

# **AMBIENTE, ECONOMÍA Y PRESUPUESTO EN CÓRDOBA**

**JULIO 2022**



**Observatorio  
de Trabajo,  
Economía  
y Sociedad**

[www.otescba.com](http://www.otescba.com)

# QUIÉNES SOMOS

El Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad es una construcción colectiva, conformada por profesionales de las ciencias económicas.

Nuestros objetivos son aportar al análisis económico, político y social de la actualidad argentina, especialmente en la Provincia de Córdoba, y brindar herramientas a distintas organizaciones (sindicatos, cooperativas, etc) para la formación económica y social.

## CONTACTO

Sitio Web: [www.otescba.com](http://www.otescba.com)

Mail: [observatorio.teys@gmail.com](mailto:observatorio.teys@gmail.com)

Facebook: Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad

Instagram: [@otescba](https://www.instagram.com/otescba)

Twitter: [@OTEScba](https://twitter.com/OTEScba)

Youtube: Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad

# Ambiente, Economía y Presupuesto en Córdoba

Julio 2022

## Introducción

Durante el último tiempo, desde el OTES nos propusimos trabajar en distintas áreas de interés en relación a la economía de la provincia de Córdoba y la gestión de la administración provincial así como municipal. En el presente informe buscamos analizar la problemática ambiental de la Provincia de Córdoba teniendo en cuenta cuál ha sido el rol del gobierno mediante la política presupuestaria de los últimos años así como el impacto que el cambio en el modelo económico provincial tuvo sobre la naturaleza y las comunidades que se sostienen de esta.

## Contexto

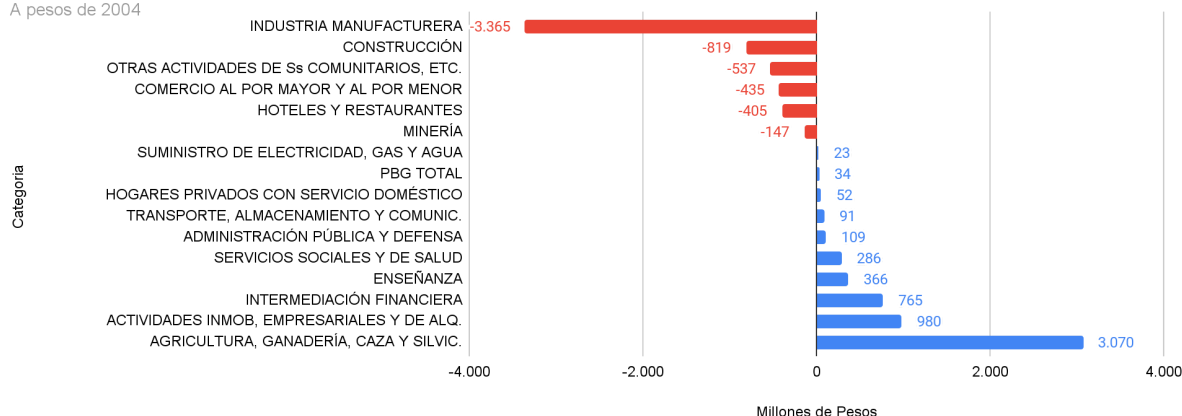
Como bien hemos presentado en el [informe sobre la situación económica de la provincia de Córdoba](#), la economía cordobesa presenta un proceso de reprimarización y desindustrialización en los últimos años. Desde 2014 el sector agropecuario, por una parte, se consolidó como la actividad de mayor peso en la actividad de la economía provincial, superando a la industria manufacturera y al comercio y, por otra, se consolidó, a través de los productos primarios, como el principal sector de exportación.

Al analizar el Producto Geográfico Bruto (PGB), aquellas actividades que experimentaron un mayor crecimiento entre 2010 y 2020 fueron la agricultura en primer lugar, seguida por las actividades inmobiliarias. Las mismas conllevan un impacto sobre el ambiente, sobre todo en lo que tiene que ver con el uso del suelo, que sin la regulación estatal necesaria, tiene consecuencias negativas para la sociedad y la naturaleza aunque estos efectos suelen ser relativizados al compararlos con los “beneficios” que tales actividades traen a la economía.

El gráfico N° 1 que se presenta a continuación muestra, para el período 2020-2010 las variaciones en las distintas ramas de la actividad del PGB en millones de pesos constantes.

Gráfico 1. Variación Producto Bruto Geográfico por Categorías 2020-2010

A pesos de 2004



Fuente: Elaboración de OTES en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos

## Desmontes en Córdoba

Entre los principales problemas ambientales de Córdoba se encuentra la pérdida de bosque nativo. La provincia ya perdió más del 95% de su Bosque Nativo. Entre los principales factores que explican la pérdida del mismo se encuentran: El Corrimiento de la Frontera Agropecuaria, los Incendios y el Crecimiento Urbano. A continuación se encuentra un pequeño desarrollo de cada uno.

### Corrimiento Frontera Agropecuaria

El crecimiento experimentado por el rubro agricultura y ganadería en la provincia de Córdoba se ha visto considerado desde su aporte económico al Producto Bruto Geográfico en nuestro informe de Situación Económica de la Provincia de Córdoba en 2020.

Este análisis queda incompleto si no se consideran los impactos en términos de presión y uso intensivo de la tierra. Esto implica, entre otras cosas, considerar el corrimiento de la frontera agropecuaria producto de la necesidad de incluir nuevas tierras para el proceso productivo. Este es uno de los factores que significó la

mayor pérdida de bosque nativo en la provincia de Córdoba, en el pasado y en la actualidad.

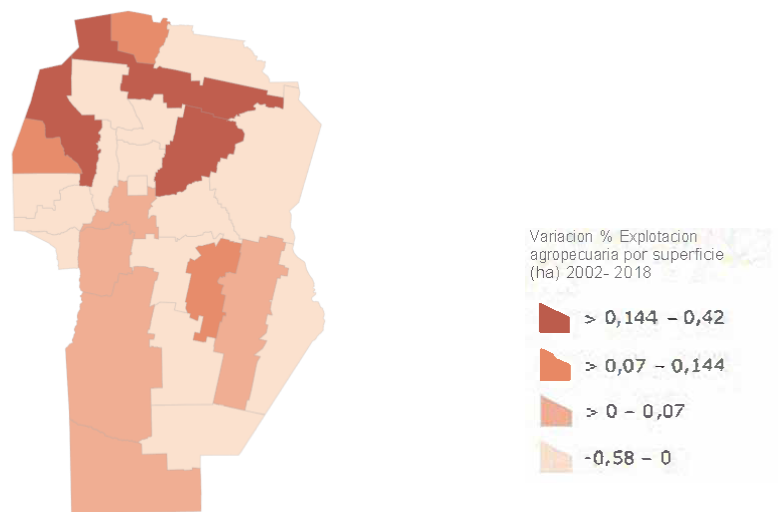
La pérdida de Bosque Nativo por el avance de la Frontera Agropecuaria se explica por los cambios en el modelo productivo implementado en Argentina a mediados de los 90'. Según el Informe técnico sobre la situación de la cobertura arbórea de la provincia de Córdoba, así como en numerosas investigaciones e informes, Este modelo expandió la superficie de la denominada "pampa gringa" del sureste provincial hacia la zona central y noreste. A su vez, el crecimiento de este modelo empujó las fronteras de producciones agropecuarias tradicionales, como cría de ganado, hacia los territorios provinciales del norte y noreste de la provincia. En conjunto, este cambio de modelo y el corrimiento de las fronteras agropecuarias, provocó la deforestación de zonas anteriormente destinadas a otros tipos de producción o que nunca habían sido explotadas. Tal como se observa en el gráfico 3, del total de hectáreas perdidas de cobertura arbórea en toda la provincia, entre los años 2000-2020, el 80% (170 mil hectáreas) se perdió en el arco norte-noroeste constituido por los departamentos Totoral (3.995 ha), San Justo (4.963 ha), Cruz del Eje (8.503 ha), Sobremonte (11.045 ha), Río Primero (12.627 ha), Río Seco (27.352 ha), Tulumba (32.039 ha) e Ischilín (35.345 ha)<sup>1</sup>.

Haciendo una comparación entre los censos agropecuarios de 2002 y 2018 surge que la superficie explotada en la provincia de Córdoba cayó un 4% aproximadamente (pasó de 12,244 millones de hectáreas a 11,711 millones). Vemos entonces que no se ha producido un aumento de la superficie utilizada en la explotación agropecuaria aunque sí un corrimiento en la misma. El gráfico N° 2 muestra la evolución de la superficie explotada por departamento, donde se observa que fue en el arco norte-noroeste donde se dieron los mayores aumentos dentro de la provincia, específicamente en Río Primero (43% de aumento), Tulumba (16%), Cruz del Eje (15%) y Sobremonte (9%).

---

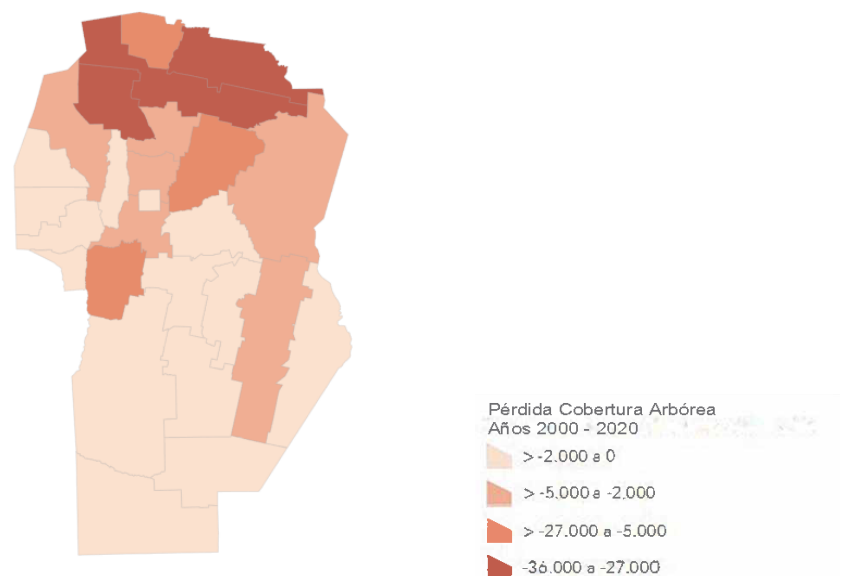
<sup>1</sup> Según datos elaborados por el proyecto MonTeS (<http://montesdecordoba.org>)

**Gráfico 2. Variación de Explotación Agropecuaria por superficie (ha.) entre 2002 y 2018**



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos de INDEC*

**Gráfico 3. Variación de Explotación Agropecuaria por superficie (ha.) entre 2002 y 2018**



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos de Proyecto MonTeS*

## Crecimiento Urbano

Otro de los elementos que presiona sobre el desmonte, con su consecuente efecto sobre el ambiente tiene que ver con la expansión y crecimiento de las ciudades. En el caso provincial, para la década que va del año 2006 a 2016, un informe de Cippec<sup>2</sup> señala que el Gran Córdoba es la región metropolitana de la región centro que más creció, superando al Gran Rosario, Gran La Plata y Área Metropolitana de Buenos Aires. Este factor de crecimiento de la ciudad duplica al del crecimiento poblacional y se explica en gran manera por nuevos usos de suelo de tipo residencial.

La actividad inmobiliaria, que como se mostró anteriormente es la segunda que más creció en el PGB provincial para el período 2010-2020 tiene su parte en la expansión de la ciudad. El problema se encuentra en que la expansión de uso residencial del uso del suelo se explica en un 46% por urbanizaciones cerradas. Este tipo de emprendimientos inmobiliarios que expanden la ciudad lo hacen hacia las regiones más altas, en terrenos que se encuentran, generalmente, en las sierras, amenazando áreas de reserva.

## Incendios

El efecto de los incendios en el ambiente y el paisaje de la provincia no implica explícitamente la pérdida del bosque nativo sino su degradación, lo cual lo vuelve vulnerable y debilita los servicios ecosistémicos que éste provee, tal como la regulación del caudal de ríos, la protección del suelo contra la erosión y la provisión de oxígeno así como captación de dióxido de carbono.

Para el período 1999-2013 se encontró que los incendios afectaron alrededor de 657 mil hectáreas en la provincia, número similar al que queda de bosque nativo en la provincia. En los últimos 20 años, los datos elevan ese número a 1.5 millones de hectáreas incendiadas, alrededor del 10% de la superficie provincial<sup>3</sup>.

Si bien suele ser difícil acceder a información genuina respecto a sus causas, las estadísticas de incendios forestales en Córdoba, publicadas por el Ministerio de Ambiente de la Nación para el año 2016 relevan tan solo un 1,06% de causas

---

<sup>2</sup> [¿Cómo crecen las ciudades Argentinas? | CIPPEC](#)

<sup>3</sup> [Incendios en Córdoba: en 2021 se quemaron 66 mil hectáreas y el acumulado de 20 años llega a 1,5 millones | Ciudadanos | La Voz del Interior](#)

naturales. El resto de sus causas son un 28,62% negligencia, un 32,51% intencional y un 37,81% desconocido<sup>4</sup>.

Por otro lado, algunas organizaciones ambientalistas denuncian que entre un 95% y un 99% de los incendios son provocados por el ser humano<sup>5</sup>. De ambos relevamientos puede observarse que, en general, la actividad humana es responsable de más del 95% de los incendios en general.

## Presupuesto Programas Ambientales

Como bien lo estipula el art. 124 de la Constitución Nacional, “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Es así que corresponde a los Estados Provinciales su administración y cuidado. La reforma de la Constitución provincial del año 2001 incorpora las disposiciones de la Constitución Nacional y en sus artículos 11, 66 y 68 establece lo siguiente: “Art 11. El Estado provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el ambiente y preserva los recursos naturales; Art. 66 establece el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano; Art. 68, el Estado provincial defiende los recursos naturales renovables y no renovables.”

De esta manera, la provincia de Córdoba cuenta con una Secretaría de Ambiente, bajo la órbita del Ministerio de Servicios Públicos que lleva a cabo, entre otras cosas, el otorgamiento de Licencia Ambiental, la convocatoria a Audiencias Públicas Ambientales así como la evaluación del desempeño de las actividades antrópicas en material ambiental. Por otro lado, da asistencia técnica en planificación para el Ordenamiento Territorial y realiza estudios de Diagnóstico Ambiental.

Para analizar el presupuesto que la provincia destina al Ambiente identificamos tanto a los programas que componen la Secretaría de Ambiente como otros que se encuentran por fuera de la misma pero están orientados a la protección, conservación o recuperación del patrimonio ambiental y los agrupamos en la categoría “**Políticas Ambientales**”.

Al interior de la Secretaría de Ambiente nos encontramos con las partidas Ambiente (que están destinados a la ejecución de gastos de personal y funcionamiento

---

<sup>4</sup> [Estadísticas de Incendios Forestales](#)

<sup>5</sup> [SE TENÍA QUE DECIR. Incendio en Córdoba: "El Gobierno provincial permitió que avanzara en los bosques nativos"](#)



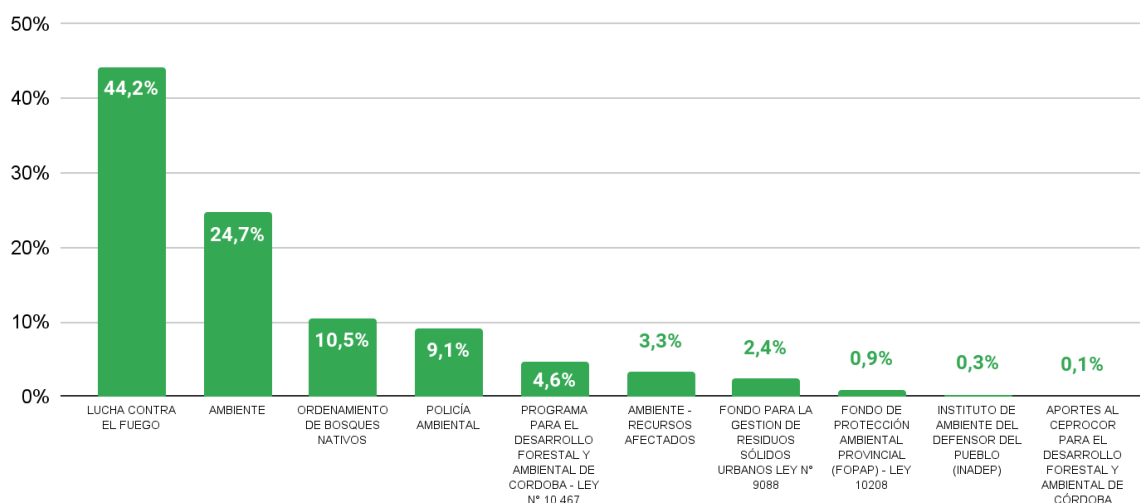
indispensable de la Secretaría de Ambiente a los fines del cumplimiento de objetivos y la formulación de políticas del área de su competencia) y Ambiente - Recursos Afectados (Promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar los derechos de todos los ciudadanos), además de los programas Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (atiende a las necesidades de Municipios y Comunas de la Provincia en sus necesidades para la gestión de residuos urbanos) y el Ordenamiento de Bosques Nativos (busca capacitar y promover acciones de cuidado del bosque, así como gestionar fondos nacionales para la conservación).

A estos programas ambientales agregamos otros que lleva a cabo la provincia y por su objeto los identificamos orientados hacia la preservación del ambiente, esto nos permite analizar de manera integral el presupuesto en políticas ambientales que destina la provincia. Así, incluimos, en orden de presupuesto, los gastos destinados a: Prevención y Lucha contra el Fuego, Policía Ambiental, Programa para el desarrollo forestal y ambiental de Córdoba, Fondo de protección ambiental provincial (FOPAP), Instituto de ambiente del defensor del pueblo (INADEP) y aportes al CEPROCOR para el desarrollo forestal y ambiental de Córdoba.

El programa de Prevención y Lucha Contra el Fuego, creado por la Ley 8751 de la Legislatura provincial en el año 1999, pertenece al Ministerio de Seguridad y se encarga de la lucha y prevención de incendios en áreas rurales y forestales de la provincia. Frente a los incendios recurrentes que afectan año a año a miles de hectáreas en la provincia, la necesidad de este tipo de programas se vuelve mayor. Es por eso que su análisis toma importancia.

El gráfico N° 3 presenta la conformación del presupuesto de políticas ambientales de la provincia. Aproximadamente la mitad, el 41,2% se lo lleva lo destinado a lucha contra el fuego. En segundo lugar, con un 24,7% se encuentra el programa Ambiente. Luego, en menor medida, el resto de los programas.

Gráfico 4. Conformación del Presupuesto de Políticas Ambientales - 2022



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos del Ministerio de Finanzas de Córdoba*

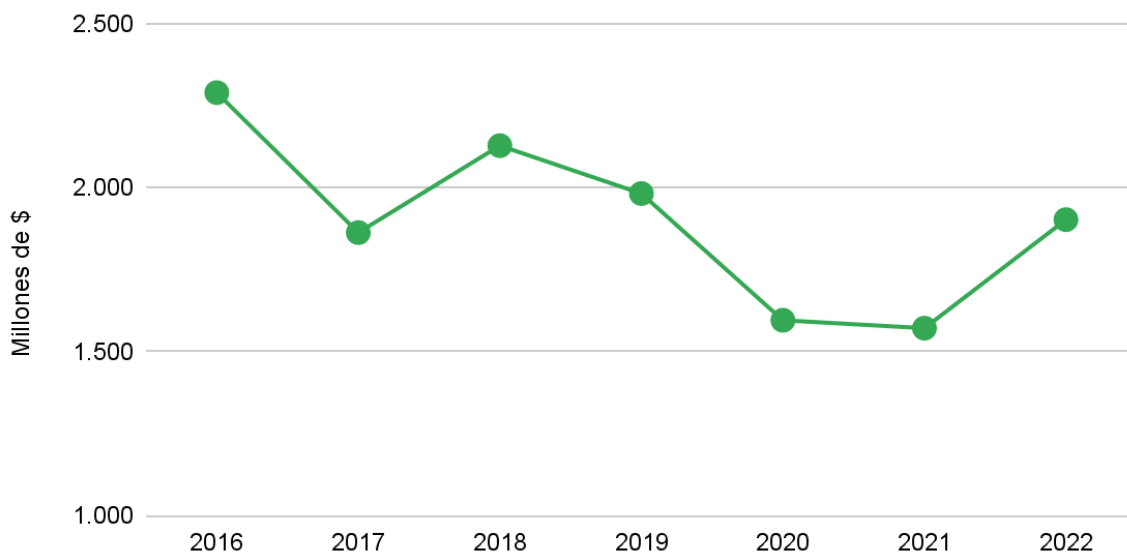
En el año 2022, el presupuesto de políticas ambientales alcanzó un total de **\$1.902.494.000**. Mirando la evolución del presupuesto desde el año 2016 observamos lo siguiente: Desde 2016 hasta 2021 se llevó a cabo una caída constante en los montos disponibles de los programas de Ambiente. En 2022 se produce un repunte pero no logra recuperar los niveles previos a 2020. A precios de hoy, se han recortado cerca de \$390 millones entre 2016 y 2022.

A su vez, las políticas ambientales tienen cada vez menor peso en el total del presupuesto provincial. Mientras que en 2016 estas representaban el 0,36%, en 2022 son el 0,25%. Esto sucede debido a que el presupuesto provincial se mantiene en aumento desde 2016 (hoy es un 17% más alto en términos reales), en tanto que el monto real de las políticas ambientales es un 17% más bajo. Esto da cuenta que, aún con el presupuesto total general aumentando, la participación de los programas e inversión en políticas ambientales ha ido disminuyendo.

El gráfico N° 5, que se presenta a continuación, muestra la evolución anual del presupuesto destinado a políticas ambientales.

## Gráfico 5. Presupuesto Inicial de Políticas Ambientales

2016 - 2022. Precios Constantes 2022



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos del Ministerio de Finanzas de Córdoba*

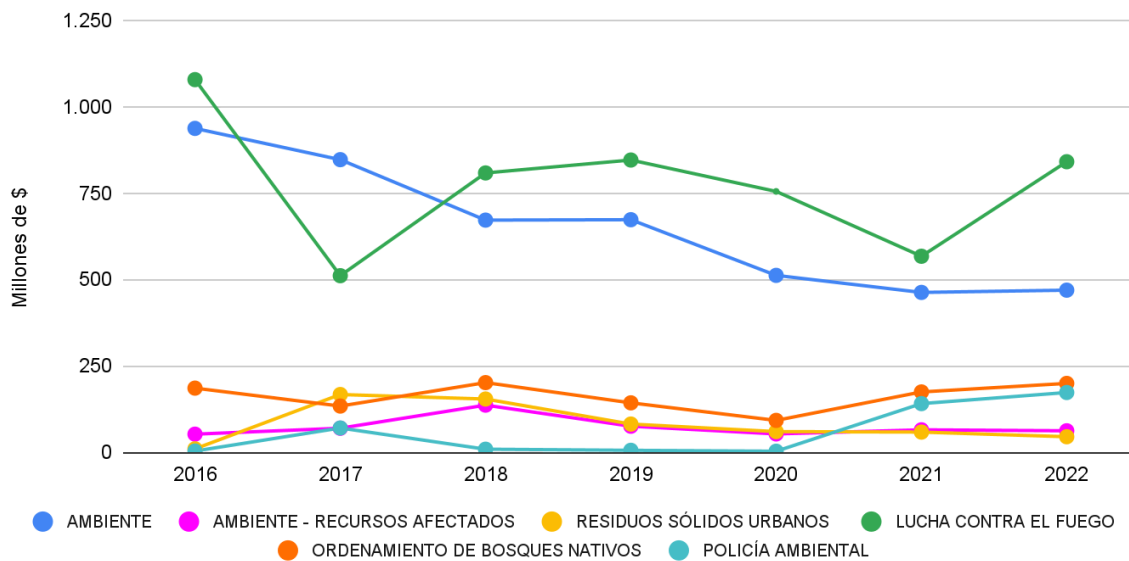
Al desagregar el presupuesto de políticas ambientales vemos que a lo largo del periodo analizado la composición de los programas fue variando. Entre los principales datos se destaca la fuerte caída en el programa Ambiente, el cual pierde el 50% de sus recursos. Este programa está compuesto entre un 97% y un 85% (dependiendo del año) por pago de salarios, lo que implica una fuerte reducción en el presupuesto destinado al personal encargado de llevar a cabo los programas de ambiente.

El programa de Lucha Contra el Fuego venía en un sendero de caída pero en 2022 el mismo se revierte. Otro programa que aumenta fuerte su presupuesto es el de Policía Ambiental, el cual ve aumentado 45 veces su monto coincidiendo con su traslado al Ministerio de Seguridad. El Fondo para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos es actualmente  $\frac{1}{4}$  de lo que fue en 2017.

En el gráfico a continuación se puede ver el detalle en el tiempo del presupuesto de los distintos programas que componen estas políticas.

## Gráfico 6. Presupuesto Principales Programas Ambientales

2016-2022. Pesos Constantes 2022



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos del Ministerio de Finanzas de Córdoba*

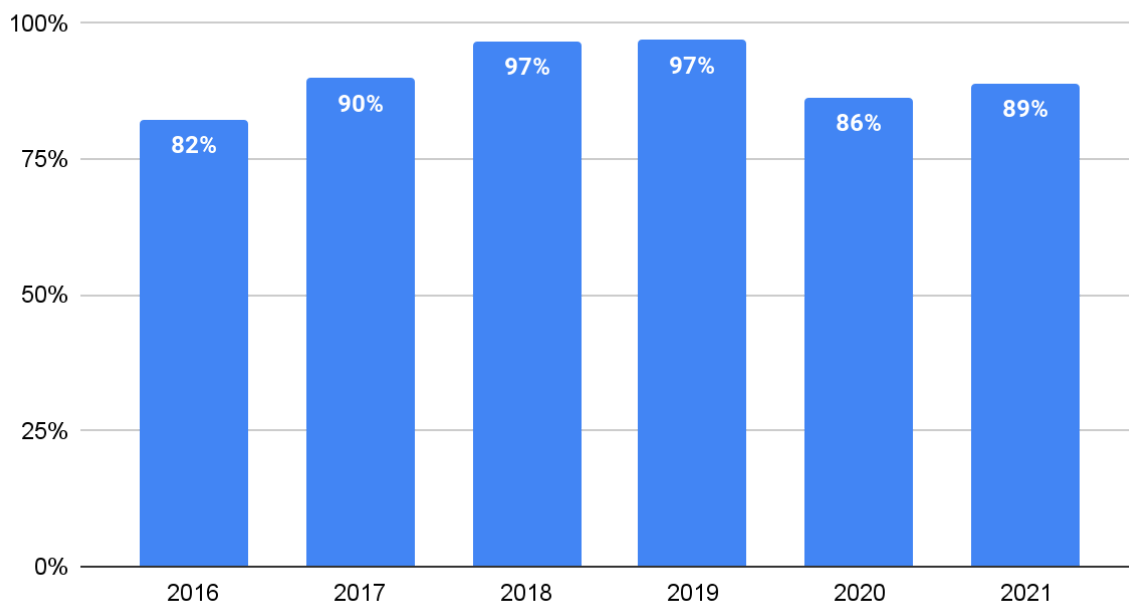
## Ejecución

No solo es necesario conocer el monto destinado a los diferentes programas de ambiente sino que también cuánto es lo que efectivamente se ejecutó.

La ejecución de los programas ambientales venía en ascenso desde 2016 hasta 2019. En 2020 cayó el porcentaje hasta el 86% y en 2021 se devengaron el 89% del presupuesto. Esto implica que en 2021 quedaron sin utilizar \$136 millones, lo que equivale a todo el programa de Ordenamiento de Bosques Nativos.

El gráfico a continuación muestra la ejecución promedio para todos los programas bajo la categoría “**Políticas Ambientales**”.

## Gráfico 7. Ejecución Políticas Ambientales



*Fuente: Elaboración de OTES en base a datos del Portal de Transparencia*

Si se mira al interior de los programas se observan algunas situaciones excepcionales como el caso extremo de Residuos Sólidos. En 2020 se ejecutó un 2% de sus fondos y en 2021 directamente no tuvo movimiento.

Con respecto al programa de Ordenamiento de Bosques Nativos en promedio se ejecutó el 77% de sus fondos en los últimos años. Sin embargo los últimos años la misma se encuentra por debajo del 60%.

El Fondo de Protección Ambiental Provincial fue uno de los programas cuya ejecución aumentó hasta superar el 95% en 2017, luego bajó a niveles del 51% en 2020 para tener una posterior recuperación en 2021 llegando a los niveles de 4 años antes.

Otros programas, tales como Policía Ambiental o el Plan de Lucha contra el Fuego, cuyos niveles de ejecución fueron menores al 80% en 2016, en los años siguientes no cayeron del 95%. Incluso en 2020, cuando la ejecución del resto de los programas caía, no lo hicieron.

## En síntesis

Si bien el análisis de ambiente abarca muchas aristas que exceden los límites de este informe, se ha intentado realizar un aporte a partir del presupuesto de la provincia de Córdoba en los diferentes programas que constituyen sus políticas ambientales.

Sea por acción u omisión, los desafíos ambientales a los que se enfrenta la provincia son cada vez mayores ya que la población sigue aumentando y las demandas externas de productos agrícolas también, lo cual contribuye con la expansión de la frontera agropecuaria. Esto muestra la relación existente entre aquellas actividades económicas de la provincia que más crecen y los desmontes.

Esto trae aparejado problemas ambientales, tales como la contaminación de los lagos, así como un aumento en los incendios forestales y la continua pérdida y degradación de bosque nativo.

Desde un análisis de los programas e instituciones provinciales, el presupuesto permite observar un aspecto de esta realidad. En general, el presupuesto destinado a las políticas ambientales cae desde el año 2016, y aunque en 2022 creció, no logra alcanzar los valores de 6 años atrás. Los montos destinados a las políticas ambientales ocultan algunas situaciones particulares. Si bien hubo momentos en que la ejecución creció, la caída generalizada del presupuesto fue acompañada de una menor ejecución por parte del gobierno. Los niveles de ejecución, que alcanzaron el 97% en 2018 y 2019 cayeron en 2020 y no se han recuperado todavía.