



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décima Promoción

"El modelo de red intermunicipal como estrategia para la gestión ambiental del agua: El caso de la Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales -RIIGLO- en el Río de la Plata (2016-2018)"

Ludmila Sara Beatriz Sagastume - N° de legajo 29.652.427

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 de julio de 2019

Director: Dr. Gastón Fulquet

Agradecimientos

Quiero agradecer a todos aquellos que de alguna u otra manera me ayudaron a realizar mi tesis de maestría.

A Sebastián y a Dante, mis dos pilares fundamentales, sin cuyo apoyo este trabajo no hubiera sido posible.

A mi mamá, por su confianza e incondicionalidad, y por inculcarme el valor de la perseverancia y dedicación para concretar las metas que uno se propone.

A mi Director de Tesis y amigo, Gastón Fulquet, por haberse interesado en el tema y haberme acompañado en este proceso, por sus valiosos aportes y contribuciones, así como por sus rigurosas correcciones.

A Marco Vermaasen por haberme impulsado a concretar este trabajo, por sus sugerencias y aportes, sin su ayuda esta tesis no hubiera sido posible.

A Karina Quaini por la calidad de su colaboración y por estar siempre a disposición pero especialmente por la importante labor técnica que hace desde su lugar en la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

A Gustavo Ghiglieri, Andrea Gantzer, Flavio Szutner, Roxana Bigi, Raúl Panettieri, Mariano Tortarolo, Mariana Dalbosco, Denisse Díaz Dadone, María Victoria Spinetto y Daniela Falcón, por su colaboración y fundamentalmente por su compromiso con el cuidado del Río de la Plata.

A los docentes, colaboradores y compañeros de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

Siglas y acrónimos

ABSA	Aguas Bonaerenses S.A.
ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
APrA	Agencia de Protección Ambiental
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
CIC	Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata
CN	Constitución Nacional
CTMFM	Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo
DNGAAyEA	Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos
FREPLATA	Proyecto PNUD/GEF (RLA/99/G31) “Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats”
FREPLATA II	Proyecto PNUD/GEF (ARG/09/G46) “Reducción y Prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”
GBA	Gran Buenos Aires
GEF	Global Environment Facility
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GWP	Global Water Partnership
INA	Instituto Nacional del Agua
LGA	Ley General del Ambiente
LOM	Ley Orgánica de las Municipalidades
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPDS	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible
PAE	Programa de Acción Estratégica
PNA	Prefectura Naval Argentina
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIIGLO	Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales
RP	Río de la Plata
RPFM	Río de la Plata y su Frente Marítimo
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible
SHN	Servicio de Hidrografía Naval

Agradecimientos	2
Siglas y acrónimos	3
PRESENTACIÓN	7
Introducción.....	7
Preguntas de investigación	14
Objetivos.....	15
Objetivo General	15
Objetivos específicos.....	15
Estrategia metodológica	16
Esquema de organización del trabajo	18
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	20
1.1. A modo introductorio: Un breve recorrido sobre la irrupción de la cuestión ambiental, sus impactos en la sociología y su incorporación en la agenda pública internacional.....	21
1.2. Algunas consideraciones sobre el recurso agua y su incorporación en la agenda internacional.....	27
1.3. Las “nuevas formas de gobernar” ante una sociedad cada vez más compleja: el concepto de gobernanza.....	31
1.3.a. La gobernanza del agua	34
1.4. Redes de política.....	36
1.4.a. Las redes intergubernamentales como mecanismo de gestión en un contexto federal y de descentralización	37
1.4.a.1. Los municipios argentinos ante este escenario y la cooperación intermunicipal	40
1.4.a.2. Experiencias intermunicipales de gestión ambiental	49
1.5. Una breve alusión a las capacidades estatales.....	51
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO: El Conjunto de reglas de juego que define las posibilidades de acción.....	59
2.1. Definición, características y componentes	60
2.2. Componente Normativo	61
2.2.a. Nivel del derecho internacional.....	62
2.2.b. Nivel del derecho interno	63
2.2.b.1. Nivel Nacional.....	63
2.2.b.2. Provincia de Buenos Aires	67
2.2.b.3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	71
2.2.b.4. Resumen	72
2.3. Componente Institucional.....	74
2.4. Conclusiones.....	79

CAPITULO III. PRESENTACIÓN Y PERIODIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO82

3.1. Los orígenes de la RIIGLO: el Proyecto FREPLATA, características generales y sus productos: el ADT y el PAE	83
3.1.a. Primera etapa: RIIGLO binacional.....	88
3.1.a.1. Objetivos y actividades de la RIIGLO.....	90
3.2. Segunda etapa: FREPLATA II.....	92
3.3. Etapa de transición: fin del Proyecto FREPLATA II hasta la asunción de las nuevas autoridades.	98
3.4. Período de estudio: 2016-2018.....	99
3.5. A modo de cierre: un resumen de los resultados de las mediciones correspondientes al 2018	105

Capítulo IV. ANÁLISIS APLICADO: La RIIGLO en tanto experiencia de asociación intermunicipal y sus capacidades institucionales108

4.1. Análisis de la RIIGLO según el enfoque de asociativismo intermunicipal.....	108
4.2. Capacidades institucionales de la RIIGLO.....	113
4.2.a. Las reglas de juego	113
4.2.b. Desarrollo Organizacional.....	117
4.2.b.1. Los objetivos y funciones específicos asumidos por la Red	117
4.2.b.2. La estructura organizacional y el modelo de toma de decisiones	119
4.2.b.3. Los recursos humanos: cantidad de personal y formación, capacidades individuales	120
4.2.b.4. Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movilidades e infraestructura.	122
4.2.b.5. El mecanismo de financiamiento: disponibilidad económico-financiera y acceso efectivo a estos recursos.....	123
4.2.c. Relaciones interinstitucionales de la Red con otros actores vinculados con la problemática de la protección ambiental del Río de la Plata	123
4.3. Recapitulación a modo de cierre	124

Capítulo V. CONCLUSIONES128

5.1. Fortalezas del modelo de gestión en red, en especial dadas las características de la cuestión abordada	133
5.2. Sugerencias para redes	135
5.3. Limitaciones de la investigación y posibles líneas de investigación.....	138

Referencias Bibliográficas141

ANEXO ÚNICO155

Índice de Tablas y figuras

Tabla 1. Origen de las iniciativas de asociación intermunicipal	43
Tabla 2. Actores de las iniciativas de asociación intermunicipal	44
Tabla 3. Alcance de sus actividades y apoyos extra-territoriales	44
Tabla 4. Mecanismos de financiamiento	44
Tabla 5. Nivel de institucionalización de la iniciativa intermunicipal	45
Tabla 6. Modalidad de gestión de las experiencias intermunicipales	46
Tabla 7. Tipología de redes intermunicipales identificadas en Argentina ordenadas según nivel de coordinación	47
Tabla 8. Resumen comparativo de los principales instrumentos normativos de las tres jurisdicciones correspondientes al nivel de derecho interno	73
Tabla 9. Gobiernos locales integrantes de la RIIGLO en la etapa de FREPLATA	89
Tabla 10. Instituciones asociadas a la RIIGLO, actividades que realizan y país al que pertenecen	89
Tabla 11. Campañas 2016-2018 y parámetros analizados	103
Tabla 12. Resumen de las dimensiones de la RIIGLO.....	111
Tabla 13. Áreas que representan a los municipios ante la RIIGLO y su jerarquía	116
Tabla 14. Cantidad de personal y profesión de los mismos de las áreas a cargo de la representación ante la RIIGLO.....	120
Figura 1. Esquema conceptual capacidades institucionales	57
Figura 2. Estructura institucional del Gobierno Nacional, principales organismos con cometidos relevantes para la protección ambiental del Río de la Plata	77
Figura 4. Gobiernos locales miembro de la RIIGLO y ubicación de los puntos de muestreo de las campañas de Control Conjunto de Calidad de Agua.....	92

PRESENTACIÓN

Introducción

Durante la década del 90 se difunde en la agenda pública el paradigma de desarrollo sustentable¹ a partir del cual se incorpora a la noción de desarrollo el medio ambiente, propiciando un enfoque integral del mismo. Si bien no existe consenso acerca del significado de desarrollo sustentable ya que existen múltiples definiciones, todas coinciden en que para lograrlo las medidas a considerar deberán ser económicamente viables, ecológicamente sustentables y socialmente equitativas (Puig & Olguín, 2011). Desde entonces, el desarrollo sustentable oficia como concepto ordenador a partir del cual se diseñan las políticas ambientales, la legislación y la administración del ambiente (Escorihuela, 2011: 329).

Uno de los elementos constitutivos del ambiente son los recursos naturales y un recurso natural de suma importancia con funciones económicas, sociales y ambientales es el agua. El agua es fundamental para todos los aspectos de la vida, ya que todos los sistemas biológicos dependen invariablemente de ella para su existencia. En este sentido, dicho recurso resulta indispensable para la salud y el bienestar humanos, a tal punto de haber sido reconocido como un derecho humano por la Organización de las Naciones Unidas². La gestión ambiental del agua con su multidimensionalidad y transversalidad constituye un eje ineludible a tener en consideración en pos de alcanzar un desarrollo sustentable.

Si bien aproximadamente el 70% de nuestro planeta está cubierto por agua, resulta relevante analizar las características de su distribución ya que cerca del 96,5% se encuentra en los océanos,

¹ Cabe aclarar que si bien parte de la literatura especializada reconoce diferencias entre el concepto de desarrollo sustentable y el de desarrollo sostenible, en el presente trabajo hemos optado por tomarlos como sinónimos.

² El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

mientras que el resto se reparte de la siguiente forma: glaciares y casquetes polares 1,7%, agua subterránea salina 0,93%, agua subterránea dulce 0,76%, ríos, lagos y lagunas 0,01% (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2017: 43). Si además reparamos en el hecho de la disparidad de la distribución geográfica de las fuentes de agua dulce (las únicas que resultan aptas para el consumo humano), podemos apreciar que es un recurso muy escaso, limitado y sumamente valioso. Por otro lado, como señala el Informe del Estado del Ambiente 2016, a lo largo del último siglo a escala global se constata que el uso y consumo de agua creció a un ritmo dos veces superior al de la tasa de crecimiento de la población, por lo que el aumento de la demanda de agua no sólo se atribuye al crecimiento demográfico, sino que está asociado también a la mejora en el nivel de vida de algunos segmentos sociales, así como a las modificaciones en los patrones de producción y consumo. Este escenario de potencial escasez de agua dulce ha llevado a muchos especialistas a hablar de una crisis del agua; sin embargo, tal escasez es relativa porque depende de los usos y de su disponibilidad en cantidad y calidad, así como de las condiciones sociales y de las relaciones que determinan su acceso en sus diferentes niveles: local, regional y mundial (Ferro, 2015: 38). En este sentido, la crisis del agua sería, fundamentalmente, la crisis de su gobernanza en alusión a los diversos niveles de su gestión (local, nacional, regional, global) y a los actores involucrados (públicos, privados, ONGs y la ciudadanía). Por lo cual, uno de los desafíos ineludibles para los gobiernos consiste en crear las capacidades para una gestión ordenada y sostenible del agua.

En nuestro país, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 dentro del novedoso capítulo denominado “Nuevos derechos y garantías” se incorpora en su artículo 41 la dimensión ambiental haciendo referencia al concepto de desarrollo sustentable ya que consagra el derecho a “disponer de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...)”. Asimismo, establece la necesidad de preservarlo y la obligación de recomponer el daño que se le ocasione. Por otro lado, instituye un nuevo reparto de

competencias entre la Nación y las provincias. En este sentido, si bien el dominio originario de los recursos naturales está en manos de las provincias conforme lo establece el art. 124 de la Constitución, le corresponde a la nación dictar las leyes de presupuestos mínimos³ o umbrales básicos de protección ambiental y a las provincias dictar las normas complementarias. En consecuencia, la tutela ambiental en nuestro país de organización federal es un desafío común compartido entre ambos niveles de gobierno.

En este sentido, la cuestión ambiental en general y la del agua en particular, desafía la gestión interjurisdiccional en tanto y en cuanto la geografía de los recursos naturales en raras ocasiones respeta los límites políticos que separan localidades, provincias y países. Por lo tanto, estas problemáticas ponen en cuestión la capacidad de acción coordinada entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales e incluso entre diferentes gobiernos nacionales, como bien señala Merlinsky (2009: 10).

Paralelamente a la incorporación de la protección ambiental en nuestro sistema jurídico y político, así como a la difusión del paradigma de desarrollo sustentable, durante la década de los noventa a partir de una serie de transformaciones estructurales tanto en el plano económico, como político y social, Argentina verá modificado su esquema de distribución funcional y territorial de poder.

En el marco de la crisis del Estado de Bienestar y de las políticas del “Consenso de Washington”, se lleva a cabo un proceso de reforma del Estado y se procede a la reducción del mismo, tanto en su tamaño como en su funcionalidad. En este contexto, se produjo un proceso de descentralización donde el gobierno central delegó una serie de competencias hacia el segundo nivel de gobierno, entre estas responsabilidades delegadas a las provincias podemos mencionar la educación, la salud, la seguridad social y la seguridad pública, entre otras. Sin embargo, este proceso de delegación de competencias no se agota en la relación nación-provincias. Con el paso

³ Por presupuestos mínimos se entiende normas de base, umbral, comunes -en el sentido que constituyen un denominador común-, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un “piso inderogable” (Nonna, Dentone & Waitzman, 2011: 6).

de los años, como señala Completa (2015: 359), este proceso de transferencia funcional y de competencias siguió avanzando hacia los gobiernos locales, con una clara preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. Al respecto, en temas como promoción económica, desarrollo social, salud, seguridad y medio ambiente las provincias promovieron la transferencia de responsabilidades hacia los municipios (Abal Medina, 2008). De esta manera, los municipios se vieron obligados a asumir las nuevas funciones casi con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su rol consistía en ser un mero proveedor de servicios públicos esenciales.

Ante este escenario caracterizado por un complejo sistema de responsabilidades donde ninguna política pública o responsabilidad de un nivel va a poder ejecutarse materialmente fuera del ámbito territorial de los otros dos niveles, como afirma Abal Medina (2008), cobra especial relevancia articular la gestión pública correspondiente a las unidades políticas de los distintos órdenes estatales generando mecanismos de coordinación intergubernamental. En este contexto, como señala Sulbrandt et al. (2001) se ha extendido con gran fuerza en el sector público la conformación de redes intergubernamentales e interorganizacionales para el diseño y la implementación de políticas públicas y programas. Una de las formas de estos arreglos de gestión se refiere a las redes a niveles intermunicipales. En este sentido, dado que el ámbito de resolución de las problemáticas incluidas en esta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, a partir de la década de los 90 emerge la cooperación intermunicipal como una alternativa concreta para administrar las nuevas competencias delegadas, y promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales.

Las fórmulas asociativas han sido diversas pero, a través de ellas, los municipios han creado espacios de carácter voluntario que les han permitido, entre otras cosas, gestionar acciones para apoyarse unos a otros, compartir experiencias, asesorarse técnicamente, coordinar la ejecución de programas y/o proyectos, prestar servicios públicos, juntarse para enfrentar problemas

comunes de escala intercomunal, agruparse para negociar con gobiernos regionales y locales o con privados. En este sentido, las redes intermunicipales como sostiene Fagúndez (2005) se erigen como nueva modalidad de gestión de carácter horizontal, no jerárquico, a través de la planificación, ejecución y control en conjunto de determinadas políticas o programas.

Estos tipos de gestión coordinada encuentran un espacio sumamente propicio para desenvolverse en todas aquellas áreas en las que existen competencias concurrentes, como es el caso de las políticas ambientales en general y las del recurso agua en particular.

En este marco, motiva la presente investigación, por un lado, la actual relevancia en la agenda pública de las cuestiones ambientales en general así como del recurso agua en particular, las cuales dadas sus características desafían las divisiones político administrativas y para su resolución requieren de la intervención coordinada de todos los actores involucrados, no sólo públicos sino también privados, ONGs y la ciudadanía en general. Y, por el otro, la difusión del modelo de redes intergubernamentales, un tipo especial de ellas, las intermunicipales para el diseño y la implementación de políticas públicas y programas.

Concretamente, esta investigación se propone estudiar, a partir de un enfoque exploratorio-descriptivo, la aplicación de un arreglo institucional en particular, más concretamente, el modelo de red intermunicipal para la gestión ambiental del agua. A partir del estudio de caso, con un fin instrumental (Stake, 1995), nos proponemos identificar las capacidades institucionales de este arreglo institucional para la gestión ambiental del agua, más específicamente, el monitoreo de su calidad. Conocer el estado general de un cuerpo de agua, constituye un instrumento fundamental de gestión, para la toma de decisiones, el diseño y la implementación de políticas tendientes a la protección ambiental del recurso. Para ello, estudiaremos una iniciativa que se desarrolla en un río de carácter transfronterizo, el Río de la Plata, cuya gestión ambiental involucra a actores de tres niveles de gobierno distintos con la consecuente necesidad de coordinación y articulación que ello supone.

El Río de la Plata se constituye como el umbral en el Océano Atlántico de la segunda cuenca fluvial de América del Sur (luego de la del Amazonas) y la cuarta del mundo, la Cuenca del Plata, de 3.100.000 km² de extensión.⁴ A orillas de dicho río, más precisamente en lo que se denomina su Franja Costera Sur, se concentra uno de los aglomerados urbanos más importantes de la región, tanto en términos poblacionales como de actividad económica. Nos referimos al Gran Buenos Aires⁵ y Gran La Plata⁶ el cual nuclea aproximadamente el 34% de la población argentina (alrededor de unos 15 millones de habitantes)⁷ y donde se desarrolla una variedad de actividades económicas que representan aproximadamente el 58% del valor total del PBI argentino (FREPLATA, 2004: 18), al concentrar la mayor parte de las actividades industriales y de servicios del país. Representando también la cabecera de importantes redes de transporte y de comunicación. Asimismo, el Río de la Plata es, por un lado, la principal fuente de agua potable de dicho aglomerado, y, al mismo tiempo, el cuerpo receptor de sus efluentes industriales y cloacales, mayoritariamente sin tratamiento previo.

En esta área se evidencia una compleja dinámica socioeconómica que genera procesos acumulativos de degradación ambiental en cuencas interiores tributarias al Río de la Plata y áreas costeras, lo cual se ve reflejado en la disminución de la calidad del agua, la alteración de hábitats y la disminución de la biodiversidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2017: 81).

A partir de lo anterior se puede comprender la importancia que tiene no sólo para la salud de los habitantes de la cuenca sino también para la integridad ecosistémica en general (al desembocar

⁴ Esta Cuenca a su vez está integrada por las subcuencas de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay.

⁵ El Gran Buenos Aires (GBA) está conformado por la CABA y los 24 Partidos del Gran Buenos Aires, aquellos que conforman las dos primeras coronas de la conurbación y con los que forma un gran conjunto urbano. Los 24 partidos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López (INDEC, 2003). Población estimada por el INDEC a julio de 2018 14.087.751 de habitantes (https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119)

⁶ Conglomerado urbano conformado por los municipios de La Plata, Ensenada y Berisso, población estimada al 1ro de julio de 2018: 859.666

(https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119)

⁷ Según proyecciones del INDEC en función de la población estimada para julio 2018: 44.494.502 de habitantes <https://www.indec.gob.ar/bajarPublicacion.asp?idc=311AD3F774EACF4A2686A740C5AA46F116C4F64FEC68D3D1CF4CB2DFD14F3A6E0D21D98F2881FA7>

las aguas del Río de la Plata en el frente marítimo el cual constituye una de las zonas de mayor productividad biológica del mar argentino) preservar la calidad de sus aguas. En este sentido, conocer el estado del recurso, en especial, lo relativo a la calidad del mismo, resulta de suma importancia para una gestión ambiental del río a los efectos de contar con la información necesaria para la toma de decisiones.

En el marco del Proyecto PNUD/GEF⁸ (RLA/99/G31) “Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats (FREPLATA)”⁹ atento a la escasez de datos y a la necesidad de contar con información, en el año 2004 fue puesta en funcionamiento una red de monitoreo de calidad de aguas, conformada por los municipios costeros de Argentina y Uruguay con costa sobre el Río de la Plata, denominada Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales (RIIGLO). Entre sus actividades principales destacaba efectuar el seguimiento sistemático y coordinado de la calidad de agua de ambas costas del Río de la Plata, a partir de la toma simultánea de muestras y su posterior análisis de laboratorio. Una vez finalizado dicho proyecto, a partir del 2012 se retomaron las actividades de la red en el marco del Proyecto "Reducción y Prevención de la Contaminación de Origen Terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de Freplata" (FREPLATA II) continuación del anterior. Dicha red si bien ha sufrido ciertos cambios desde su origen (principalmente ha perdido su carácter binacional) continúa existiendo en la actualidad y fue adoptada como estrategia de la actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable para el monitoreo periódico de la calidad del agua de las costas de la Franja Costera Sur del Río de la

⁸ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, en inglés Global Environment Facility –GEF-) es una asociación de 18 entes (agencias de la ONU, bancos multilaterales de desarrollo, entidades nacionales y ONGs internacionales) que trabaja con 183 países para abordar problemas medioambientales, tanto a través de instituciones internacionales como de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

⁹ Ejecutado por la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), y financiado con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). FREPLATA se componía de tres elementos fundamentales: el Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT), el Programa de Acción Estratégica (PAE), y un conjunto de actividades de fortalecimiento y apoyo para la instrumentación de este último. Más adelante nos explayaremos sobre las características de este proyecto.

Plata¹⁰. El período de análisis seleccionado abarca los años comprendidos entre 2016 y 2018. Cabe señalar que en diciembre de 2014 finaliza FREPLATA II por lo que a partir de entonces la red deja de contar con el apoyo de un proyecto de financiamiento externo que tenía entre sus objetivos la consolidación y fortalecimiento de la RIIGLO. Por otro lado, en 2015 se llevaron a cabo los comicios presidenciales por lo que se caracteriza por ser un año de “transición” dado el impacto generado en muchas de las actividades estatales en especial al haberse producido un cambio en el partido gobernante tanto a nivel del poder ejecutivo nacional como del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es a partir de entonces, principios de 2016 una vez asumidas nuevas las autoridades, que resulta de interés analizar la iniciativa bajo estudio en tanto acción gubernamental adoptada por la máxima autoridad ambiental a nivel nacional en conjunto con los gobiernos locales costeros de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, buscando responder las preguntas que siguen a continuación.

Para la elaboración de la presente tesis se realizó un análisis cualitativo de fuentes documentales primarias y secundarias, complementado con un trabajo de campo, consistente en entrevistas a informantes clave y cuestionarios semi estructurados -como será establecido más adelante en el apartado correspondiente a la estrategia metodológica-.

Preguntas de investigación

En virtud de lo expuesto anteriormente, los interrogantes que guían el presente trabajo son los siguientes:

- ✓ ¿Cuáles son las particularidades de las cuestiones ambientales, y del recurso agua y su gestión en especial?

¹⁰ La Franja Costera Sur del Río de la Plata se encuentra ubicada en la margen del Río de la Plata interior y medio correspondiente a la República Argentina, se extiende entre los municipios de San Fernando (desembocadura del Río Luján) y la Ciudad de Magdalena, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y corresponde a la región del Río de la Plata con mayor desarrollo urbano e industrial.

- ✓ ¿Qué características posee el arreglo institucional de redes intermunicipales en nuestro país?
- ✓ ¿Cuál es el marco jurídico (normativo e institucional) relativo a la protección ambiental del Río de la Plata dentro del cual se inscribe la iniciativa de la RIIGLO?
- ✓ ¿Es el modelo de gestión en red adecuado para abordar la gestión ambiental del agua, dadas las características de la temática y de la estructura federal de nuestro país?
- ✓ ¿Cuáles son las capacidades institucionales de la red para el logro de sus objetivos propuestos?

Objetivos

En función de las preguntas reseñadas anteriormente, la presente investigación se propone perseguir los siguientes objetivos general y específicos.

Objetivo General

Analizar el modelo de red intermunicipal aplicado a un instrumento para la gestión ambiental del agua, el monitoreo de la calidad de aguas, a partir del estudio de la iniciativa denominada Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales (RIIGLO) en el período 2016-2018 en la Franja Costera Sur del Río de la Plata.

Objetivos específicos

- Analizar las particularidades de las cuestiones ambientales y del recurso agua en particular.

- Describir las principales características de los procesos de asociativismo intermunicipal en nuestro país, e identificar las principales modalidades que adquieren los mismos.
- Relevar el marco jurídico (normativo e institucional, en los distintos niveles – internacional, nacional y local) en miras de comprender el contexto dentro del cual se inscribe la iniciativa de la RIIGLO.
- Analizar la medida en que el modelo de gestión en red es adecuado para el monitoreo de calidad de agua.
- Identificar y describir las capacidades institucionales de la RIIGLO para la consecución de sus objetivos propuestos.
- Sugerir recomendaciones de acción orientadas a mejorar el diseño de las redes intermunicipales.

Estrategia metodológica

La estrategia de investigación utilizada será un estudio de caso de tipo investigativo exploratorio y descriptivo simple con un enfoque cualitativo instrumental (Stake, 1995). Ello se debe a que se buscará obtener una primera aproximación al tema y conocerlo en particular a través de su examen y caracterización, analizando un solo caso y enfatizando la comprensión del mismo y, en la medida de lo posible, de cuestiones más amplias que lo rodean. No se pretenderá que los resultados sean representativos de un universo mayor ni realizar generalizaciones, sino que se intentará brindar ideas acerca del problema en cuestión. Con el propósito de cumplir los objetivos planteados y en el marco del enfoque metodológico propuesto, para el desarrollo de este estudio se realizará un análisis cualitativo de fuentes documentales primarias y secundarias, complementado con entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Para relevar cuestiones relativas al marco jurídico para la protección ambiental del Río de la

Plata se realizó una revisión exhaustiva de la normativa correspondiente a todos los niveles de análisis identificados. Para el nivel internacional se identificaron instrumentos normativos tanto los vinculantes como los de derecho blando. Para el nivel nacional se relevó y sistematizó la legislación de los tres niveles involucrados: leyes, decretos y resoluciones de organismos públicos nacionales, de la Provincia de Buenos Aires y la CABA.

A los efectos de analizar los antecedentes de la RIIGLO, vale decir, los dos Proyectos FREPLATA y FREPLATA II, se relevaron y examinaron: los documentos de proyecto, informes de consultoría, las evaluaciones de dichos proyectos, gacetillas de prensa, entre otros.

Para el análisis de la red durante el período de estudio seleccionado se relevaron gacetillas de prensa e información institucional de la SGayDS. Dicha información fue complementada con entrevistas semiestructuradas a informantes clave (representantes de los gobiernos municipales ante la RIIGLO, representantes del Gobierno de la CABA, asesores técnicos y funcionarios de la SGayDS), gracias a las cuales fue posible reconstruir la evolución de la RIIGLO e identificar sus principales características, así como las actividades y productos realizados. Las mismas, además, permitieron identificar y describir los objetivos de la red y han facilitado el conocimiento sobre el funcionamiento efectivo de la misma brindando información fundamental para comprender los principales componentes de las dimensiones de capacidad institucional propuestas, en especial la relativa a cuestiones organizacionales (la estructura organizacional, el proceso de toma de decisiones, los recursos humanos y sus capacidades individuales, los recursos de equipamiento e infraestructura, y el mecanismo de financiamiento). En este aspecto, las entrevistas realizadas han sido de gran aporte dado que permitieron recabar información no registrada y acceder a la misma desde la perspectiva de los actores. La elección de la tipología semiestructurada obedece a que ofrecen un grado aceptable de flexibilidad y al mismo tiempo mantienen la suficiente uniformidad para alcanzar interpretaciones acordes con los propósitos del presente estudio.

Esquema de organización del trabajo

La presente tesis consta de cinco capítulos incluyendo la conclusión. El capítulo 1 se dedica a la base teórica y conceptual de la investigación. Primeramente, a modo introductorio se realiza un breve recorrido sobre la incorporación de la temática ambiental en la agenda pública internacional. Luego se revisa el paradigma de desarrollo sustentable y los cambios que implica para el abordaje de las problemáticas ambientales. Seguidamente, haremos mención a las características específicas del recurso agua y la evolución de las políticas para su gestión. Continuamos con el abordaje de diversos cuerpos de teoría relevantes para el estudio, entre los que se destacan los estudios sobre gobernanza en general y gobernanza del agua en particular, las redes de políticas o *policy networks* para luego profundizar sobre las redes intermunicipales, donde se identificarán las características de las mismas y las distintas tipologías existentes en nuestro país. Por último, se hará mención a una parte de la literatura referida a las capacidades estatales, haciendo hincapié en aquellos enfoques relevantes para el desarrollo de un marco conceptual que permita analizar las capacidades institucionales de la red bajo estudio.

En el capítulo 2 se realiza un análisis detallado del marco jurídico, tanto normativo como institucional, del área de estudio relativa a la protección ambiental del Río de la Plata en tanto conforma el conjunto de reglas de juego que define y limita las posibilidades de acción de la iniciativa bajo estudio. Para ello, comenzaremos definiendo lo que entendemos por marco jurídico señalando sus principales características, luego procederemos al estudio de los dos componentes del marco jurídico: el normativo y el institucional. Empezaremos por el normativo, distinguiendo entre los instrumentos del nivel internacional (al tratarse de un río transfronterizo), y los del nivel nacional. A su vez, para el análisis de este nivel haremos un estudio pormenorizado de la normativa correspondiente a las jurisdicciones con injerencia en el área de estudio, a saber, el nivel nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, continuaremos el capítulo detallando en todos los niveles y subniveles bajo análisis el

componente institucional que deriva del denso entramado normativo reseñado. Para cerrar, realizaremos una breve conclusión sobre los principales aspectos reseñados.

El capítulo 3 presenta el caso de estudio, para lo cual se realiza una periodización que permitirá reconocer los aspectos más relevantes, así como las actividades y productos realizados durante cada una de las etapas identificadas. En este sentido, para arribar a un acabado entendimiento sobre la experiencia de la RIIGLO actual resulta relevante identificar el origen de la iniciativa, así como las características que la misma fue adoptando en sus distintas etapas. Luego procederemos a describir la red durante el período de estudio, señalando los objetivos de la misma, los miembros y las actividades principales. Cerraremos el capítulo con un breve resumen sobre los resultados de las mediciones correspondientes al 2018.

El capítulo 4 consiste en la aplicación de los conceptos y marcos teóricos presentados en el capítulo 1. En este sentido, se enfoca en el análisis aplicado a dos cuestiones, por un lado, analizar el caso bajo estudio a partir de su evolución en el tiempo y en función del enfoque de redes intergubernamentales y, por el otro, identificar y describir las principales capacidades institucionales de la RIIGLO.

El capítulo 5 presenta las conclusiones del trabajo, las cuales intentan responder las preguntas de investigación y objetivos planteados, así como trazar posibles líneas de investigación a futuro.

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL


En primer lugar, se hace una breve alusión a los fenómenos que dan lugar a la crisis ambiental y a su incorporación en la agenda pública internacional, haciendo mención a su impacto en las ciencias sociales, particularmente en el campo de la sociología y su interrelación con las ciencias naturales. Luego se revisan algunos autores que analizan y problematizan el paradigma de desarrollo sustentable, haciendo hincapié en los cambios en el abordaje de las problemáticas ambientales hacia una perspectiva holística e integral. Posteriormente, haremos mención a las características específicas del recurso agua y a la evolución de las políticas orientadas a dicha cuestión a lo largo del tiempo, y a su actual abordaje integral y multisectorial.

Luego nos detendremos en el concepto de gobernanza (*governance*) el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas (Zurbriggen, 2011), presentando los principales conceptos, enfoques y debates en torno al tema. Después nos abocaremos a los aspectos particulares de la gobernanza del agua abarcando tanto la gestión del agua como recurso natural así como el uso del agua para fines sociales o productivos (Rogers & W. Hall, 2003; Rovere, 2006).

Posteriormente, el análisis se enfoca en las principales perspectivas en torno a las redes de políticas y las redes intergubernamentales en particular. Para ello haremos una breve mención a las características del federalismo argentino, especialmente luego del proceso de descentralización acaecido en los años 90 y el complejo entramado de responsabilidades que quedó configurado a partir de entonces, determinando la importancia de la coordinación intergubernamental. En efecto, el concurso de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) en las etapas de las políticas públicas (fundamentalmente, en el diseño, la implementación y la evaluación de las mismas) se presenta como un requisito insoslayable (Abal

Medina, 2008).

Seguidamente, se profundizará sobre las redes intermunicipales, donde se identificarán las características de las mismas y las distintas tipologías existentes. Por último, se hará mención a una parte de la literatura referida a las capacidades estatales, haciendo hincapié en aquellos enfoques relevantes para el desarrollo de un marco conceptual que permita analizar las capacidades institucionales de la red bajo estudio, las que incluyen actores de distintos niveles de gobierno con diferentes intereses, objetivos y recursos. Cabe en este punto aclarar que, la presente investigación no procura ahondar en las diversas formas de abordar el concepto de las capacidades, sino acercarse a una definición que sea adecuada para el objetivo del estudio establecido.



1.1. A modo introductorio: Un breve recorrido sobre la irrupción de la cuestión ambiental, sus impactos en la sociología y su incorporación en la agenda pública internacional

A partir de mediados del siglo XX la comunidad científica empieza a alertar sobre los límites del modelo de desarrollo económico basado en un aprovechamiento insustentable de los bienes y servicios ambientales provistos por el planeta. Desde 1950 se aceleran de forma exponencial los indicadores sobre consumo de recursos primarios, utilización de energía, crecimiento demográfico, actividad económica y deterioro de la biosfera, a tal punto que especialistas denominan a esta época “la gran aceleración” (Steffen et. al., 2015). En particular, la difusión de hallazgos empíricos sobre el deterioro creciente del entorno natural generado por la acción antrópica, su difusión por parte de científicos comprometidos con la defensa del medio ambiente y el surgimiento de un movimiento ecologista, son algunos de los factores que favorecen la percepción de una crisis ambiental y su incorporación en la agenda pública.

Al mismo tiempo, la crisis del medio ambiente, por su carácter inédito, concita nuevos desafíos teóricos y metodológicos a las ciencias sociales. En particular, la tematización de los problemas ecológicos hasta entonces era un campo poco explorado por la sociología. Sin embargo, rápidamente proliferaron sendos estudios dando surgimiento a mediados de la década de 1970 a la denominada sociología ambiental y a partir de entonces el sistema social empieza a ser estudiado en relación con su entorno. Se inaugura una etapa en la que lo ambiental no puede reducirse a un problema demográfico, tecnológico o económico (Ferro, 2015: 25). En este sentido, la cuestión ambiental surge como resultado de un proceso histórico de selección de riesgos, cuando determinados actores sociales a través de un proceso de mediación selectiva incorporaron a su discurso la demanda de un ambiente sano (Azuela, 2006)¹¹. Sin embargo, no se trata de un proceso lineal dado que los problemas ambientales son socialmente construidos.

En este punto, cabe hacer una sucinta alusión a los aportes del sociólogo Ulrich Beck (2002) para quien la modernización ha dado un nuevo giro y estaríamos viviendo en una sociedad del riesgo, donde la actual crisis ambiental pone en peligro nada menos que la supervivencia de la especie humana. Uno de los puntos de partida del trabajo de Beck es la constatación de la existencia de riesgos asociados al desarrollo tecnológico, que dan lugar a nuevos dilemas en las sociedades contemporáneas. A su entender, los medios tecnológicos a nuestro alcance podrán reducir esos riesgos, pero nunca podrán eliminarlos (Azuela, 2006: 37). Según el autor, las instituciones heredadas de la sociedad industrial (sobre todo la ciencia y el derecho) son insuficientes para hacerse cargo de esos riesgos, los cuales incluyen a los que solemos clasificar como problemas ambientales, junto con otros derivados de un desarrollo tecnológico que parece crecer librado a su propia lógica, llena de contradicciones y paradojas. Una característica

¹¹ Siguiendo lo establecido por Azuela (2006: 26), “En el fondo no se trata más que de afirmar dos cosas: primero, que las sociedades humanas sólo pueden reaccionar a lo que llamamos problemas ambientales a través de un conjunto de mediaciones simbólicas, que sería muy difícil crear o modificar a voluntad. Segundo, que cualquier cambio que queramos introducir en el modo en que transformamos la naturaleza (de un modelo depredador a un modelo sustentable) tiene que ser procesado a través de un campo social específico (el campo ambiental), en el que entran en juego las visiones y los intereses de actores y grupos sociales concretos, en una interacción que por su intensidad va colonizando campos sociales preexistentes (el jurídico, el económico....) de acuerdo con ciertos presupuestos comunes.”

relevante de estos riesgos es su carácter global, que rebasa las fronteras y las capacidades de los estados nacionales.

Como señala Ferro (2015), el conjunto de cambios culturales en la percepción de la naturaleza surgidos a partir de la década del sesenta junto a los cambios en diversas instituciones sociales, incluyendo las jurídicas, destinadas a incidir en la relación hombre-naturaleza, nos permite afirmar que nos encontramos ante la presencia de un nuevo paradigma¹². Asimismo, señala que dicho paradigma, el paradigma del desarrollo sustentable, se caracteriza por, entre otros aspectos: la consideración de la naturaleza como bien escaso y en peligro, que condiciona las posibilidades de desarrollo; lo cual da lugar a la consideración de los bienes colectivos, reconociéndolos diferentes de los individuales y otorgándoles preeminencia al limitar los derechos del individuo; e introduce la cuestión de los derechos de las generaciones futuras, así como la cuestión de la conservación de la biodiversidad.

Retomando la cuestión de la irrupción de los problemas ambientales en la agenda pública internacional, podemos apreciar cómo a partir de los años sesenta gracias a una serie de estudios empíricos sobre los impactos de las actividades humanas sobre la calidad del ambiente, a su difusión mediática y al creciente auge de los movimientos ecologistas, la cuestión ambiental va adquiriendo mayor visibilidad.

En junio de 1972, en Estocolmo, Suecia, tuvo lugar la primera conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales. Conocida también como Cumbre de la Tierra, en ella se discutió la responsabilidad de la humanidad frente al medio, natural y humano, así como la necesidad de un uso adecuado de los recursos. A partir de entonces, se suceden una serie de conferencias y eventos internacionales, especialmente en el marco de las Naciones Unidas, donde la temática ambiental es abordada como tema prioritario y comienza el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental a nivel internacional.

¹² Siguiendo al mismo autor, cabe destacar que el paradigma anterior al ambiental es el dominial, el cual se extiende desde el Derecho Romano hasta mediados del siglo XX, y en el que los objetos naturales como la tierra o el agua cumplen una función absolutamente pasiva (Ferro, 2015: 36).

A continuación, haremos un breve recorrido por las más relevantes y aquellas que tuvieron su impacto en el sistema normativo de nuestro país, el cual será abordado en el capítulo siguiente donde realizaremos un análisis detallado sobre el marco jurídico relativo a la protección ambiental del Río de la Plata. En este punto, cabe realizar una aclaración sobre las dos formas de instrumentos jurídicos reconocidos por el derecho público internacional: los tratados que establecen obligaciones internacionales (normas vinculantes) y los instrumentos no vinculantes que no establecen obligaciones (derecho blando). Esta distinción entre acuerdos vinculantes y no vinculantes, según lo señala Orellana (2014) no significa que solamente los tratados sean relevantes para la operación del derecho internacional público. La característica principal de un instrumento no vinculante es que en sí mismo no establece obligaciones legales internacionales propiamente tales. No obstante ello, esto no significa que carezca de relevancia jurídica en el orden normativo internacional. Por ejemplo, una resolución que adopta una declaración internacional es un instrumento no vinculante; pero los principios contenidos en esa declaración pueden desempeñar un papel importante o incluso decisivo en la práctica de los Estados (Orellana, 2014: 8).

En diciembre de 1983, en virtud de la resolución 38/161 de la Asamblea General fue creada una comisión especial, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, con la finalidad de “proponer estrategias ambientales a largo plazo para lograr el desarrollo sostenible para el año 2000 y más allá”. A fines de la década de los ochenta, más precisamente en 1987, dicha Comisión presentó un informe basado en el trabajo de cuatro años, *Our Common Future*, también conocido como Informe Brundtland (según el apellido de la presidenta de la Comisión). Esta obra constituye un hito en materia ambiental ya que en ella se advertía que la humanidad debía cambiar sus modos de vida para evitar llegar a niveles de degradación ecológica inaceptables. Principalmente se introduce el concepto de desarrollo sustentable definido como aquel desarrollo “que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión

Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987: 16). El desarrollo sustentable, pone en cuestión los modelos de desarrollo vigentes para aquel entonces, exigiendo que el tamaño y el crecimiento de la población sean acordes con la aptitud de producción de los ecosistemas, en un proceso de cambio dinámico que tiende a la justicia intergeneracional. Se evidencia que existe una interdependencia mutua entre el ecosistema y el sistema socioeconómico que exige una mutua adaptación de ambos.

Paulatinamente, las críticas al modelo de desarrollo imperante resultarán en una reconceptualización de la naturaleza y se instalarán los conceptos de medio ambiente¹³ y desarrollo sustentable (del Valle Díaz, 2006). En este sentido, la noción de ambiente o medio humano, concepto dinámico en constante evolución, lleva hacia una perspectiva holística e integradora para captar las complejas relaciones entre el espacio y la sociedad. En este sentido, los elementos ambientales son los recursos naturales, los culturales y las alteraciones que se producen en el medio de origen natural o de origen antrópico.

La difusión del concepto del desarrollo sustentable se extendió durante la década de 1990 y propició un enfoque integral del medio ambiente. De este modo, el desarrollo sustentable aparece como un concepto ordenador aplicable a las políticas ambientales, a la legislación y a la administración del ambiente (Escorihuela, 2011: 329). En este punto, cabe destacar que no existe consenso acerca del significado de desarrollo sustentable ya que existen más de cien definiciones. Sin embargo, las múltiples interpretaciones coinciden en que, para lograrlo, las medidas a considerar deberán ser económicamente viables, ecológicamente sustentables y socialmente equitativas (Puig & Olguín, 2011: 84). De esta forma, se alza como alternativa al concepto clásico de desarrollo y se basa en tres dimensiones: la económica, la ambiental y la social.

¹³ La acepción más ampliamente consensuada del término ambiente en la actualidad evoluciona desde concebir a los elementos físicos, químicos y biológicos, que rodean a los seres vivos espacialmente, hasta involucrar las condiciones socioculturales y la sucesión del tiempo, que comprometen el entorno de los seres vivos y las actividades humanas, considerando central los efectos de sus interrelaciones sobre la vida.

En junio de 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro una nueva Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), denominada Segunda Cumbre de la Tierra, donde se aprueba el Programa XXI de la ONU, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de principios relativos a los bosques. El Programa o también denominado Agenda 21, es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la ONU y los gobiernos de sus estados miembros en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. Se refuerza la noción de desarrollo sostenible y entre sus principios proclama que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Por otro lado, en septiembre del año 2000 en la Ciudad de Nueva York tuvo lugar la denominada Cumbre del Milenio donde los 189 países miembro de la ONU acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), siendo el año 2015 la fecha límite para conseguirlos.

Finalmente en el 2012, en Río+20, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que se enfocó en la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible. Entre las numerosas medidas, los Estados Miembros acordaron iniciar un proceso para desarrollar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los cuales debían basarse en los ODM y deberían converger con la agenda de desarrollo post-2015 a ser alcanzados en el 2030. De esta forma, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en septiembre de 2015 en Nueva York, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dentro de la cual se incluyó el conjunto de 17 ODS para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. A partir de la

lectura de los mismos, se puede observar cómo la dimensión ambiental recorre transversalmente la mayoría de los objetivos planteados, algunos de modo directo y otros indirecto¹⁴.

En la sección siguiente analizaremos el impacto de estos acontecimientos en lo que hace a la gestión del recurso agua en particular, la cual sufre modificaciones con el cambio de paradigma de desarrollo. Asimismo, haremos referencia a cómo fue incorporada en estos eventos y declaraciones la cuestión del agua, ya que la forma de gestionar dicho recurso es determinante para la consecución tanto de la mayoría de los ODM como de los ODS.

1.2. Algunas consideraciones sobre el recurso agua y su incorporación en la agenda internacional

Como mencionáramos en la Introducción el agua es un recurso natural renovable de suma importancia con funciones económicas, sociales y ambientales. El agua se requiere en cantidad y calidad adecuadas para la vida y salud humana, sus actividades, la conservación de la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas. En síntesis, “se trata de un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente” (Jouravlev, 2003: 7).

Debemos considerar que el agua, como señala Jouravlev (2003), tiene una serie de características particulares que la diferencian del resto de los recursos naturales. En ese sentido, el autor destaca las siguientes:

- movilidad e incertidumbre, atributos que dificultan el establecimiento, definición y aplicación de los derechos de propiedad;
- economía de escala, particularmente en su almacenamiento, transporte y distribución;

¹⁴ Para más información sobre los ODS cfr. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> [consultado en septiembre 2018]

- diversidad de usos, muchos de los cuales son generadores de rivalidad entre los usuarios (por ejemplo, el riego, el consumo humano o el uso industrial);
- interdependencia general de los usuarios, debido a que el agua es captada para su aprovechamiento en un punto y devuelta en otro en un tiempo diferente y con la calidad alterada;
- naturaleza unidireccional y asimétrica de las interrelaciones e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en un sistema hídrico integrado, hecho que condiciona las posibilidades de lograr un uso económicamente óptimo, socialmente justo y ambientalmente sustentable solo partir de la negociación entre usuarios privados.

Asimismo, como señala Isuani (2010: 4) “la diversidad de usos a los que está sometida el agua (tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación (...)” en las problemáticas que la afectan -como ser la degradación de su calidad y su consumo excesivo, principalmente- tanto en sus causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores se destacan el Estado (nacional, provincial y municipal), las industrias, las explotaciones agrícola-ganaderas, las empresas de servicios, ONGs y la ciudadanía, entre otros.

En este punto también es importante recordar que la cuestión ambiental en general y la del agua en particular, desafía la gestión interjurisdiccional, en tanto y en cuanto la geografía de los recursos naturales muy ocasionalmente respeta los límites políticos que separan localidades, provincias y países. Por esta razón, estos conflictos “ponen en cuestión la capacidad de acción coordinada entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales e incluso entre diferentes gobiernos nacionales”, como bien señala Merlinsky (2008: 10).

En cuanto a los impactos de los procesos analizados previamente, en especial a partir del surgimiento del nuevo paradigma ambiental de desarrollo sustentable, estos enfoques suponen la necesidad de generar una nueva cultura del agua, donde se establece que la explotación de los

recursos hídricos tiene límites. Por ello, se debe compatibilizar e integrar la política hídrica con la planificación para el desarrollo, adoptando un criterio integral del manejo del agua (Ferro, 2015: 105).

Con los Principios de Dublín de la Conferencia Internacional del Agua y el Ambiente de 1992, y el Capítulo XVIII de la Agenda 21 de la CNUMAD¹⁵, se afianza el concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). La Asociación Mundial por el Agua o GWP (por sus siglas en inglés, Global Water Partnership) la define como:

“...un proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”¹⁶

Se concibe al agua como: 1) un recurso vital para la vida humana, 2) cuya disponibilidad es limitada y 3) cuyo uso debe ser reconocido como un bien con valor económico. Para su gestión, se proponen distintos principios de política hídrica, los cuales pueden ser sintetizados según Gutiérrez (2011) en tres términos: integralidad, descentralización y participación. “De todo ello se deriva la centralidad de la cuenca hídrica como unidad territorial más adecuada para la gestión del agua y de las organizaciones de cuenca como los espacios privilegiados para desarrollar esa gestión” (Gutiérrez, 2011: 1). La GIRH ha sido internacionalmente aceptada como un medio para garantizar una gestión equitativa, económicamente racional y ambientalmente sostenible de los recursos hídricos y la provisión de agua.

La cuestión del agua, desde entonces, “se encuentra presente en la mayoría de los eventos sobre aspectos sociales y económicos, como la reducción de la pobreza, el cuidado de la salud, la

¹⁵ El capítulo 18, se refiere a la “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm> [consultado en septiembre de 2018]

¹⁶ Para más información: <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/> [consultado en septiembre de 2018]

planificación urbana, la recreación” (Ferro, 2015: 107)¹⁷. En 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Resolución 64/292 que reconoce que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”¹⁸. De esa forma, “se añade una visión humanista fundamental sobre la que debe basarse la GIRH, superando la visión economicista” (Capaldo, 2013: 2). En el enfoque precedente de gestión del agua, se había dado predominio a la dimensión económica, y se centraba en los aspectos técnico-infraestructurales con exclusión de las dimensiones social y ambiental.

Por otro lado, en la Agenda 2030 en el ODS 6 se hace mención específica a la temática del agua, al establecer la necesidad de: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.”¹⁹ Particularmente en la meta 6.3 se hace referencia a la mejora de la calidad del agua reduciendo la contaminación, y en la meta 6.5 establece la necesidad de implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

En el decurso de estos eventos, “se identifica un cambio de paradigma en la gestión y en la regulación en la que se otorga una progresiva priorización de la garantía del derecho humano al agua y el saneamiento, así como una gestión sustentable de las aguas” (Ferro, 2015: 108-109).

Estos principios de gestión integrada del agua no sólo son adoptados a nivel global sino que repercuten tanto a nivel regional como nacional. A escala regional figuran en los tratados, mandatos y acciones de órganos específicos como, por ejemplo, del Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CIC) el cual ha implementado un Programa Marco para la Gestión

¹⁷ Por ejemplo, el carácter transversal del agua se puede observar en los ODM, en prácticamente todos los problemas socio-económicos vinculados con la pobreza. En particular, el ODM 7 establece “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” y la meta programática 10, incluida dentro del mismo, se propone “reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para el 2015”. Sin embargo, una gestión adecuada del agua resulta fundamental para el cumplimiento de varios de los ODM. Para un detalle sobre la contribución de una gestión integrada de los recursos hídricos para el cumplimiento de los ODM se puede consultar, GWP Technical Committee y Muller et. al. (2005). Y también, <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml> [consultado en setiembre 2018]

¹⁸ UN, Asamblea General. Res. 64/292: El derecho humano al agua y el saneamiento, aprobada el 28/07/2010.

¹⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/> [consultado en setiembre 2018]

Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático.

Para el caso de nuestro país como veremos en el próximo capítulo, los acontecimientos de la comunidad internacional señalados anteriormente tuvieron su repercusión a nivel normativo y su consecuente traducción en dispositivos de gestión.

En lo que sigue, dadas las características del recurso agua señaladas previamente, en especial la cantidad de actores involucrados con intereses muchas veces contrapuestos, nos detendremos en el concepto de gobernanza.

1.3. Las “nuevas formas de gobernar” ante una sociedad cada vez más compleja: el concepto de gobernanza

Ante los profundos cambios acaecidos en la sociedad y los Estados, siguiendo a Peters y Pierre (2005) fundamentalmente los referidos a la complejidad social acaecida, la crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización del capital privado y la aparición de la Nueva Gestión Pública, se encuentran los orígenes de esta “nueva forma de gobernar”.

Como establece Alzate (2014) la gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social.

Desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, señala Prats i Catalá (2005) ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos

y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza.

Cabe destacar que el concepto gobernanza como bien distingue Aguilar Villanueva citado por Serna de la Garza (2010) posee una acepción descriptiva por un lado y una connotación normativa por el otro. En el primer caso el término se refiere a una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad, aludiendo a una mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas y servicios públicos, dando cuenta a la vez del surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas. Por otro lado, el término “gobernanza” también tiene una connotación normativa. Dicha acepción prescriptiva alude a la idea de que existe cierta forma apropiada, eficaz, correcta sobre cómo gobernar una sociedad determinada. En este sentido, el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de ‘buen gobierno’, ‘mejores prácticas de gobierno’, impulsadas por diversos organismos internacionales.

En resumen, el concepto de gobernanza es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales” (Serna de la Garza, 2010: 21).

En el caso de América Latina el debate académico sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido la difundida por los donantes de la cooperación internacional (Zurbriggen, 2011).

El Banco Mundial define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, se la asocia a la noción de buen gobierno, haciendo referencia a la “transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de

elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho)” (Banco Mundial, 2005: 3-7, citado por Zurbriggen, 2011).

Mientras que el PNUD (1997: 12) define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como participativa, transparente con control público, efectiva y equitativa.

En este sentido, la gobernanza es promovida como la mejor herramienta para proveer mejores servicios de infraestructura y alcanzar el desarrollo sustentable.

Cabe destacar, como bien señala Mello Sant’Anna & Villar (2015) que parte de la literatura advierte que el concepto de gobernanza es entendido de forma instrumental, con base en una visión idealizada que menosprecia las relaciones de poder y las asimetrías entre los actores.

Dadas las distintas formas de entender la gobernanza, en este trabajo nos centramos principalmente en los enfoques de gobernanza surgidos de la ciencia política y las políticas públicas, principalmente el de Mayntz (2000: 1) quien identifica que una nueva acepción de *governance* distinta a la tradicional asociada a dirección política es utilizada “para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”. Desde esa mirada, la gobernanza es entendida como una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa, caracterizada por el

hecho de que los actores públicos y privados intervienen y frecuentemente colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas en una relación equilibrada de poder.

1.3.a. La gobernanza del agua

En lo que sigue, abordamos el concepto de gobernanza del agua, ampliamente utilizado por los organismos internacionales así como en la literatura de los estudios ambientales, en general. Se sugiere la gobernanza como una herramienta alternativa para alcanzar una mejora sustantiva en los servicios sanitarios, bajo el supuesto que “no resulta posible alcanzar un manejo eficiente de los recursos del agua y los servicios sanitarios con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes” (Zurbriggen, 2011: 47).

El concepto de gobernanza del agua tiene diferentes sentidos, según las visiones y los valores de los actores que lo definen, y fundamenta diferentes proyectos y estrategias políticas, que pueden incluso ser contradictorios (Mello Sant’Anna & Villar, 2015: 56).

Como bien señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2015) el sector del agua posee unas características intrínsecas que lo hacen altamente sensible y dependiente de la gobernanza multinivel, varias de las cuales hemos mencionado previamente pero sobre las cuales resulta conveniente volver. En primer lugar, el agua vincula sectores, lugares y personas, así como escalas geográficas y temporales; asimismo, en la mayoría de casos las fronteras hidrológicas y los perímetros administrativos no coinciden. En segundo lugar, la gestión del agua dulce (superficial y subterránea), es una preocupación tanto global como local que involucra a una variedad de actores públicos, privados y sin fines de lucro en los ciclos de toma de decisiones, de políticas y de proyectos. Por otro lado, la política del agua es de por sí compleja y está estrechamente vinculada a los dominios que son fundamentales para el desarrollo, incluyendo la salud, el medio ambiente, la agricultura, la energía, el desarrollo

regional y la mitigación de la pobreza. Finalmente, si bien se constata que los diferentes países en distintos niveles han delegado responsabilidades cada vez más complejas y costosas a los gobiernos subnacionales, lo que deriva en interdependencias entre los distintos órdenes de gobierno, resulta fundamental una buena coordinación para evitar la fragmentación.

Para la GWP la gobernanza del agua se refiere al rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos hídricos, y la prestación de servicios de agua, en los diferentes niveles de la sociedad (Rogers & W. Hall, 2003). En este sentido, el concepto de gobernanza incluye a la legislación y normas administrativas, y a las instituciones, pero también abarca las políticas y acciones de los gobiernos, las actividades de actores no gubernamentales y otros elementos, como el sector privado y la sociedad civil.

Dada la abundante información empírica que muestra la pequeña proporción del agua disponible para el consumo humano y el descenso de la oferta hídrica frente al incremento de la demanda, se señala la escasez del agua potable así como su vulnerabilidad y finitud como recurso, dando lugar a lo que comúnmente se conoce como la crisis del agua. Sin embargo, tal escasez es relativa porque depende de los usos y de su contaminación, de las condiciones sociales y de las relaciones que determinan su acceso en sus diferentes niveles: local, regional y mundial. Como señala Ferro (2015) siguiendo a Campagna, “la crisis del agua no es la de su carencia, es la desestabilización de los ambientes de los que depende la mayor parte de la vida en el mundo...”. Respecto del agua como cuestión ambiental, las principales causas de su crisis se encuentran en conductas insustentables: el consumo de agua por los sectores productivos, principalmente, el riego intensivo en la agricultura y los usos industriales sin moderación, el consumo irracional de agua para uso doméstico, así como la contaminación de diverso origen (como por ejemplo, debido a la descarga de desechos domésticos e industriales sin tratamiento previo en los cursos de agua o el uso de agroquímicos, fertilizantes, pesticidas, etc.).

En ese sentido la crisis del agua es, fundamentalmente, la crisis de su gobernanza (OECD, 2015; Dourojeanni y Jouravlev, 2001) en la cual caben distinguir: las relaciones entre los agentes encargados de tomar decisiones en los diferentes niveles (público-administrativo, sectores privados) y el resto de la sociedad, los intereses divergentes, los aspectos socio-ambientales y económicos.

1.4. Redes de política

En las últimas décadas, como señala Borzel (1997) la palabra “red” se ha convertido en un término de moda, no sólo en la ciencia política sino también en muchas otras disciplinas científicas. No obstante lo cual, el uso del concepto varía considerablemente en y entre las diferentes disciplinas.

Por ejemplo, Fleury indica que en la gestión intergubernamental, se la considera “como un tema emergente de unión de las disciplinas de política y administración (Marando y Florestano, 1990), como un modelo estratégico de gestión de políticas (Mandell, 1990) o como un nuevo modelo de gobernabilidad que envuelve a los niveles local y global (Rhodes, 1986)” (Fleury, 2002: 227).

Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los *policy networks* están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política. No obstante, existe una gran variedad de aplicaciones del concepto.

De acuerdo con Börzel todas las disciplinas que trabajan con las redes de políticas comparten un entendimiento común en que se les considera “como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, 1997: 2).

Siguiendo lo propuesto por dicha autora, a los efectos de clarificar la variedad, de concepciones de los *policy networks*, haremos una breve mención a las diferentes perspectivas encontradas en la literatura en torno a la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la *governance*. Como bien señala Zurbriggen en la literatura americana y británica el término *policy networks* “es concebido como un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista (Marsh y Rhodes 1992; Smith 1993; Marsh 1998). Mientras que en la literatura de Europa continental los *policy networks* son concebidos como una forma de *governance*, es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado (Mayntz 1993; Scharpf 1993, Rhodes 2000)” (Zurbriggen, 2003:1). Ambas concepciones no son mutuamente excluyentes dado que comparten una temática común de investigación, es decir, cómo la conformación de redes impactan en la elaboración de políticas (Börzel, 1997). Sin embargo, hay una diferencia mayor entre las dos escuelas. La escuela de intermediación de intereses concibe los *policy networks* como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados. Por el contrario, para la escuela de *governance* los *policy networks* sólo caracterizan una forma específica de interacción pública-privada en política pública (gobernanza), es decir, aquella basada en la coordinación no jerárquica.

1.4.a. Las redes intergubernamentales como mecanismo de gestión en un contexto federal y de descentralización

Según Sulbrandt et al. (2001) en el sector público el uso de redes se ha extendido con gran fuerza, entre otros factores, debido a los fenómenos de descentralización que obligan a formar redes intergubernamentales e interorganizacionales a fin de llevar a cabo las políticas y los programas. Bajo este mismo concepto para dicho autor aparecen también las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios.

En este punto, resulta necesario volver sobre un aspecto fundamental de nuestra estructura institucional que mencionáramos previamente y que implica la necesidad de generar estrategias de coordinación intergubernamental. La Argentina, según lo estipulado en el artículo 1° de su Constitución Nacional, adopta la forma representativa, republicana y federal de gobierno. De tal modo, presenta una distribución funcional y territorial del poder: un gobierno federal, 23 gobiernos provinciales a los que se suma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); y más de 2000 gobiernos municipales. “Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública (nacional, provincial y municipal), con autonomía política, administrativa y funcional, y con potestades y responsabilidades exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos” (Abal Medina, 2008: 2). De tal modo, queda configurada una estructura estatal compleja donde la distribución de competencias y recursos entre estos tres ámbitos no es estática ni tampoco inalterable sino que es el fruto de una incesante negociación en la arena política. De esta forma, el poder de cada nivel en relación al otro se ha ido modificando a lo largo del tiempo a partir de múltiples transformaciones y reformas. En este sentido, durante la década de los '90 se producen una serie de transformaciones estructurales tanto en el plano económico, como político y social, que alteran el esquema de distribución funcional y territorial de poder en nuestro país. Asimismo, Abal Medina señala que en el marco de la hegemonía neoliberal, se produjo un profundo proceso de descentralización. Con el objetivo de erigir al mercado en exclusivo mecanismo de asignación de recursos, el Estado argentino fue reducido tanto en su tamaño como en su funcionalidad. Para ello, el gobierno central delegó una serie de competencias hacia el segundo nivel de gobierno (provincial). Entre estas responsabilidades provinciales (compartidas con el Estado nacional) se encuentran la educación, la salud, la justicia, la seguridad social y la seguridad pública, entre otros. Sin embargo, es preciso advertir que este proceso de delegación de competencias no se agota en la relación nación-provincias. Con el paso de los años, como señala Completa (2015: 359) “este proceso de transferencia de funciones y competencias siguió avanzando hacia los gobiernos locales, con una clara

preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. En este sentido, el gobierno nacional transfirió a los mismos muchas más funciones y responsabilidades en materia de gasto social y provisión de servicios que facultades tributarias y recursos para hacerles frente.” De esta manera, los municipios se vieron obligados a asumir las nuevas funciones casi con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su función se limitaba a prestar servicios públicos esenciales. Al respecto, en temas como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud y seguridad, las provincias promovieron la transferencia de responsabilidades hacia los municipios (Abal Medina, 2008).

Debido al sistema federal argentino, y en particular, al complejo sistema de responsabilidades que quedó configurado luego del proceso de descentralización, Abal Medina afirma que ninguna política pública o responsabilidad de un nivel va a poder ejecutarse materialmente fuera del ámbito territorial de los otros dos niveles. En este sentido, Cao (2007) señala que el federalismo argentino se orienta hacia una dinámica de tipo cooperativa o coordinada. En este escenario, cobra entonces especial relevancia articular la gestión pública correspondiente a las unidades políticas de los distintos órdenes estatales generando mecanismos de coordinación intergubernamental. Desde el punto de vista organizacional existen múltiples razones que van desde lo más simple a lo más complejo por las que las organizaciones articulan sus acciones. La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos de organizaciones o entre actores diversos.

Ante a esta situación, Abal Medina señala que la coordinación intergubernamental se puede dar a nivel de los partidos políticos o a nivel de las burocracias, esto es, entre los funcionarios pertenecientes a la administración pública nacional, provincial y municipal. Este último tipo de gestión coordinada, sobre el cual ahondaremos en lo que sigue, encuentra un espacio sumamente propicio para desenvolverse en todas aquellas áreas en las que existen competencias

concurrentes, como es el caso de las políticas ambientales y específicamente las del recurso agua.

1.4.a.1. Los municipios argentinos ante este escenario y la cooperación intermunicipal

Como señalamos previamente, durante las últimas décadas los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles. Esto se debe fundamentalmente a una serie de factores, entre los que se destacan, según Completa (2015), la globalización, la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de reforma del Estado, a través de los cuales se dio inicio a una cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. A su vez, el autor señala que debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas incluidas en esta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación intermunicipal comenzó a emerger como una alternativa para su tratamiento, esto es, como una forma concreta de administrar las nuevas competencias delegadas y de promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales.

Las fórmulas asociativas han sido diversas y, a través de ellas, los municipios han podido “enfrentar una serie de problemas comunes que les afectan e incluso proyectarse en la realización de nuevas tareas en sus territorios o como asociaciones temáticas” (Cravacuore & Chacón, 2016: 13).

En el ámbito de la asociación intermunicipal, esto ha derivado en que los gobiernos locales gestionen acciones para apoyarse unos a otros, compartir experiencias, asesorarse técnicamente, juntarse para enfrentar problemas comunes de escala intercomunal, agruparse para negociar con gobiernos regionales y locales o con privados. “El trabajo mancomunado hace más efectiva y eficiente la gestión, y la resolución de problemáticas y conflictos” (Cravacuore & Chacón, 2016: 13).

A través de iniciativas con denominaciones diversas (“entes intermunicipales”, “consorcios”, “corredores productivos”, “regiones metropolitanas”, “plan estratégico intermunicipal” y otras análogas), se ha manifestado una importante dinámica de cooperación por varias razones, como afirma Parmigiani de Barbará: “a) implica experiencias de coordinación intergubernamental novedosas, asociadas a la complejidad actual de las políticas públicas y a la asunción de nuevas responsabilidades por los niveles subnacionales; b) contiene importantes componentes de coordinación horizontal; c) su estructuración, en casi todos los casos, tiene una referencia necesaria al territorio, con lo cual aparece la forma de relacionamiento de tipo “regional” (se utilice o no esta expresión) de especial importancia por su vocación de estabilidad, por el entrelazamiento amplio de políticas y de actores gubernamentales y no gubernamentales que significa, y por su orientación al desarrollo económico y social sustentable” (Parmigiani de Barbará, 2005: 2).

Como señala Fagundez, las redes intermunicipales se enmarcan dentro del modelo de redes y de relaciones intergubernamentales al cual hicimos mención previamente. Siguiendo a dicha autora, entendemos a las redes intermunicipales como “el conjunto de unidades estatales municipales interconectadas e interdependientes, que resultan de un proceso de estructuración en el que intervienen diversos actores, con el fin de resolver determinada cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores” (Fagundez, 2005: 3). La red intermunicipal se erige como nueva modalidad de gestión de carácter horizontal, no jerárquico, a través de la planificación, ejecución y control en conjunto de determinadas políticas.

Cravacuore (2016) coincide con Fagundez y define la intermunicipalidad como la articulación institucionalizada de gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal. Asimismo, la considera como un fenómeno emergente de la agenda municipal en Argentina a partir de 1990, en tanto forma alternativa de gestión local para resolver los problemas de fragmentación territorial argentina.

Como bien señala el autor, este tema despertó interés entre aquellos dedicados al estudio del gobierno local en Argentina, a tal punto que uno de los primeros libros colectivos de la comunidad municipalista se dedicó al mismo (INAP, 2001). Entre los artículos que analizan este arreglo institucional desde la perspectiva teórica se destacan los de Cingolani (1997), Iturburu (2001), Pérez (2001) y Completa (2015); mientras que los de Arroyo (2001), Lemoine y Sarabia (2001) y Altschuler (2003), son artículos propositivos. Por otro lado, Fagundez (2005) llevó a cabo un estado de la cuestión y Cravacuore (2006, 2011, 2015 y 2016) realizó un análisis de los resultados de investigaciones académicas a nivel nacional sobre la temática. En este punto, es necesario destacar que casi la totalidad de la producción científica existente en el país se concentra en el nivel provincial -en especial para Buenos Aires y Córdoba-.

Según Cravacuore (2016), los tipos de intermunicipalidad no definen en el país tipologías jurídicas específicas, sino arreglos interinstitucionales de coordinación u concertación, un modo flexible que siempre asume materia institucional y no territorial. A partir de esta proposición, el autor señala que sus principales elementos constitutivos son:

- a) La voluntad local para su creación. Es un proceso *bottom-up* que se diferencia de otros arreglos, como la regionalización, que emergen de la acción de gobiernos provinciales organizando su proceso de intervención territorial con una dinámica *top-down*. Si bien morfológicamente similares, para Cravacuore el distinto origen y finalidad de ambos es suficiente para clarificarlo. En este punto, cabe aclarar que otros autores entre los cuales podemos destacar a Parmigiani de Barbará (2005), consideran las experiencias de regionalización como fenómenos de asociativismo intermunicipal. Asimismo, como veremos seguidamente algunos autores como Carrera (2005) señalan que existen diversos orígenes posibles del asociativismo municipal.
- b) La centralidad de la cooperación de gobiernos municipales, más allá de la participación colaborativa de otros actores públicos –estatales y no estatales, nacionales e internacionales– y privados.

- c) La búsqueda de resolución de problemas y/o carencias comunes a las que se desea dar respuesta, como la prestación y cobertura de servicios públicos; la construcción o mantenimiento de infraestructuras; las políticas de desarrollo económico, de cuidado ambiental y de protección de recursos naturales; y la programación y ejecución de intercambio de información, entre muchas otras.
- d) La maximización del uso de recursos y capacidades propias de los gobiernos locales.

A continuación, realizaremos una enumeración de las distintas dimensiones a analizar en relación a estos arreglos institucionales y a las características que asumen mayormente las mismas en las experiencias registradas por la literatura especializada de nuestro país. Al finalizar cada una ofreceremos una tabla a modo de resumen para facilitar la comprensión.

En relación al origen del asociativismo es bastante diverso, como bien podemos apreciar en la tabla 1, puede ser por interés de los propios gobiernos locales involucrados; por una política impulsada por gobiernos intermedios; por una política impulsada por el gobierno nacional; por una política impulsada por agencias internacionales; y por una combinación de las opciones anteriores (Carrera, 2005).

Tabla 1. Origen de las iniciativas de asociación intermunicipal

Origen
Por iniciativa propia de los gobiernos locales
Por una política impulsada por el gobierno provincial o nacional
Por una política impulsada por agencias /organismos internacionales
Una combinación de alguna de las opciones anteriores

Fuente: Elaboración propia en base a Carrera (2005)

En cuanto a los actores de dichas redes, claramente los actores principales de una asociación intermunicipal son los gobiernos locales mayoritariamente de una misma provincia, aunque hay experiencias interprovinciales y transfronterizas; también pueden participar de ella, con mayor o menor nivel de formalización, el gobierno nacional a través de sus organismos y agencias; los gobiernos provinciales; las agencias internacionales de cooperación; las organizaciones de la sociedad civil, de origen internacional, nacional, regional y/o local; y las empresas públicas,

mixtas o privadas. En síntesis, existe una multiplicidad de actores que participan en variados papeles en las distintas iniciativas registradas (tabla 2).

Tabla 2. Actores de las iniciativas de asociación intermunicipal

Actores	
Conformada exclusivamente por gobiernos locales	de una misma provincia
	de varias provincias
	de varios países (hay varios tipos, uno típico serían asociaciones de municipios vecinos, transfronterizas)
Conformada por gobiernos locales (cualquier combinación de la fila superior) y otras entidades gubernamentales o no gubernamentales	gobierno nacional a través de sus organismos
	gobiernos provinciales
	agencias internacionales de cooperación
	organizaciones de la sociedad civil
	empresas públicas, mixtas o privadas
	una combinación de los anteriores

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore & Chacón (2016:25).

El alcance de sus actividades puede ser nacional, provincial o incluso internacional. Pueden contar con apoyos de carácter técnico y/o económico de otros actores extra-territoriales, ya sea de la nación, la provincia u organismos internacionales, ONGs, etc. (tabla 3).

Tabla 3. Alcance de sus actividades y apoyos extra-territoriales

Alcance de las actividades	Apoyo externo
Nacional	Gobierno Nacional
Provincial	Gobierno Provincial
Internacional	Agencias de cooperación internacional, Organismos internacionales, ONGs

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore (2016: 47).

Sobre los mecanismos de financiamiento Cravacuore y Chacón (2016) identifican para las experiencias de nuestro país mayoritariamente dos tipos, el regular, que puede originarse en ingresos tributarios como presupuestarios, y los no regulares, mediante subsidios internacionales, nacionales y provinciales (tabla 4).

Tabla 4. Mecanismos de financiamiento

Mecanismos de financiamiento
Regulares (presupuesto propio)
No regulares (subsidios internacionales, nacionales, provinciales)

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore (2016:47).

En relación al nivel de institucionalización (tabla 5), Cravacuore (2016) señala que el convenio es el instrumento usualmente utilizado para la creación de intermunicipalidades. Sin embargo, como también establece Cingolani (2005) los sistemas de cooperación detectados presentan niveles de institucionalización variable:

-Algunos funcionan dentro de un marco institucional, generalmente con un Convenio intermunicipal²⁰, algunos de ellos rubrican un estatuto posterior donde se establecen derechos y obligaciones, autoridades, asamblea, aportes mensuales de los municipios participantes, etc.; mientras que otros lo hacen sin estatuto.

-Otros se desarrollan sin un marco institucional, pero de forma organizada y con cierta continuidad.

-Otros actúan sin un marco institucional y sólo en ciertas circunstancias por casos puntuales. En general, esto se debe a que las acciones desarrolladas no merecen institucionalización.

Tabla 5. Nivel de institucionalización de la iniciativa intermunicipal

Nivel de Institucionalización		
Dentro de un marco institucional	Convenio intermunicipal u otra forma similar	con Estatuto
		Sin estatuto
Sin un marco institucional, asociaciones de hecho	pero de forma organizada y con cierta continuidad	
	en ciertas circunstancias por casos puntuales	

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore (2015) y Cingolani (2005)

Por último, sobre las modalidades de gestión Cravacuore (2006, 2015) identifica dos predominantes: la gerencia autónoma y la de coordinación delegada. El primero implica el encargo de la coordinación en un funcionario contratado para acompañar al Consejo de Administración –o las denominaciones equivalentes- integrado por los alcaldes. Este coordinador –también llamado gerente- puede estar acompañado por un grupo de colaboradores que se dediquen con exclusividad a la gestión del ente, siendo necesario garantizar los recursos

²⁰ En el relevamiento que realizó Cravacuore (2016: 45) identificó una muy pequeña proporción de casos que encuentran su tipificación en el ordenamiento jurídico: en 9 casos se apela a personas jurídicas privadas (asociación civil, fundación, cooperativa, sociedad comercial) y en solo 4 casos a personas jurídicas públicas estatales –de competencia limitada, dado que se trata de entes autárquicos–.

para el sostenimiento de esta estructura administrativa. El segundo modelo, más eficiente en términos financieros, supone la delegación de la coordinación. Dependiendo los actores que conforman dicha iniciativa puede ser que uno o más funcionarios de los gobiernos integrantes reciben el encargo de la tarea de articulación interjurisdiccional, ejerciendo una doble responsabilidad institucional o de participar otros actores extra territoriales algún representante de los mismos asuma la coordinación. Una tercera opción es que “no exista una figura coordinadora, por lo que la totalidad de las definiciones políticas y de gestión de la intermunicipalidad se reserva en el colegiado directivo de alcaldes” (Cravacuore, 2016: 47).

Tabla 6. Modalidad de gestión de las experiencias intermunicipales

Modalidad de gestión
Gerencia autónoma
Coordinación delegada
Sin Coordinación
Otro

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore (2016)

Estas experiencias de articulación intermunicipal muestran grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a otros actores, por lo que resulta complejo encontrar características generalizables.

Por otro lado, si bien se pueden identificar varias formas que puede adquirir la intermunicipalidad en nuestro país, en un trabajo de referencia para la temática Cravacuore (2006) distinguió dos modalidades básicas (la mancomunidad y la microrregión), a las que sumó una tercera (las redes de ciudades) en trabajos posteriores (2015, 2016).

La mancomunidad que describe un arreglo intermunicipal, formal o informal, a la cual los asociados desprenden ciertas atribuciones propias con el objetivo de prestar un servicio conjunto de beneficio mutuo. Los gobiernos locales se asocian con otros para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia, con carácter temporal o indefinido, así como para la realización de una o más actividades específicas.

Por su parte, la microrregión –aunque se utilizan indistintamente las denominaciones de Consorcio, Ente, Comarca y Corredor– está integrada por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local. A diferencia del tipo anterior, implica un mayor nivel de coordinación interjurisdiccional, dado que supone crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración. Esta modalidad ha dedicado sus esfuerzos a la preparación de proyectos, la gestión colectiva de recursos, el desarrollo de proyectos socio-productivos y a la asistencia técnica y el asesoramiento a emprendedores locales.

Un tercer tipo particular son las redes de ciudades. Suelen expresarse como instrumentos para la creación de economías de escala, para el ejercicio de lobby político, para el intercambio de conocimiento y para el aprendizaje de experiencias (Cravacuore, 2016).

En la Tabla 7 se pueden observar los tres tipos con su objeto o finalidad principal y el nivel de coordinación de cada uno.

Tabla 7. Tipología de redes intermunicipales identificadas en Argentina ordenadas según nivel de coordinación

Tipo	Objeto / Finalidad Principal	Nivel de Coordinación
Redes de Ciudades	Mayoritariamente conformadas para la creación de economías de escala, lobby o intercambio de experiencias	Bajo
Mancomunidad	Brindar servicios, realizar obras de infraestructura, compra de insumos, etc.	Medio al limitarse a una única función municipal.
Microrregiones	Desarrollo local-Regional	Mayor nivel de coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración.

Fuente: Elaboración propia en base a Cravacuore (2016)

De los tres tipos señalados anteriormente, conforme lo establecen los estudios de la materia, existen en proporciones casi iguales microrregiones y mancomunidades. Sin embargo, al no existir un registro oficial sobre los entes intermunicipales, el seguimiento de los mismos resulta bastante dificultoso. En este sentido, Cravacuore (2016) ha realizado un relevamiento sobre iniciativas intermunicipales en Argentina e identificó un total de 255 entre mancomunidades y microrregiones de distinta escala, y redes de ciudades –nacionales, provinciales e

internacionales-. Se destaca la concentración del fenómeno intermunicipal en algunas provincias: sobresale, por mucho, la de Córdoba, y en menor medida, Buenos Aires, Santa Fe y Misiones.

Por otro lado, en cuanto a la competencia principal de las iniciativas intermunicipales predomina la promoción del desarrollo económico local (91 casos), le sigue la promoción turística (24), que también puede ser entendida como uno de los motores potenciales del crecimiento económico y del empleo local, por lo que entre ambas suman casi la mitad de los casos registrados. Luego el estudio destaca el aprendizaje e intercambio de experiencias (20), juzgado regional de faltas (16), construcción y mantenimiento de gasoductos (11). En relación a las iniciativas que abordaron cuestiones relativas a la protección ambiental se identifican principalmente una decena de experiencias para la gestión de residuos sólidos urbanos, nueve para la gestión de cuencas hídricas, y una para agua y saneamiento.

Se observa que el auge del fenómeno intermunicipal corresponde a la década de 1990 y el comienzo del siglo, luego empieza su ocaso coincidente con la falta de políticas de apoyo, tanto nacionales como provinciales, como a los cambios de la agenda local verificados en ese período, priorizándose la construcción de infraestructura sobre cualquier otro tema (Cravacuore, 2015). En cuanto a la duración promedio de las mismas los estudios señalan que es relativamente corta, ya que la vida media de estas iniciativas ronda los 5 años. Por último, se constata el bajo nivel de institucionalización de la intermunicipalidad, siendo el convenio intermunicipal el instrumento mayormente utilizado. Todo lo anterior permite tener una idea del fenómeno en términos generales en nuestro país, el cual claramente muestra signos de alta inestabilidad.

En lo que sigue, nos detendremos sobre el tipo específico de redes de ciudades, el cual es un arreglo poco frecuente en nuestro país pero que reviste de interés para el presente trabajo.

En estas redes, todos los gobiernos actúan en un plano de igualdad jurídica, sin diferencias por tamaño demográfico ni tipo institucional; determinan un ámbito de intervención territorial más allá de que los gobiernos locales articulados no posean como elemento aglutinante su

continuidad territorial; definen una agenda que guía su labor; especifican una estructura organizacional mínima –habitualmente un cuerpo de dirección, políticamente representativo, y una coordinación operativa–; y sus resultados son superiores a los que alcanzarían sus asociados por sí solos (Cravacuore, 2016: 34).

Como señala Cravacuore (2015), las redes de ciudades se originan en función de un factor aglutinante que promueve la coordinación intermunicipal estimulando a los funcionarios responsables a interesarse en ellas. Podemos identificar que este factor puede ser una actividad consolidada en el territorio; una política innovadora que busca promoverse; la producción y/u obtención de servicios comunes; una característica territorial compartida; o a valores ideológicos en los que coinciden sus gobiernos.

En cuanto a la finalidad u objetivo principal de las redes de ciudades, Cravacuore identifica tres preponderantes: lobby, aprendizaje o intercambio de experiencias, o una combinación de ambas.

1.4.a.2. Experiencias intermunicipales de gestión ambiental

Como mencionamos previamente en la literatura específica se han detectado algunas iniciativas intermunicipales dedicadas a cuestiones relativas al medio ambiente, en especial en lo atinente a la gestión de residuos urbanos. En este sentido, podemos destacar la experiencia de la Provincia de Mendoza donde amparados por la Ley Provincial N° 6.243 de “Autorización para la constitución de Concejos de Cooperación Intermunicipal” los municipios de la zona centro conformaron una microrregión intermunicipal dando lugar al Consorcio Público de Gestión intermunicipal de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos de la Zona Centro (COINCE) Valle de Uco - Tunuyán, San Carlos, Tupungato-. Los orígenes de dicho consorcio se remontan al 2004, siendo uno de los pioneros en la materia. Entre sus objetivos específicos se destacan los siguientes: optimizar los recursos para lograr una economía de escala, gestionar el tratamiento de residuos, y articular a los municipios para lograr un "Sistema Integrado e Integral de Gestión

Residuos Sólidos Urbanos" en todas las etapas de generación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final.

El COINCE se encuentra institucionalizado formalmente a partir de convenios interjurisdiccionales suscriptos entre los municipios miembro y la Provincia, a su vez cuenta con un estatuto y un consejo de administración²¹.

Por otro lado, encontramos registro de tres casos del tipo de redes de ciudades relacionados con temas relativos al cuidado del ambiente: la Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables (CO.MUN.A.S.), la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) y la Red de Intendentes Costeros del Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas.

El primer caso, la Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables (CO.MUN.A.S.) se originó en diciembre de 1998 en torno a la expansión de las iniciativas de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos que comenzaban a desarrollarse en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Tenía como objetivo fortalecer los lazos entre los gobiernos locales comprometidos con la tecnología del reciclaje de residuos sólidos urbanos y fortalecer las experiencias desarrolladas. Entre sus actividades, se contaron jornadas con organismos nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales y universidades. Sin embargo, en 2003 el recambio de autoridades simultáneo en muchos gobiernos socios supuso su fin.

El segundo caso registrado, la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC), fue creado en 2010 y se propuso la coordinación de las políticas locales de lucha contra el cambio climático, promoviendo acciones, socializando experiencias y evaluando los resultados de los programas locales. Los gobiernos adheridos a la RAMCC son apoyados con asesoramiento virtual; información sobre financiamiento, becas y congresos; recopilación de iniciativas y herramientas exitosas; colaboración en la elaboración de proyectos, programas y

²¹ Para más información consultar: <http://coince.com.ar/index.php/sobre-nosotros> [consultado en 20/10/2018]

ordenanzas municipales; asesoramiento en la implementación de políticas; y el intercambio y capacitación. Su gobierno está a cargo de una Secretaría Ejecutiva y el Consejo de Intendentes, órgano coordinador de las acciones de la RAMCC integrado por 21 intendentes. La componen más de 160 gobiernos locales de todo el país²².

Por último, el tercer caso, la Red de Intendentes Costeros del Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas, surge en 2012 en el marco de un proyecto ejecutado por la Fundación Patagonia Natural denominado “Sistema Inter-jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas” que cuenta con financiamiento del GEF y al PNUD como agencia de implementación. Durante el acto de presentación del proyecto en junio de 2012 se firmó un acuerdo para crear esta red de ciudades costero-marinas: dos de la provincia de Buenos Aires, seis de Chubut, una de Santa Cruz y una de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Su constitución respondió al interés de conservar la biodiversidad de playas. El objetivo fue planificar la consulta a los actores de la sociedad civil y lograr que la sustentabilidad ecológica sea central a la hora de diseñar y aplicar políticas. Sin embargo, luego de su acto fundacional no se encuentran nuevas referencias.

1.5. Una breve alusión a las capacidades estatales

La cuestión de las capacidades ha ganado terreno en la agenda de debate en los últimos años, no sólo en el ámbito académico sino también en los organismos internacionales. El tema de las capacidades estatales ha sido abordado en diferentes períodos y a partir de muy diferentes conceptualizaciones.

²² Para más información <http://www.ramcc.net/es/pages/view/1/sobre-ramcc>

Sin embargo, el tema adquiere preeminencia en la década de los noventa, en el medio de las discusiones en torno a la reforma del Estado. Como señala Repetto (2004), desde mediados de la década del 90, dicho concepto adquirió relevancia en el rediseño de la acción pública. Esto se asocia en parte al ‘regreso’ del Estado a los primeros planos de las propuestas de desarrollo tras recuperar cierto terreno frente a las posturas previas de la reducción del rol del mismo y la confianza en la capacidad del mercado para resolver los problemas. En este sentido, los esfuerzos por “el regreso del Estado al primer plano” (Skocpol, 2007) supusieron la necesidad de buscar un mejor Estado y en ese marco, proponer una mejora de las capacidades de gestión pública a partir de reformas hacia dentro de la organización.

Como señala Bertranou la cuestión de la capacidad es “imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos a cómo operan en lo concreto, en el día a día las instituciones estatales, cuál es la calidad de los servicios que prestan, cuál es la calidad de la información o la inteligencia de que disponen, o cuál es el grado de autonomía vis-à-vis los administrados y de imparcialidad en sus actuaciones” (Bertranou, 2015: 38).

Como sostiene Rodríguez Gustá (2007, en Isuani, 2012: 55) si bien existen distintos enfoques, éstos coinciden en definir las capacidades como “[...] las habilidades para conseguir un propósito”, siendo ese propósito lo que diferencia a quienes estudian el tema.

En este contexto y tomando los aportes teóricos de otros especialistas como Hilderbrand y Grindle, Weiss y Migdal, Repetto (2004: 8) define capacidad estatal como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social”, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.

Asimismo, como sostiene dicho autor, al examinar la pregunta sobre dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal, sobresalen varios ámbitos de intervención estatal, con sus

correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos, en que se pone en juego dicha capacidad.

Según Repetto, la capacidad estatal puede dividirse analíticamente en dos grandes subtipos²³:

- Capacidades políticas: entendida como la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2004: 16).
- Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. En este concepto, el autor incluye los elementos informales de la administración pública (Repetto, 2004: 14).

Por su parte, en un trabajo reciente Bertranou define a la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015: 39). El autor continúa afirmando que el concepto supone la asignación de esta cualidad (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo (puede tratarse del Estado-Nación como un todo, de alguna agencia estatal o conglomerado de agencias que actúan en conjunto) en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad. Asimismo, esta cualidad o atributo estatal puede estar presente en diversos grados y remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines previstos (resultados esperados). En este sentido, “la capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados” (Bertranou, 2015: 39).

Cabe en este punto aclarar que en el presente trabajo no procuramos ahondar en las diversas

²³ El autor señala que la separación entre administración y política esbozada tiene como único objetivo una estilización analítica, ya que en la práctica ambas esferas están mutuamente interrelacionadas.

formas de abordar el concepto de las capacidades, sino acercarnos a una definición que sea adecuada para uno de los objetivos establecidos, a saber, analizar las capacidades institucionales de la red intergubernamental bajo estudio. En este sentido, se entenderán a las capacidades como la presencia o no de ciertos atributos de la red intergubernamental bajo estudio para el logro de los resultados esperados que le han sido asignados o más bien que ha asumido. El concepto de capacidad estatal utilizado en el presente trabajo es instrumental, en el sentido expresado por Bertranou (2015), ya que previamente requiere de la identificación de una finalidad, para luego proceder al análisis sobre la existencia o no de las condiciones para el logro de dichos fines o resultados, por lo que se trata de un atributo analíticamente diferenciado de estos resultados. Asimismo, nos enfocamos en la dimensión administrativa de la capacidad estatal dejando para un estudio posterior la dimensión política de la misma.

Parte del esfuerzo por darle contenido más concreto, específicamente a la dimensión administrativa de la capacidad estatal mencionada previamente, se encuentra en diversos estudios donde se sintetizan algunas áreas en las que pueden detectarse problemas de carácter técnico-burocrático, particularmente en la gestión de proyectos públicos. Para ello varios autores, entre los que se destacan Oszlak y Orellana (2001), toman como base la metodología conocida como *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS), propuesta por Tobelem (1992) y utilizada por organismos internacionales como el Banco Mundial. Este enfoque plantea seis categorías de problemas o brechas/déficits de capacidad: 1) los relacionados con el marco normativo/cultural pertinente al proyecto; 2) aquellos asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo, previsto para la ejecución del proyecto; 3) los relativos a las relaciones interinstitucionales; 4) los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros, necesarios para la realización de tareas previstas; 5) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y sanciones que enmarcan la ejecución del proyecto; y 6) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en cuanto a la información, motivación, conocimiento/comprensión y

destrezas requeridas para dichas tareas.

Para Bertranou (2015), en cambio, a los efectos de extraer conclusiones sobre la capacidad estatal o alguna manifestación puntual de la misma (administrativa o política siguiendo las categorías propuestas por Repetto) resulta fundamental estudiar los componentes de dicha capacidad, que el autor define como los factores explicativos de la misma. El autor afirma que “esta aptitud (la capacidad estatal) se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores, los componentes de capacidad estatal” (Bertranou, 2015: 44), entre los que se encuentran:

1. El vínculo actor estatal/otros actores
2. La legitimidad del actor estatal
3. Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
4. El capital de acción interinstitucional.

Nos enfocaremos en el tercer componente ya que es el que alude a las condiciones internas de la organización “aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas” (Bertranou, 2015: 45). Según el autor, este componente se compone de una serie de dimensiones entre las que se destacan: autorizaciones legales; personas; cultura organizacional; medios financieros; estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones; estructuras de coordinación; infraestructura y equipamiento.

Por último, resulta de interés la metodología propuesta por Russo (2015) al analizar las capacidades institucionales de los Parteneriados Institucionalizados de Gestión Turística Local. El autor toma como referencia el trabajo de Pando (2006) quien propone abordar el tema a partir de tres dimensiones, a saber:

- las reglas de juego (tanto formales como informales),
- el desarrollo organizacional,

- y la red de relaciones entre los actores en dos niveles: a nivel interno, es decir las relaciones entre sus miembros, y a nivel externo, los vínculos de la entidad bajo estudio con otros actores relevantes vinculados al objeto de la misma.

Realizaremos una breve mención a la definición de cada una de estas dimensiones. En primer lugar, por reglas de juego Russo, siguiendo a North (1993), “clasifica las reglas de juego en formales, definidas como derecho positivo o regulaciones, e informales, que son el entendimiento compartido sobre como algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o las contradice” (Russo, 2015: 36). En definitiva, las reglas de juego son importantes en cuanto definen y limitan las decisiones de los actores²⁴. En lo que atañe al desarrollo organizacional de la red, Russo (2015) siguiendo a Martínez Nogueira subraya que el modelo organizacional elegido –o el “marco para la acción”- se relaciona íntimamente con la gestión –o la “acción misma”- , y la coherencia entre ambos resulta crítica para la obtención de productos, resultados e impactos. Finalmente, la tercera dimensión que el autor incluye son las relaciones entre los miembros de la organización bajo estudio así como las relaciones de esta con otros actores relevantes para el objetivo de la misma, a través del estudio de las redes de políticas o *policy networks* en el marco de la gobernanza (conceptos a los que hicimos mención en apartados previos) que inciden en el diseño e implementación de la política turística local, tema de estudio de su tesis.

Realizando una síntesis de las distintas dimensiones señaladas por los autores anteriormente citados (Oszlak y Orellana, 2001; Bertranou, 2015; y Russo, 2015) a los efectos de evaluar la capacidad administrativa o institucional de la RIIGLO analizaremos (figura 1.1.):

1. El marco jurídico o reglas de juego, haciendo mayor énfasis en las reglas formales de nivel macro a los efectos de entender el contexto jurídico-institucional dentro del cual se

²⁴ Siguiendo a Acuña y Tommasi (1999), el autor define diversos tipos de reglas clasificadas en función del nivel de su dominio: R1, R2 y R3. Las reglas R1 tienen que ver con el conjunto de reglas, rutinas o normas que inciden en los resultados o contenidos específicos de una acción pública puntual, como por ejemplo en el ámbito del programa (Repetto, 2004:12). Las reglas R2 determinan aquellas reglas que definen resultados específicos (las de nivel R1). Finalmente, las reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales, definiendo los procesos de participación política y decisionales a nivel social.

inscribe la iniciativa bajo estudio. Asimismo, estudiaremos el marco normativo a nivel micro, es decir el relativo a las asociaciones intermunicipales.

2. Los arreglos institucionales o el desarrollo organizacional, en alusión a las condiciones internas a la organización. Para lo cual estudiaremos: a) los objetivos y funciones específicos asumidos por la Red; b) la estructura organizacional y el modelo de toma de decisiones, por estructura se entiende la relación formal o informal que existe entre las distintas unidades que integran la organización (Bertranou, 2015:45); c) los recursos humanos, en relación a las capacidades individuales de quienes se desempeñan en la iniciativa bajo estudio; d) Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movilidades e infraestructura; e) el mecanismo de financiamiento: disponibilidad económico-financiera y acceso efectivo a estos recursos.
3. Relaciones interinstitucionales haciendo especial énfasis en el vínculo entre la Red bajo análisis y las instituciones o actores vinculados con la temática que constituye el objeto de la función de la Red.

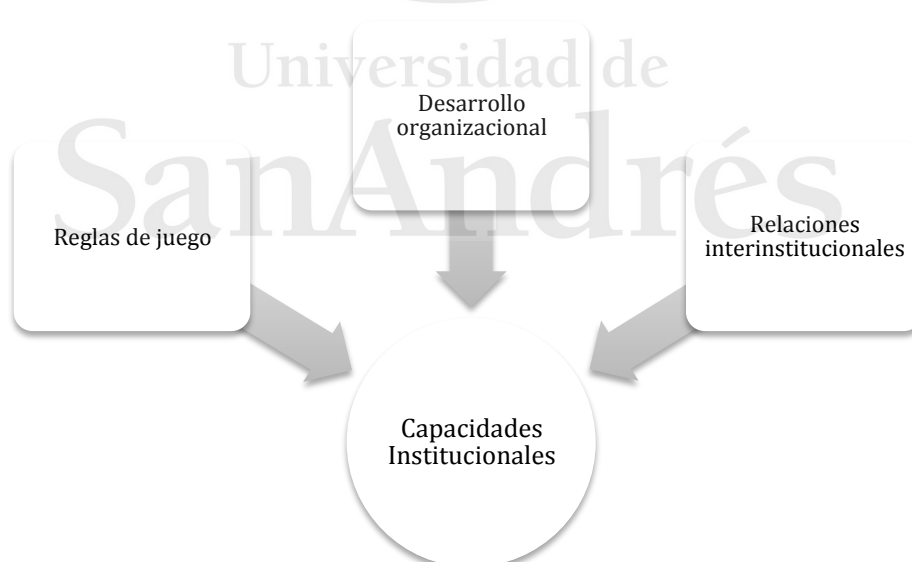


Figura 1. Esquema conceptual capacidades institucionales

Fuente: Elaboración propia

Habiendo realizado una revisión de la literatura relevante y abordado los conceptos centrales a través de los cuales se estudiará el caso seleccionado, en el próximo capítulo procederemos al

análisis del marco jurídico, tanto normativo como institucional, relativo a la protección ambiental del Río de la Plata, el cual, en tanto reglas de juego que definen y limitan las posibilidades de acción de los distintos actores dentro de los cuales se inscribe la iniciativa en estudio, la RIIGLO.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO: El Conjunto de reglas de juego que define las posibilidades de acción

En el presente capítulo realizaremos un análisis detallado del marco jurídico específico del área de estudio, el cual resulta fundamental comprender a la hora de analizar las capacidades institucionales de la RIIGLO en tanto conforma el conjunto de reglas de juego que define y limita las posibilidades de acción de la red en cuestión.

Como podremos observar, el desarrollo de los dos componentes de dicho marco, vale decir, del normativo en primera instancia y su posterior traducción institucional, fundamentalmente los correspondientes al nivel nacional, se encuentran íntimamente relacionados con los procesos acaecidos a nivel internacional que mencionáramos al principio del capítulo anterior.

En primer lugar, comenzaremos con una breve definición de lo que entendemos por marco jurídico, siguiendo lo propuesto en el Análisis Diagnóstico Transfronterizo del Río de la Plata y su frente Marítimo -en adelante, ADT- (FREPLATA, 2004), señalando sus principales características. Luego procederemos al estudio de los dos componentes del marco jurídico: el normativo y el institucional. Empezaremos por el normativo, distinguiendo entre los instrumentos del nivel internacional, dado que se trata de un río transfronterizo, y los del nivel nacional. A su vez, para el análisis de este nivel haremos un estudio pormenorizado de la normativa correspondiente a las jurisdicciones con injerencia en el área de estudio, a saber, el nivel nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, continuaremos el capítulo detallando en todos los niveles y subniveles bajo análisis el componente institucional que deriva del denso entramado normativo reseñado. Por último, realizaremos una breve conclusión sobre los principales aspectos del marco jurídico correspondiente a la protección ambiental del Río de la Plata.

2.1. Definición, características y componentes

A los efectos del presente trabajo, el marco jurídico para la protección del medio ambiente es entendido como el sistema de normas e instituciones de Derecho Internacional y Nacional (incluyendo el nivel provincial y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), cuyo objeto es tutelar los bienes y servicios ecosistémicos en el RPFM.

Comenzaremos el análisis desde una óptica más general, haciendo referencia a los dos países con jurisdicción sobre el RPFM, para luego abocarnos al estudio más detallado de los instrumentos jurídicos e institucionales correspondientes a la República Argentina.

Conforme lo establece el ADT (FREPLATA, 2004), el marco jurídico para la protección del medio acuático en el estuario bajo estudio es un sistema normativo e institucional complejo, comprensivo y dinámico, que a su vez interactúa con su entorno económico, social y político.

Por un lado, es complejo en tres sentidos. En primer lugar, porque el RPFM es ordenado por un amplio conjunto de instrumentos jurídicos e instituciones de derecho internacional, tanto acuerdos internacionales como instrumentos de derecho blando. En segundo lugar, porque es un espacio geográfico sujeto a un régimen jurídico bilateral específico contenido en el Tratado sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo, suscripto entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1973. Y tercero, porque existe un importante conjunto de normas relevantes de derecho interno de cada uno de los dos países ribereños.

Por otro lado, es comprensivo porque tutela tanto el medio ambiente en sí mismo, considerado como un bien jurídico autónomo, como a un amplio conjunto de bienes ambientales específicos.

Y, por último, es dinámico porque evoluciona constantemente, tanto en el nivel internacional como en el interno de todas las jurisdicciones involucradas, que para el caso de nuestro país dado su carácter federal involucra el nivel nacional, el provincial y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Siguiendo lo propuesto en el ADT, con el propósito de facilitar el estudio del marco jurídico lo dividiremos en dos componentes: el normativo y el institucional. El componente normativo consiste en los principios y normas de derecho internacional y de derecho interno (en todos sus niveles) aplicables. Mientras que, el componente institucional se refiere a los organismos y otras entidades gubernamentales que se desprenden de dicho entramado normativo y que tienen como misión contribuir a la tutela del medio acuático (Juliá, 2012).

2.2. Componente Normativo

El desarrollo de la temática ambiental, tal como la percibimos en la actualidad, en el ámbito del derecho es relativamente reciente. La tutela del ambiente puede observarse como un proceso que ha variado a través del tiempo, relacionado con la percepción que se tiene sobre el mismo, la definición desde donde se parte y las precisiones que cada sistema jurídico, político e institucional han determinado en cada país.

Los problemas ambientales, tal como son conceptualizados actualmente, se insertan y son abordados por el derecho, lo que se puede observar a través del tiempo como un verdadero proceso, el que se desarrolla cuando los problemas se hacen relevantes para la sociedad, se demandan respuestas a las autoridades o emergen conflictos ambientales (Juliá, 2012).

En este sentido, la creciente importancia adjudicada al cuidado del medio ambiente en las últimas décadas y especialmente los procesos a nivel internacional que otorgan gran visibilidad a la cuestión ambiental, a la cual hicimos mención en la primera parte del capítulo anterior, se han reflejado en el marco jurídico tanto de la República Argentina como de la República Oriental del Uruguay. Ambos países incorporaron la protección del medio ambiente en el nivel constitucional, suscribieron numerosas convenciones internacionales en esta materia y adoptaron

un importante número de normas de rango legislativo y administrativo en su derecho interno.

Para iniciar el análisis propiamente dicho del elemento normativo podemos distinguir dos niveles principales: por un lado, el de derecho internacional, y, por el otro, el de derecho interno.

2.2.a. Nivel del derecho internacional

En términos generales, cabe destacar que las aguas son objeto de tratados internacionales, como señala Mello Sant'anna, F., & Villar, P. (2015), ya sea como estrategia de desarrollo regional, delimitación de fronteras, navegación o pesca, o aun como motivo de estudios conjuntos para el aprovechamiento de los recursos hídricos. Estos tratados poseen formatos, características y particularidades propias.

Si bien existe un amplio conjunto de normas del derecho internacional aplicables al tema de estudio²⁵, en el presente apartado nos vamos a detener en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Se trata de un acuerdo internacional que sienta las bases de una amplia cooperación entre los dos países y suministra una estructura normativa e institucional para la formulación y aplicación de estrategias binacionales encaminadas a la tutela de bienes ambientales comunes. Por un lado, el Tratado se refiere a los dos grandes espacios geográficos que poseen diferente naturaleza jurídica, el Río de la Plata y el Frente Marítimo. A su vez, establece un completo estatuto para la protección y preservación del medio acuático, donde las partes se comprometen a prevenir su contaminación dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas de conformidad a los convenios internacionales aplicables, adecuándose a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales (art. 48). Asimismo, se obligan a no disminuir en sus ordenamientos jurídicos las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas y la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción a las mismas (art. 49).

²⁵ en el Anexo Único se puede encontrar una tabla donde se enumeran los principales instrumentos normativos relativos o aplicables al área bajo estudio correspondientes al nivel internacional.

2.2.b. Nivel del derecho interno

El nivel del Derecho interno, a su vez, puede ser dividido en el nivel nacional y el subnacional. En el caso de nuestro país dada su organización federal, las instituciones provinciales tienen un amplio conjunto de cometidos y funciones relevantes para la protección del medio acuático en el área de estudio, como veremos más adelante (FREPLATA, 2004, p. 122-123).

2.2.b.1. Nivel Nacional

La reforma de la Constitución de 1994 y la incorporación de la cláusula ambiental con jerarquía constitucional dentro del capítulo segundo denominado “nuevos derechos y garantías”, configuran la inserción definitiva de la dimensión ambiental en el campo jurídico-político nacional generando un proceso de asimilación, ubicación, impacto, análisis e interpretación en todo el sistema jurídico, político e institucional que se encuentra en pleno desarrollo en la actualidad (Juliá, Del Campo, & Foá Torres, 2009).

En su artículo 41 la Constitución Nacional (CN) consagra:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. (...)

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 41)

Todo lo expuesto implica abordar, en una norma de jerarquía constitucional, la dimensión ambiental desde su complejidad, esencialmente cambiante, dinámica e interdependiente, procurando resguardar la regularidad de las funciones de los ecosistemas y sus servicios, el pleno

desarrollo de los seres humanos y sus instituciones sociales, la búsqueda de la mejor calidad de vida y el desarrollo de las potencialidades productivas, respetando la diversidad natural y cultural y procurando la equidad intergeneracional. A partir de la redacción del texto, específicamente del primer párrafo del mismo, se puede apreciar la influencia de los principios que, como reseñáramos en el capítulo anterior, a partir de la Primera Cumbre de la Tierra (Estocolmo 1972), el informe Brundtland (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987) y fundamentalmente la Cumbre de la ONU sobre Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro en 1992, se encuentran dentro de lo que denominamos paradigma ambiental de desarrollo sustentable.

El tercer párrafo del artículo 41 establece un nuevo reparto de competencias entre la Nación y las provincias respecto de las normas de “presupuestos mínimos de protección ambiental”. Implica una nueva delegación de facultades hecha por las provincias a la Nación para que esta dicte las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, “aplicables de manera uniforme y común en todo el territorio nacional, sin alterar las jurisdicciones locales, reservándose las provincias la potestad de dictar leyes complementarias, pudiendo ser más estrictas que lo establecido a través del presupuesto mínimo fijado por la Nación” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2017, p. 30). Estas facultades compartidas o concurrentes previstas en el artículo 41 se integran, a su vez, con el contenido de lo dispuesto en los artículos 121²⁶ y 124²⁷, en cuanto establece que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Y que corresponde a las provincias, el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

De esta forma, la novedosa distribución de competencias entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en materia de protección ambiental determina la concurrencia de los distintos niveles de gobierno, federal y locales, para

²⁶ Artículo 121 CN “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

²⁷ Artículo 124 CN “... corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

la protección ambiental. En consecuencia, la tutela ambiental en nuestro país de organización federal es un desafío común compartido.

A nivel nacional existe un denso entramado de instrumentos normativos tanto en lo relativo a la protección del medio ambiente en general como del recurso agua en particular, para un mayor detalle consultar el Anexo Único donde se presenta una tabla donde se presentan los instrumentos normativos correspondientes al nivel nacional ordenados cronológicamente sobre medio ambiente aplicables o relevantes para el tema en estudio a partir de 1990. En lo que sigue ahondaremos sobre algunos de ellos, los más pertinentes a nuestro caso de estudio, destacando sus principales características.

La Ley General del Ambiente, ley nacional nro. 25.675, sancionada en noviembre de 2002, establece los objetivos y los principios de la política ambiental nacional así como los instrumentos de la política y la gestión ambiental.

Se trata de la ley marco que articula todo el sistema regulatorio de presupuestos mínimos de protección ambiental. La importancia de esta norma radica en que contiene aspectos de suma relevancia, que sientan las bases para la formulación de la política ambiental nacional. Consolida lo dispuesto por el artículo 41 de la CN, y provee un marco de referencia para la interpretación y aplicación de las leyes de presupuestos mínimos sectoriales. Establece los objetivos que deberá tener dicha política y sujeta la interpretación y la aplicación de la Ley General y toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental al cumplimiento de ciertos principios: congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad, cooperación (Art. 4, Ley 25.575). Cabe señalar que varios de ellos se desprenden de documentos internacionales como la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, y la Agenda 21 -Preámbulo y Áreas de Programa- (Rovere, 2006, p. 26) sobre los que hicimos referencia en el capítulo anterior.

Del texto normativo surge que los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental

nacional deberán ser integrados en las previsiones de carácter ambiental por los distintos niveles de gobierno a través de todas sus decisiones y actividades, asegurando y afianzando su cumplimiento.

En su artículo 2 se enumeran los objetivos de la política ambiental nacional, entre los que se destaca: “a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas. (...)” (Ley Nacional nro. 25.675, 2002, Art. 2).

En cuanto a la inclusión de la temática del agua en nuestro sistema normativo con la reforma constitucional se le otorga al agua una tutela de rango constitucional, aunque de modo indirecto, en tanto se trata de un recurso natural constitutivo del ambiente. Es decir, se abarca al agua como una problemática integral y en sí misma, ya que se trata de pensar al agua como un elemento integrante de un sistema más amplio, el ambiente, en el cual el centro de gravedad gira en torno al problema del uso por parte del hombre de bienes escasos y vitales provenientes de la naturaleza (de La Torre, 2013, p. 3).

En noviembre de 2002 se sanciona la ley N.º 25.688 sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas²⁸. La norma introduce los presupuestos mínimos ambientales para:

- La preservación de las aguas.
- El aprovechamiento y uso racional.
- La utilización de las aguas.

Sin embargo, como lo establece Rovere (2006, p. 32) esta ley de presupuestos mínimos sectorial no fija los objetivos de calidad nacionales ni las metas y modos para alcanzarlos. Asimismo, como señala Gutiérrez (2011), se trata de presupuestos bastante exigüos, ya que la ley consta de diez artículos solamente, en los cuales se establece qué se entiende por agua y por cuenca

²⁸ En materia de presupuestos mínimos a la fecha han sido sancionadas diez leyes sectoriales, entre las que se destacan: la Ley 25.612 de Gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios; la Ley 25.688 que fija el régimen de gestión ambiental de aguas; la Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBS; y la Ley 25.831 que establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

hídrica, se define a las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso, se definen los distintos usos del agua, se crean los comités de cuencas interjurisdiccionales y se definen las atribuciones de la “autoridad nacional de aplicación”. Todo ello sin hacer mención, cabe señalar, a una instancia de coordinación federal como el COFEMA (creado a principios de la década de los noventa, previamente a la redacción de la ley en cuestión). Tampoco hay referencia en la ley al valor económico del agua ni a su status como derecho humano o necesidad básica, no se establecen prioridades de uso, no se definen instrumentos de planificación y gestión, y no se incorporan explícitamente los principios de descentralización y participación (principios ineludibles para una gestión integrada de los recursos hídricos).

Para finalizar, resulta interesante mencionar que en 2003 luego de varios años de un amplio proceso de participación “de abajo hacia arriba”, partiendo de discusiones con múltiples actores, a nivel provincial y regional, e integrando luego sus conclusiones a nivel nacional, la Nación y las Provincias consensuaron los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” proponiendo así una base conceptual y explícita para la gestión eficiente y sostenible del agua en todo el país²⁹. Si bien fue presentado un anteproyecto de ley Marco de Política Hídrica de la República Argentina, el mismo no ha sido aprobado.

2.2.b.2. Provincia de Buenos Aires

En cuanto a la normativa de la Provincia de Buenos Aires observamos que la temática ambiental tiene rango constitucional y que al igual que a nivel nacional se caracteriza por un complejo y disperso sistema normativo. La reformada Constitución de la Provincia de Buenos Aires no

²⁹ Dichos principios incorporan varios de los conceptos de la GIRH específicamente, conciben explícitamente al consumo de agua potable y los servicios de saneamiento como un derecho humano básico (Principio # 8), reconocen el valor económico del agua y la necesidad de aplicar el pago de tarifas por su uso. Asimismo, se refieren a la gestión unificada de los múltiples usos del agua en articulación con la gestión ambiental y con la gestión territorial (Principios # 3, 4 y 5) . Sin embargo, en relación a los principios de descentralización y participación su redacción es muy cautelosa y general, delegando a las provincias la definición de las competencias de las organizaciones de cuenca y la delimitación de su poder de decisión. Para más información sobre los principios rectores referirse a: <http://www.cohife.org/s60/principios-rectores-de-politica-hidrica> [consultado en septiembre 2018]

contiene una normativa específica sobre recursos hídricos sino un artículo general sobre el dominio y la gestión de los recursos naturales, comprendiendo dentro de ellos al agua. En un mismo artículo (su artículo 28) la nueva constitución provincial establece el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. Por lo que al igual que la Constitución Nacional, hace referencia al concepto de desarrollo sustentable en sintonía con las tendencias señaladas de la agenda internacional.

Como señalamos anteriormente, la Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio. En materia ambiental la Provincia tiene el deber de preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables de su territorio; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; así como promover acciones tendientes a evitar la contaminación del aire, agua y suelo; entre otros³⁰. “Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994, Art. 28).

Por último, cabe destacar que el artículo 28 no establece ninguna competencia municipal en materia ambiental ni fija o reconoce ningún mecanismo para la articulación interjurisdiccional de las políticas ambientales (ni con la Nación ni con las otras provincias).

Posteriormente, en el año 1995 es sancionada la Ley provincial N° 11.723, Ley Integral del Ambiente y los Recursos Naturales, cuyo objeto es la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires³¹. Dicha ley define los derechos y deberes ambientales para los habitantes de la

³⁰ Artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, disponible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

³¹ Ley Provincial 11.723, ARTICULO 1º: “La presente ley, conforme el artículo 28º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.”

provincia (Arts. 2 y 3), los principios de política ambiental (Art. 5) y los principales instrumentos de la política ambiental (Capítulo III).

El Título III (disposiciones especiales) incluye un capítulo relativo a las aguas donde se establece en el artículo 40 que la autoridad de aplicación provincial deberá:

- a) Realizar un catastro físico general, para lo cual podrá implementar los convenios necesarios con los organismos técnicos y de investigación.
- b) Establecer patrones de calidad de aguas y/o niveles guías de los cuerpos receptores (ríos, arroyos, lagunas, etc.).
- c) Evaluar en forma permanente la evolución del recurso, tendiendo a optimizar la calidad del mismo.

A la vez, en su artículo 43 hace referencia al tratamiento integral del recurso que deberá efectuarse tomando en consideración las cuencas hídricas existentes en el territorio provincial. A partir de la redacción de este capítulo, vemos la influencia de los conceptos reseñados en el capítulo anterior, específicamente ciertos principios de la GIRH.

En consonancia con con el Art. 28 de la constitución provincial, la ley provincial 11.723 no hace ninguna referencia a los presupuestos mínimos nacionales, al COFEMA o a la necesidad de articulación interjurisdiccional. En cambio, sí avanza respecto de las competencias municipales, ya que hace extensiva a los gobiernos municipales la responsabilidad provincial de garantizar los derechos ambientales. Establece que tanto el estado provincial como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental fijados por la ley (Arts. 2 y 5), corresponsabilizando a las autoridades ambientales provinciales y municipales por la ejecución de esa política.

En adición, mediante la ley provincial nro. 12.257 de 1998 se aprobó el Código de Aguas provincial cuyo objeto es la protección, conservación y manejo del recurso hídrico. A la vez, como veremos más adelante, dicho código instaure nuevas organizaciones para la gestión del agua tanto en el nivel provincial (Autoridad del Agua) como en el nivel de cuenca (comités de

cuenca hídrica). Como señala Gutiérrez (2011), este código introduce un modelo tripartito para la gestión del agua (entidad provincial –ADA-, comités de cuenca y consorcios de beneficiarios). Cabe destacar que en el Anexo Único se presenta una tabla de elaboración propia donde se sistematiza la información correspondiente a los instrumentos normativos correspondientes a la Provincia de Buenos Aires sobre medio ambiente aplicables o relevantes para el tema en estudio. Antes de finalizar, resulta conveniente señalar en este punto que los municipios también poseen atribuciones en la materia ambiental en general y en la hídrica en particular. Conforme lo establece el art. 123 de la Constitución Nacional, las provincias deben asegurar la autonomía de sus municipios y reglar su alcance. En este sentido, además de lo establecido por la ley provincial nro. 11.723 en relación a las responsabilidades compartidas entre la Provincia y los municipios en relación a las cuestiones ambientales, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de la Provincia de Buenos Aires, decreto-ley 6.769/58³², confiere a los municipios varias atribuciones relacionadas con la materia ambiental y también con la prestación de servicios públicos como el de agua potable y cloacas. Específicamente, en su artículo 27 dispone que:

“Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) inc. 17. La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales” (Ley provincial nro. 6.769, Ley Orgánica de las Municipalidades, 1958, Art. 27).

Como bien señala Gutiérrez (2011), además de imputarle responsabilidad directa sobre la prevención y mitigación de la contaminación ambiental, la LOM atribuye a los municipios competencia (generalmente concurrente) sobre numerosas áreas de política pública que están

³² Los municipios aún luego de la reforma constitucional nacional y provincial son autárquicos. La autarquía implica que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma de creación que le es impuesta (Ley Orgánica de Municipalidades). Su esfera de competencia surge de una delegación de facultades de parte del poder provincial, y si bien las atribuciones delegadas pueden ser sumamente amplias, puede en todo momento dar lugar a una revocación de todo o parte de esas potestades por parte de la Provincia (Rovere, 2006, p. 52).

estrechamente vinculadas con los problemas ambientales urbanos: zonificación, edificación, habilitación e inspección de establecimientos comerciales e industriales, vialidad, paisajes, abasto y acopio, protección animal, higiene y salubridad, control bromatológico, inspección veterinaria, sanidad vegetal, tránsito, transporte público, propiedades ribereñas, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales (Arts. 27, 28 y 52).

En conclusión, en función de lo anterior podemos afirmar que los municipios bonaerenses, a pesar de no tener garantizada constitucionalmente su autonomía, poseen amplias competencias ambientales, tanto porque comparten la responsabilidad de prevenir y mitigar toda forma de contaminación ambiental, como porque son responsables primarios de políticas urbanas (vg. ordenamiento territorial, habilitación comercial e industrial, servicios públicos urbanos) cuya falencia es fuente de graves problemas ambientales.

2.2.b.3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Al igual que la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución de la Ciudad ha incluido el derecho a gozar de un ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable y la noción de daño ambiental con la consiguiente obligación prioritaria de recomponer, también reconoce el dominio “imprescriptible” de sus recursos naturales (art. 8).

Específicamente, la Constitución de la CABA hace un tratamiento exhaustivo de la cuestión ambiental consagrando, en los artículos 26 a 30, la preservación y defensa del medio ambiente, la fauna y flora, así como el patrimonio cultural, urbanístico y arquitectónico. En particular, en el inciso 6 del artículo 27 establece “la protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos”.

Sin embargo, la Ciudad en materia normativa no tiene una ley general de ambiente y tampoco ha dictado normas que complementen la ley de presupuestos mínimos nacional nro. 25.675 (Ley

General de Ambiente). En el Anexo Único se puede consultar una tabla donde figuran los instrumentos normativos correspondientes a CABA relativos a la cuestión bajo estudio.

En el año 2010 se aprueba la Ley de Gestión Ambiental del Agua de Dominio Público (ley CABA 3.295), cuyos objetivos son “proteger el ambiente; remediar y realizar una gestión ambiental integrada del agua; asegurar una calidad ambientalmente adecuada del agua; proveer el uso y aprovechamiento racionales, eficientes, equitativos y sostenibles del agua; y promover las innovaciones tecnológicas y la gestión de procesos ambientalmente adecuados.”

Con el objetivo de preservar los recursos hídricos de la ciudad, la ley ordena “la implementación de un monitoreo que evalúe, a través del análisis y otros métodos apropiados que aseguren una cobertura adecuada y lo más amplia posible de los parámetros de calidad en forma sistemática, los caudales y la calidad de los ríos, lagos y arroyos que atraviesan o circundan la Ciudad.”

2.2.b.4. Resumen

A modo de síntesis presentamos a continuación la tabla 8 para facilitar la comprensión y comparación de los principales instrumentos normativos de los tres niveles del derecho interno (nacional, Provincia de Buenos Aires y CABA).

Tabla 8. Resumen comparativo de los principales instrumentos normativos de las tres jurisdicciones correspondientes al nivel de derecho interno

		Nación	Provincia de Buenos Aires	CABA
Protección del Ambiente Status Constitucional	Año	1994	1994	1996
	Artículo	Art. 41	28	26 al 30
	Breve descripción	Dentro de los nuevos derechos y garantías se incluye la tutela al medio ambiente haciendo referencia al concepto de desarrollo sustentable.	Estipula que los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras (por lo que hace referencia al desarrollo sustentable).	Hace un tratamiento exhaustivo de la cuestión ambiental incorporando nociones de desarrollo sostenible. Refleja el doble carácter de la CABA como provincia (consagrando la primacía provincial sobre los recursos naturales) y como gobierno municipal (articulando la cuestión ambiental con las políticas urbanas). Prevé la preservación y defensa del medio ambiente, la fauna y flora, así como el patrimonio cultural, urbanístico y arquitectónico. Hace mención a la necesidad de protección, saneamiento y control de la contaminación del Río de la Plata.
	Mención a la necesidad de articulación interjurisdiccional para la política ambiental	No	No	Sí, reconoce la necesidad de la coordinación metropolitana de las políticas ambientales (art. 27).
Ley relativa al cuidado del ambiente	Año	2002	1995	
	Ley	Ley nro. 25.675 , Ley General del Ambiente	Ley nro. 11.723 , Ley Integral del Ambiente y los Recursos Naturales	
	Breve descripción	Establece los objetivos y principios de la política ambiental nacional así como los instrumentos de la política y la gestión ambiental. Es la ley marco que articula todo el sistema regulatorio de presupuestos mínimos de protección ambiental.	Su objeto es la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Incluye un capítulo relativo a las aguas (arts. 39 a 44), asignando una serie de funciones a la autoridad de aplicación dentro de las que se hace mención a la calidad de agua. Considera a las autoridades ambientales provinciales y municipales como corresponsables por la ejecución de la política ambiental.	No cuenta con una ley General del Ambiente
	Mención a la necesidad de articulación interjurisdiccional para la política ambiental	Sí, en su artículo 23 se establece la conformación de un Sistema Ambiental Federal con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del COFEMA.	No	
Ley específica del recurso agua	Año	2003	1998	2010
	Nro. de Ley	Ley nro. 25.688 , Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	Ley nro. 12.257 , Código de Aguas	Ley nro. 3.295 , Ley de Gestión Ambiental del Agua de Dominio Público
	Principales Características	Introduce los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, el aprovechamiento y uso racional, y la utilización de las aguas. Crea para las cuencas interjurisdiccionales los Comités de Cuencas Hídricas. Y establece las obligaciones de la autoridad nacional.	Su objeto consiste en la protección, conservación y manejo del recurso hídrico. Crea la autoridad del agua, ADA, los Comités de Cuenca y los Consorcios de beneficiarios. Centraliza la responsabilidad por la ejecución de la política hídrica en una organización provincial, la ADA, reservando para los municipios una participación en los comités de cuenca.	Sus objetivos, entre otros, son: proteger el ambiente; remediar y realizar una gestión ambiental integrada del agua; asegurar una calidad ambientalmente adecuada del agua; proveer el uso y aprovechamiento racionales, eficientes, equitativos y sostenibles del agua.
	Estipula realizar monitoreos de calidad de agua	No	Sí. La ley 14.520 la modifica y establece que la ADA debe conformar una Red Hidrométrica Provincial y llevar a cabo un Banco de Datos Hidrológicos donde deberá registrar entre otros parámetros la calidad del agua.	Sí. Ordena la implementación de un monitoreo que evalúe los parámetros de calidad en forma sistemática, los caudales y la calidad de los ríos, lagos y arroyos que atraviesan o circundan la Ciudad.
Establece valores guía u objetivos de calidad de agua	No, no fija los objetivos de calidad nacionales ni las metas y modos para alcanzarlos	No	No	

Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg, al Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al el Servicio de información normativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2.3. Componente Institucional

Este considerable desarrollo en la legislación ha sido acompañado por una evolución institucional igualmente significativa. En este sentido, la modificación operada en la legislación ambiental produjo un nuevo orden ambiental que se ve reflejado en el propio sistema jurídico pero que tiene su correlato en la realidad política e institucional en los distintos niveles de gobierno, con características y particularidades propias de cada jurisdicción (Juliá et al., 2009).

Basándonos en el ADT, cabe aclarar que se adopta un concepto formal de sistema institucional, en el sentido de que solamente abarca las instituciones de naturaleza gubernamental (es decir, a las creadas por normas de derecho público, incluyendo acuerdos internacionales, resoluciones de organismos internacionales o legislación de derecho interno).

En este punto, cabe señalar que dada la diversidad y heterogeneidad de cuestiones que confluyen en la protección ambiental del curso de agua en cuestión, existe un complejo entramado institucional con competencias y responsabilidades de producir resultados a tal fin.

A nivel internacional, dado el carácter transfronterizo del Río de la Plata, cabe destacar que el Tratado del Río de la Plata suscripto en 1973 (mencionado anteriormente) previó establecer dos organismos internacionales permanentes de naturaleza gubernamental con un amplio conjunto de cometidos y funciones: la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM). En el art. 66 (a) se otorga a la CARP la función de “realizar estudios e investigaciones de carácter científico tendientes a prevenir y eliminar la contaminación y otros efectos nocivos que puedan resultar del uso, exploración y explotación de las aguas del río.” Asimismo, se establece la función de dictar las normas reguladoras de la actividad de pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos; y coordinar las normas reglamentarias sobre practicaje.

A nivel nacional, en 1991 fue creada la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el ámbito de la Presidencia de la Nación³³. Este órgano es el predecesor de la actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAyDS), que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación³⁴ y que es la autoridad de aplicación de la LGA conforme lo establecido por el Decreto 481 de 2003 y del Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas (ley nacional 25.688). Entre sus objetivos conforme lo establecido por el Decreto 802/2018, se destacan entender en:

- todo lo inherente a la política ambiental y su desarrollo sustentable y la utilización racional de los recursos naturales;
- la gestión ambiental sustentable de los recursos hídricos;
- el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables;
- el control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación³⁵.

Sin embargo, en el Gobierno de la Nación existen varios organismos con competencias relevantes para la protección del medio acuático en el Río de la Plata (figura 2). Además de la SGAyDS se destacan: la PNA (en la órbita del Ministerio de Seguridad); el SHN (parte de la Armada Argentina, dependiente del Ministerio de Defensa); dentro de la órbita del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación se encuentran: la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, el Instituto Nacional del Agua, el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

³³ Al respecto, cabe señalar que existen antecedentes. La cuestión ambiental tomó cuerpo en 1973, cuando por medio del decreto 751/73 se crea la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el ámbito del Ministerio de Economía. “Comprendía a las áreas de recursos naturales renovables (flora, fauna, bosques, parques nacionales), minería, recursos hídricos -incluyendo a Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y al Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas- y el ambiente humano. La dictadura la disolvió y repartió esas áreas a Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Salud. En 1986 se crea la Subsecretaría de Política Ambiental, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, luego reemplazada por la Comisión Nacional de Política Ambiental. Esta fue disuelta y reemplazada por dicha Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano” (Isuani, 2010:128).

³⁴ Conforme lo establecido por el Decreto 801/2018, Ley de Ministerios Modificación, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm>

³⁵ Para más información cfr. la planilla anexa al artículo 4to del Decreto 802/18 disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314080/norma.htm>

Cabe señalar que la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica es el organismo encargado de fijar la política hídrica, promover su instrumentación y entender en lo relativo al planeamiento y gestión del recurso, en particular del abastecimiento de agua potable y saneamiento, y las obras de infraestructura hídrica en el ámbito nacional³⁶. Mientras que la SGAyDS fija la política sobre los recursos naturales y el medio ambiente, entendiendo en la preservación de la calidad ambiental. En particular, el control de la contaminación, incluyendo la hídrica, y la evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto cumple un papel clave en este sistema institucional ya que entiende, desde el punto de vista de la política exterior, en las relaciones con todos los países y los organismos internacionales, y desarrolla un papel clave en el funcionamiento de las dos Comisiones binacionales, CARP y CTMFM.

En la página siguiente podemos observar la estructura organizacional del Gobierno Nacional de las dependencias con cometidos relativos a la protección ambiental del RP.



Universidad de
San Andrés

³⁶ Para más información: <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-infraestructura-y-politica-hidrica>

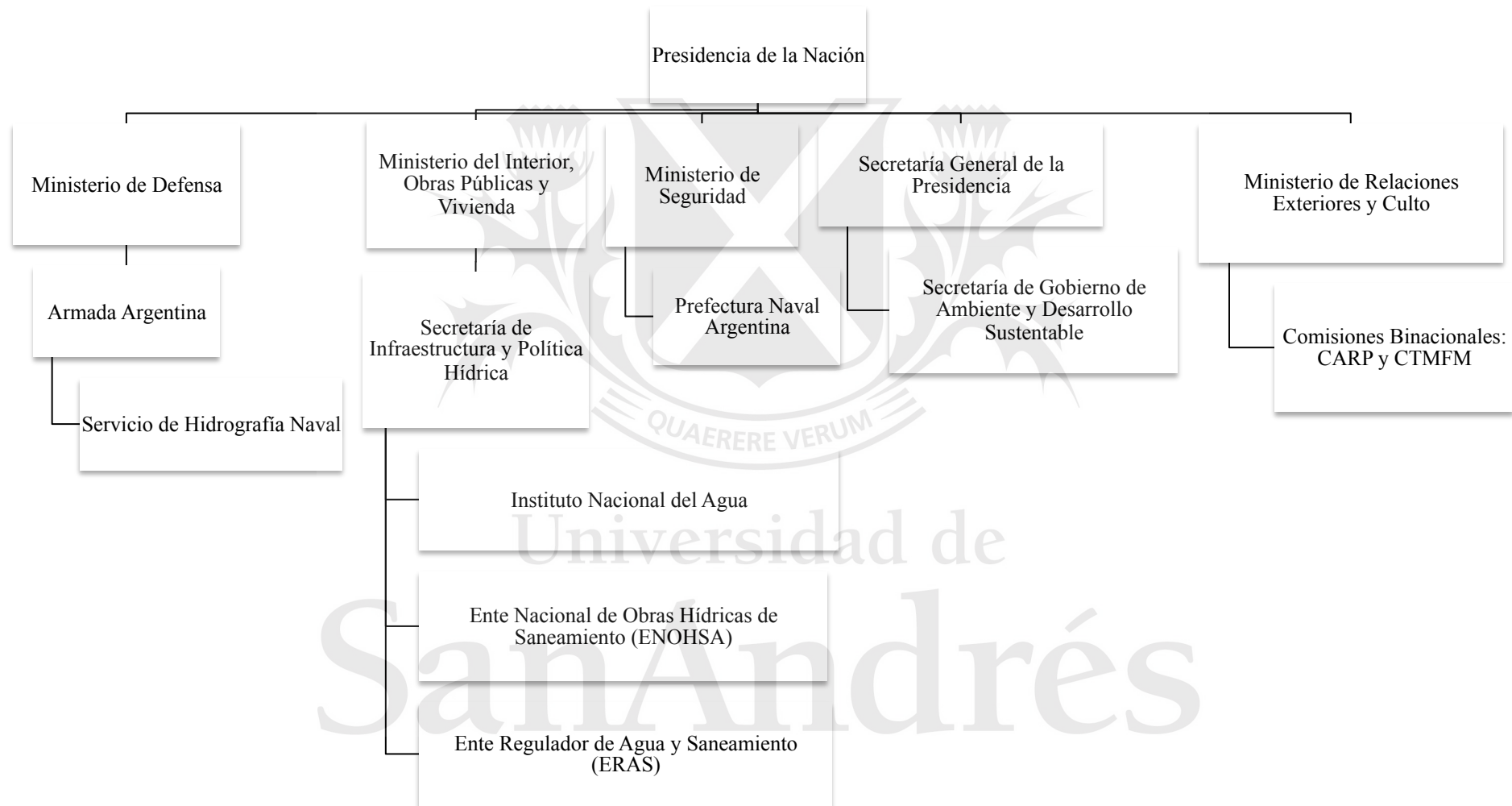


Figura 2. Estructura institucional del Gobierno Nacional, principales organismos con cometidos relevantes para la protección ambiental del Río de la Plata.

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires ha creado por la Ley Provincial 13.757 en el 2007 el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) el cual se erige como la autoridad ambiental de la Provincia. Se trata de un ente autárquico bajo la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros provincial cuya función es planificar y coordinar la ejecución de la política ambiental provincial, para mejorar y preservar la calidad ambiental de su territorio. A su vez, coordina esfuerzos con otros organismos y municipios de la Provincia en aspectos relacionados con su área de incumbencia, y lleva adelante el control y fiscalización de los recursos que se puedan ver afectados por contaminación (agua, aire, y suelo) o el impacto ambiental. Por otro lado, existe la Autoridad del Agua (ADA), organismo descentralizado del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica), que actúa como autoridad de aplicación de la Ley provincial 12.257. Entre otros, sus objetivos son: formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, darla a conocer a la comunidad, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas a ella e instrumentarla en los planes de gobierno; y coordinar un espacio interinstitucional con los órganos de la administración provincial competentes en materia de agua con el objeto de: “Coordinar y compartir información sobre el estado del recurso agua; informar respecto de prioridades y la compatibilización de los distintos usos; y planificar sus acciones respectivas con relación a la misma” (Ley provincial nro. 12.257, Código de Aguas, 1999, art. 4, inc. e).

En 2013 por medio de la ley provincial 14.520 la cual modifica la ley 12.257, se establece que el ADA debe conformar una Red Hidrométrica Provincial y confeccionar un Banco de Datos Hidrológicos donde deberá registrar entre otros parámetros la calidad del agua.

Como vimos más arriba, el Código de Aguas además de crear la ADA, introduce dos figuras: los comités de cuenca y los consorcios de beneficiarios como arenas de participación de interesados (Gutiérrez, 2011, p. 19). Ambos son creados por la ADA. Los comités de cuenca hídrica están integrados por representantes de los municipios cuyo territorio se superpone (total o

parcialmente) con el de la cuenca en cuestión y tienen un objetivo muy amplio: “fijar las pautas para la preparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender su marcha” (Art. 121). Los comités dependen política, operativa y técnicamente del ADA y no tienen asegurado ningún recurso financiero propio. Los consorcios en cambio, tienen un objetivo muy puntual (mantener obras hidráulicas y prestar servicios hidráulicos) pero cuentan con una mayor amplitud de participantes y poder decisorio, operativo y financiero que los comités.

Por último, en el año 2007 mediante la ley 2.628 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crea la Agencia de Protección Ambiental (APrA) ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público que tiene como funciones principales proponer políticas y diseñar planes y programas tendientes a mejorar y preservar la calidad ambiental de la Ciudad, velar por el cumplimiento de la normativa en materia ambiental, y representar a la Ciudad de Buenos Aires ante organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia ambiental, entre otras. Asimismo, en relación a las principales áreas de incumbencia de la Agencia se destacan el monitoreo integral ambiental (aire, agua, ruido, suelo, antenas) y la educación ambiental³⁷.

2.4. Conclusiones

En conclusión, a partir del estudio anterior podemos afirmar que la cuestión ambiental, especialmente luego de la reforma constitucional de 1994 con la incorporación de un capítulo dedicado a la tutela del ambiente, y sus correlatos a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adquiere un status muy relevante en nuestro sistema jurídico con el consecuente desarrollo de los arreglos institucionales encargados de su instrumentación. Asimismo, en cuanto

³⁷ Para más información: <http://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/misionesyfunciones>

a la normativa relativa a las aguas se puede apreciar que tanto a nivel nacional como provincial y de la Ciudad, se han dictado las leyes relativas a la gestión ambiental del recurso. Sin embargo, en este punto es de destacar el caso de la ley nacional 25.688 la cual al momento de redacción de la presente tesis no se encuentra reglamentada, a pesar de los numerosos intentos ya sea por parte de la autoridad ambiental nacional como por el COHIFE. La misma ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina señalándose que al regular sobre gestión y creando comités de cuencas interjurisdiccionales con facultades para emitir dictámenes vinculantes, se han transgredido las atribuciones provinciales que no han sido delegadas a la Nación e incluso la Provincia de Mendoza cuestionó su constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.³⁸ Asimismo, como mencionamos previamente no fija los objetivos de calidad nacionales ni las metas y modos para alcanzarlos, sino que se limita a dar algunas definiciones (sobre agua, cuenca hídrica superficial, utilización de las aguas). En este sentido, pareciera ser que la primacía provincial sobre los recursos hídricos ha dificultado, hasta el momento la consolidación de un marco normativo nacional. Si bien han sido elaborados los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” en el marco del COHIFE, los mismos no han conseguido la aprobación legislativa por lo que nuestro país aún carece de una legislación hídrica a nivel nacional.

Por otro lado, “[...] a pesar de existir en Argentina y Uruguay un cuerpo normativo muy completo en el tema de regulación ambiental, los resultados del sistema vigente no han sido lo suficientemente eficaces en la preservación de la calidad ambiental de los cursos de agua urbanos y cuerpos receptores [...]. En ambas sociedades se observa una tendencia a buscar permanentemente una solución legal a los problemas, que paradójicamente va acompañada con una cultura de escaso cumplimiento de las normativas existentes” (Etchegaray y Roche, 2005, citado por Oszlak, 2005: 10). En este sentido, coincidiendo con lo que se afirma en el ADT el

³⁸ Demanda de inconstitucionalidad y nulidad, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el Superintendente General de Irrigación en representación del Departamento General de Irrigación y el Fiscal de Estado de la Provincia de Mendoza. En 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó su reclamo sin adentrarse en el análisis del fondo.

principal desafío que plantea el componente normativo del marco jurídico del RPFM no se encuentra tanto en la ausencia del mismo, sino en las características de complejidad, amplitud y dinamismo de aquél. La prioridad, por lo tanto, se encontraría en la coordinación y armonización de lo que ya existe (FREPLATA, 2004, p. 149).

Por otro lado, dado el carácter federal de nuestro sistema de gobierno, no existe en Argentina una autoridad nacional de aguas. Sin embargo, tanto a nivel nacional como provincial, existe una amplia y diversa cantidad de organismos con injerencia en la gestión del agua. Esta configuración permite afirmar que la dispersión organizativa constituye una característica dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos (Pochat, 2005).

En adición, dada la diversidad y heterogeneidad de cuestiones que confluyen en la protección ambiental del curso de agua, existe un complejo entramado institucional con competencias y responsabilidades de producir resultados a tal fin. En efecto, la estructura institucional argentina se caracteriza por su complejidad y fragmentación, ya que coexisten cuatro jurisdicciones (nacional, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincial y de los municipios costeros de la provincia de Buenos Aires) y marcos normativos escasamente reglamentados. En este sentido, como identificamos anteriormente, intervienen más de una decena de organismos públicos argentinos, los que forman parte de la Administración Pública Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A estos organismos públicos, algunos de la administración central, otros descentralizados, autárquicos o fuera de nivel, se agregan los municipios ribereños y costeros junto a algunos organismos de carácter interjurisdiccional (Oszlak, 2005).

Ante este escenario de dispersión, fragmentación y complejidad de la estructura institucional resulta fundamental generar instancias de coordinación e incluso de comunicación e intercambio de información entre todos los organismos involucrados.

CAPITULO III. PRESENTACIÓN Y PERIODIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

El objetivo del presente capítulo consiste en presentar el caso de estudio. Para abordar su análisis y facilitar su estudio, hemos realizado una periodización del mismo, identificando las principales etapas de la red. Comenzaremos por los antecedentes de la RIIGLO, más precisamente, los dos Proyectos mencionados previamente, el Proyecto PNUD/GEF (RLA/99/G31) “Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats” (FREPLATA) y el Proyecto PNUD/GEF (ARG/09/G46) “Reducción y Prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA” (FREPLATA II), ya que si bien hemos optado por enfocar nuestro análisis para el período 2016-2018, la red funciona -con ciertas interrupciones- desde 2004. En este sentido, resulta relevante para arribar a un acabado entendimiento de la experiencia de la RIIGLO actual, identificar el origen de la iniciativa, así como las características que la misma fue adoptando en las distintas etapas. Esta periodización nos permitirá identificar los aspectos relevantes, así como las actividades y productos realizados durante cada una de las etapas. Luego procederemos a describir la red durante el período de estudio, señalando los objetivos, los miembros, y las actividades correspondientes al período de análisis -el cual tiene lugar una vez finalizados los dos proyectos con financiamiento internacional que fueron los impulsores de la iniciativa-.

3.1. Los orígenes de la RIIGLO: el Proyecto FREPLATA, características generales y sus productos: el ADT y el PAE

El punto de partida del Proyecto se puede rastrear en la Primera Reunión Binacional sobre la Prevención de la Contaminación en el Frente Marítimo convocada por la CTMFM en 1993. Una de las conclusiones de este encuentro fue que la integridad del entorno de esa zona marítima dependía de un conjunto de procesos que se desarrollaban en un espacio mucho más amplio.

Posteriormente, en la Resolución Conjunta de la CARP y la CTMFM de abril de 1994, se acuerda que ambos organismos binacionales cooperarían en todo lo referente a la elaboración y presentación de una propuesta de Proyecto. Luego de la presentación del anteproyecto de Programa y la solicitud de recursos para el desarrollo de proyectos, fue elaborada la propuesta de Documento de Proyecto a partir de estudios sobre diagnóstico ambiental, legislación de las Partes, análisis institucional e identificación de actores sociales. Finalmente en noviembre de 1998 fue firmado el Documento de Proyecto³⁹.

Cabe destacar que previo a FREPLATA, ambos países habían llevado a cabo un conjunto de iniciativas tendientes a mejorar la administración del RPFM, orientadas especialmente a los problemas de contaminación. Por ejemplo, en nuestro país se destaca el estudio denominado, “Calidad de las aguas Franja Costera Sur del Río de la Plata (San Isidro-Magdalena)”, iniciado en 1989. Se trató de una iniciativa conjunta entre Obras Sanitarias de la Nación (OSN), Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA), el Instituto de Limnología de La Plata y el SHN, cuyo objetivo era realizar un diagnóstico de la calidad del agua y su evolución. En el marco del proyecto, se puso en marcha una red de vigilancia de la calidad de las aguas y se

³⁹

Para más información consultar: <https://asociacionoceanograficauruguay.wordpress.com/profesion/universidades/nacionales/freplata/> [consultado el 10/6/2018]

publicaron una serie de informes donde se volcó la información generada y se analizaron los resultados⁴⁰.

Sin embargo, estas iniciativas se enfocaban principalmente hacia prioridades nacionales. Por otro lado, era limitado el conocimiento existente sobre la dinámica fluvial y oceánica del sistema acuático del RPFM, así como sobre las fuentes de contaminación nacionales y transfronterizas, y sus efectos sobre el medio natural e intervenido (Cabral & García, 2007: 9).

El Proyecto FREPLATA fue una iniciativa conjunta de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay, concebido y llevado a la práctica dentro del marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. De acuerdo a lo programado, debería haberse iniciado en noviembre 1999 y finalizado en mayo 2003. Sin embargo, debido a una serie de retrasos en la práctica el proyecto arrancó en marzo 2001 y su fecha de cierre fue junio 2008.

Las comisiones binacionales creadas en el marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, a las cuales hicimos mención en el capítulo anterior, es decir, la CARP y la CTMFM fueron las encargadas de la ejecución del proyecto. Para ello, establecieron un Consorcio que fue dirigido por su Comisión de Dirección, constituida por los Presidentes de las Delegaciones argentinas y uruguayas ante ambas comisiones. Además se conformaron otras cuatro estructuras institucionales para la gestión del proyecto: el Comité de Coordinación, el Grupo Técnico Asesor, la Unidad Ejecutora y los Grupos de Trabajo Intersectoriales.

FREPLATA fue financiado con fondos no reembolsables suministrados principalmente por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés *Global Environmental Fund*), el Fondo Francés para el Medio Ambiente (FFMA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otras agencias de cooperación y por los dos gobiernos involucrados. Por otro lado, el PNUD fue la agencia de implementación del GEF para el Proyecto.

⁴⁰ Los informes confeccionados fueron: AGOSBA/OSN/SHN (1992) *Río de la Plata. Calidad de las aguas de la Franja Costera Sur*. Administración General de Obras Sanitarias de Buenos Aires. Servicio de Hidrografía Naval y Obras Sanitarias de la Nación; AGOSBA/OSN/SHN (1994) *Río de la Plata. Calidad de las aguas de la Franja Costera Sur*. Administración General de Obras Sanitarias de Buenos Aires. Servicio de Hidrografía Naval y Obras Sanitarias de la Nación.

El proyecto reconoce la importancia del concepto de desarrollo sustentable, que como fuera mencionado previamente, está incorporado en la legislación de la República Argentina así como de la República Oriental del Uruguay. Las actividades y productos realizados tenían en miras proteger estos importantes cuerpos de agua (el RPFM) y contribuir al desarrollo sustentable de sus usos y recursos.

En este sentido, el objetivo principal del proyecto era prevenir y, cuando fuera necesario, mitigar la degradación de los recursos transfronterizos⁴¹ del RPFM, así como también contribuir al uso sustentable de sus recursos por los habitantes de ambos países ribereños.

El Proyecto se componía de tres elementos fundamentales: el Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT), el Programa de Acción Estratégica (PAE), y un conjunto de actividades de fortalecimiento y apoyo para la instrumentación de este último.

En primer lugar, el ADT elaborado por la Unidad Ejecutora del Proyecto compuesta por expertos de ambos países, fue el producto de cuatro años (2001-2004) de trabajo que incluyeron la revisión sistemática de la información existente, la adquisición de datos y observaciones de campo, y el análisis e integración de la información adquirida. El estudio es el producto de un conjunto de actividades científicas y técnicas, cuyos objetivos incluyeron promover una visión de manejo ambiental integrado del espacio acuático, contribuir a la generación de estrategias para la gestión en ambos países y a nivel bilateral, y estimular la adopción de buenas prácticas para el manejo de los recursos naturales. Realiza una descripción y análisis de la problemática ambiental del área del Proyecto, considera sus principales causas, evalúa posibles escenarios futuros y desarrolla propuestas de acciones prioritarias que fueron tenidas en cuenta durante la siguiente fase, consistente en la elaboración del Programa de Acción Estratégica.

Tal como menciona Muck (2003) con la elaboración del ADT finaliza la primera etapa denominada de “generación de conocimiento” y se inaugura el proceso de elaboración del PAE,

⁴¹ El término “transfronterizo” es utilizado en el sentido empleado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial: recursos compartidos por dos o más países y no supone emitir una opinión sobre la naturaleza jurídica de los mismos.

dando inicio a la segunda etapa de “generación de consensos” que transcurre entre 2004 y 2006 cuyos objetivos principales fueron: el fortalecimiento institucional, la elaboración del documento PAE, y una sociedad civil informada y motivada. En diciembre de 2006 se termina la elaboración del documento PAE.

Como se desprende del Documento (FREPLATA, 2007: 1), cabe destacar que el PAE se enmarcaba dentro de los siguientes principios:

- El concepto de desarrollo sustentable definido a partir de 3 pilares fundamentales:
 - el hombre como eje central del desarrollo,
 - la protección ambiental como parte integral del proceso de desarrollo y
 - el derecho al desarrollo basado en la equidad.
- El enfoque ecosistémico y la gestión integrada de los recursos acuáticos para lograr beneficios ambientales transfronterizos y globales.
- El libre acceso a la información, y fomento de la participación pública asegurando la transparencia en la gestión.

A partir de lo anterior, podemos apreciar como a lo largo de todo el Proyecto FREPLATA se hace mención a los principios reseñados en el capítulo correspondiente al marco teórico, haciéndose eco de las tendencias a nivel internacional del paradigma de desarrollo sustentable.

La visión a largo plazo⁴² (décadas) acordada fue: “Mejora de la calidad de vida de los habitantes del RPFM a través de la restauración y preservación de la calidad de sus aguas, la conservación de su biodiversidad y la sustentabilidad de sus usos y recursos” (FREPLATA, 2007: 5).

A partir de dicha visión se establecen los objetivos de calidad ecosistémicos a largo plazo⁴³, a saber:

⁴² “Plantea un escenario futuro en el cual la problemática actual ha sido revertida o modificada para alcanzar un estado de calidad ambiental aceptable mediante la aplicación del PAE” (FREPLATA, 2007: Anexo III).

⁴³ Se trata de estamentos de la visión que reflejan cómo quisieran ver los actores involucrados el estado ambiental del RPFM en el largo plazo.

- Agua segura para la salud de la población, el uso recreativo y el desarrollo de la biota acuática.
- Protección de hábitats prioritarios y sustentabilidad ecológica de los recursos acuáticos vivos.

Por otro lado, cabe destacar que en forma paralela a la elaboración del PAE y los Planes de Acción Nacionales, los Grupos Intersectoriales de Trabajo y la Unidad Ejecutora elaboraron una serie de herramientas de gestión ambiental, algunas de las cuales fueron implementadas y adoptadas por las Comisiones y los gobiernos respectivos. En relación al tema específico del presente estudio, podemos mencionar la Resolución nro. 42 del ADA del 2006, donde se establecen los valores de referencia para calidad de aguas dulces y marinas para la protección de la biota acuática, para agua de uso recreativo en la zona de uso exclusivo del Río de la Plata y su frente marítimo, y aguas dulces como fuente de agua potable. Dicha resolución surge como producto de la Cooperación Técnica entre el Coordinador Internacional FREPLATA, el Subsecretario de la Comisión Interministerial FREPLATA de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Presidente de ADA y la Ex Secretaría de Política Ambiental (OPDS actualmente).

En conclusión, este proyecto binacional pionero en la región, tuvo como principales resultados: i) el relevamiento de importante información que culminó en la generación de un diagnóstico transfronterizo (ADT) y el cual concluyó que el control de la contaminación terrestre en la zona costera de los dos países es prioritario; ii) el diseño de un PAE conjunto de los dos países y de Programas Nacionales de Acción complementarios (PNA); y iii) conformar una red ad hoc binacional de municipalidades (RIIGLO) -sobre la cual ahondaremos en los siguientes párrafos-, así como aglutinar actores de alto nivel, incluyendo nueve ministerios, la marina, guardacostas, autoridades provinciales y al sector privado (Vela Witt, 2013).

3.1.a. Primera etapa: RIIGLO binacional

En el marco de FREPLATA, como respuesta a la falta de datos identificada donde la información era escasa y atomizada, así como a la falta de políticas conjuntas y coordinadas, y considerando la importancia de la participación de los gobiernos locales quienes tienen un profundo conocimiento del territorio y los problemas relacionados con el río, fue puesta en funcionamiento una red de monitoreo de calidad de aguas, conformada por los municipios de Argentina y Uruguay con costa sobre el Río de la Plata, denominada Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales (RIIGLO). En este punto resulta necesario señalar que en el documento de proyecto no se contemplaba la creación de la red, si no que la misma surge por iniciativa de algunos especialistas de la Unidad Ejecutora y de los gobiernos locales.

El taller “Experiencias de seguimiento de la calidad de agua de los Gobiernos Locales del Río de la Plata y su Frente Marítimo”, realizado el 30 de abril de 2004, se constituye como el hito fundacional de la RIIGLO. Organizado por FREPLATA en colaboración con el Área Gestión de la Ribera del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y en el que participaron los municipios ribereños de la Provincia de Buenos Aires, las intendencias costeras de Uruguay, las Subsecretarías de Política Ambiental y de Asuntos Municipales (pertenecientes al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires), y la PNA. Como resultado de este taller surgieron una serie de acuerdos, entre los que se destacan (Re & Kazimierski, 2013):

- Efectuar un seguimiento sistemático y coordinado de la calidad de agua en las costas del Río de la Plata.
- Conformar una Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales (RIIGLO).
- Implementar aplicaciones específicas para sistematizar, consultar y analizar la información proveniente de los muestreos conjuntos, que sirva de apoyo para un programa de monitoreo de calidad de agua sustentable en el tiempo.
- Mejorar los mecanismos de difusión y educación ambiental a fin de lograr la toma de conciencia en la opinión pública sobre la importancia del tema y posibles soluciones.

- Fortalecer a los gobiernos locales en el control de la calidad de agua.

A continuación, se presentan dos tablas, una donde figuran los gobiernos locales costeros que conforman la Red en esta primera etapa (tabla 9) y otra con las instituciones asociadas a la actividad (tabla 10).

Tabla 9. Gobiernos locales integrantes de la RIIGLO en la etapa de FREPLATA

Gobierno Local	País
Municipalidad de Berisso	Argentina
Municipalidad de Ensenada	Argentina
Municipalidad de Berazategui	Argentina
Municipalidad de Quilmes	Argentina
Municipalidad de Avellaneda	Argentina
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Argentina
Municipalidad de Vicente López	Argentina
Municipalidad de San Isidro	Argentina
Municipalidad de San Fernando	Argentina
Municipalidad de Tigre	Argentina
Intendencia Municipal de Colonia	Uruguay
Intendencia Municipal de San José	Uruguay
Intendencia Municipal de Montevideo	Uruguay
Intendencia Municipal de Canelones	Uruguay
Intendencia Municipal de Maldonado	Uruguay

Fuente: Re & Kazimierski (2013)

Tabla 10. Instituciones asociadas a la RIIGLO, actividades que realizan y país al que pertenecen

Instituciones asociadas	Actividades	País
OPDS y ADA del Gobierno de la Provincia de Buenos	Responsables, junto con los municipios, de los muestreos referidos a la evaluación de floraciones algales nocivas	Argentina
Prefectura Naval Argentina	Apoyo logístico para desarrollo de las campañas	Argentina
AySA	Realizó el análisis de las muestras a los municipios que lo requieran	Argentina
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires	Colaboró en la determinación de presencia de algas	Argentina
Facultad de Química de la Universidad de la República	Colaboró en la generación de protocolos comunes para la determinación de cianotoxinas	Uruguay

Fuente: Re & Kazimierski (2013)

3.1.a.1. Objetivos y actividades de la RIIGLO

Los objetivos generales de la Red establecidos por los miembros fueron:

- a) Seguimiento sistemático y coordinado de la calidad de agua en las costas del Río de la Plata.
- b) Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos locales y de los laboratorios participantes de la red.
- c) Fortalecimiento de la capacidad de intercambio y coordinación interinstitucional.

Los tres objetivos se encuentran íntimamente relacionados ya que la consolidación del control conjunto de la calidad de agua por parte de los gobiernos locales requiere, entre otras cuestiones, fortalecer las capacidades técnicas de los municipios costeros y la capacidad de coordinación tanto a nivel nacional como binacional.

Además de los objetivos generales, algunos Municipios/Intendencias plantearon sus objetivos locales en el marco de la RIIGLO. A continuación, se mencionan algunos de ellos: (i) determinar líneas de base de contaminación costera para proyección; (ii) plantear estrategias de control de las cuencas que descargan sobre la costa; (iii) asegurar a la población local y a los turistas la calidad del recurso natural para balneabilidad; (iv) seguir la evolución de la calidad del cuerpo de agua en función del crecimiento poblacional y el sistema de saneamiento de la zona; y (v) realizar estudios epidemiológicos para establecer criterios propios de calidad microbiológica de agua para uso recreativo (Re & Kazimierski, 2013: 5).

Entre sus actividades principales destaca el efectuar el seguimiento sistemático y coordinado de la calidad de agua de ambas costas del Río de la Plata, a partir de la toma simultánea de muestras y su posterior análisis de laboratorio.

Entre Abril de 2004 y Mayo de 2007, el período más activo de la red en el marco del proyecto FREPLATA, se llevaron a cabo doce Muestreos de Control Conjunto de Calidad del Agua para

Uso Recreativo del Río de la Plata (campañas), así como once Reuniones Técnicas, un taller inicial y una reunión preliminar de análisis de resultados obtenidos.

Las Reuniones Técnicas se constituyeron en un espacio de discusión y de toma de decisiones de la RIIGLO, en donde todos los participantes de la red establecieron acuerdos en forma horizontal.

Entre los productos surgidos de la RIIGLO se destacan los siguientes: puesta en funcionamiento de una base de datos de calidad de agua compartida, protocolos de informes acordados a nivel binacional, instructivos técnicos (entre otros para la calibración de equipos, la colecta de algas y de muestras de agua) tendientes a la unificación de la metodología utilizada para el desarrollo de las actividades de muestreo y análisis, y realización de muestreos para la detección de Floraciones Algas Nocivas.

Se definió y unificó una metodología⁴⁴, aplicable a muestras costeras del Río de la Plata, para ser utilizada por los municipios e intendencias en la colecta de muestras de agua.

Se acordaron 8 parámetros a medir en las campañas:

- Parámetros a medir in situ: Temperatura, pH, Oxígeno Disuelto.
- Parámetros microbiológicos: Escherichia Coli, Coliformes Fecales y Coliformes Totales.
- Concentraciones de nutrientes: Nitratos y Nitrógeno Amoniacal.

Las muestras de las campañas fueron analizadas por distintos laboratorios. Entre ellos, el Laboratorio de la Subsecretaria de Política Ambiental y Bromatología (Municipio de Avellaneda), el Laboratorio Central de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires, el Laboratorio de Calidad Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Laboratorio de Tecnología de Aguas del Centro INTI – Química y el Laboratorio Central de AySA.

Por otro lado, se establecieron los puntos de muestreo, algunos de acuerdo a las necesidades y objetivos locales, y otros de interés común, principalmente basados en los tipos de uso costeros

⁴⁴ Basada en las metodologías informadas en Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater (SM), publicación conjunta de la American Public Health Association (APHA), la American Water Works Association (AWWA), y la Water Environment Federation (WEF).

en miras de poder comparar los resultados con las campañas de muestreo embarcadas. En esta etapa, se definieron 49 puntos de muestreo para la costa argentina y 25 del lado de la República Oriental del Uruguay. En cada punto de muestreo se acordó registrar una serie de factores⁴⁵ a ser tenidos en cuenta al momento de analizar los resultados de las muestras de agua.



Figura 3. Gobiernos locales miembro de la RIIGLO y ubicación de los puntos de muestreo de las campañas de Control Conjunto de Calidad de Agua

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008:47)

3.2. Segunda etapa: FREPLATA II

El Proyecto FREPLATA II constituye la continuación del proyecto FREPLATA y al igual que su predecesor fue una iniciativa binacional de los Gobiernos de Uruguay y Argentina, financiado con fondos del GEF y aportes de ambos países. El compromiso de ejecución entre los Gobiernos y el PNUD fue firmado en septiembre del 2009, si bien la implementación del proyecto comenzó

⁴⁵ Como se establece en el informe elaborado por Re & Kazimierski (2013: 29), de cada operación fue requerido el registro de la fecha y hora de extracción, al estado del río se lo caracterizó teniendo en cuenta la presencia o no de olas, y al estado del tiempo detallando la situación de vientos, nubosidad y lluvias recientes. Respecto del sitio de muestreo, las observaciones generales se plantearon en términos de detectar la presencia de personas en el agua y/o embarcaciones deportivas, de barcos comerciales y/o de carga, de residuos flotantes, etc. También la identificación del sitio constó en determinar la existencia de vegetación costera, caracterizar el tipo de costa (natural o artificializada) y el uso del suelo costero (puerto, área recreativa u otros).

en Noviembre 2009, el taller de inicio se realizó al año de iniciado el proyecto (en noviembre del 2010).

En este caso las agencias ejecutoras fueron el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) en Uruguay y la ex SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación) en Argentina. La CARP y la CTMFM constituían las agencias cooperantes y los cuatro organismos conformaban el Comité Directivo (CD). En este aspecto, se puede observar una diferencia sustancial con el arreglo de gestión del Proyecto FREPLATA ya que como vimos previamente las agencias ejecutoras fueron las comisiones binacionales del Río de la Plata (CARP y CTMFM), más precisamente a través del Consorcio (CDC). Este modelo al centrar su ejecución en manos de las Comisiones, por su propia naturaleza y funcionamiento, tienen que establecer una coordinación binacional. En cambio, para FREPLATA II al designar como entidades ejecutoras a las autoridades ambientales nacionales, como bien se señala en la Evaluación de Medio Término de dicho Proyecto (Witt, 2013) esta nueva modalidad tiene la ventaja de haber involucrado a las instituciones encargadas del tema ambiental a nivel nacional, pero a la vez tiene la desventaja de que existe mayor distancia entre las partes, afectando el enfoque de gestión binacional. En este punto cabe destacar el conflicto desatado entre 2005 y 2010 a raíz de la instalación de las pasteras en Fray Bentos que afectó la cooperación bilateral. Lo cual se plasmará, entre otras cosas, en el carácter que adoptará la RIIGLO a partir de entonces, como analizaremos más adelante.

Como vimos anteriormente en el proceso de elaboración del PAE, Uruguay y Argentina definieron y consensuaron una visión común a largo plazo, tendiente a generar “una mejora en el nivel de vida de la población del RPFM restaurando y preservando su calidad del agua, biodiversidad y la sustentabilidad de sus usos y recursos” y se propusieron dos objetivos ecosistémicos. En este caso, FREPLATA II se enfoca en el primero de ellos, el cual se constituye como la meta del proyecto: “Contar con agua segura que sea saludable para la salud humana y sus usos recreacionales y para el desarrollo de la biota acuática.”

En este sentido, el objetivo general del proyecto consistía en: “Avanzar hacia la sustentabilidad de los usos y recursos del RPFM mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico (PAE) referentes a la reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre.”

Para la consecución del objetivo general se propusieron y establecieron cuatro grandes resultados:

- I. Implementación de las reformas institucionales binacional y nacionales y fortalecimiento, como fueran planteadas en el PAE para abordar los problemas ambientales transfronterizos prioritarios referidos en dicho documento.
- II. Capacidades y herramientas fortalecidas para prevenir y mitigar la contaminación y promover una mayor colaboración entre los sectores público y privado, especialmente a nivel de los gobiernos locales.
- III. Implementación de un conjunto de actividades piloto que contribuyan de manera medible a la reducción de los contaminantes prioritarios acordados.
- IV. Desarrollo y fortalecimiento de un Programa de monitoreo/evaluación (M&E) y un Sistema de Información Integrado para apoyar la gestión y toma de decisiones en el RPFM.

En este proyecto, teniendo en cuenta la experiencia de la RIIGLO de FREPLATA y el interés de sus miembros por darle continuidad y sostenibilidad en el tiempo a la misma, se la incluye como producto de uno de los resultados, más específicamente del segundo. Se la contempla como una herramienta para la coordinación y fortalecimiento de las capacidades de control y prevención de la contaminación a nivel local. A partir de esta experiencia, se reconoce el rol relevante de los gobiernos y comunidades locales en esta temática, por lo que se prioriza generar un ámbito de intercambio de información y experiencias, análisis de capacidades, así como también evaluar alternativas de coordinación que se pudieran generar y/o potenciar en forma conjunta.

Durante esta etapa, una de las acciones tendientes a la reactivación de la red, consistió en la contratación de una consultoría de la Universidad Nacional de la Plata, a partir del cual se realizó un diagnóstico de la misma. En este trabajo (Freysse, 2012) se reconoce la ausencia de una estructura formal como su principal debilidad ya que su funcionamiento en última instancia termina dependiendo en gran medida de los esfuerzos individuales de sus integrantes así como de los aportes de terceras partes (Proyecto FREPLATA y AySA, principalmente). A su vez, se identifica la escasez de recursos disponibles para el desarrollo de acciones conjuntas, la carencia de equipamiento necesario para el desarrollo de los objetivos de medición, la falta de capacitación y las asimetrías en términos de capacidades que ostenta cada municipio costero para el cumplimiento de las tareas asignadas.

Ante este diagnóstico, la sección Argentina del Proyecto FREPLATA II se propuso el desarrollo de una línea de tres acciones estratégicas tendientes a: 1) lograr una formalización institucional de la RIIGLO, 2) fortalecer las capacidades locales a partir de la adquisición y donación de equipos funcionales a las tareas de medición que los municipios desempeñan, y 3) realizar talleres de capacitación.

Cabe señalar que desde la culminación del Proyecto FREPLATA hasta fines de 2012, la Red funcionó de manera discontinua e inorgánica, articulada circunstancialmente a través de la convocatoria espontánea de alguno de sus miembros.

A partir de finales de 2012 se retomaron las actividades pero a nivel nacional⁴⁶, perdiendo el carácter binacional original de la Red. Desde entonces y hasta la finalización del proyecto en diciembre de 2014, se mantuvieron más de 10 encuentros y reuniones donde se abordaron

⁴⁶ En cuanto a las actividades de monitoreo costero del lado uruguayo cabe señalar que el 5 de diciembre de 2013, se firmó un convenio de cooperación técnica entre el MVOTMA y las intendencias de Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha para la implementación de una Red de monitoreo costero de la calidad del agua de las playas del Río de la Plata y del Océano Atlántico. Dicho convenio establece que estas intendencias se encargarán de monitorear a lo largo del año, en sus correspondientes departamentos, los siguientes parámetros: temperatura, conductividad, salinidad, PH, oxígeno disuelto, clorofila y cianobacterias. FREPLATA se comprometió a brindar el equipamiento y las capacitaciones pertinentes. Se trata de las mismas intendencias que formaban parte de la RIIGLO en la etapa anterior a las que se suma Rocha.

diversos temas, entre los que se destacan la presentación y análisis de los resultados de los muestreos conjuntos de calidad de aguas, la definición de los aspectos logísticos de dichos muestreos y el análisis de las diferentes posibilidades de institucionalización de la Red.

Asimismo, se retomaron los monitoreos periódicos de la calidad de aguas de la Franja Costera Sur del Río de La Plata, en particular, de los indicadores físico químicos y biológicos básicos (PH, Temperatura, Oxígeno Disuelto, amonio, nitrato, Escherichia Coli, Coliformes Fecales y Coliformes Totales –los mismos que se analizaban en FREPLATA- y se suma Demanda Química de Oxígeno) y se establecieron instructivos técnicos para la unificación de criterios para la toma y envío de muestras (se elaboró un manual con protocolo para la toma de muestras de calidad de aguas, se diseñó una planilla para el relevamiento de los datos *in situ*, se estableció un modelo de etiqueta, entre otras acciones). Conjuntamente, se definieron los puntos de muestreo, algunos de acuerdo a las necesidades y objetivos locales, y otros de interés común. Desde entonces existen 35 puntos de muestreo del lado argentino (desde Berisso hasta Tigre, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Se acordó un cronograma y fueron realizadas entre junio de 2013 y diciembre de 2014 siete campañas estacionales⁴⁷ de tomas de muestras de calidad de agua en los puntos acordados.

Igualmente, a los fines de fortalecer las capacidades municipales y ante la falta de recursos detectada, el Proyecto donó una serie de insumos para facilitar la tarea de muestreo: waders, conservadoras para las muestras y sondas multiparamétricas Hach con medidor de Ph y oxígeno disuelto.

Por otro lado, se llevaron a cabo dos capacitaciones. En agosto de 2013 la Ingeniera Silvina Ambrosolio, Jefe de Departamento de Laboratorio del OPDS, realizó una presentación relativa a la metodología para la toma de muestras para el estudio de calidad de agua. Y en septiembre de

⁴⁷ Las 7 campañas fueron las siguientes: 5/6/13 Otoño 2013, 28/8/13 Invierno 2013, 13/11/13 Primavera 2013, 26/3/14 Verano 2014, 17/6/14 Otoño 2014, 27/8/14 Invierno 2014 y 12/11/14 Primavera 2014.

2014, Alexis Nahas y Karina Vargas de la ex SAyDS, capacitaron a los miembros en el uso, carga y confección de reportes Sistema Web Gis de Calidad de Agua de la República Argentina.

En esta etapa, fue encomendado al INA un informe (Re & Kazimierski, 2013) donde se realizó un trabajo de sistematización de la información relativa a los muestreos realizados en el marco de la Red durante FREPLATA.

Por otro lado, se contó con la asistencia del Laboratorio de AySA quienes facilitaron los frascos, colaboraron con la logística y realizaron de forma gratuita los análisis de la mayor parte de las muestras de los muestreos correspondientes al año 2013.

Por su parte, el Laboratorio de la Municipalidad de Avellaneda colaboró con la realización de los análisis de nitrato y amonio de las 35 muestras y los bacteriológicos correspondientes a las muestras de Zona Sur (Berisso, Ensenada, Berazategui, Quilmes y Avellaneda).

Para el análisis de los muestreos correspondientes al año 2014, debido a cambios en la Gerencia de AySA y a la falta de insumos del Laboratorio dependiente de la Municipalidad de Avellaneda, el Proyecto FREPLATA II contrató los servicios del laboratorio de Análisis Ambiental del Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (3ia) de la UNSAM.

Por último, destacamos que la entonces SAyDS (más precisamente, la ex Dirección de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos, actualmente la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos -DNGAAyEA-) había desarrollado un Sistema WebGis de Calidad de Agua⁴⁸ al cual FREPLATA II financió la incorporación de ciertas funcionalidades de interés al proyecto así como la posibilidad para que otras instituciones además de la Secretaría pudieran cargar datos. Esta decisión tuvo su fundamento en que regionalmente no se llegaba a ningún acuerdo en relación al Sistema de Información Integrado (Producto 4 de FREPLATA II) y no se avanzó en su concreción, por lo que se optó a nivel nacional por apoyar al sistema que ya existía para mejorarlo. A partir de 2014 los miembros de la RIIGLO comenzaron a cargar los

⁴⁸ Se puede ingresar al sistema en <http://calidaddeagua.ambiente.gob.ar/index.php>

datos relativos a los puntos de muestreo propios de cada uno y se subió toda la información correspondiente a las campañas previas.

3.3. Etapa de transición: fin del Proyecto FREPLATA II hasta la asunción de las nuevas autoridades

Si bien a lo largo del Proyecto FREPLATA II hubo varias propuestas para la formalización de la RIIGLO, y todas las partes o sea tanto los responsables del proyecto como los miembros de la Red consideraban primordial su institucionalización, como estrategia de salida se acordó con las autoridades de la ex SAYDS incorporar las actividades de la red en el marco del Programa de Calidad de las Aguas de la Franja Costera Sur del Río de la Plata, creado por la Resolución 520/14 de dicha Secretaría. En este sentido, se incluía a la RIIGLO dentro un programa cuyo objetivo general consistía en realizar un monitoreo permanente de la calidad del agua y sedimentos de la franja costera sur del RP, a partir de mediciones fijas con sensores automáticos continuos y de la toma de mediciones manuales periódicas tanto de acceso terrestre como desde embarcaciones. Además de la RIIGLO contemplaba invitar a participar de dicho programa al OPDS, la APrA, la ACUMAR, la PNA, el SHN, el INA, AySA y ABSA. La participación de estas instituciones en el programa se instrumentaría a través de actas de adhesión. Si bien dichas actas fueron remitidas a todas las instituciones mencionadas, incluidos los gobiernos locales miembro de la RIIGLO, ninguna de las instituciones la suscribió y en la práctica el Programa nunca llegó a implementarse.

Durante el año 2015, luego de finalizado el proyecto FREPLATA II y ante las elecciones presidenciales y parlamentarias, las actividades de la RIIGLO se vieron afectadas. Al no contar con el presupuesto para financiar los análisis de laboratorio, solamente logró coordinarse la realización de los muestreos y tomar la medición de los parámetros in situ.

3.4. Período de estudio: 2016-2018

Con el cambio de gobierno y la asunción de las nuevas autoridades en diciembre de 2015, se produce una jerarquización de la cartera de ambiente al otorgarle rango ministerial a través del Decreto DNU 13/2015.

Sin embargo, en septiembre de 2018 se realiza un nuevo reordenamiento de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional, modificándose la Ley de Ministerios a través del decreto 801/18 a partir del cual se fusionan diversos Ministerios a fin de centralizar las competencias en un número menor de Jurisdicciones. En particular, a través del decreto 802/18 se establece una nueva conformación organizativa que establece que la autoridad ambiental vuelve a tener un rango inferior al ministerial, en este caso, Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁴⁹ (SGAyDS), dependiente de la Secretaría General de la Presidencia. Sin embargo, los objetivos de las Secretarías y Subsecretarías al momento de la redacción de la presente tesis⁵⁰ siguen siendo los aprobados por el Decreto 174/2018 y sus modificatorios, así como las aperturas estructurales existentes de nivel inferior a Subsecretaría, las que transitoriamente mantienen las acciones y dotaciones vigentes a septiembre de 2018⁵¹.

Mencionamos estas modificaciones ya que a partir de esta etapa la coordinación de la RIIGLO al haber finalizado FREPLATA II pasa a manos de esta Secretaría, estando a cargo de asesores técnicos de la DNGAAyEA, dependiente de la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales.

A partir de 2016 se retomaron las actividades de la RIIGLO, se realizaron las cuatro campañas estacionales de control conjunto y con fondos del entonces Ministerio se financiaron los análisis

⁴⁹ El Decreto N° 801/18 incorpora la figura de las Secretarías de Gobierno a la conformación organizativa del Poder Ejecutivo Nacional y por el Decreto N° 802/18 se crearon diversos cargos de Secretarios de Gobierno en distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Dichas Secretarías de Gobierno tendrían un rango intermedio entre un ministerio y una Secretaría de Estado, aunque sus atribuciones definitivas están aún en proceso de definición (a octubre de 2018).

⁵⁰ Octubre de 2018.

⁵¹ Para mayor información cfr. Decretos: 801/18 -Modificación Ley de Ministerios, 802/18 -Conformación Organizativa, 958/18 – Modificación Decreto 174/18 (Organigrama de la Administración Pública Nacional centralizada hasta nivel Subsecretaría y objetivos).

de laboratorio de los 6 parámetros físico químicos que se venían estudiando desde FREPLATA II.

Dado el trabajo continuo desde mediados de 2013, las cuestiones operativas y logísticas relativas a las campañas de muestreo se encuentran resueltas y están claras para todos los miembros. Esto ha tenido un impacto en el número de reuniones entre los miembros de la Red en comparación a los períodos anteriores, ya que muchos aspectos relativos a la coordinación operativa/logística que previamente dominaban la agenda del día de las reuniones, a partir de 2016 se realizan vía email o incluso por Whatsapp.

Desde entonces, se han mantenido una o dos reuniones por año donde se presentan los resultados de los análisis, se realizan definiciones relativas a los parámetros a analizar y se discuten cuestiones de interés a los miembros. En este sentido, se destacan dos reuniones.

Por un lado, la correspondiente al año 2017 realizada el 9 de noviembre en la Reserva de la Costanera Sur de la CABA, en la que participaron el entonces Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el rabino Sergio Bergman, así como otras autoridades del Ministerio, como ser el Secretario de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, el entonces Director Nacional de Biodiversidad y Recursos Hídricos (actualmente a cargo de la DNGAAyEA), y el Coordinador de Recursos Hídricos: Leandro García Silva, así como la mayor parte de los asesores técnicos de dicha dirección nacional, entre los que cabe mencionar a la Dra. Karina Quaini, quien oficia de coordinadora de la RIIGLO desde el fin de FREPLATA II (fines de 2014). Asimismo, participaron representantes de los municipios parte de la RIIGLO, no solo los técnicos si no también autoridades municipales en algunos casos. Estuvieron presentes representantes de la ACUMAR, así como de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, más precisamente, del Programa de Calidad de Agua, y del SHN. En dicha reunión se trataron temas varios pero se destaca en, primer lugar, la participación de las autoridades, tanto del entonces Ministerio como de los Municipios, ya que de esta forma se puso de manifiesto el apoyo expreso y la relevancia que para dichas

instituciones tienen las actividades realizadas por la RIIGLO. En este marco, se realizó la presentación de los resultados de las campañas con la herramienta del WebGIS. Por otro lado, se informó que se estaba trabajando con el SHN para realizar campañas de monitoreo de calidad de agua en el sector interno del río, en transectas a 500, 1500 y 3000 mts. de distancia de la costa, desde San Fernando hasta Atalaya (Partido de Magdalena). De esta forma, se complementaría el trabajo que realiza la RIIGLO cubriendo la totalidad del sector argentino del Río de la Plata. A su vez, se trataron una serie de aspectos de índole más operativa entre los que se destaca la necesidad de realizar una revisión de los parámetros de laboratorio a ser evaluados, así como generar un informe del estado de la calidad de agua de la Franja Costera Sur del Río de la Plata a partir de los datos de las campañas. Se propuso que el informe se refiera a los valores correspondientes al uso recreativo con contacto directo, de forma que los municipios que cuentan con sectores utilizados por la población para bañarse o practicar deportes acuáticos, puedan dar a conocer a las autoridades municipales estos informes como herramienta para la toma de decisiones y para informar a la población que hace uso del recurso. En este sentido, se propuso que técnicos de la Dirección realizaran una tabla de estándares de calidad de agua en función de las normas correspondientes. Asimismo, se propuso fortalecer desde el ex Ministerio los laboratorios municipales, más precisamente uno en zona Sur y otro en zona Norte a los efectos de aprovechar las capacidades locales existentes, así en un futuro poder realizar los análisis de las muestras en dichos laboratorios, para lo cual se realizó un sondeo de las capacidades de los laboratorios municipales. Por otro lado, se planteó la necesidad de incorporar a otras instituciones como la OPDS a sumarse en las actividades de monitoreo de la Red.

Asimismo, en junio del 2018 se realizó una nueva reunión en esta oportunidad en Vicente López ya que se está procurando rotar las sedes de las reuniones a los distintos municipios miembros de la Red. En dicha reunión se presentó el informe de calidad de agua correspondiente al 2017, donde se realizó un análisis de la variación de los valores de los parámetros a lo largo del tiempo. Asimismo, se acordó la utilización del Índice de Calidad de Agua (ICA) utilizado por el

Municipio de Vicente López y la CABA, así como por el SHN, más precisamente el *Water Quality Index del Canadian Council of Ministers of the Environment* (WQI-del CCME). Cabe destacar que existen dos ICAs básicamente, el WQI-del CCME y el de Brown. Se optó por el canadiense ya que se pueden elegir los parámetros a analizar y se comparan con la normativa correspondiente, mientras que el de Brown tiene parámetros fijos y los compara con niveles estáticos.

Desde el 2017 el Ministerio, más precisamente la asesora técnica encargada de la coordinación de la RIIGLO con la colaboración del Coordinador de Recursos Hídricos, encaró un trabajo de análisis de los datos obtenidos dando comienzo a una etapa de revisión de los parámetros a los efectos de poder obtener un mejor entendimiento de la calidad del agua del Río de la Plata. Para ello, en primer lugar, se puso a consideración de los miembros de la RIIGLO incorporar nuevos puntos de muestreo o nuevos parámetros a analizar, y se consensuó sumar nuevos parámetros. Teniendo en cuenta la normativa referida a calidad de aguas aplicable para la Franja Costera Sur del RP, a saber, la Resolución 42/06 del ADA (la cual como vimos anteriormente surge del trabajo conjunto entre autoridades provinciales y el Proyecto FREPLATA) donde se establecen los valores de referencia (niveles guía o límite admisible) para los distintos usos, se procedió a incorporar paulatinamente el análisis de otros parámetros incluidos en dicha norma. Se incorporaron al análisis: primero, DBO5 y fosfatos; posteriormente, sólidos totales y turbidez; luego, hidrocarburos derivados del petróleo, cromo total y cadmio total; y en 2018 se eliminó coliformes Totales y se reemplazó por Enterococos, y se sumaron Clorofila 'a' y Microcistina (una toxina algal). Se optó por eliminar el parámetro bacteriológico (coliformes totales) ya que no existe un valor de referencia para el mismo en la normativa vigente y por ende no se pueden comparar los resultados con valores guía. Asimismo, a sugerencia del SHN se incorporó el análisis de enterococos.

Toda la información relativa a los muestreos se encuentra disponible en el sistema WEBGIS de calidad de agua, una herramienta informática accesible vía web (sobre la que hicimos mención

previamente) que permite centralizar, normalizar, resguardar, compartir y publicar información georreferenciada sobre calidad de agua de las cuencas hidrográficas de la Argentina. Los representantes municipales miembro de la RIIGLO cargan los datos in situ mientras que la carga de los resultados de los análisis de laboratorio para cada uno de los puntos son realizados por la DNGAAyEA.

A continuación, se presenta la tabla 11 donde figuran las campañas de control conjunto realizadas en el período 2016-2018 así como el detalle de los parámetros de laboratorio analizados en cada una de ellas para tener una idea de la evolución de los mismos.

Tabla 11. Campañas 2016-2018 y parámetros analizados

Fecha		Parámetros de laboratorio analizados	Nro. Total de parámetros
30/3/16	verano	Coliformes Totales; C. Fecales; Escherichia coli, Nitratos, Amonio y DQO	6
22/6/16	otoño		
22/9/16	invierno		
30/11/16	primavera		
8/3/17	verano	Coliformes Totales; C. Fecales; Escherichia coli, Nitratos, Amonio, DQO, DBO5 y fosfatos	8
31/5/17	otoño		
16/8/17	invierno	Coliformes Totales; C. Fecales; Escherichia coli, Nitratos, Amonio, DQO, DBO5, fosfatos, sólidos y turbidez	10
22/11/17	primavera	Coliformes Totales; C. Fecales; Escherichia coli, Nitratos, Amonio, DQO, DBO5, fosfatos, Fósforo Total, sólidos, turbidez, Hidrocarburos derivados del petróleo y Cromo total y Cadmio total	14
21/3/18	verano	Enterococos; C. Fecales; Escherichia coli, Nitratos, Amonio, DQO, DBO5, fosfatos, Fósforo Total, turbidez, Hidrocarburos derivados del petróleo y Cromo total, Cadmio total, clorofila a y microcistinas	15
16/5/18	otoño		
15/8/18	invierno		
7/11/18	primavera		

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la DNGAAyEA.

A partir de 2018 se realiza el análisis en laboratorio de 15 parámetros y se elaboró una tabla de estándares de calidad de agua en función de las normas correspondientes. Para aquellos parámetros de los que se contaba con una base histórica de datos y para los cuales la Res. 42/06 del ADA no establecía valores de referencia, se resolvió tomar como referencia lo estipulado en la Resolución 46/2017 de la ACUMAR.

Desde la finalización de FREPLATA II los análisis de los parámetros de laboratorio fueron financiados por el entonces Ministerio, por cuestiones administrativas se solicitaban los fondos para cada campaña por expedientes separados (1 expediente por campaña), se solicitaban 3 presupuestos y se contrataba el más económico. Salvo en una ocasión el laboratorio contratado fue Chemiconsult. A mediados del 2018 se logró realizar una licitación para las campañas correspondientes a primavera 2018 y todas las de 2019 donde ganó el laboratorio Chemiconsult. Este dato no es menor ya que de esta forma se encuentran asegurados los fondos para la realización de las próximas campañas, en especial, las correspondientes al año 2019 (año electoral). En este punto cabe destacar que como mencionáramos previamente desde la actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Nación existe la intención de fortalecer las capacidades de dos laboratorios de los miembros de la RIIGLO uno para Zona Norte y otro para Zona Sur, a los efectos de poder realizar los análisis de las muestras en dichos laboratorios, para ello se realizó un trabajo de identificación de las capacidades de los laboratorios de los municipios de la Red (no todos los municipios miembro cuentan con laboratorios propios, más adelante detallaremos cuáles).

En cuanto a los productos de esta etapa se destacan los siguientes. En primer lugar, los informes correspondientes a 2016, 2017 y 2018 con los resultados de las campañas donde a su vez se realiza un análisis de la variación de los parámetros. Asimismo, la elaboración de una tabla con los valores de referencia para cada uno de los parámetros a estudiar en función de la normativa correspondiente. Por otro lado, la actualización de los protocolos para la toma de muestras en función de los nuevos parámetros a evaluar. Asimismo, la incorporación de nuevos puntos de muestreo por lo que actualmente se relevan 41 sitios desplegados a lo largo de la Franja Costera Sur del RP. Por último, la elaboración de un Índice de Calidad de Agua (ICA) aplicando la metodología WQI-del CCME para las campañas 2017 y 2018 con el objetivo de resumir, en un único valor, una gran cantidad de datos de calidad de agua medidos en las campañas y, además,

para facilitar la comprensión de dichos resultados por cualquier persona sin la necesidad que esta tenga conocimientos específicos de química.

En relación a la propuesta para la realización de monitoreos de calidad de agua y sedimentos embarcados por parte del SHN, que fuera presentada en la reunión de fines de 2017 dado que no se firmó el convenio, finalmente no se llevó a la práctica.

3.5. A modo de cierre: un resumen de los resultados de las mediciones correspondientes al 2018

Teniendo en cuenta que a orillas del RP, o más precisamente de su Franja Costera Sur, se concentra uno de los aglomerados urbanos más importantes de la región, el Gran Buenos Aires y Gran La Plata, tanto en términos poblacionales como de actividad económica, y que, por otro lado, es la principal fuente de agua potable de dicho aglomerado, y, al mismo tiempo, el cuerpo receptor de sus efluentes industriales y cloacales, mayoritariamente sin tratamiento previo, conocer la calidad de sus aguas resulta fundamental. Además este sector del Río ofrece diversos espacios recreativos utilizados por los habitantes de la zona para realizar deportes acuáticos, nadar, pescar o simplemente contemplarlo.

Como acabamos de ver, a partir del 2017 con el fin de simplificar el análisis de los datos obtenidos por la RIIGLO, se opta por aplicar un ICA, dado que de los 41 sitios muestreados en la costa del Río, casi un 60% (24 sitios) se utilizan con gran frecuencia para actividades que implican un contacto directo con el agua del Río, se toma el valor de referencia para uso recreativo con contacto directo según la normativa correspondiente (Res. ADA 41/2006 y Res. ACUMAR 47/2017). En este sentido, se clasificó cada sitio evaluado como “Apto” cuando todos los parámetros medidos respetan los valores establecidos por las normativas correspondientes de la Provincia de Buenos Aires, para uso recreativo del Río, y en “No apto” (subdividido en

levemente deteriorada, deteriorada, muy deteriorada y extremadamente deteriorada) cuando al menos un parámetro no cumple con lo establecido.

En base a un informe elaborado por la SGAYDS, los resultados indican que ninguno de los 41 sitios muestreados a lo largo de la costa del Río de la Plata fue apto para uso recreativo con contacto directo en las cuatro campañas de 2018. El 92% de los casos mostró una calidad de muy a extremadamente deteriorada y en una muy pequeña proporción se registró una calidad de agua menos degradada (8%). Los parámetros que más frecuentemente se alejaron de los valores de referencia establecidos por las normas de calidad de agua fueron, en primer lugar, el fósforo total (99% de los casos), el aumento de este elemento en el medio acuático está relacionado a diversas actividades humanas, principalmente con el uso de fertilizantes y detergentes. Le siguieron los bacteriológicos, principalmente los indicadores de presencia de bacterias coliformes (en el 90% de los casos), en promedio sus valores fueron entre 15 y 70 veces superiores. Dado que estos son indicadores de contaminación cloacal, sus altos niveles estarían indicando la presencia de efluentes cloacales sin el tratamiento adecuado. Asimismo, cabe destacar que las coliformes tienen efectos nocivos inmediatos en la salud de las personas en caso de ingestión accidental o contacto con las mucosas. Y en tercer lugar, los hidrocarburos derivados del petróleo (57%) los cuales tienen orígenes diversos, como ser su derrame por la gran cantidad de embarcaciones que andan por la zona, por los efluentes industriales y por las lluvias en la ciudad que arrastran estos componentes al río. En vistas de los resultados presentados se refuerza la idea sobre la importancia del monitoreo de la calidad de sus aguas y la toma de medidas necesarias para mejorar la calidad de agua del Río, esencialmente en lo referido a la contaminación cloacal.

Habiendo realizado una periodización de las distintas etapas de la RIIGLO identificando las principales características de la Red para cada una de ellas, así como detallado las actividades principales y productos elaborados, en el capítulo siguiente procederemos, por un lado, a caracterizar la RIIGLO y encuadrarla en función de los distintos tipos de asociativismo

intermunicipal que identificáramos en el capítulo correspondiente al marco teórico, y por el otro, a analizar las capacidades institucionales de la red para el logro de los resultados propuestos.



Universidad de
San Andrés

Capítulo IV. ANÁLISIS APLICADO: La RIIGLO en tanto experiencia de asociación intermunicipal y sus capacidades institucionales

El objetivo del presente capítulo es doble, por un lado, describir el caso bajo estudio en función del enfoque de redes y, por el otro, identificar y describir las capacidades institucionales de la RIIGLO a partir del estudio de las dimensiones identificadas en el capítulo 1.

Para ello, comenzaremos con la descripción del caso identificando las características de las dimensiones reseñadas en el capítulo del marco teórico y conceptual, a los efectos de analizarlo bajo el enfoque de redes e inscribirlo dentro de alguna de las modalidades especificadas previamente.

Luego realizaremos el análisis de las dimensiones de capacidad institucional definidas. Para lo cual se presentan tres apartados, en función de cada una de las dimensiones señaladas: las reglas de juego, el desarrollo organizacional y la red de relaciones establecida entre actores.

Por último, ofreceremos un cierre a modo de conclusión con los principales hallazgos y procurando esclarecer los factores que posibilitaron la continuidad de la Red.

4.1. Análisis de la RIIGLO según el enfoque de asociativismo intermunicipal

A continuación, examinaremos la RIIGLO en función de las dimensiones identificadas para el análisis de las experiencias de asociativismo intermunicipal a los efectos de observar si se puede encuadrar dentro de alguna de las modalidades identificadas.

En cuanto al origen de la RIIGLO, la misma surge por el impulso de los especialistas de la Unidad Ejecutora del Proyecto FREPLATA, luego de la realización de un taller en el cual participaron los gobiernos locales costeros al Río de la Plata de Argentina y Uruguay. Por ello, en función de las categorías podemos encuadrarla como una iniciativa impulsada por una agencia internacional (al ser FREPLATA un Proyecto Internacional financiado principalmente por el GEF).

Asimismo, en relación a los actores miembro podemos identificar distintas composiciones en los períodos estudiados. Conviene repasarlas para poder entender las características de la Red. En un primer momento, durante la etapa FREPLATA (2004-2007) los miembros eran los nueve municipios costeros de la Provincia de Buenos Aires (San Fernando, Tigre, San Isidro, Vicente López, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada y Berisso), la CABA, las cinco intendencias costeras uruguayas, y los especialistas de la Unidad Ejecutora de FREPLATA quienes estaban a cargo de la coordinación de las actividades. Además, había una serie de instituciones asociadas: OPDS y ADA del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; AySA; PNA; la UBA a través de su Facultad de Ciencias Exactas y Naturales; y la Facultad de Química de la Universidad de la República (Uruguay). Durante FREPLATA II (2011-2014) se pierde el carácter binacional de la Red por lo que se encuentra conformada por los nueve municipios costeros argentinos mencionados previamente, la CABA y el Proyecto FREPLATA II quien estaba a cargo de la coordinación operativa y logística de las actividades. En cuanto a las instituciones asociadas hasta el 2013 se cuenta con el apoyo de AySA. A partir del fin del Proyecto FREPLATA II hasta la actualidad (2015-2018), la RIIGLO se encuentra conformada exclusivamente por los nueve municipios costeros, la CABA y su coordinación quedó a cargo de la actual SGAYDS, a través de técnicos de su DNGAAyEA. A partir de ello, podemos concluir que para el período de estudio (2016-2018) se trata de una red conformada principalmente por gobiernos locales de una misma provincia, que comparten una característica en común, en este caso de tipo territorial:

poseer costa en el Río de la Plata, a los que se suma la CABA y el gobierno nacional a través de la SGAYDS.

En cuanto al alcance de las actividades, para el período bajo estudio las actividades al haberse limitado a la Franja Costera Sur del RP, sobre la cual tienen competencia tres tipos de jurisdicciones: municipios, Provincia de Buenos Aires y CABA, y la Nación debido al carácter interjurisdiccional del río tomando intervención la autoridad nacional competente en materia ambiental la SGAYDS, no corresponde a ninguno de los tipos identificados (nacional, provincial e internacional). En este caso, el alcance de las actividades se asocia a una característica territorial compartida por estos niveles de gobierno, el Río de la Plata.

En referencia al apoyo externo a la iniciativa, al igual que en las dimensiones anteriores, ha variado en las distintas etapas, por ejemplo, durante FREPLATA tuvo apoyo internacional (GEF) y Provincial (OPDS y ADA), mientras que en FREPLATA II contó con apoyo internacional (GEF) y nacional (la ex SAYDS, actualmente SGAYDS), y finalmente a partir del fin de los proyectos internacionales o sea durante la etapa de transición y el período de estudio elegido, el apoyo externo fue nacional exclusivamente a través de la SGAYDS. Esta dimensión se encuentra íntimamente relacionada en este caso con los mecanismos de financiación de la Red ya que en términos de recursos financieros los podemos caracterizar como no regulares, en tanto el financiamiento de uno de los productos más importantes de la actividad principal de la RIIGLO, el análisis de laboratorio de las muestras, depende de los fondos aportados por la SGAYDS. Los otros miembros realizan aportes en especie (i.e. recursos humanos para la realización de los muestreos, gastos de movilidad al poner a disposición un vehículo para la toma de muestras y el envío de las mismas al laboratorio o al punto de entrega acordado). Cabe señalar que la CABA realiza el análisis de las muestras correspondientes a sus puntos de muestreo en el Laboratorio de Ensayos de la APrA.

En relación al nivel de institucionalización de la Red, a pesar de los varios intentos de formalización de la misma, al día de hoy no han logrado su cometido, por lo que la RIIGLO se

trata de una asociación de hecho pero que cuenta con cierta organización y continuidad en el tiempo. En este sentido, resulta llamativo que no se haya aprovechado para concretar la institucionalidad de la RIIGLO el impulso de la sanción de la Res. 520/14 de la ex SAYDS por la que se crea el Programa de Calidad de Aguas para la Franja Costera Sur (FCS) del RP. Si bien no es específica a la RIIGLO la menciona como parte del Programa y es un marco desde donde podría haberse institucionalizado, darle una personalidad formal, definir roles y funciones de las partes. Si bien no fue derogada, tampoco fue implementada a pesar del esfuerzo que supuso su sanción.

Finalmente, conforme lo mencionado previamente la modalidad de gestión de la Red coincide con la denominada como coordinación delegada ya que uno de los actores miembro, la SGAYDS, es quien tiene a su cargo la coordinación de las actividades de la Red.

Tabla 12. Resumen de las dimensiones de la RIIGLO

Origen	Por iniciativa de un Proyecto financiado por un organismo internacional
Actores	Conformada por gobiernos locales de una misma provincia (Provincia de Buenos Aires), la CABA y el gobierno nacional a través de la SGAYDS
Alcance de las actividades	Asociadas a una característica territorial compartida
Apoyo externo	Nación
Mecanismos de financiamiento	No regulares (financiamiento del gobierno nacional)
Nivel de Institucionalización	Sin marco institucional específico, asociación de hecho que cuenta con cierta organización y continuidad en el tiempo. Fue reconocida en la Res. 520/14 como parte del Programa de Calidad de Agua de la FCS del RP pero no existe un instrumento jurídico específico donde se establezcan sus objetivos, ni los roles y funciones de las partes.
Modalidad de gestión	Coordinación delegada

Fuente: Elaboración propia

Como mencionáramos previamente en nuestro país se identifican básicamente tres tipos de modalidades que adquiere la intermunicipalidad: redes de ciudades, mancomunidad y microrregión.

Dadas las características de la RIIGLO reseñadas previamente podemos afirmar que la misma se encuadra dentro de la modalidad de redes de ciudades. Esto es así ya que todos los miembros, es decir, los gobiernos locales, CABA y SGAYDS actúan en un plano de igualdad y horizontalidad, sin diferencias por tamaño demográfico ni tipo institucional, incluso cuando las capacidades de cada uno son muy disímiles entre sí, como veremos más adelante. Las decisiones no se toman por posición (jerarquía), no obstante ello, la horizontalidad estructural no supone igualdad en la distribución del poder y los recursos. El ámbito de intervención es territorial y el elemento aglutinante se relaciona con su continuidad territorial dado que se trata de una característica territorial común, poseer costa a un río interjurisdiccional. Es decir, el factor que promueve la coordinación intermunicipal y convoca a los funcionarios responsables a participar de la red en el caso de la RIIGLO se trata de una característica territorial compartida, el Río de la Plata y el interés común por conocer el estado de la calidad del mismo.

Cuentan con una estructura organizacional mínima, hay dos representantes por cada institución miembro, uno titular y otro alterno, y existe una coordinación operativa definida ejercida por la SGAYDS.

Asimismo, los resultados obtenidos por la RIIGLO, en relación al objetivo de la Red consistente en conocer la calidad del agua del Río de la Plata, son superiores a los que alcanzarían sus miembros por sí solos, ya que de esta forma al participar todos los municipios costeros y la CABA se puede obtener una idea del estado de la calidad del recurso a lo largo de toda su extensión (de jurisdicción nacional).

Finalmente, en relación a la finalidad u objetivo principal de esta red en función de los tres preponderantes identificados previamente en la bibliografía especializada para nuestro país, se trataría del intercambio de experiencias, el cual consiste en uno de los tres objetivos principales de la RIIGLO.

4.2. Capacidades institucionales de la RIIGLO

Como lo establecimos anteriormente en el capítulo correspondiente al marco teórico, en este trabajo entendemos a las capacidades institucionales como la presencia o no de ciertos atributos de la red intergubernamental bajo estudio para el logro de los resultados esperados (finalidad) que le han sido asignados o como en este caso, que ha asumido. Es decir, tiene un carácter netamente instrumental, ya que previamente requiere de la identificación de una finalidad, para luego proceder al análisis sobre la existencia o no de las condiciones para el logro de dichos fines o resultados. Asimismo, recordemos que nos enfocamos en la dimensión administrativa de la capacidad estatal.

Para la elaboración de los apartados siguientes se realizó un trabajo de campo, consistente en entrevistas a informantes clave y cuestionarios semi estructurados -como fue establecido en el apartado correspondiente a la estrategia metodológica-, cuyo objetivo principal fue, por un lado, identificar las capacidades institucionales de los miembros de la Red, más específicamente de las áreas que representan a los municipios, la Ciudad y la Secretaría en la RIIGLO, y por el otro, relevar la opinión de los miembros sobre ciertas cuestiones relativas a dicha Red.

A continuación, procederemos al análisis de los tres componentes del concepto identificados previamente, a saber: las reglas de juego, el desarrollo organizacional y las relaciones interinstitucionales.

4.2.a. Las reglas de juego

En primer lugar, para el examen de las reglas de juego o marco normativo – institucional a los efectos de facilitar su análisis lo hemos dividido en dos niveles: el nivel macro y el nivel micro.

El primero de ellos se refiere a las normas e instituciones relativas al objeto último de la RIIGLO consistente en la Protección Ambiental del Río de la Plata, dada la complejidad del mismo el

análisis fue abordado en el capítulo 2 relativo al marco jurídico. En este punto, cabe evocar sus aspectos más relevantes que condicionan el accionar de la Red: por un lado, el denso cuerpo normativo tanto a nivel nacional como subnacional pero que mayormente no se encuentra reglamentado; y, por el otro, una dispersión organizativa sumada a una fragmentación sectorial, al existir una amplia y diversa cantidad de organismos con injerencia en la gestión del agua en ambos niveles. A esto último, se suman en nuestro caso de estudio los gobiernos locales con costa en el Río de la Plata, dadas las facultades y competencias otorgadas por la constitución de la provincia y la LOM a los municipios en materia ambiental.

En segundo lugar, el nivel micro concerniente a las leyes, decretos, normas que asignan competencias sustantivas y administrativas, es decir, el marco legal de actuación de la organización bajo estudio. Como fuera mencionado anteriormente a pesar de varios intentos, la RIIGLO no se encuentra formalizada. Sin embargo, podemos afirmar que se trata de una asociación de hecho dada la continuidad de las actividades a lo largo del tiempo y que a su vez cuenta con una estructura organizacional por más mínima que sea.

En relación al marco legal de la articulación intermunicipal correspondiente a la Provincia de Buenos Aires, cabe mencionar que la Constitución de dicha provincia en su artículo 192 inciso 8 señala como atribución de los municipios “Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.”⁵² Asimismo, la ley 12.228 incorpora a la LOM la posibilidad para conformar consorcios y la ley 13.580 define lo que se entiende por Consorcios de Gestión y desarrollo, y sus objetivos.

En este punto, resulta relevante analizar las áreas que representan a cada una de las instituciones parte, a los efectos de dilucidar si tienen competencia en relación a los objetivos de la Red.

En relación al organismo nacional que oficia de coordinador de RIIGLO se trata de la SGAYDS a través de la DNGAAyEA. Entre las funciones asignadas a dicha dirección (conforme lo

⁵² Para más información se puede contemplar la Constitución Provincial en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

establecido en la Resolución 331-E/2016 del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la decisión administrativa 311/2018 de la Jefatura de Gabinete de Ministros) encontramos:

- Formular acciones tendientes a la protección, preservación, recuperación, utilización racional y gestión ambiental de las aguas, los ecosistemas y el medio social asociados a las cuencas interjurisdiccionales del país.
- Promover la conservación y uso sustentable del agua en lo referente a la protección de la vida acuática, el diagnóstico y la evaluación de la calidad ambiental de los ecosistemas acuáticos, en coordinación con los demás organismos competentes, y en la implementación de la Ley 25.688 en el ámbito de su competencia.

Para la CABA, como vimos previamente, la Ley de Gestión Ambiental del Agua de Dominio Público (ley 3.295) donde uno de los objetivos es asegurar una calidad ambientalmente adecuada del agua, ordena la implementación de un monitoreo que evalúe los parámetros de calidad en forma sistemática, los caudales y la calidad de los ríos, lagos y arroyos que atraviesan o circundan la Ciudad. Asimismo, vimos que la APrA tiene como funciones principales proponer políticas y diseñar planes y programas tendientes a mejorar y preservar la calidad ambiental de la Ciudad, velar por el cumplimiento de la normativa en materia ambiental y representar a la CABA ante organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia ambiental, entre otras; y en relación a sus áreas de incumbencia encontramos el monitoreo integral ambiental. El área específica que representa a la CABA en el marco de la RIIGLO es la Gerencia Operativa de Determinaciones Ambientales y Laboratorio (GODAyL) dependiente de la Dirección General de Control Ambiental (DGCONTA) de la APrA. El laboratorio de ensayos ambientales, dependiente de la GODAyL, se dedica a la detección de contaminantes físicos, químicos y biológicos en diferentes matrices (agua, aire y suelo).

En relación a las competencias de los municipios, como mencionamos previamente el art. 123 de la Constitución Nacional establece que las provincias deben asegurar la autonomía de sus

municipios y reglar su alcance. En este sentido, hicimos mención a la LOM de la Provincia de Buenos Aires, decreto-ley 6.769/58, la cual confiere a los municipios atribuciones relacionadas con la cuestión ambiental en general y del recurso agua en particular, específicamente, relativas “al control de la contaminación ambiental y de los cursos de agua y al aseguramiento de la conservación de los recursos naturales” (Ley provincial 6.769, Ley Orgánica de las Municipalidades, 1958, art. 27). Dado que se trata de nueve municipios costeros con estructuras organizativas muy dispares, presentaremos a continuación una tabla (tabla 13) con el detalle del área a cargo de la representación del municipio ante la RIIGLO, identificando el rango del área dentro de la estructura organizativa municipal y especificando si es el área a cargo de las funciones ambientales del municipio.

Tabla 13. Áreas que representan a los municipios ante la RIIGLO y su jerarquía

Municipio	Área a cargo de la representación municipal ante la RIIGLO	Jerarquía dentro de la estructura organizativa	Estructura organizativa municipal	A cargo de las funciones ambientales
Avellaneda	Dirección de Laboratorio	Dirección	Secretaría de Producción > Subsecretaría de Política Ambiental y Bromatología > Dirección de Laboratorio	SI
Berazategui	Dirección de Reforestación y Arbolado Público	Dirección	Secretaría de Obras Públicas > Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable > Dirección de Reforestación y Arbolado Público	SI
Berisso	Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente	Departamento	Secretaría de Salud > Dirección de Salud > Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente.	SI
Ensenada	Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente; Higiene y Seguridad	Dirección	Secretaría de Salud, Medio Ambiente, Higiene y Seguridad > Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente, Higiene y Seguridad	SI
Quilmes	Laboratorio de Bromatología	Departamento	Secretaría de Salud > Dirección de Bromatología > Laboratorio	NO
San Fernando	Área de Investigación y Cuidado de los Recursos Naturales	Dirección	Secretaría de Salud Pública, Desarrollo Humano y Políticas Ambientales > Área de Investigación y Cuidado de los Recursos Naturales	SI
San Isidro	Asesoría de Gobierno	Rango equivalente al de Secretaría	Secretaría Privada Municipal > Asesoría de Gobierno	NO
Tigre	Dirección General de Gestión Ambiental	Dirección General	Secretaría de Desarrollo Económico y Control Urbano > Subsecretarías de Gestión Ambiental > Dirección General de Gestión Ambiental	SI
Vicente López	Sector de Educación Ambiental y Monitoreo	Sector	Secretaría de Fiscalización y Control > Dirección Gral. de Habilitaciones y Control > Dirección de Política y Control Ambiental > Sector de Educación Ambiental y Monitoreo	SI

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar, en la mayoría de los casos la representación municipal ante la RIIGLO se corresponde con la unidad encargada de la protección ambiental local, la cual mayormente se inscribe dentro de la estructura del área de Salud (cualquiera sea el nombre que esta adopte).

Mayoritariamente las áreas involucradas tienen rango de Dirección o Departamento por lo que tienen un bajo nivel jerárquico.

4.2.b. Desarrollo Organizacional

Para el estudio del componente relativo a los arreglos institucionales o el desarrollo organizacional, es decir, a las condiciones internas a la organización procederemos al análisis de cada una de sus dimensiones identificadas en el capítulo 1 correspondiente al marco teórico.

4.2.b.1. Los objetivos y funciones específicos asumidos por la Red

Dado que la red viene trabajando desde 2004 (con ciertas interrupciones) y algunos de los miembros han cambiado desde entonces, sumado al hecho que la RIIGLO no ha sido institucionalizada por lo que no existe un documento formal donde se definan los objetivos y funciones de la Red, fue de utilidad indagar sobre lo que cada uno de ellos considera como objetivo general de la RIIGLO así como los motivos por los cuales los miembros participan de la misma.

Al respecto, es destacable la coincidencia entre la mayoría de los miembros incluso entre los que se incorporaron recientemente en relación a lo que a su entender consiste el objetivo general de la RIIGLO, el cual identifican con:

- conocer el estado de la calidad del agua del Río de la Plata,
- fortalecer las capacidades locales tendientes a la protección ambiental del recurso y
- generar un ámbito de intercambio de experiencias entre los municipios costeros.

Asimismo, algunos destacaron “difundir el estado de las aguas para mantener informada a la población al respecto y garantizar el uso seguro de las mismas”. En este sentido, podemos apreciar que los objetivos identificados por los miembros concuerdan con los planteados al momento de la conformación de la red en 2004.

Estos objetivos se enmarcan dentro de lo que podríamos considerar como la misión general de la organización, consistente en la protección ambiental del Río de la Plata, a través de acciones tendientes a prevenir y reducir la contaminación de origen terrestre que incide sobre dicho curso de agua (heredada del Proyecto FREPLATA II).

En cuanto a los motivos que los impulsan a participar de la red, aspecto íntimamente vinculado con el punto anterior, se les solicitó ordenar de mayor a menor relevancia entre cuatro opciones a los efectos de poder comparar los resultados. Las opciones eran:

- Fortalecimiento institucional relativo al monitoreo y control de la contaminación del RP;
- Participar de un espacio de dialogo e intercambio de información y experiencias con otros municipios costeros y la Secretaría de Ambiente;
- Tener un entendimiento sobre el estado ambiental del RP y su evolución a partir del análisis integrado de los datos obtenidos en los monitoreos realizados; y
- Conocer si el RP es apto para el uso recreativo con contacto directo.

En este sentido, la mayoría de los municipios señalaron como principal motivación el primer punto relativo al fortalecimiento institucional para el monitoreo y control de la contaminación, seguido por el tercer punto referente al conocimiento del estado ambiental del RP y su evolución a lo largo del tiempo. Cabe destacar que dos gobiernos locales, específicamente Ensenada y Berisso quienes poseen una extensa costa sobre el Río de la Plata la cual convoca a grandes números de personas, identificaron como su principal motivación el cuarto punto, concerniente a conocer si el río es apto para el baño.

Asimismo, en este punto resulta pertinente evaluar si las actividades así como los productos realizados en el marco de la Red tienen correlación con los objetivos asumidos. En función de las actividades principales identificadas previamente, a saber, campañas estacionales de monitoreo conjunto de calidad de aguas, reuniones técnicas para la evaluación de los resultados de los muestreos y talleres de capacitación, podemos apreciar que se adecúan a los objetivos asumidos, especialmente los relativos a conocer el estado de la calidad de las aguas como al

fortalecimiento de las capacidades locales. En cuanto a los productos elaborados en el marco de estas actividades se destacan los informes de los resultados obtenidos en las campañas y la implementación de un ICA, los cuales contribuyen a generar conocimiento sobre el estado de la calidad de las aguas de la Franja Costera Sur del RP. Sin embargo, cabe destacar que en el período bajo estudio la frecuencia de las reuniones ha sido bastante baja y menor a la de las etapas anteriores. Si bien es cierto que previamente la agenda de las mismas estaba dominada por cuestiones de índole operativa, constituían una ocasión para el intercambio de experiencias entre los distintos miembros. Por lo cual, se ha visto disminuido el carácter de la red como espacio para el intercambio de experiencias.

4.2.b.2. La estructura organizacional y el modelo de toma de decisiones

Sobre ciertos aspectos de este punto nos hemos referido previamente, al respecto cabe recordar que se trata de una red de ciudades (conforme la tipología utilizada de asociaciones intermunicipales) donde cada miembro actúa en un plano de igualdad con el resto, se trata de relaciones de tipo horizontal sin una estructura jerárquica, que cuenta con un nivel organizacional mínimo y sin un marco institucional pero con cierta organización y continuidad en el tiempo. Asimismo, posee una coordinación más que nada de carácter operativo y técnico ejercido por la SGAYDS (a través de técnicos de la DNGAAyEA). Las cuestiones operativas relativas a los muestreos son definidas por medios electrónicos (correo electrónico o incluso a través de la mensajería electrónica Whatsapp).

En cuanto al modelo de toma de decisiones podemos decir que mayormente se da por consenso. Por regla general, en las reuniones periódicas de la Red se ponen a consideración de todos los miembros una serie de temas que conforman el orden del día, mayormente a propuesta de la DNGAAyEA, y se van acordando o no sobre los distintos puntos.

4.2.b.3. Los recursos humanos: cantidad de personal y formación, capacidades individuales

En relación a la cantidad de personal de las áreas a cargo de la representación del municipio ante la RIIGLO, al tratarse de áreas de distinta jerarquía así como de instituciones con capacidades bastante disímiles, a los efectos de facilitar el análisis hemos optado por presentar una tabla (tabla 14) con las principales características de cada uno.

Tabla 14. Cantidad de personal y profesión de los mismos de las áreas a cargo de la representación ante la RIIGLO

Institución	Dependencia a cargo de la representación ante la RIIGLO	Cantidad de personal del área y profesión
Avellaneda	Dirección de Laboratorio	5 personas: dos Técnicos Químicos; un Lic. en Ciencias Ambientales, una Lic. en Química y una Bioquímica
Berazategui	Dirección de Reforestación y Arbolado Público	5 personas, de las cuales 1 es profesional
Berisso	Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente	5 personas: 2 Técnicos en Seg. e Higiene, 1 Lic. en Seguridad e Higiene, 1 Lic. en Biología y 1 Administrativa
CABA	Gerencia Operativa de Determinaciones Ambientales y Laboratorio (GODAYL)	25 agentes en total: 1 Lic. en Cs. Químicas, 4 Bioquímicos, 1 Ing. Químico, 3 Lic. en Cs. Biológicas, 2 Prof. de Química y 3 Técnicos Químicos
Ensenada	Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente, Higiene y Seguridad	7 personas, de las cuales dos son profesionales: un Ingeniero Químico y un Lic. En Higiene y Seguridad en el Trabajo
Quilmes	Laboratorio de Bromatología	No se cuenta con la información.
San Fernando	Área de Investigación y Cuidado de los Recursos Naturales	10 personas. 3 profesionales: Técnico en SS.HH., Técnico en Manejo y Gestión de los Recursos Naturales; del otro personal no se su título)
San Isidro	Asesoría de Gobierno	3 personas: 1 Abogado, una Arquitecta y una administrativa
SGAyDS	Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos (DNGAAyEA)	Dentro de la Coordinación de Aguas hay 4 personas, el coordinador que es abogado, y tres asesores técnicos: una Dra. En Ciencias Naturales, 1 Lic. En Ciencias Químicas, un Ingeniero
Tigre	Dirección General de Gestión Ambiental	5 personas: 1 Abogado; 1 Licenciado en Ciencias Ambientales; 1 Licenciada en Ciencias Políticas; 1 Ingeniera Ambiental y una administrativa
Vicente López	Sector de Educación Ambiental y Monitoreo	7 personas; todas ellas profesionales: 2 Ing. Ambientales, 2 Lic. En Ciencias Biológicas, 1 médico, 1 Ing. Civil y 1 Lic. En Ciencias Ambientales

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro anterior se desprenden una serie de observaciones que resultan relevantes. En primer lugar, sobresale el caso de la CABA que cuenta con una dotación de personal muy superior al resto de los miembros. Por otro lado, se puede apreciar que en muchos casos las áreas cuentan con un alto porcentaje de personal profesional y/o técnico. A su vez en cuanto a las profesiones

se observa que mayormente se trata de profesionales con conocimientos específicos relacionados con el objetivo de la red (Ciencias Ambientales, Biológicas, Químicas, Bioquímicos, etc.).

Para el estudio de las capacidades individuales de aquellos que ejercen la representación de las instituciones en el marco de la Red, evaluaremos: su nivel educativo y formación, la categoría jerárquica dentro de la estructura organizacional que representan, y el nivel de motivación.

La totalidad de las personas que representan a las instituciones miembro cuentan con un título terciario o universitario, en algunos casos incluso de posgrado. La mayoría posee una licenciatura en ciencias ambientales o en biología, a su vez encontramos un abogado, una ingeniera ambiental y especialistas en seguridad e higiene.

Lo anterior pone de manifiesto el alto grado de profesionalismo y conocimiento técnico de sus miembros, los cuales mayormente tanto por su formación profesional como por su trayectoria laboral cuentan con altas capacidades en materia medio ambiental y con el conocimiento necesario para el desarrollo de las actividades esperadas.

En cuanto a la categoría jerárquica dentro de la que se desempeñan cada uno de los miembros, específicamente los miembros titulares, encontramos dos jerarquías básicamente: directores de área (Ensenada, Berazategui, Tigre, San Fernando y Quilmes) y jefes de departamento o cargos similares –Gerente Operativo, Coordinador de Área- (Avellaneda, CABA, San Isidro), en un solo caso se trata de un profesional contratado (Vicente López, pero se trata de un caso particular ya que esta persona participa de las actividades de la RIIGLO desde los comienzos de la misma en el año 2004).

En relación a los miembros suplentes mayormente se trata de personal técnico de las áreas, se destaca la excepción de Vicente López donde el miembro suplente es la coordinadora del Área de Educación Ambiental y Monitoreo de la Dirección de Política y Control Ambiental (dependencia municipal a cargo de la representación del municipio ante la RIIGLO).

Por lo que se observa que tanto en relación a los miembros titulares como suplentes, se trata mayormente de mandos medios o sin cargo jerárquico, que no cuentan con poder de decisión política.

Por último, en relación a la motivación personal de los representantes, a través de las entrevistas mantenidas, se observa un alto compromiso de los mismos para con las actividades y objetivos de la Red. En muchos casos podríamos hablar que se aprecia un sentido de pertenencia entre los miembros a un proyecto común, así como el interés compartido por conocer el estado del río que los convoca el cual evidencia problemas ambientales que se acentúan cada año. En este sentido, podemos apreciar que la identidad del espacio se encuentra definida y sus miembros se reconocen parte de un espacio común. Los miembros se reconocen como parte integrante de una red que los une, vemos que se ha tejido un entramado a partir de la solidaridad y reciprocidad entre los miembros.

Asimismo, un dato no menor que hay que subrayar es el hecho que seis representantes (los de Avellaneda, Berazategui, CABA, Ensenada, San Isidro y Vicente López) participan de la Red desde sus comienzos, es decir, que desde 2004 realizan las campañas de muestreo, asisten a los encuentros y a todos los espacios de discusión e intercambio de experiencias generados en el marco de la RIIGLO.

4.2.b.4. Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movilidades e infraestructura.

En relación a la disponibilidad de infraestructura y equipamiento, cabe destacar que las capacidades de los distintos miembros de la Red son muy dispares. Por ejemplo, la CABA a través de la GODAyL cuenta con una infraestructura y recursos físicos muy superiores al resto de los miembros. De hecho a diferencia de los del resto, los análisis de las muestras correspondientes a la Ciudad son realizados por el laboratorio perteneciente a dicha gerencia.

Otros tres municipios, Avellaneda, San Isidro y Vicente López cuentan con laboratorios que realizan entre otras acciones análisis de muestras de calidad de aguas superficiales; mientras que Berazategui y Quilmes cuentan con laboratorios pero dedicados exclusivamente a análisis bromatológicos. Berisso, Ensenada, San Fernando y Tigre no cuentan con laboratorios de ningún tipo.

Todos los municipios cuentan con sondas multiparamétricas para el análisis de los datos in situ, insumos donados por el proyecto FREPLATA II.

4.2.b.5. El mecanismo de financiamiento: disponibilidad económico-financiera y acceso efectivo a estos recursos

En cuanto a los mecanismos de financiación de la Red, como lo establecimos previamente, los podemos caracterizar como no regulares ya que el financiamiento de uno de los productos más importantes de la actividad principal de la RIIGLO, el análisis de laboratorio de las muestras de calidad de agua, depende actualmente de fondos aportados por la SGAyDS. Con la salvedad de los análisis de las muestras de la CABA que son financiados con fondos propios.

4.2.c. Relaciones interinstitucionales de la Red con otros actores vinculados con la problemática de la protección ambiental del Río de la Plata

Finalmente, en cuanto a las relaciones interinstitucionales de la Red, podemos observar que si bien en la primera etapa de la misma, es decir, durante el Proyecto FREPLATA, instituciones como AySA, OPDS y ADA participaban de algunas de las actividades apoyando técnicamente a la Red (como vimos previamente), en el período de estudio (años 2016-2018) la RIIGLO no ha mantenido relaciones con estas instituciones.

Sin embargo, cabe destacar que en la reunión anual de la RIIGLO correspondiente al 2017 participaron representantes de tres organismos que como vimos previamente tienen competencias en materia de la protección ambiental del Río de la Plata, más específicamente nos referimos al SHN, a la ACUMAR y la Subsecretaría de Recursos Hídricos, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas. No obstante lo cual, al momento estas relaciones o contactos establecidos no se han traducido en acciones concretas.

4.3. Recapitulación a modo de cierre

A modo de conclusión de este apartado y a los efectos de determinar si la RIIGLO cuenta con las capacidades institucionales necesarias para el logro de los fines propuestos realizaremos una recapitulación de los principales hallazgos de cada uno de los componentes relevados.

Respecto a las reglas de juego que hemos dividido en dos dimensiones para facilitar su estudio, podemos concluir que:

- En relación al nivel macro dada la complejidad del entramado institucional que tiene competencias en materia ambiental en el Río de la Plata así como por el hecho de que es atravesado por tres niveles de gobierno (local, provincial y CABA, y nacional) para una efectiva protección ambiental del Río de la Plata resulta menester la coordinación entre todos los actores involucrados por lo que el modelo de red elegido tiene un gran potencial.
- En cuanto al nivel micro, si bien existe una Resolución de la Ex SAyDS (la Res. 520/14) donde se la reconoce a la RIIGLO y sus actividades, no existe un documento legal específico de la misma donde se definan los derechos y obligaciones de cada una de las partes miembro ni los procedimientos a seguir por los mismos. Para este punto resultó de utilidad evaluar las competencias de cada uno de los miembros a los efectos de dilucidar si

tienen relación con los objetivos de la RIIGLO. En este sentido, observamos que tanto los gobiernos locales como la SGAYDS y la CABA a través de la GODAYL, cuentan con las facultades para intervenir en la materia y en el caso específico de estas dos últimas sus funciones específicas se condicen con el objetivo último tendiente a la protección ambiental de un recurso natural como es el Río de la Plata. A pesar de ello, resulta clave señalar que para que en la red se encuentren representados la totalidad de actores con competencia en la materia falta incluir a dos organismos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el OPDS y la ADA, los cuales como vimos previamente participaron de la Red en la primera etapa de la misma.

En cuanto al desarrollo organizacional de la RIIGLO, es decir la dimensión relativa a las condiciones internas a la organización, podemos concluir que:

- Identificar los objetivos o finalidades resultó fundamental a la hora de realizar una evaluación de las capacidades institucionales ya que en este trabajo las entendemos como la presencia o no de ciertos atributos de la organización bajo estudio para el logro de los resultados esperados. Sobre este punto al no contar con una norma donde se expliciten los objetivos y funciones de la red bajo estudio procedimos a relevar entre los miembros sobre lo que a su entender consiste el o los objetivos de la Red. Al respecto, sobresale la coincidencia entre la mayoría de los miembros sobre los objetivos de la Red. Otro punto que evaluamos fue la correspondencia entre los objetivos y las actividades realizadas, lo cual se observa claramente, especialmente en relación a los objetivos relativos a “conocer el estado de la calidad del agua del Río de la Plata y fortalecer las capacidades locales tendientes a la protección ambiental del recurso”. Sin embargo, dada la disminución en la frecuencia de las reuniones se ha visto afectado el espacio de intercambio entre los miembros.
- En relación a la estructura organizacional propiamente dicha como lo hemos identificado previamente se trata de un tipo específico de asociativismo municipal, una red de ciudades donde cada miembro actúa en un plano de igualdad con el resto y se dan relaciones de tipo

horizontal entre sus miembros. La coordinación ejercida por técnicos de la DNGAAyEA es de tipo operativa, y la toma de decisiones se da en el marco de las reuniones donde se ponen a consideración los temas de interés y arriban a acuerdos.

- En relación a los recursos humanos, observamos que en lo concerniente a la cantidad de personal de las áreas que ejercen la representación de las instituciones miembro los recursos son muy disímiles contando con dotaciones muy diferentes. Sin embargo, en la mayoría se observa una alta proporción de personal profesional altamente calificado y con especialidades relacionadas con la materia ambiental. En lo referente a las capacidades individuales de los representantes se aprecia que la totalidad cuenta con un título de grado, mayormente licenciaturas en ciencias ambientales o biología. Este hecho pone de manifiesto el alto carácter técnico de los miembros de la red. No obstante ello, en relación a la jerarquía de dichos cuadros mayormente se trata de mandos medios o sin cargo jerárquico. Finalmente, se pudo apreciar un alto compromiso de los representantes para con las actividades de la Red, al punto de percibir que se consideran parte de un proyecto común.
- En relación a la disponibilidad de infraestructura y equipamiento al igual que en el punto anterior se aprecia que las capacidades entre los distintos miembros son muy dispares. Algunos municipios cuentan con laboratorios para el análisis de muestras de calidad de agua mientras que otros no.
- Los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades de la Red, básicamente los fondos para el análisis de laboratorio de las muestras, son aportados por la SGAYDS, con la excepción de los de CABA al realizar los análisis propios en su laboratorio.

Por último, en cuanto a las relaciones interinstitucionales de la Red con otros actores de relevancia para la Protección Ambiental del Río de la Plata, en la actualidad a pesar de ciertos encuentros, los contactos no se han traducido en acciones concretas.

A modo de cierre podemos afirmar que la RIIGLO cuenta mayormente con las capacidades para el logro de sus objetivos. En este sentido, resulta fundamental para reforzarlas formalizar la estructura institucional de la Red, estableciendo las funciones y responsabilidades para cada miembro. A la vez, su formalización ayudaría para que la organización trascienda las diferentes coyunturas políticas por las que atraviesan los gobiernos locales y los otros niveles de gobierno, favoreciendo su sostenibilidad. Asimismo, facilitaría abrir la colaboración con otros órganos, conseguir socios privados e internacionales que, por ejemplo, financien su funcionamiento, favorezcan su trabajo, fortalezcan capacidades y todo un abanico de posibilidades que hay atrás de la RIIGLO.

Por otro lado, se constata que la RIIGLO ha funcionado, desde el Proyecto FREPLATA, gracias a la voluntad y dedicación de las personas que la componen, así como en el liderazgo asumido por un par de miembros. Si bien la dimensión relacional y la motivación de los recursos humanos que la integran constituyen unos de los pilares del éxito de cualquier organización, no resulta suficiente para asegurar su sostenibilidad en el tiempo, además necesita contar con el apoyo político y los recursos necesarios para desarrollar las actividades. En este sentido, resulta fundamental lograr el involucramiento de los decisores políticos, usuarios potenciales de la información recolectada y quienes en definitiva son los encargados de llevar a cabo las políticas y propuestas emanadas en el marco de la red. Y por otro lado, fortalecer las capacidades de los miembros a los efectos de poder garantizar el desarrollo de las actividades, en especial, los análisis de los parámetros de laboratorio de las muestras, es esencial para la sostenibilidad de la red y no depender de aportes externos.

Capítulo V. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo a través del estudio de caso de una iniciativa particular, la RIIGLO, nos hemos enfocado en el modelo de gestión en red y en sus capacidades institucionales para la consecución de sus objetivos propuestos en un tema tan complejo como es un instrumento fundamental de la gestión ambiental del recurso agua, el monitoreo de la calidad del agua.

Las conclusiones ya fueron parcialmente anticipadas en las distintas secciones que integran esta tesis. A continuación, realizaremos un rápido repaso con el propósito de sintetizar los principales hallazgos y responder a las preguntas de investigación planteadas.

En primer lugar, nos dispusimos a identificar las particularidades de las cuestiones ambientales y del agua en particular. En este sentido, como vimos previamente, el agua en tanto recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, tiene una serie de características particulares que la diferencian del resto de los recursos naturales. Entre ellas destacamos, por un lado, su movilidad e incertidumbre, atributos que dificultan el establecimiento, definición y aplicación de los derechos de propiedad; y, por el otro, la diversidad de sus usos, muchos de los cuales son generadores de rivalidad entre los usuarios (por ejemplo, el riego, el consumo humano o el uso industrial). A su vez, dada esta diversidad de usos a los que está sometida, un conjunto amplio y diverso de actores se ven involucrados ya que tienen distintos grados de participación en las diversas problemáticas que la afectan, tanto en sus causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores se destacan el Estado (nacional, provincial y municipal), las industrias, las explotaciones agrícola-ganaderas, las empresas de servicios, ONGs y la ciudadanía, entre otros. Por último, la cuestión ambiental en general y la del agua en particular dada su complejidad desafía la gestión interjurisdiccional, en

tanto y en cuanto la geografía de los recursos naturales rara vez respeta los límites administrativo-políticos que separan localidades, provincias y países. En cuanto a su gestión vimos que se pasa de un enfoque donde se daba predominio a la dimensión económica, centrándose en los aspectos técnico-infraestructurales, a lo que se denomina actualmente la GIRH donde se incorporan las dimensiones social y ambiental. Se proponen una serie de principios de política hídrica que se pueden resumir en: integralidad, descentralización y participación, y se reconoce a la cuenca hídrica como la unidad territorial más adecuada para la gestión del agua.

Por otro lado, pudimos observar que los municipios a partir de la década de los noventa producto del proceso de descentralización asumieron nuevas funciones, entre las que se encuentran las relativas al cuidado del medio ambiente. Sin embargo, tuvieron que hacerles frente con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su rol consistía en ser un mero proveedor de servicios públicos esenciales. En este contexto, identificamos la emergencia de la cooperación intermunicipal como una forma concreta de administrar las nuevas competencias delegadas y de promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales. Estas redes intermunicipales que en nuestro país no definen tipologías jurídicas específicas, sino arreglos interinstitucionales de coordinación u concertación, se enmarcan dentro del modelo de redes y de relaciones intergubernamentales al cual hicimos mención previamente. Las experiencias de articulación intermunicipal en nuestro país muestran grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a otros actores, por lo que resulta complejo encontrar características generalizables. Sin embargo, como vimos previamente, en un trabajo de referencia para la temática Cravacuore (2006) distinguió dos modalidades básicas: la mancomunidad y la microrregión, a las que sumó una tercera, las redes de ciudades, en trabajos posteriores (2015, 2016). Al no existir un registro oficial sobre los entes intermunicipales resulta muy dificultoso su seguimiento. No obstante ello, a partir de los

relevamientos consultados se constata que mayormente encontramos casos de los tipos de mancomunidad y microrregión, y la concentración del fenómeno en algunas provincias: sobresale la de Córdoba, y en menor medida, Buenos Aires, Santa Fe y Misiones. En relación a la competencia principal de las iniciativas intermunicipales predomina la promoción del desarrollo económico local, le sigue la promoción turística -que también puede ser entendida como uno de los motores potenciales del crecimiento económico y del empleo local-. Luego se destaca el aprendizaje e intercambio de experiencias, juzgado regional de faltas, construcción y mantenimiento de gasoductos. En relación a las iniciativas que abordaron cuestiones relativas a la protección ambiental se identifican principalmente una decena de experiencias para la gestión de residuos sólidos urbanos, nueve para la gestión de cuencas hídricas, y una para agua y saneamiento. Por otro lado, se señaló la corta vida de este tipo de iniciativas, la falta de apoyo externo (provincial, nacional, internacional) y la baja institucionalización de las mismas, factores que explican la volatilidad e inestabilidad global del fenómeno.

Si bien en este contexto de competencias concurrentes, problemáticas intejurisdiccionales y gobiernos locales con nuevas funciones pero capacidades limitadas, las redes intermunicipales resultan de interés en tanto modalidad de gestión de carácter horizontal, no jerárquico, para la planificación, ejecución y control en conjunto de determinadas políticas o programas, para que las mismas resulten de utilidad deberán cumplir con ciertas condiciones como veremos más adelante.

En relación al marco jurídico o reglas de juego dentro del cual se inscribe la iniciativa bajo estudio, esta dimensión mereció un capítulo aparte. Como vimos previamente, se trata de un denso y complejo entramado normativo-institucional que define y delimita las posibilidades de acción de la Red. En cuanto al componente normativo el desafío consiste en coordinar y armonizar lo existente en los cuatro niveles estudiados (internacional, nacional, provincial y local) y proceder a la reglamentación de las leyes vigentes. Mientras que, en relación al componente institucional tanto a nivel nacional como provincial, existe una amplia y diversa

cantidad de organismos con injerencia en la gestión del agua, a los cuales se suman para el caso de estudio los municipios ribereños. Es por esto, que hablamos de una dispersión organizativa, superposición de funciones e incluso dilución de responsabilidades que atenta contra una adecuada gestión de los recursos hídricos. Ante este escenario de dispersión, fragmentación y complejidad de la estructura institucional así como de competencias concurrentes entre los distintos niveles pero muchas veces difusas, resulta fundamental generar instancias de coordinación e incluso de comunicación e intercambio de información entre todos los organismos involucrados.

En función del análisis de la red según el enfoque de redes, se definió que RIIGLO se encuadra dentro del modelo de redes de ciudades. Como es característico de este arreglo, todos los miembros actúan en un plano de igualdad donde no existen jerarquías sino que las relaciones son de tipo horizontal, cuenta con una estructura organizacional mínima y una coordinación de tipo operativa a cargo de uno de los miembros, la SGAYDS. El factor que promueve la coordinación intermunicipal y convoca a los funcionarios responsables a participar de la red en el caso de la RIIGLO se trata de una característica territorial compartida, el Río de la Plata y el interés común por conocer el estado del mismo (más específicamente la calidad de sus aguas). Asimismo, como vimos anteriormente los resultados obtenidos por la RIIGLO, en relación al objetivo de la Red consistente en conocer la calidad del agua del RP, son superiores a los que alcanzarían sus asociados por sí solos, ya que de esta forma al participar todos los municipios costeros y la CABA se puede obtener una idea del estado del recurso hídrico a lo largo de toda su extensión (de jurisdicción nacional).

En cuanto al análisis de las capacidades institucionales de la RIIGLO a partir del estudio pormenorizado de los tres componentes identificados, sobre las reglas de juego, además de lo relativo al marco jurídico, vimos que si bien la Constitución de la Provincia y la ley provincial nro. 12.228 facultan a los municipios bonaerenses a constituir consorcios de municipalidades, la RIIGLO al momento de la redacción de la presente tesis no se encuentra formalizada, a pesar de

los numerosos intentos por institucionalizarla. No obstante ello, podemos afirmar que se trata de una asociación de hecho, dada la continuidad de las actividades a lo largo del tiempo y que a su vez cuenta con una estructura organizacional por más mínima que sea. Se realizó un estudio sobre las competencias de las áreas que representan a cada una de las instituciones parte, a partir del cual se observó la competencia de los mismos en relación a los objetivos de la Red. En cuanto al desarrollo organizacional vimos una correspondencia entre los objetivos y las actividades realizadas, lo cual se observa claramente, especialmente en relación a los objetivos relativos a “conocer el estado de la calidad del agua del Río de la Plata y fortalecer las capacidades locales tendientes a la protección ambiental del recurso”. En relación a la estructura organizacional propiamente dicha como lo mencionamos en el párrafo anterior se trata de un tipo específico de asociativismo municipal, una red de ciudades donde cada miembro actúa en un plano de igualdad con el resto y se dan relaciones de tipo horizontal entre sus miembros. En materia de recursos humanos, pudimos observar que los recursos son muy disímiles en cuanto a cantidad de personal de las áreas que ejercen la representación de las instituciones miembro, contando con dotaciones muy dispares. No obstante ello, es de destacar que en la mayoría se observa una alta proporción de personal profesional altamente calificado y con especialidades relacionadas con la materia ambiental, lo cual pone en evidencia el alto carácter técnico de los miembros de la red. Sin embargo, en relación a la jerarquía de dichos cuadros mayormente se trata de mandos medios o sin cargo jerárquico. Finalmente, se pudo apreciar un alto compromiso de los representantes para con las actividades de la Red, al punto de que los miembros se consideran parte de un proyecto común. En cuanto a la disponibilidad de infraestructura y equipamiento, al igual que en el punto anterior se aprecia que las capacidades entre los distintos miembros son muy dispares. Los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades de la Red, básicamente los fondos para el análisis de laboratorio de las muestras, son aportados por la SGAYDS, con la excepción de las de CABA quien se financia los análisis propios al realizarlos en su laboratorio.

Finalmente, en cuanto a las relaciones interinstitucionales de la Red con otros actores de relevancia para la protección ambiental del Río de la Plata, a pesar de ciertos encuentros los contactos no se han traducido en acciones concretas.

5.1. Fortalezas del modelo de gestión en red, en especial dadas las características de la cuestión abordada

Como vimos previamente, las cuestiones ambientales en general y las del agua en particular, no reconocen las divisiones jurisdiccionales establecidas, por lo que se trata de problemas de carácter interjurisdiccional. El agua vincula sectores, lugares y personas así como escalas geográficas y temporales, la gestión del agua dulce es una preocupación tanto global como local que involucra a una variedad de actores públicos, privados y sin fines de lucro en los ciclos de toma de decisiones, diseño e implementación de políticas y de proyectos. A esto se suma la complejidad y densidad del marco jurídico vigente en nuestro país donde las competencias son concurrentes pero no se encuentran claramente distribuidas, al no haber sido fijados los mecanismos para la división y articulación de tareas entre las distintas jurisdicciones, principalmente entre la Nación y las provincias. En este sentido, favorecer mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que tienen injerencia en la materia resulta fundamental.

Un arreglo institucional posible son las redes intergubernamentales o más específicamente las redes intermunicipales sobre el cual trabajamos en esta tesis. Si bien ya hemos mencionado los beneficios de estas redes, volveremos sobre lo que a nuestro entender son sus principales fortalezas. A saber, al trabajar en red se generan sinergias, es decir, se integran elementos que dan como resultado algo mayor que su simple adición. Se aprovechan y maximizan las cualidades de cada uno de los elementos de la red, arribando a resultados mayores que al llevar a cabo las políticas de manera individual. Se propicia el aprendizaje colectivo y la innovación,

fortaleciendo las capacidades de las partes. A partir de relaciones regulares y reciprocidades, los actores comparten un espacio común de intercambio de experiencias. Por otro lado, el modelo de red tiene la potencialidad de incluir a todos los actores relacionados con la materia en cuestión, no sólo gobiernos locales. Otra fortaleza de estos arreglos de gestión es que suelen surgir a partir de la voluntad de los gobiernos locales, es un proceso *bottom-up*. En relación al caso de estudio, a partir del análisis realizado previamente, podemos destacar las siguientes fortalezas: el trabajo conjunto y las sinergias generadas, la participación de la mayoría de los actores con competencia en la temática y la potencialidad de incluir a la totalidad de los mismos, el intercambio de información y experiencias entre municipios y organismos con recursos disímiles que fortalecen las capacidades de los miembros, y la coordinación de actividades que permiten tener una visión más amplia del río que individualmente sería muy oneroso y habría que movilizar muchos recursos para conseguir el mismo resultado. Por último, si bien la RIIGLO inicialmente surge por el impulso de consultores de FREPLATA, una vez finalizado dicho proyecto se mantiene viva la red gracias a la voluntad de los representantes de los gobiernos locales por lo que termina siendo un proceso *bottom-up*.

Una vez reconocidos los beneficios de este arreglo institucional, cabe advertir que en la práctica puede enfrentar dificultades. En cuanto a las debilidades que presentan estos arreglos institucionales, en la bibliografía especializada en la materia se destaca su inestabilidad y volatilidad. Entre los factores que lo explican mayormente se reconoce su bajo nivel de institucionalización, la falta de políticas de apoyo tanto nacionales como provinciales así como a los cambios en las prioridades de las agendas locales. Por otro lado, muchas veces los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales disímiles. En el caso de la RIIGLO, entre sus debilidades se destacan las disparidades de recursos entre sus miembros, la falta de involucramiento de los decisores políticos, y el hecho de no estar formalizada y depender principalmente de las voluntades de los miembros. Hemos resaltado la importancia de formalizar la estructura institucional de la Red donde sean establecidas las

funciones y responsabilidades para cada miembro. El establecimiento de las reglas de juego formales resulta central para alinear y ordenar objetivos e intereses, así como reforzar las capacidades de la red.

5.2. Sugerencias para redes

A partir de lo anterior podemos concluir que las redes intergubernamentales en general y las intermunicipales en particular resultan mecanismos útiles para la necesaria coordinación de políticas y programas en especial para aquellos que abordan temáticas complejas y que requieren de enfoques integrales donde participen todos los actores involucrados. Sin embargo, para ello es necesario que se cumplan con ciertas condiciones, entre las que podemos destacar las siguientes.

En primer lugar, las redes deben incluir a todos los actores relevantes, es decir, a todos aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la red pretende alcanzar. Para ello, es preciso al momento de conformar el espacio diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y llevar a cabo acciones para comprometerlos con los objetivos de la red. En este punto cabe aclarar que no necesariamente deben incorporarse todos al mismo tiempo, sino que idealmente debería desplegarse una estrategia de incorporación selectiva de actores, mediante la cual éstos sean convocados y comprometidos en la medida que el mejor desempeño de la red así lo requiera. En relación a esta cuestión para el caso de estudio, vimos que participan mayoritariamente los actores relevantes en la materia, sin embargo, para que se encuentre la totalidad de los mismos deberían incluirse dos actores fundamentales cuyas funciones se encuentran íntimamente relacionadas con el objetivo de la RIIGLO, en particular, nos referimos a dos organismos de la Provincia de Buenos Aires: la ADA y el OPDS.

Por otro lado, estas redes deben generar incentivos para los actores relevantes, es necesario que ellos encuentren en el trabajo cooperativo un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso con los objetivos de la red.

Asimismo, las redes intergubernamentales pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos. Muchas veces para que una red logre alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve. Esos actores, sin formar parte de la estructura de la red, pueden constituir apoyos críticos que sirvan para mejorar y potenciar su desempeño. Este punto es crucial especialmente cuando los objetivos de política se refieren a temáticas complejas que involucran no sólo a distintas jurisdicciones sino también a una amplia y diversa cantidad de organismos pertenecientes a dichos niveles que tienen injerencia en el tema. Este punto se encuentra íntimamente relacionado con una de las dimensiones de capacidades que identificamos, a saber, las relaciones interinstitucionales de la red con otros actores vinculados con la materia. En el caso de estudio, la RIIGLO ha contado en otros momentos con aliados estratégicos. Sin embargo, durante el período bajo estudio no se han mantenido más que relaciones esporádicas con algunas instituciones. En este sentido, asociarse con organismos tales como AySA, la PNA, el SHN, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, y el Instituto Nacional del Agua, puede generar una sinergia muy positiva tanto para la red como para las otras partes. Otros actores que podrían constituirse en aliados estratégicos de la Red son los Comités de Cuenca Provinciales, entre los que se destacan por su área de influencia el Comité del Río Reconquista, el Comité de Cuenca del Río Luján y el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Arroyo Medrano. Asimismo, sería conveniente restablecer relaciones con la CARP para retomar el contacto con los pares de la costa uruguaya y de esta forma al compartir información conocer el estado del río en toda su extensión. Una estrategia posterior a evaluar sería recuperar el carácter binacional de la red, sin embargo, hay que tener en cuenta la complejidad que implicaría la formalización de estas relaciones en vista de las limitaciones de tipo jurídicas. Por último, dadas las características del agua y las particularidades

de su gestión, que para ser eficiente y lograr una verdadera gobernanza del recurso resulta necesario involucrar a una variedad de actores no sólo públicos, si no también privados y de organizaciones sin fines de lucro en los ciclos de toma de decisiones de políticas y proyectos, podría evaluarse incorporar a la red estos actores. Asociaciones vecinales, comunitarias, ONGs, cámaras empresarias, entre otros, podrían ser sumados, primeramente para difundir y generar conciencia acerca del estado de la calidad del agua del Río y la importancia de preservarlo, y posteriormente para incorporarlos a la red e incluirlos en las actividades de la misma, ampliando el espacio e incorporando de esta forma a la totalidad de actores interesados –*stakeholders*–.

La estructuración de este tipo de redes requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados en ella. Para que pueda cumplir con sus objetivos, no basta con que los miembros firmen acuerdos donde se fijan objetivos compartidos y expresen su voluntad de cooperación, el buen desempeño del conjunto está en directa relación con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes (Isuani, 2005). Evaluar las capacidades operativas de cada uno de ellos en vista a los compromisos que asumen frente al conjunto, resulta imperativo. En este punto, para el caso de estudio vemos que si bien las capacidades de los miembros (tanto en relación a recursos humanos como a infraestructura y equipamiento) son muy disímiles entre sí, ello no ha obstaculizado ni supuesto un impedimento para el logro de los objetivos de la Red. Sin embargo, es conveniente tener presente estas diferencias a los efectos de fortalecer las capacidades según las necesidades particulares de cada miembro y aprovechar el espacio para el intercambio de experiencias ya que muchas veces las problemáticas afrontadas son muy similares.

Por otro lado, en este tipo de redes es preciso trabajar sobre su identidad ya que participar en la implementación conjunta de una política o programa no significa necesariamente que los objetivos de la red se encuentren claramente instalados en cada uno de sus integrantes. Es por esto que un espacio de acción colectiva conformado por un conjunto de organizaciones diversas demanda de un esfuerzo por reforzar la identidad de dicho espacio, para evitar que las partes primen por sobre el conjunto. En este sentido, cabe destacar que existe una identidad de la red

hacia adentro vinculada con la historia compartida, los lazos interpersonales y se consolida en base al fortalecimiento de los aspectos vinculares. Pero también existe una identidad de la red hacia fuera, directamente vinculada a la visibilidad territorial o temática. Este afuera involucra al otro, implica el cómo ven, identifican o reconocen a la red los otros actores que conforman el entorno o contexto dentro del cual se maneja. Sobre este punto a partir del análisis realizado podemos afirmar que la identidad hacia dentro, en especial teniendo en cuenta que un gran número de los representantes municipales participan de la red desde hace casi 15 años, es muy fuerte. Sin embargo, la identidad hacia fuera es limitada, por lo cual, resulta fundamental darle visibilidad a las actividades de la RIIGLO. En este sentido, incorporar a actores no gubernamentales especialmente ONGs o asociaciones vecinales puede ser de gran utilidad. Difundir y concientizar a la población sobre la importancia de la calidad del agua de un recurso tan importante como el Río de la Plata que no sólo es la fuente de agua dulce de un número importante de habitantes de nuestro país sino también sus aguas son utilizadas para la recreación de amplios sectores de vecinos, es fundamental.

Por último, requieren de una instancia de gestión o coordinación que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso. Asimismo, la división del trabajo, en tanto distribución y diferenciación de tareas resulta otro de los elementos centrales a la hora de consolidar redes. En este sentido, a partir del análisis del caso pudimos identificar la importancia del trabajo de coordinación ejercido por los técnicos de la SGAYDS, gracias a su labor y compromiso no sólo se han mantenido las actividades de la Red sino que también se ha avanzado en el análisis y sistematización de la información recabada.

5.3. Limitaciones de la investigación y posibles líneas de investigación

Como vimos previamente, en nuestro país existen principalmente tres modalidades de intermunicipalidad: las microrregiones, las mancomunidades y las redes de ciudades. Si bien este

tema despertó interés entre aquellos dedicados al estudio del gobierno local en Argentina, la producción científica se concentró en el estudio de los dos primeros tipos, microrregiones y mancomunidades de algunas provincias argentinas, mayoritariamente Córdoba y Buenos Aires. Las redes de ciudades han sido objeto de escasas investigaciones académicas, más que nada de tipo exploratorio.

Esta investigación se propuso estudiar, a partir de un enfoque exploratorio-descriptivo, el funcionamiento de un arreglo institucional en particular, más concretamente, el modelo de red intermunicipal para la gestión ambiental del agua. En este sentido, los resultados de la investigación son limitados en términos de su generalización. A partir del estudio de caso con un fin instrumental (Stake, 1995), nuestra intención fue aportar ideas sobre un problema específico, en particular, analizar el modelo de red a partir de la identificación de las capacidades institucionales de este arreglo institucional para un instrumento de la gestión ambiental del agua, más específicamente, el monitoreo de su calidad.

En este marco, a lo largo del presente trabajo surgen una serie de preguntas que quedarán pendientes como corolario de este análisis. Las principales líneas de investigación que pueden desarrollarse son las siguientes:

- Relevamiento exhaustivo de las experiencias intermunicipales con competencias relativas a la cuestión ambiental en general y la gestión del agua en particular, a los efectos de replicar el estudio realizado en una mayor cantidad de casos, constituyendo una muestra representativa que permita generalizar los resultados. Cabe destacar que para esto se presenta una importante dificultad dada la inexistencia de un registro oficial de experiencias intermunicipales.
- Replicar el análisis incorporando casos de estudio internacionales, lo cual permitiría observar, en perspectiva comparada, el desempeño de redes intermunicipales en contextos y matrices normativas diferentes.

- Indagar los motivos de la baja institucionalización de las experiencias intermunicipales en Argentina y la incidencia de este hecho en la sostenibilidad de los mismos.
- Investigar en profundidad cómo los gobiernos municipales ejecutan políticas tendientes a la gestión ambiental del agua y cómo implementan políticas sobre la materia diseñadas por la nación o la provincia.

En síntesis, a partir de este trabajo esperamos haber presentado al lector nuevos elementos para el conocimiento de la intermunicipalidad en Argentina y su aplicación específica a un tema relativo a la cuestión ambiental tan sensible como es la calidad del agua que permita sentar las bases de nuevos estudios al respecto.



Referencias Bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2008, octubre). *Problemas complejos y respuestas innovadoras: la necesidad de coordinar políticas en un contexto de descentralización*. Presentado en XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil. Recuperado de [https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5720/0062611.pdf?sequence=1&isAllowed](https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5720/0062611.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[y](#)

Acuña, C. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/Acu%C3%B1a_Carlos_Lecturas%20sobre%20el%20estado.pdf

Acuña, C. H., & Tommasi, M. (1999). *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/46634/las09.pdf>

Altschuler, B. (2003). *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en Argentina*. Presentado en V Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión Local en Argentina, Mendoza, Argentina.

Alzate, M. L., & Romo, G. (2014, diciembre). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3).

Arroyo, D. (2001). *Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina*. Presentado en VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Recuperado de <https://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmc3a1ticos.pdf>

Beck, U. (1995). *Ecological Politics in an Age of Risk*. Wiley.

Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3. Recuperado de http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 23.

Blanco, G., & Dawidowski, L. E. (2017). *Identificación de las problemáticas centrales de la Argentina para alcanzar un desarrollo sustentable*.

Börzel, T. A. (s. f.). *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación Europea*. 50.

Cabral, J. M., & García, L. (2007). *Evaluación Final Proyecto «Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats»(FREPLATA)*.

Calcagno, A., Mendiburo, N., & Gaviño Novillo, M. (2000). *Informe sobre la Gestión del Agua en la Republica Argentin*. Recuperado de World Water Vision website: <https://www.cepal.org/drni/proyectos/samtac/inar00200.pdf>

Capaldo, G. D. (Ed.). (2011). *Gobernanza y manejo sustentable del agua*. Buenos Aires: Mnemosyne.

Capaldo, G., Melo de Carvalho, K., Puig, A., Vigevano, M., Mantecón, C., Minaverry, C., ...

Castillo, M. (2013). *Evaluaciones jurídicas, ecológicas y sociales para el debate de la sustentabilidad y gobernabilidad en la gestión de cuencas en Sudamérica*. Recuperado de

https://www.researchgate.net/publication/259389710_Evaluaciones_juridicas_ecologicas_y_sociales_para_el_debate_de_la_sustentabilidad_y_gobernabilidad_en_la_gestion_de_cuencas_en_Sudamerica

Carrera Hernández, A. (2005). *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. Presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3563/0052617.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Catterberg, G., & Mercado, R. (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. Recuperado de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo website: <http://www.onu.org.ar/stuff/IDH2017todo.pdf>

Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy : 10 textos de referencia*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=8110>

Cetrángolo, O., Chidiak, M., Curcio, J., & Gutman, V. (2004). *Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cingolani, M. (1997). La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Of. de Pub. CBC/UBA, UCC.

Cingolani, M. (2001). La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la Provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones. En *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (p. 24).

Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común*. Organización de las Naciones Unidas.

Completa, E. R. (2015). La articulación intermunicipal en Argentina: Origen, balance y recomendaciones. *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (2), 357-380.

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina)*., 64(1), 3-16.

Cravacuore, D. (2015). Las redes de ciudades en Argentina. *Revista Científica «Teorías Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales»*, 7(16), 21.

Cravacuore, D. (2016). La Intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Revista Encrucijada Americana*, 8(1).

Cravacuore, D., & Chacón, A. (Eds.). (2016). *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina* (1ra ed.). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Cravacuore, D., & Clemente, A. (2006). *El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina*. 15. Ciudad de Guatemala.

de la Torre, G. O. (2013, octubre). *Los códigos de aguas provinciales y la distribución de competencias legislativas en la constitución*. Presentado en II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39462/Documento_completo.LosCodigos.pdf?sequence=1

de la Torre, G. O. (s. f.). *Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires: Régimen sancionatorio*. Presentado en III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Neuquén. Recuperado

de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49721/Documento_completo.pdf?sequence=1

Del Castillo, L. (2009). *Los Foros del Agua desde Mar del Plata a Estambul 1977-2009* (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales).

del Valle Díaz, M. (2006, noviembre). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *Kairos. Revista de Temas Sociales*, 10(18). Recuperado de <http://www.revistakairos.org/wp-content/uploads/Diaz-M.pdf>

Díaz de Landa, M. (2008, noviembre). *La cooperación intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada*. 17. Buenos Aires, Argentina.

Dourojeanni, A., & Jouravlev, A. (2001, diciembre). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*. Naciones Unidas, CEPAL.

Escorihuela, M. M. (2011). Sinergias ambientales e instituciones de gestión. En *Gobernanza y manejo sustentable del agua* (1ra.). Buenos Aires, Argentina: Mnemosyne.

Fagundez, P. (2005, septiembre). *Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas*. Presentado en VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales, Buenos Aires, Argentina.

Ferro, M. D. (2015). *Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judiacilización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Argentina.

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 221-247.

FREPLATA. (2004). *Análisis Diagnóstico Transfronterizo del Río de la Plata y su Frente Marítimo* [Documento Técnico]. Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Proyecto PNUD/GEF/RLA/99/G31.

FREPLATA. (2007). *Programa de Acción Estratégico*. Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Proyecto PNUD/GEF/RLA/99/G31.

Freysselinard, A. (2012). *Fortaleciendo las capacidades en la gestión de la calidad de aguas en el Río de la Plata. Propuesta de actualización de los objetivos de la RIIGLO y desarrollo de los lineamientos que garanticen la sostenibilidad de la Red a mediano y largo plazo* [Informe de Consultoría]. UNLP-FI-LIS.

Giannuzzo, A. N. (2010). Los estudios sobre el ambiente y la ciencia ambiental. *Scientiae Studia*, 8(1), 129-156. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662010000100006>

Global Water Partnership Technical Committee, & Muller, M. (2005). *Cómo contribuirá la GIRH al logro de los ODM*. Recuperado de Global Water Partnership Technical Committee website: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/policy-briefs/04-how-iwrm-will-contribute-to-achieving-the-mdgs-2006-spanish.pdf>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (s. f.). *Plan estratégico 2008-2012-Ciudad de Buenos Aires*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Gutiérrez, R. A. (2009). *El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Presentado en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericana, Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/GutierrezRicardo%20LASA%202009.pdf>

Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006>

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7.

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-332. <https://doi.org/10.1590/0034-76121700>

INAP. (2001). *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública.

INDEC. (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*

Isuani, F. (2013, septiembre). *Institucionalidad Ambiental en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)*. Mendoza, Argentina.

Isuani, F. J. (2005, octubre). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. Presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Isuani, F. J. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En *Cooperación intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: INAP.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jordana, J. (2011). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=410>

Jouravlev, A., Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, & División de Recursos Naturales e Infraestructura. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Juliá, M. S. (2012). La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del derecho. *Revista de la Facultad de Derecho*, 3(1). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/5970>

Juliá, M. S. (2015). *La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014* (1ra Edición). Recuperado de <https://seminarioderechoambiental.files.wordpress.com/2015/07/ebook-marta-institucionalidad-actual.pdf>

Juliá, M. S., Del Campo, C., & Foá Torres, J. (2009). *La institucionalización ambiental en Argentina: desafíos y oportunidades para las administraciones locales*. Presentado en V Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, gobierno y administración.

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid.

Lautze, J., Silva, S. de, Giordano, M., & Sanford, L. (2011). Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, 35(1), 1-8. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01339.x>

Leff, E. (2011). Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia «otro» programa de sociología ambiental. *Revista mexicana de sociología*, 73(1), 5-46.

Leis, H. (2001). *La modernidad insustentable: las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad : PNUMA.

Lemoine, A. G. G., & Sarabia, L. (2001). Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional. *Revista Electrónica Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 11.

Lezama, J. L. (2012). De la Ideología a su Construcción Social. *Revista del área de estudios urbanos*, 8.

Llop, A. (1994). *Criterios estratégicos para el manejo integral de los recursos Hídricos*. Recuperado de <http://191.98.188.189/Fulltext/7511.pdf>

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7.

Recuperado de http://www.mdp.edu.ar/humanidades/documentacion/licad/archivos/modulos/inicial/archivos/bibliografia/inicial/eje3/ADMINISTRACION/ESCUELAS_ADMINISTRATIVAS/MI061.htm

Mello Sant'Anna, F., & Villar, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy*, 6. <https://doi.org/10.14201/alh2015695374>

Merlinsky, M. G. (2009). *Atravesando el Río : la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina* (Université Paris 8 y Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Recuperado de <http://octaviana.fr/document/150970102>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017). *Informe del Estado del Ambiente 2016*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_informe_estado_ambiente_2016_baja_1_0.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2018). *Informe del Estado del Ambiente 2017*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completo-compressed.pdf>

Muck, P. (2005, septiembre). *La protección ambiental del Río de la Plata y su frente marítimo. Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats (FREPLATA)*. Programa

de Acción Estratégica (PAE). Presentado en La Republica Argentina y los proyectos hídricos en la Cuenca del Plata Seminario organizado conjuntamente por el CARI y el Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH), Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/pdf/proyectos-hidricos/freplata.pdf>

Nogueira, D. R. M. (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.

Nonna, S., Dentone, J. M., & Waitzman, N. (2011). *Ambiente y residuos peligrosos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Estudio.

OECD. (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*. Recuperado de <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

Orellana, M. A. (2014). Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional. *MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO*.

Oszlak, O. (2005). *Análisis de la capacidad institucional de los organismos publicos argentinos relacionados con el Río de la Plata y su Frente Marítimo* [Informe Final]. FREPLATA.

Oszlak, O. (s. f.). *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*. 30.

Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20 analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Pando, D. P. (2006). *Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados: telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina* (Universidad Complutense de Madrid). Recuperado de <http://site.ebrary.com/id/10232457>

Parmigiani de Barbará, M. C. (2005). *Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina*. Presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3720/0052905.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pereyra, E. (2009, mayo). *La política del agua en la Provincia de Buenos Aires: las tensiones de la gestión en perspectiva histórica*. Presentado en 5º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, San Juan.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368138>

Peters, G., & Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Recuperado de <https://economiaypoliticaspUBLICAS.files.wordpress.com/2017/01/25a-introduction-cap-1-j-pierre-y-peters.pdf>

Pírez, P. (2001). *Cuestión Metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.

Pochat, V. (2005). *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Prats i Catalá, J. (2006). *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Plural editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Documento de Proyecto ARG/09/G46, "Reducción y Prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la*

Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”.

Programme, U. N. D. (1997). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. United Nations Development Programme.

Puig, O., & Olguín, H. (2011). Agua, ecosistemas y sustentabilidad: del desafío global al Delta del Paraná y su Reserva de Biosfera. En *Gobernanza y manejo sustentable del agua* (1ra ed., pp. 83-104). Buenos Aires, Argentina: Mnemosyne.

Re, M., & Kazimierski, L. D. (2013). *Informe de avance 1. RIIGLO: Una experiencia de control conjunto de la calidad del agua en las costas del Río de la Plata*. INA, Laboratorio de Hidráulica.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. 46.

Repetto, F., & Nejmakis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Fundación PENT.

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2).

Rogers, P., & W. Hall, A. (2003). *Effective Water Governance*. Suecia: Global Water Partnership.

Rovere, M. B. (2006). *Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental*. IUCN.

Sabatier, P. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2018). *Informe del Estado del Ambiente 2017*.

Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completo-compressed.pdf>

Serafinoff, V. (2008, noviembre 4). *Coordinación y gestión de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno: estrategias e instrumentos*. 29. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5389/0060213.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Serna de la Garza, J. Ma. (2010). El concepto de la gobernanza. En *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de Análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE.

Steffen, W., Richardson, K., & Rockstrom, J. (2015). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347.

Sulbrandt, J. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21).

Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Procedimientos*. Buenos Aires, Argentina: Mimeo.

Tratado del Río de la Plata (Ley 20.645). (s. f.). Recuperado 5 de octubre de 2018, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67189/norma.htm>

Trischler, H. (2017). El Antropoceno, ¿un concepto geológico o cultural, o ambos? *Desacatos*, (54), 40-57.

Ulrich, B. (2002). *La Sociedad Del Riesgo Global*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/48346117/Beck-Ulrich-La-Sociedad-Del-Riesgo-Global-LIBRO>

UN-Water. (2011). *UN-Water Policy Brief: Water Quality*. Recuperado de UN-Water` website: <http://www.unwater.org/publications/un-water-policy-brief-water-quality/>

Vela Witt, C. (2013). *Evaluación de Medio Término del Proyecto FMAM 3519 “Reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”*.

Walsh, J. R. (2009). La Política Ambiental Argentina. Pasado, presente y perspectivas para un modelo de desarrollo sustentable. *Síntesis Forense. Revista del Colegio de Abogados de San Isidro*. Recuperado de <http://www.casi.com.ar/sites/default/files/sf-127-r.pdf>

World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 300.

Zuluaga, M. L. A., & Morales, G. R. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3), 480-495. <https://doi.org/10.1590/1807-01912014203480>

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Institut Internacional de Governabilitet de Catalunya*, 15.

Zurbriggen, C. (2004). *Redes, actores e instituciones*. (30).

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64. Recuperado de Redalyc.

ANEXO ÚNICO

MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL RÍO DE LA PLATA

Los dos países ribereños, Argentina y Uruguay, son parte de los principales acuerdos internacionales para la protección del medio ambiente y están envueltos en el proceso técnico y político de desarrollo del Derecho Internacional (el cual se expresa tanto en convenios internacionales como en instrumentos de Derecho blando) para la protección del medio acuático y el desarrollo sustentable de sus usos y recursos. Incluso han incorporado en su orden jurídico interno conceptos que constan en instrumentos internacionales de derecho blando, adjudicándoles un efecto vinculatorio en su ordenamiento jurídico interno (FREPLATA, 2004: 123-124).

El nivel internacional puede ser organizado en tres componentes: los instrumentos de Derecho internacional de carácter global (los cuales incluyen desde acuerdos internacionales hasta instrumentos de Derecho blando multilaterales), los instrumentos regionales y los bilaterales suscriptos entre los dos países de la cuenca.

A continuación, se exhibe la tabla i con los principales instrumentos normativos relativos a la tutela del medio ambiente correspondientes al nivel internacional presentados en orden cronológico.

Tabla i Instrumentos normativos relativos o aplicables al área bajo estudio correspondientes al nivel internacional ordenados cronológicamente

Año	Elemento Normativo	Breve descripción	Naturaleza
1961	Tratado de Límites en el Río Uruguay	Se establece que deberían acordar el estatuto del uso del río el cual debería tratar lo referente a la conservación de los recursos vivos y a la contaminación de las aguas	Bilateral
1969	Tratado de la Cuenca del Plata	Suscripto entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Puso en marcha un programa de acción mancomunada para permitir el desarrollo armónico y equilibrado de la región	Regional
1971	Convenio relativo a los humedales de importancia internacional	Aprobado por ley nacional 23.918 el 21/9/1991	Multilateral
1973	Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo	Determina dos espacios geográficos de diferente naturaleza -el Río de la Plata por un lado y el Frente Marítimo por el otro-. Y define los elementos básicos del régimen jurídico binacional para la protección del medio acuático del RPFM (Art. 47 al 52 y 78), entre otros. Aprobado por ley nacional 20.645 8/2/1974	Bilateral
1987	Convenio de Cooperación para Prevenir y Luchar contra incidentes de Contaminación del Medio Acuático Producidos por Hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales	Aprobado por ley nacional 23.829 el 26/9/1990	Multilateral
1989	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.	Aprobado por ley nacional 23.922 el 21/3/1991	Multilateral
1991	Tratado de Asunción para el establecimiento del Mercosur	En la agenda de dicho organismo se incluyó el tema del medio ambiente desde el principio de sus actividades, de hecho en la Resolución 10/94 se establecieron las Directrices Básicas en Materia Ambiental	Regional
1993	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Aprobado por ley nacional 24.295 del 7/12/1993	Multilateral
2001	Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR	Aprobado por ley nacional 25.841 el 9/1/2004. El Acuerdo tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la aplicación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población	Regional
2015	Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas	“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en la que reconocen que en la actualidad el mayor desafío mundial es la erradicación de la pobreza y proponen un plan de acción a favor de las personas y el planeta. Plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, entre otras	Multilateral

Fuente: Elaboración propia a partir de FREPLATA (2004) e Infoleg

Seguidamente, presentamos una tabla (tabla ii) con el resumen de los instrumentos normativos (sancionados posteriormente a 1990) correspondientes al nivel nacional relativos a la tutela del medio ambiente en general y del recurso agua en particular.

Tabla ii Instrumentos normativos correspondientes al nivel nacional ordenados cronológicamente sobre medio ambiente aplicables o relevantes para el tema en estudio a partir de 1990.

Año de publicación	Elemento Normativo	Breve descripción
1990	Acta Constitutiva del COFEMA	Creación del Consejo Federal de Medio Ambiente
1991	Decreto 2.419/91	Creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano-SRNyMAH- en el ámbito de la Presidencia de la Nación (La denominación y cometidos de esta Secretaría han sido modificados por normas posteriores)
1992	Decreto 776/1992	Se asignan a la SRNyMAH el ejercicio del poder de policía en materia de control de la contaminación hídrica.
1992	Ley 24.051	Ley nacional sobre residuos peligrosos. Generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.
1992	Ley 24.093	Actividades Portuarias. Administración y operación portuaria
1994	Constitución Nacional	Artículo 41, tutela del medio ambiente
1998	Resolución nro. 634/98 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	Objetivos de calidad ambiental para la Franja Costera del Río de la Plata y del Río Matanza - Riachuelo. Establecimiento de usos prioritarios.
2002	Ley 25.675	Denominada Ley General del Ambiente. Ley sobre presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente
2003	Ley 25.688	Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas. Los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.
2003	Decreto 481/2003	Designación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como Autoridad de Aplicación de la ley 25.675
2004	Ley 25.831	Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
2014	Resolución 520/2014 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	Creación del Programa de Calidad de las Aguas en la Franja Costera Sur del Río de la Plata

Fuente: Elaboración propia a partir de FREPLATA (2004) e Infoleg

Cabe señalar que en materia de presupuestos mínimos a la fecha han sido sancionadas diez leyes sectoriales: la Ley 25.612 de Gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios; la Ley 25.688 que fija el régimen de gestión ambiental de aguas; la Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBS; la Ley 25.831 que establece el “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, la cual resulta aplicable a todos los organismos del Estado Nacional, Provincial o de la CABA, Entes Autárquicos y Empresas

Prestatarias de servicios públicos; la Ley 25.916 de Gestión integral de residuos domiciliarios; la Ley 26.331 de Bosques Nativos; la Ley 26.639 Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; la Ley 26.562 de Control de las Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional; la Ley 26.815 de Manejo de Fuego; y por último, la Ley 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios.

A continuación, se presenta una tabla (tabla iii) con los principales elementos normativos correspondientes al nivel de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla iii Instrumentos normativos correspondientes a la Provincia de Buenos Aires ordenados cronológicamente sobre medio ambiente aplicables o relevantes para el tema en estudio

Año de publicación	Elemento Normativo	Breve descripción
1958	Ley provincial 5.965	Ley de Protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y atmósfera
1990	Ley provincial 10.907	Régimen de Reservas Naturales
1993	Ley provincial 11.459	Ley de Radicación Industrial
1994	Constitución de la Provincia de Buenos Aires	En su artículo 28 hace mención al ambiente
1995	Ley provincial 11.723	Ley Integral de Ambiente y los recursos naturales. Conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente.
1999	Ley provincial 12.257	Código de Aguas que se ocupa de la protección, conservación y manejo del recurso hídrico. Creación de la Autoridad de Aplicación ADA
2007	Ley provincial 13.757	Ley de Ministerios. Arts. 31 y 32 Creación del OPDS Autoridad de Aplicación de la ley 11.723
2013	Ley Provincial 14.520	Modificación de la ley 12.257. Donde se establece que el ADA debe establecer una Red Hidrométrica Provincial y llevar a cabo un Banco de Datos Hidrológicos donde deberá registrar entre otros parámetros la calidad del agua.
2018	Ley Provincial 14.989	Nueva ley de Ministerios donde se ubica al OPDS bajo la órbita de la jefatura de gabinete de ministros de la provincia

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, presentamos una tabla (tabla iv) con la normativa correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla iv Instrumentos normativos correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ordenados cronológicamente sobre medio ambiente aplicables o relevantes para el tema en estudio

Año de publicación	Elemento Normativo	Breve descripción
1996	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Arts. 26 a 30 relativos a la preservación y defensa del medio ambiente.
1998	Ley de la Ciudad 123	Evaluación del Impacto Ambiental. Procedimiento técnico administrativo de evaluación de impacto ambiental.
1999	Ley de la Ciudad 303	Sobre Información Ambiental
2008	Ley de la Ciudad 2.628	Creación de la Agencia de Protección Ambiental de la CABA
2010	Ley de la Ciudad 3.295	Ley de gestión ambiental del agua
2015	Ley de la Ciudad 5.460	Ley de ministerios, creación del Ministerio de Ambiente y Espacio Público

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el Servicio de información normativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

