

JORNADA DE TRABAJO DEL SECTOR LADRILLERO

CONSENSO PRODUCTIVO

Legislar para desarrollar sustentablemente



Apunte de análisis y debate

Jornada de trabajo del sector ladrillero de Misiones

16 DE OCTUBRE DE 2026

Documento de trabajo

01 Contexto de la jornada

En el marco de las dificultades normativas que enfrenta la actividad ladrillera en Misiones, se desarrolló una jornada de trabajo en territorio con la participación de productores, legisladores provinciales y funcionarios de los organismos responsables de la regulación ambiental y minera.

El encuentro fue organizado con la participación del Gremio de Industrias Ladrilleras de la Cámara LGSM, que recibió a los diputados provinciales Miguel Núñez, Alejandro Arnhold y Sebastián Koch, junto a Facundo Ringa, subsecretario de Ecología y Desarrollo Sustentable, y Fernando Crivello, director de Minas y Geología del Ministerio de Industria.

Se recorrieron tres canteras de arcilla que representan diferentes etapas de la actividad:

- Una cantera actualmente en producción.
- Una cantera cerrada siguiendo procedimientos mineros.
- Una cantera que dejó de operar hace aproximadamente veinte años, donde se desarrolló un bosque mediante procesos de regeneración natural.

El recorrido permitió observar distintas realidades y debatir sobre extracción de recursos, uso del suelo, cierre de explotaciones, recuperación ambiental y dificultades de aplicación de la normativa vigente.

02 Idea central: consenso productivo

Uno de los conceptos más importantes surgidos de la jornada fue el de consenso productivo.

Se plantea como un método de trabajo entre productores, legisladores y organismos de control para desarrollar normas que permitan aprovechar responsablemente los recursos naturales, proteger el ambiente y generar oportunidades económicas para la población.

El consenso productivo no significa eliminar exigencias ambientales ni otorgar libertades irrestrictas a los productores. Significa construir reglas claras, técnicamente fundamentadas y posibles de cumplir.

La legislación debe establecer qué se puede hacer, bajo qué condiciones, con qué responsabilidades y mediante qué procedimientos de control.

El objetivo es legislar correctamente para que Misiones pueda producir y desarrollarse sustentablemente.

03 Las leyes claras como condición para el desarrollo

La actividad productiva requiere previsibilidad.

Una empresa que necesita invertir en maquinaria, infraestructura, terrenos o instalaciones debe conocer las condiciones bajo las cuales podrá desarrollar su actividad durante los próximos años.

Cuando existen leyes superpuestas, interpretaciones contradictorias o procedimientos poco definidos, se dificulta la planificación de inversiones y el crecimiento de las empresas.

Las consecuencias posibles incluyen:

- Menor inversión y generación de empleo.
- Dificultades para formalizar actividades.
- Mayor incertidumbre para productores y organismos de control.
- Conflictos administrativos y judiciales.
- Desaliento a proyectos productivos de largo plazo.

Por lo tanto, una legislación clara no solamente ordena las actividades: también crea condiciones para generar trabajo y desarrollo económico.

Este principio adquiere especial importancia en Misiones, donde muchas actividades industriales dependen del aprovechamiento de recursos naturales presentes en el territorio provincial.



04 El problema de las normas ambiguas y la discrecionalidad

Un punto relevante del debate es que la falta de claridad legislativa perjudica tanto a los productores como a los funcionarios encargados de controlar.

Los organismos ambientales y mineros necesitan leyes con objetivos, alcances y responsabilidades bien definidos para elaborar reglamentaciones concretas y aplicables.

Cuando la normativa admite interpretaciones contradictorias, las decisiones pueden depender excesivamente del criterio del funcionario que interviene.

Esto puede ocasionar tratamientos diferentes ante situaciones semejantes, incertidumbre, conflictos y dificultades para garantizar controles uniformes.

Además, la discrecionalidad excesiva puede generar oportunidades para prácticas irregulares o corruptas cuando no existen procedimientos transparentes y mecanismos adecuados de fiscalización.

No debe confundirse la aplicación legítima de sanciones con estas prácticas. Las multas son herramientas necesarias cuando existe un incumplimiento, pero deben responder a criterios objetivos, proporcionales y verificables.

Una buena legislación debe proteger simultáneamente al ambiente, al productor que cumple y al funcionario que actúa correctamente.



05 Producir dentro de la legalidad debe ser posible

Los productores manifestaron la importancia de poder desarrollar sus actividades cumpliendo con las leyes.

Para que esto suceda, los requisitos deben ser comprensibles, técnicamente justificados y compatibles con las características reales de cada actividad.

Es necesario analizar si los procedimientos existentes permiten una vía concreta para obtener autorizaciones, operar bajo control y cumplir las exigencias ambientales.

Cuando la formalización se vuelve excesivamente compleja o económicamente inviable, puede aumentar el incentivo a desarrollar actividades informales.

La informalidad representa un problema tanto económico como ambiental: dificulta la fiscalización, genera competencia desleal frente a quienes cumplen y reduce la capacidad del Estado para exigir buenas prácticas.

El camino deseable es que cumplir la ley sea una alternativa clara, accesible y verificable, sin reducir las protecciones ambientales necesarias.

06 Producción y protección ambiental no son objetivos opuestos

Una preocupación compartida durante la jornada fue encontrar mecanismos que permitan compatibilizar las actividades económicas con la preservación de los recursos naturales.

Las leyes ambientales cumplen una función fundamental para proteger el patrimonio natural de Misiones y los intereses de las próximas generaciones.

Sin embargo, también es necesario que el marco normativo contemple las posibilidades de desarrollo económico, las características del territorio y las necesidades de quienes viven y trabajan en la provincia.

La sustentabilidad debería incorporarse como parte de la planificación de las actividades productivas, incluyendo aspectos como:

- Selección adecuada de los lugares de extracción.
- Estudios y autorizaciones ambientales correspondientes.
- Métodos de explotación que reduzcan impactos.
- Gestión responsable del suelo y de los recursos hídricos.
- Planificación del cierre y recuperación de las canteras.
- Seguimiento de los resultados ambientales.

La sostenibilidad no debería ser percibida únicamente como un costo impuesto al productor, sino como una condición para desarrollar actividades que puedan mantenerse en el tiempo.

No se trata de producir a cualquier costo ni de proteger solamente prohibiendo, sino de encontrar formas responsables de hacer ambas cosas.

07 Lo observado en las tres canteras

Las tres canteras visitadas ofrecen oportunidades para profundizar el análisis técnico y normativo.

La cantera activa permite evaluar las condiciones actuales de explotación, los requisitos aplicables y las posibilidades de incorporar mejores prácticas.

La cantera cerrada mediante procedimientos mineros permite analizar las obligaciones de cierre, las acciones efectivamente ejecutadas y sus resultados.

La cantera abandonada hace aproximadamente veinte años presenta una situación particularmente interesante: el desarrollo de vegetación y de un bosque sobre un antiguo terreno de extracción.

Este último caso invita a investigar los procesos de regeneración natural de áreas intervenidas, su evolución ecológica y la relación entre recuperación ambiental y futuros usos del suelo.

La observación conjunta de los tres casos refuerza la conveniencia de legislar y reglamentar sobre la base de información territorial, ambiental y productiva.



08 El papel de los legisladores y de los organismos técnicos

La jornada permitió identificar la importancia de articular las responsabilidades de los diferentes actores.

Los legisladores tienen la función de analizar, elaborar y modificar leyes que respondan a las necesidades de la sociedad, respetando las disposiciones constitucionales y los presupuestos mínimos ambientales.

El Ministerio de Ecología debe intervenir desde su competencia ambiental, proporcionando criterios técnicos para la preservación, evaluación y fiscalización de los recursos naturales.

La Dirección de Minas y Geología aporta conocimiento sobre la actividad extractiva, sus procedimientos técnicos, las condiciones de explotación y las obligaciones que correspondan.

Los productores, por su parte, contribuyen con el conocimiento práctico de los procesos industriales, las limitaciones operativas y las consecuencias económicas de las exigencias regulatorias.

Ninguno de estos actores posee individualmente toda la información necesaria para resolver la problemática.

El trabajo conjunto permite incorporar diferentes perspectivas, identificar contradicciones y desarrollar soluciones más completas.

09 El impacto sobre el futuro económico y social de Misiones

La discusión legislativa no se limita exclusivamente al funcionamiento del sector ladrillero.

Detrás de cada actividad industrial existen puestos de trabajo, empresas proveedoras, transportistas, servicios profesionales y familias que dependen directa o indirectamente de la producción.

La falta de perspectivas de desarrollo económico puede afectar especialmente a los jóvenes, quienes necesitan encontrar oportunidades de empleo, crecimiento profesional y proyectos de vida dentro de la provincia.

En este sentido, resulta importante pensar la sostenibilidad desde una perspectiva integral: ambiental, económica y social.

Las nuevas generaciones muestran interés por la protección del ambiente, pero también necesitan oportunidades concretas para desarrollarse.

Una provincia que preserve sus recursos naturales, pero que no logre generar suficientes oportunidades laborales, enfrentará dificultades para sostener su desarrollo social.

Del mismo modo, un crecimiento económico que deteriore irreversiblemente sus recursos comprometerá las posibilidades de las generaciones futuras.

El desafío es construir una Misiones donde cuidar el ambiente y generar oportunidades formen parte de una misma estrategia de desarrollo.

10 Eficiencia ambiental de la actividad cerámica

Durante el análisis de la actividad resulta oportuno incorporar la evaluación de su impacto ambiental y energético.

En particular, debe estudiarse el aprovechamiento de biomasa residual proveniente de otras actividades industriales como fuente de energía térmica para la fabricación de ladrillos.

La utilización de estos materiales puede representar una oportunidad de aprovechamiento de residuos y sustitución de otros combustibles, dependiendo de su origen, tratamiento, transporte, eficiencia de combustión y emisiones.

No obstante, sería necesario desarrollar estudios específicos antes de afirmar que la industria cerámica posee una huella de carbono globalmente baja.

Esta línea de investigación podría aportar información para valorar el desempeño ambiental real de la actividad y promover mejoras tecnológicas.

11 Temas que deberían profundizarse

A partir de las ideas debatidas, se identifican varias cuestiones para una eventual agenda de trabajo.

Tema	Pregunta de análisis
Coherencia normativa	¿Existen contradicciones o superposiciones entre leyes ambientales, mineras y de uso del suelo?
Autorizaciones	¿Los productores conocen y pueden cumplir los procedimientos para operar legalmente?
Responsabilidades	¿Están claramente delimitadas las competencias de cada organismo?
Uso del suelo	¿La planificación territorial contempla tanto la aptitud productiva como el valor ambiental?
Cierre de canteras	¿Qué procedimientos y resultados ambientales deberían exigirse y verificarse?
Regeneración natural	¿Cómo deben evaluarse técnicamente los terrenos de antiguas explotaciones donde se desarrolló vegetación nativa?
Fiscalización	¿Cómo reducir interpretaciones arbitrarias y asegurar controles transparentes?
Impacto económico	¿Qué consecuencias tienen las restricciones sobre el empleo, la inversión y la formalidad?
Mejores prácticas	¿Qué tecnologías o procedimientos pueden reducir los impactos ambientales de la extracción y fabricación?

La revisión normativa deberá contemplar el marco nacional vigente y las competencias provinciales.

12 Propuesta de continuidad

Para transformar la jornada en un proceso de trabajo efectivo, sería conveniente avanzar mediante una metodología compartida.

Primera etapa: identificación de problemas. Releva las dificultades normativas concretas de las empresas, los organismos de control y los procedimientos actualmente aplicados.

Segunda etapa: análisis técnico y jurídico. Identificar las leyes, reglamentaciones y criterios administrativos involucrados, distinguiendo contradicciones reales de dificultades de aplicación.

Tercera etapa: elaboración de propuestas. Definir qué problemas pueden solucionarse mediante cambios reglamentarios, cuáles requieren modificaciones legislativas y cuáles demandan medidas administrativas o asistencia técnica.

Cuarta etapa: validación y seguimiento. Evaluar las propuestas con los actores participantes, establecer prioridades y avanzar con un seguimiento de los resultados.

El propósito es evitar que el consenso productivo quede limitado a una declaración de buenas intenciones.

13 Reflexión final

La jornada dejó planteada una oportunidad para construir una forma de trabajo diferente entre los sectores productivos y las instituciones del Estado.

Los productores necesitan reglas que les permitan trabajar, cumplir y planificar.

Los funcionarios necesitan normas claras que les permitan aplicar criterios técnicos, controlar correctamente y acompañar la evolución hacia mejores prácticas.

Los legisladores tienen la responsabilidad de generar herramientas jurídicas que respondan a las necesidades de la sociedad, protegiendo los recursos naturales y promoviendo oportunidades de desarrollo.

El desafío consiste en transformar esos objetivos en un marco normativo coherente, comprensible y efectivamente aplicable.

Consenso productivo no significa que todos los actores deban tener la misma opinión. Significa que, desde responsabilidades diferentes, puedan trabajar sobre objetivos compartidos y construir soluciones concretas.

Porque el desarrollo sustentable no debería ser solamente un principio expresado en las leyes. Debería convertirse en una posibilidad real para quienes producen, trabajan y quieren construir su futuro en Misiones.

**CONSENSO PRODUCTIVO: LEGISLAR PARA DESARROLLAR
SUSTENTABLEMENTE.**