

“Municipio, territorio y gestión integrada ambientalmente sostenible. El caso de la cuenca del río Luján de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”

*Alicia Noemí IGLESIAS
Adriana Norma MARTÍNEZ*

Introducción

Una nueva imagen del municipio es imputable al territorio de la República Argentina, una imagen definida por el recorte político de un espacio geográfico en el que, además de realizarse un conjunto de intercambios y actividades de carácter socioeconómico, se plantean demandas sociales y ambientales que lo exceden, por progenie y por posibilidades de solución. Y ello, además, en el contexto contrapuesto de la globalización que, a la vez que acrecienta la interdependencia y la fragmentación de territorios zonificados por la marginación socio-espacial -signo de su calificación negativa- tiende a disminuir las autonomías locales.

En ese escenario dinámico, el gobierno local es percibido como responsable de la promoción del desarrollo ecológicamente sostenible de su territorio, como un subproducto de los nuevos roles emergentes de los procesos de descentralización política, económica y fiscal (de competencias y funciones del nivel central a los niveles provincial y municipal), que buscan aumentar la eficiencia de la gestión pública, a partir de la idea básica de que las sociedades locales son capaces de construir, dentro del dinamismo de las “redes” globales, proyectos autónomos, contenedores del sentir y representación de sus ciudadanos, de la identidad local y de la democracia municipal.

Sin embargo, no existe un discurso unívoco acerca del significado del desarrollo local implícito en la trama de la globalización, en particular, en la cuestión del territorio involucrado, siendo posible advertir tres miradas distintas, que aportan caminos de interpretación divergente. Una, glosa los efectos espaciales suscitados por la globalización, que se visualizan con la dinámica del cambio científico-tecnológico y la transnacionalización de la economía, y se manifiestan, entre otras cuestiones, en la “desterritorialización” del capital y de los actores sociales. Otra, acredita la alternativa de lo “local” desde una postura antiglobalización de tono idealista, buscando devolver, a los actores sociales de esa escala, el poder para construir la democracia sobre la base de atributos territoriales “locales”, a los que considera intrínsecamente positivos. Finalmente, una tercera perspectiva incorpora el análisis de la complejidad (incertidumbre) de los procesos sociales, naturales y ambientales propios de la globalización, necesarios para comprender la condición multiescalar del binomio global-local (divulgado como “glocal”), a lo que suma el valor de los planteamientos técnico-políticos -cuya exégesis de la realidad se expresa en términos de fortalezas-debilidades y oportunidades-desafíos-, para atender a la necesidad de obtener resultados en la gestión del desarrollo local ambientalmente sostenible.

La ponencia aborda esa última perspectiva en forma interdisciplinaria, sumando para ello los recursos teóricos, metodológicos y técnicos de la Geografía y de la Ciencia Jurídica.

Un breve preámbulo sobre dos nociones íntimamente vinculadas con los modelos espaciales contenidos en la gestión ambiental en la escala local: la denotación social del espacio geográfico (espacialidad social) y el binomio conceptual “región-regionalización”, es motivador del análisis específico de los rasgos que identifican a la espacialidad social derivada del Federalismo. Su observación se focaliza sobre la influencia reconocida, en tal sentido, tanto a la “autonomía local” como a las “competencias del Poder Judicial”. Así, se

describen sucesivamente: a) la expresión diferencial que presentan las autonomías locales (municipales) en los estados provinciales que configuran el país, como una situación que condiciona el potencial de las bases constitucionales de la “regionalidad” del desarrollo territorial (regiones de desarrollo sostenible, comités de cuencas, etc.), para la gestión ambiental; b) la estructura cristalizada de los modelos espaciales que surgen de las competencias territoriales (conjuntamente con las competencias temáticas) del Poder Judicial (Federal y Local), que entiende en el tratamiento de conflictos ambientales surgidos del incumplimiento de los deberes establecidos en la normativa de referencia, o bien de su ineficacia o ineficiencia en su aplicación y en la gestión.

Por fin, a modo de caso testigo se seleccionan dos espacios de referencia: el territorio de la Provincia de Buenos Aires (el mayor estado argentino) y la cuenca hidrográfica del río Luján, íntegramente contenida en el mismo, en virtud que plantean un máximo de complejidad y sinergia de las relaciones entre variables estratégicas para la gestión local-regional de la problemática ambiental, tales como, la autonomía municipal y la integración regional.

1. Nociones espaciales de la gestión ambiental local

En el último cuarto de siglo los aspectos territoriales desarrollados por las ciencias sociales y la propia geografía como disciplina científica se convierten en referentes fundamentales para el análisis de los procesos socioeconómicos que acompañan a la globalización de la economía, tanto al interior de los países como a escala mundial. A su vez, el paradigma del desarrollo sostenible incorpora, en la concepción y en la práctica, además de la espacialidad, la dimensión ambiental que sustituye la ideología del crecimiento económico ilimitado, basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales y de servicios prestados por los ecosistemas, por el horizonte lábil del balance de las complejas interrelaciones entre las actividades humanas y su medio.

1. 1. Idiolecto de la perspectiva geográfica

Siendo la *espacialidad* una condición que no existe por sí misma, sino que es parte constitutiva de objetos y procesos, el territorio decantado en un esquema regional es, a la vez, objetivo y subjetivo, materia y pensamiento, y por ello puede cambiar junto con las cosas y los procesos en los que se materializa; asimismo, es vivido y percibido desde la subjetividad (IGLESIAS; MARTÍNEZ, 2005).

Por su parte, la perspectiva ambiental del territorio contiene una concepción espacial que alienta una doble condición: por una parte, el territorio alude a una porción del espacio, simbólicamente delimitada desde el punto de vista jurídico, institucional y legal, que es el resultado de procesos históricos de vinculación de una sociedad con su medio pues, las organizaciones sociales “están en el espacio” y a menudo son “territoriales” en el sentido de su identidad y pertenencia a cierto territorio; por otra, la dinámica del sistema ambiente se proyecta en ámbitos político-administrativos ajenos a numerosas perturbaciones generadas e ignora tanto las delimitaciones geográficas (por caso, la cuenca hidrográfica) y administrativas como las temporalidades políticas.

En el contexto internacional de la mutación operada por el municipio y la gestión local, los municipios argentinos presentan características propias, vinculadas con la complejidad de los procesos de transformación territorial que resultan del impacto de la descentralización sobre el modelo de desarrollo y el sistema político. Ello se constata por la coexistencia real

o potencialmente conflictiva de distintas estructuras espaciales, de dinámicas diferenciales, que confluyen en la gestión de los problemas ambientales e involucran distintas escalas territoriales. La región y la práctica, académica o política, que sustenta a la regionalización, configuran en Argentina estructuras espaciales singulares.

Los modelos científicos en los cuales los ejercicios de regionalización descansan, en líneas generales, responden a las trayectorias y direcciones seguidas por la geografía regional en sus más de dos siglos de haber iluminado –en mayor o menor grado– gran parte del debate epistemológico y ontológico desarrollado, básicamente, por la geografía humana, condimentado con el aporte de las ciencias sociales que configuran el campo del pensamiento regional.

Tres momentos históricos son diferenciables en el desarrollo de conceptos y enfoques de la geografía de signo regional, en el ámbito de la geografía humana: uno primero y dilatado (desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX), el de “acumulación original”, durante el que el pensamiento clásico de la geografía regional abona una conceptualización ecléctica, en la que conviven, bien como sinónimos bien como conceptos diferentes, las nociones de: *región*, *lugar*, *paisaje* y *área homogénea*; un segundo, de influencia del “pensamiento regional” propiamente dicho (entre 1970 y los años de 1990), en torno a los debates en las ciencias sociales, que contribuyen a resignificar los estudios geográficos de las regiones con las visiones de la ciencia espacial, el humanismo y el radical/estructuralismo; y por fin, un tercer momento, el del “debate contemporáneo”, que bascula entre dos visiones: una, caracterizada por posiciones excluyentes, de signo diverso, que remiten, no obstante, a la ciencia espacial, tales como: post-estructuralismo, humanismo, posmodernismo, neo-marxismo y regulacionismo (RAMÍREZ, 2007); y otra, de identidad compleja, fundada en una narrativa realista acerca de la dinámica de cambio de los espacios a escala mundial, que retrotrae los esfuerzos de interpretación regional de la realidad al desafío enfrentado por los primeros geógrafos: la construcción de conceptos y de métodos a ellos asociados.

La carencia actual de una visión paradigmática en la geografía regional, extensible al pensamiento regional en general, representa pues una oportunidad de contribuir a la elaboración de ideas y procedimientos sobre la base del análisis y reflexión interdisciplinarias de su práctica, la regionalización, y del regionalismo, respectivamente.

1. 2. Comentario expedito sobre el binomio regionalismo-regionalización

El proceso de integración regional de espacios geográficos que constituyen los territorios correspondientes a distintos estados (naciones), goza del consenso doctrinario para su identificación con la expresión *regionalismo*. Por el contrario, se habla de *regionalización* cuando se trata de procesos integradores *ad intra* estatales.¹ (CLÉMENT, 1998).

En la experiencia de Argentina, el tema de las unidades territoriales regionales es una cuestión compleja que conduce necesariamente a la consideración del particular entramado de posibilidades que crea su condición de estado federal. Se analizan a continuación, en forma somera, las bases conceptuales de la región, el balance entre los ejercicios

¹ “Sólo unos pocos teóricos identifican el contenido sustancial-conceptual de ambos vocablos y consideran que la expresión *regionalismo* corresponde a la designación de la tendencia ideológica que propugna los procesos integradores, en tanto el vocablo *regionalización* hace referencia a los procesos de integración como tales, ya sean *intra* estatales o internacionales.” (CLÉMENT, 1998, nota xxxi)

académicos y los modelos proyectados para la gestión política, la modelización federalista de la regionalización argentina en sus órdenes territoriales posibles (interprovincial, intermunicipal, internacional).

El concepto de *región* ha sido empleado tradicionalmente acorde con el enfoque estructuralista-funcionalista de áreas delimitadas según diferentes criterios: naturales, culturales, funcionales-organicistas (desde su auto-funcionamiento), administrativos o bien, intuitivamente “dados”, objetivamente definida por sus contenidos materiales o bien de forma subjetiva.

Junto con otros conceptos igualmente significativos para la geografía, el de región “gatilla” cuestiones o interrogantes clave, comenzando por: ¿qué es la región? (que, a su vez, involucra el qué, el cómo, el dónde, y el por qué se constituye), ¿qué será la región? y ¿qué debería ser la región?, que propician en el ámbito académico la ideación con potencial para transformarse en instrumentos de acción política. El escenario de destino son los espacios de diversidad cultural, que aparecen crecientemente expuestos, en la escala local-regional, a las fuerzas dominantes de la fragmentación-homogeneización operadas por la globalización.

Tres pulsos definen, a grandes rasgos, en Argentina, la preocupación teórica, social y política sobre la cuestión regional, acerca de tal escenario. Surge como instrumento de diagnóstico y acción del denominado “Estado del bienestar” durante la segunda posguerra mundial, ante la manifestación espacialista de las desigualdades socioeconómicas regionales del desarrollo, resultantes de los procesos de concentración del capital; pierde vigencia cuando la política neoliberal y el mercado se tornan hegemónicos, desde mediados de la década los años setenta del siglo pasado, paradójicamente coincidentes con los cambios territoriales que resultan del nuevo escenario tecnológico-informacional, económico y político que se conjuga durante la década de los ochenta; y, por último, desde finales de la década de los años noventa, la apuesta regional parece resurgir alentada por la carencia de acciones estatales, asistenciales o paliativas de las consecuencias negativas de la acción excluyente del propio modelo neoliberal, que son expresivas de la profundización de la desigual distribución territorial y social histórica de la Argentina.

El planteo regional abreva en el mismo modelo neoliberal y atiende a la gestión estratégica del desarrollo de base local endógeno que receta como principales instrumentos: la participación de la población local-regional, a partir del desarrollo de sus organizaciones, y el fortalecimiento de las instituciones locales (municipios, organizaciones no gubernamentales, Pymes), en el marco de la integración regional del Mercosur. Sus implicaciones territoriales parecen reforzar la concentración urbana de la población y de la economía en las regiones más ricas y/o fronterizas del país, que son también las de mayor potencialidad para articularse al escenario de la globalización.

1. 3. La experiencia argentina: un palimpsesto de regiones

La referencia académica de las regiones involucra características diversas, a las que se apela en instancias empíricas de regionalización, entre otros: singularidad (áreas homogéneas del espacio surgidas de la interacción entre factores naturales y humanos), dominio (área de influencia de una ciudad), funcionalidad (político-administrativa para el desarrollo), normatividad (áreas de planificación y ordenamiento territorial), operatividad (áreas de mercado) (VELÁZQUEZ, 2003) Tales características son desarrollos conceptuales de geógrafos como Gilbert, Johnston, Lee, Murphy, Pred, Paasi, Sayer, Soja y otros que han intentado articular elementos teóricos procedentes de la sociología,

antropología y economía política, superadores de las limitaciones expuestas por los enfoques geográficos tradicionales sobre la región (de estirpe *natural, funcional* o *estructural*) las limitaciones de las miradas disciplinares, por su escasa imaginación e “hibridismo cultural” para analizar las sociedades. Su visión alude a regiones en las que los dramas de los individuos y de los grupos sociales están dentro de contextos económicos, políticos y culturales y ambientales, en correspondencia con la operatoria de sistemas complejos, por su compromiso valorativo y nivel de incertidumbre de los procesos. Desde tal perspectiva, las regiones son visualizadas a modo de construcciones espaciales, históricas y políticamente definidas, dada la enmarañada geometría del poder y de las luchas políticas y culturales a través de las cuales las sociedades asumen su forma regional. A propósito de ello, Johnston (1991) señala que las “... *regiones no son simplemente el resultado intencionado de procesos económicos, sociales y políticos sino son frecuentemente productos deliberados de acciones de aquellos con poder en la sociedad, quienes usan espacio y crean lugares en la persecución de sus objetivos* (KOLLMANN, 2006).

1. 3. 1. Preludio de las iniciativas de regionalización

El proceso de regionalización en Argentina es atribuido por Velázquez (2008) al período histórico en que el conocimiento geográfico del país era aún incipiente y su geografía política estaba en construcción. Esbozos de organización regional del territorio están contenidos en: la Ordenanza de Intendentes dictada por el rey Carlos II en 1772, que prevé límites “naturales” a las diversas jurisdicciones del entonces imperio español), los trabajos del Cónsul inglés Parish en 1839, la obra de Martín de Moussy dedicada a Urquiza en 1864, los trabajos de Burmeister y de Napp en 1876, la propuesta de Delachaux en 1908 y la de Kühn en 1922.

1. 3. 2. Ejercicios académicos de regionalización geográfica

Por su parte, en Argentina se constatan distintos ejercicios académicos de regionalización geográfica que suman diversas formulaciones, caracterizadas por su transferencia a la educación formal². Las mismas se agrupan en la segunda mitad del siglo veinte y fueron llevadas a cabo por geógrafos destacados en el ámbito académico universitario nacional, entre otros: W. Rohmeder (1943), F. Daus (1956), H. Difrieri (1958), A. Siragusa (1956), M. Zamorano (1964), E. M. Chiozza y C. Aranovich (1975), J. Roccatagliata (1976). Sus modelos de división regional del territorio nacional, que plasman tantas coincidencias como divergencias espaciales, se caracterizan, en general, por la ausencia de una formalización explícita de los criterios aplicados para su deslinde, a excepción de la regionalización ambiental del territorio propuesta, con sentido de anticipación, por Chiozza (1982-1986)³. (IGLESIAS, 2009)

² El sistema escolar ha sido en Argentina uno de los vehículos destacables acerca de las narrativas geográficas regionales, aunque no necesariamente el más influyente. A semejanza de otras disciplinas que integran el currículo de los niveles educativos primario y secundario, tales como la historia y el civismo, la geografía “escolar” (de la escuela) ha sido ante todo un discurso sobre la Nación y, en tal sentido, complementó el discurso sobre sus instituciones y el pasado nacionales con la “tematización” del territorio estatal.

³ Elena M. Chiozza y Ricardo Figueira (directores); Alicia N. Iglesias (asesoramiento geográfico general) (1981-1986) *Atlas Total de la República Argentina*, 9 Vol. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

1. 3. 3. Impronta política de la regionalización

En la década de los años 70 del siglo veinte y, más recientemente en la de 1990, avanzan en Argentina experiencias de políticas de regionalización, en el contexto de un estado lábil de la geografía como disciplina científica, por incorporar el significado de la estructura jurídico-política-normativa del territorio y una comprensión transdisciplinaria de su fragmentación que exacerba las desigualdades socioeconómicas y culturales de la población.

Un balance acerca de la aptitud de los consignados modelos de regionalización de Argentina realizado por Velázquez (2008), a partir de la discriminación de las condiciones vida de la población argentina, constata dicha problemática regional, que permanece como interrogante abierto a la investigación geográfica.

2. Labilidad jurídica del territorio

Así como distintas estrategias de desarrollo socioeconómico conducen a modelos diferentes de organización del espacio en el territorio, toda estructura territorial dada impone condicionantes a las relaciones económicas y sociales que sobre ella puedan establecerse. Lo cual establece en el nivel espacial una relación de lectura compleja entre procesos de distinto orden: ecológicos, productivos y culturales cuya ordenación planificada por parte de la gestión pública, enfrenta dificultades a la hora de operacionalizar decisiones políticas que resulten sustentables en sentido ecológico y económico.

Entre las más significativas se cuentan las relativas a las escalas espaciales (correspondientes a los niveles local, regional, nacional e internacional de actuación) y las dimensiones de los problemas ambientales (natural, socioeconómica, cultural y ética, básicamente), lo cual justifica la exploración geográfica de su significado para el caso de Argentina, en el contexto federalista que las condiciona y potencia.

Ello incluye: el tratamiento de variables a nivel nacional (autonomía municipal y estructura territorial del Poder Judicial), el caso singular de su especificidad para el territorio de la provincia de Buenos Aires y, dentro del mismo, el examen para una unidad espacial de validez evidente (la cuenca hidrográfica), como es la constituida por el territorio configurado por los Municipios-Partidos de la Cuenca del río Luján (Prov. de Buenos Aires).

2. 1. Regionalización y sistema federal

La regionalización ha implicado históricamente en Argentina un problema estrechamente vinculado con la construcción del federalismo como sistema de organización política de las diferencias provinciales⁴. En los hechos, el federalismo opera como un modo de procesar las diferencias del país organizado según instituciones federales, es decir, que aspiran a respetar las diferencias territoriales, sean estas provinciales y/ o locales (regionales), y a

⁴ Uno de los problemas que en cierta forma han marcado al federalismo de la Argentina es su emergencia como yuxtaposición de dos regiones de linaje histórico y desarrollo diferentes: una, corresponde al espacio centro y noroeste de “maduración” colonial, supérstite a la disolución del Imperio español; otra, en rapidísimo ascenso, centrada en lo que se conoce como núcleo pampeano y litoral del país. Esta situación crea desde el comienzo tensiones muy grandes resueltas, en primer lugar, por el surgimiento de la llamada “organización confederal” de las provincias (divisiones de las viejas intendencias coloniales) y, a partir de 1820, por la posición dominante de la Provincia de Buenos Aires, por ese entonces, puerto de Argentina para el mundo, por su situación económica dominante y población en rápido crecimiento (más de la tercera parte de la población total del país). (HALPERÍN DONGUI, 2004)

otorgarles autonomía política, a tal punto de que en el ideario político argentino, la escisión temática, conceptual y terminológica entre regiones y provincias mediatiza a la producción histórica y geográfica del conocimiento. Por ende, el valor operativo de los instrumentos regionales descansa en su condición de espacio constituido a modo de un tejido de interrelaciones diversas, en correspondencia con instrumentos jurídicos flexibles y organismos de gestión fundados más en la coordinación que en la jerarquía, de actuación en espacios público y privado.

El Art. 124 de la Constitución Nacional (CN), inserto en un proceso de iniciativas de regionalización gestadas a partir de 1983, faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales con fines de desarrollo económico y social, y también a crear regiones, con la misma finalidad, y a establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. En todos los casos, se trata de crear ámbitos inter-jurisdiccionales, para la concertación de políticas y acciones, así como entes de gestión de carácter específico para determinados problemas comunes. La base ideológica de estas políticas, corresponde al ejercicio del denominado “federalismo de concertación” que le otorga al concepto de “región” características diferenciales a la de los sistemas unitarios. Al respecto, el Art. 126 -anterior Art. 108- veda a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político y, en tal sentido, no pueden crearse nuevas estructuras de gobierno. Por tanto, las regiones no constituyen un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder, y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social.

En cuanto al contexto regional internacional, en el contexto del MERCOSUR, adquiere relevancia el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por Ley 25.841 de 2004), a partir de las ideas contenidas en su Preámbulo y establecidas en el Capítulo III, que hace a la Cooperación en Materia Ambiental.⁵

2. 1. 1. El *canevá* territorial de un estado Federal

Las áreas político-administrativas son el resultado de una construcción social en un espacio concreto, de características particulares, que se realiza a través de interacciones complejas que involucran al territorio y a los actores sociales. Las regiones se inscriben en un sistema de articulaciones entre territorios relativos a escalas locales y niveles institucionales provincial, nacional y aún internacional, como “partes de un todo” –las regiones- que por si solas no solucionan los problemas pendientes de la comunidad. Tal como propone Soja, (2004), las cuestiones locales no pueden enfocarse aisladamente, lo “local” (municipal/regional) debe articularse con dimensiones más amplias, lo “mezzo” (provincial/regional/nacional) y lo “macro” (internacional/global), para alcanzar una comprensión plena de la complejidad de la que forman parte, de forma que el espacio regional visualizado como mezzo es una síntesis creativa del macro y del micro. Esta articulación depende, en el caso de la República Argentina, de su condición de estado

⁵ Su Art. 6 prevé, entre otras cuestiones, que “... Los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil, debiendo implementar, entre otras, las siguientes acciones: b) incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente; c) buscar la armonización de las legislaciones ambientales, considerando las diferentes realidades ambientales, sociales y económicas de los países del MERCOSUR...” A propósito de ello, considera en el Anexo de Áreas Temáticas, en su punto 3, diversos instrumentos de política ambiental.

Federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma, en el cual las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) son las unidades políticas autónomas que componen la federación.

Las Provincias establecen la organización gubernamental de los respectivos poderes locales, según las constituciones que dictan para sí, a cuyos efectos han de cumplimentar los parámetros que les traza la CN (Art. 5° y 123), bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de justicia, su régimen municipal, y reconociendo la autonomía de los municipios y la educación primaria.⁶

Cada Provincia está dividida en Departamentos (salvo la Provincia de Buenos Aires, donde reciben la denominación de Partidos). El país está constituido por 532 Departamentos y 2216 Municipios y Comunas, cuyas realidades, diversas y heterogéneas (institucionales, administrativas y territoriales) dificultan su capacidad operativa. (ARGENTINA, 2007) Estos distritos contienen (se dividen en) localidades que se clasifican administrativamente, principalmente en función del número de habitantes, en tanto que su naturaleza, composición y competencias de gobierno dependen de su rango, estableciéndose en las diferentes constituciones provinciales los criterios de clasificación y las formas de gobierno. Aquellas localidades que superan cierto número de habitantes, o por declararlo una ley provincial, se denominan Municipios y están gobernadas por una Municipalidad (la rama ejecutiva es ejercida por el Intendente y la legislativa, con potestad para la sanción de Ordenanzas Municipales, por un Concejo Deliberante, cuyo número de concejales está en función del número de habitantes del municipio del último censo de población realizado). El resto de localidades que cumplan unos requisitos mínimos (existencia de casco urbano, por ejemplo) pueden ser gobernadas por una Comisión de Fomento (con un Presidente y Vocales). En ambos casos se establecerán los límites del Ejido Municipal sobre el territorio. Tal estructura administrativa, que expresa la capilaridad virtual para la descentralización propia de un Federalismo que se lleva hasta el ámbito Municipal. (IGLESIAS; MARTÍNEZ, 2008), condiciona la “regionalidad” de la organización jurídico-institucional del Estado argentino. La forma federal por éste argumentado, ha sido dirimida a través de unidades jurídico-políticas que expresan la democratización del poder y el ejercicio de una mayor inmediatez entre gobernados y gobernantes. Ello, no sólo hace posible el acercamiento de las singularidades y pretensiones de cada comunidad, también contribuye al sostenimiento de la unidad nacional, dado el protagonismo participativo y articulado de todos los integrantes de la sociedad.

El territorio configura uno de los elementos del Estado –junto con la población, el poder y el gobierno- estructurado por la Constitución Nacional argentina que adopta la forma federal y establece como niveles fundamentales de gobierno en el territorio: el de la *nación* (gobierno federal) y el de las *provincias* (gobiernos provinciales), a los que se agrega un tercer nivel, el *municipal*, de régimen asegurado por las provincias en sus respectivas constituciones (Art. 5 de la CN).

En tal marco federal del Estado argentino, la concepción regional cuaja espacialmente según ámbitos de concertación de políticas públicas y privadas, destinadas a promover la integración, coordinación y complementación de acciones que pueden estar, en sentido general, ligadas a objetivos de desarrollo pero básicamente orientadas hacia la búsqueda de

⁶ De igual forma, se establecen condiciones, para el caso de la CABA, con la adecuación propia de su especial naturaleza.

una equidad de sentido sectorial o jurisdiccional. Lo cual torna crucial el análisis de la distribución de competencias entre los mencionados ámbitos territoriales.

2. 1. 2. El juego de las competencias territoriales

La reforma constitucional de 1994 ha mantenido en el país intacto el sistema federal estatuido por la Constitución Nacional de 1853. El principio sobre cuya base se deslindan las competencias entre nación y provincias corresponde al Art. 121 (anterior Art. 104), según el cual las provincias conservan la totalidad del poder no delegado a la Nación, lo cual plantea reglas entre niveles de gobierno en el territorio –con sentido limitado en cuanto a las competencias delegadas por las provincias en el gobierno federal- que establecen:

- La nación posee competencia de excepción, por delegación expresa a su favor en la Constitución Nacional, por parte de las provincias.
- Las provincias tienen competencia general, formada por todas las atribuciones remanentes, es decir, las no delegadas en la nación.
- La nación ejerce las facultades delegadas de manera exclusiva y su ejercicio se encuentra prohibido a las provincias.
- Las facultades no delegadas y las expresamente reservadas a las provincias, son ejercidas por ellas de modo exclusivo.
- Son facultades concurrentes, de pertenencia común al Estado federal y a las provincias, las referidas a cuestiones que pueden ser llevadas a cabo por ambos órdenes institucionales dentro de sus respectivos territorios.
- Son facultades excepcionales del Estado federal las que solo pueden ejercerse cuando median ciertas circunstancias especiales previstas por la Constitución Nacional.
- Son facultades excepcionales de las provincias las que solo pueden ejercerse en determinadas condiciones y con determinados recaudos, los que son establecidos por el texto constitucional. Tales competencias conducen a considerar la organización interna de las provincias y la autonomía municipal, de inciden, directa e indirectamente, sobre las condiciones de la regionalización en Argentina.

3. Esquicio de estructuras espaciales en la Provincia de Buenos Aires

En Argentina coexisten distintas estructuras espaciales, de dinámicas diferenciales, que confluyen empíricamente en la gestión de los problemas ambientales, en la escala local-regional. Como se ha señalado, son parte responsable de ello las condiciones creadas por el Federalismo que influye, particularmente, sobre dos cuestiones: a) La expresión diferencial de las autonomías locales (municipales) en los estados provinciales que configuran el país, condicionando el potencial de las bases constitucionales de la “regionalidad” del desarrollo territorial para tal fin; b) La estructura cristalizada de los modelos espaciales emergentes de la organización del Poder Judicial (Federal y Local), el ejercicio de la jurisdicción según la competencia por razón de territorio y por razón de materia (y personas en el caso del federal), en lo atinente a los conflictos ambientales surgidos tanto del incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la normativa aplicable como de su ineficacia o ineficiencia en su aplicación, así como de la ineficacia o ineficiencia de la gestión. Se examina a continuación ambas cuestiones.

3. 1. Distrofia de la autonomía de los gobiernos locales en Argentina

La autonomía municipal es la posibilidad de las sociedades locales de gobernarse por sí mismas, sin injerencias de otras esferas del Estado y, en términos institucionales, significa el autogobierno local.

Por su naturaleza jurídica, el *municipio* no aparece en Argentina bajo una forma unívoca; por el contrario, su expresión es compleja y resulta del peculiar entramado tejido por la forma federal de Estado adoptada, lo cual repercute, básicamente, a través de dos cuestiones. Una de ellas, es la referida a la condición flexible de su autonomía, diferenciando entre provincias que estatuyen municipios con facultades muy limitadas y régimen legal uniforme y otras que, por el contrario, les conceden autonomía amplia e, incluso, un poder constituyente de tercer grado que les faculta a regular soberanamente sus instituciones, por medio de la sanción de sus propias Cartas Orgánicas. Estas configuran, así, instrumentos formales, aptos para plasmar los mecanismos institucionales de participación comunitaria. La otra cuestión, es la relativa a la subsistencia de asimetrías respecto a la definición municipal de sus competencias relativas a las atribuciones (propias, concurrentes o delegadas), al territorio (sistema municipio-ciudad o sistema municipio-departamento / partido) e, incluso, relativas al sistema de categorización de la institución municipal.

En el ordenamiento institucional de Argentina, la *autonomía municipal* no es un concepto absoluto, sino que, según los casos presenta diferentes grados y tipos⁷. Esas diferencias dependen de la existencia de algún grado importante de autonomía económica, esto es de capacidad del gobierno local para manejarse con sus propios recursos o bien, de que su dependencia de recursos de otros niveles no afecte su capacidad para ejercer las otras dimensiones de su autonomía, que no debería entenderse ni condicionarse a la autosuficiencia del municipio en términos estrictamente económicos y financieros. La autonomía de las municipalidades, el ejercicio de las atribuciones que les corresponden y la posibilidad de cumplir realmente un papel relevante en el desarrollo local están asociados, de manera particular, con su capacidad financiera. La posibilidad de contar con recursos suficientes para el desarrollo de sus acciones, o de obtenerlos en forma autónoma, son dos de los elementos centrales que definen las posibilidades de los gobiernos locales de responder a las expectativas de la población.⁸

Por su parte, los *gobiernos locales* se definen dentro de un sistema de relaciones con los otros dos niveles del Estado, el nacional y el provincial, particularmente con base en la distribución de atribuciones y de recursos entre esos niveles. La distribución hace referencia al grado de centralización o descentralización de la organización estatal como un todo. En tal sentido, el rol que pueden cumplir las municipalidades argentinas depende de la

⁷ La *autonomía política* implica la posibilidad de elegir en forma independiente a las autoridades; la *autonomía financiera* permite al gobierno local definir y manejar por sí mismo sus recursos (darse su presupuesto, crear, percibir y gestionar por sí los recursos y su desarrollo económico-financiero), sin estar sujeto a otras autoridades; la *autonomía institucional* es ejercida por las autoridades locales vía poder constituyente municipal, mediante el dictado de sus propias normas fundamentales, la creación de sus instituciones y el establecimiento de sus principios de operación; y, finalmente, la *autonomía administrativa* supone independencia para conformar y gestionar su estructura y designar al personal.

⁸ En términos genéricos los ingresos recaudados por las administraciones municipales provienen de impuestos, tasas, derechos, contribuciones, patentes, multas, permisos y licencias, siendo los más importantes para el financiamiento de las políticas y prestaciones de servicios locales, los recursos tributarios propios y aquellos que provienen de la coparticipación entre provincias y municipios. Igualmente suelen utilizarse los Aportes y Préstamos del Tesoro Provincial y convenios específicos para la realización de obras públicas o prestación de servicios.

manera como se distribuyen las capacidades institucionales del Estado entre los diferentes niveles gubernamentales. De ello dependen sus atribuciones y los recursos con que cuentan para llevarlos a cabo.

A excepción de las provincias de Buenos Aires y Mendoza, las constituciones de las provincias argentinas consagran la autonomía municipal. Sin embargo, a pesar de ello, en la práctica los municipios argentinos siguen teniendo una fuerte dependencia política y económica de sus respectivos gobiernos estaduales y a la espera, siempre postergada de reformas tendientes a generar una real autonomía de los gobiernos locales, en concordancia con lo establecido por el citado artículo 123 de la CN.

3. 1. 1. Situación de la Provincia de Buenos Aires

En oportunidad de reformar su constitución en 1994, la Provincia de Buenos Aires omitió introducir la autonomía municipal, violando de esta forma el citado Art.123 de la Constitución Nacional previamente reformada durante el transcurso de ese año. A consecuencia de ello los municipios de la provincia más importante del país se vieron privados de tener autonomía, manteniendo el fuerte centralismo imperante hasta este momento. El análisis de su régimen municipal, en la Sección Séptima, Capítulo único, artículos 190 a 197 de su constitución), da cuenta que los municipios de la provincia de Buenos Aires son autárquicos y que sus atribuciones y deberes se encuentran muy acotadas, siendo incorporadas a una norma provincial (Decreto Ley No. 6759/58 o Ley Orgánica de las Municipalidades)⁹.

El territorio de los municipios de Provincia de Buenos Aires comprende áreas rurales vastas y una o varias localidades; en la de mayor importancia –la localidad cabecera- se instala la institución municipal y en las más pequeñas se instalan “delegaciones”. Aunque creados por ley, según los procedimientos previstos para la formación y sanción de las leyes, dado que la Constitución de Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica no establecen con precisión las condiciones que debe reunir un territorio para constituirse en municipio, se genera un vacío legal que ha permitido la aparición de algunas prácticas que se aplican para

⁹ Lo paradigmático del caso queda expuesto en las siguientes características: a) El Municipio, como toda comunidad política, es un sistema de organización de la convivencia de los grupos humanos que se asientan sobre un determinado territorio que asumen como propio. El tipo de comunidad política y su estructura están relacionados con el territorio. El territorio del Municipio gira sobre el ejido urbano de la Ciudad y el ámbito de influencia; b) La reforma de 1994 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires no modificó el capítulo sobre el mal llamado Régimen Municipal de la provincia. La provincia carece de estructura municipal. Su estructura es unitaria descentralizada en Departamentos, a semejanza que lo es la República Oriental del Uruguay, sin contar además que en Uruguay, el Consejo de Intendentes de Departamentos es una institución representativa a nivel Estatal, de la que carecen también los Partidos en que se divide territorialmente la Provincia de Buenos Aires.; c) El sistema en la provincia es un modelo representativo dependiente sin participación efectiva y sin autonomía de gestión de la Ciudad; d) Corresponde definir el sistema de organización municipal. Junto a ello habrá que decidir que hacer con la actual división en Partidos, si subsisten o no y si subsisten con qué funciones y competencias; e) El sistema municipal tendría que seguir un modelo autónomo representativo/participativo, descartando todo modelo autoritario y todo modelo dependiente; f) No se corresponde con el concepto de autonomía, el condicionamiento de la misma a la autosuficiencia, algo que ni los Estados independientes pueden sostener en el mundo globalizado; y g) La coordinación interestatal tendrá que seguir los principios de asociatividad, subsidiariedad y proximidad alcanzando un modelo autónomo, definiendo las funciones y competencias y definiendo la estructura de gestión.

ir resolviendo los problemas de reconocimiento y legitimación de las nuevas jurisdicciones.¹⁰

Tal configuración del territorio municipal es clave para entender por que la “subdivisión” es una práctica aceptada en la provincia para la emergencia de nuevos Municipios Partidos, cuando las localidades más pequeñas crecen suelen reclamar la separación del municipio al cual pertenecen, aduciendo argumentos reiterados acerca de sus capacidades locales para enfrentar el futuro, particularmente de signo económico, y en las “identidades locales” construidas a partir de vivencias compartidas en la comunidad.¹¹

Al contrario de la gran mayoría de las provincias argentinas, que privilegian la organización en Ejidros Municipales y su ámbito de influencia para la determinación territorial municipal (cada uno con su Municipalidad como gobierno, derecho al que acceden las ciudades cuando alcanzan un status legal determinado, previsto por cada Constitución Provincial), la provincia de Buenos Aires se divide en Partidos a cuyo frente en la ciudad cabecera, se encuentra, dice el texto constitucional provincial: una Municipalidad. Por lo tanto, en ella la Municipalidad no es el gobierno de un Municipio sino el gobierno de un Partido (genéricamente hablando, los departamentos en que se subdivide la provincia). Sin embargo, esta carencia de un verdadero municipio, no implica la ausencia del valor de lo “local” en su ámbito. Así lo confirma la creación de nuevos municipios mediante leyes sancionadas en 1995¹², en cuyos fundamentos se reconocen y sostienen como central “la vida local” y la “problemática local”, para “...superar las dificultades de gestión de la problemática local, derivada del excesivo tamaño de los municipios de la región...”¹³

3. 2. El municipio: un espacio para la acción

En las últimas décadas, los países occidentales planificaron sistemas institucionales que, con diferencias de matices, promovieron importantes descentralizaciones en lo político, en lo administrativo y en lo económico-financiero. Algo similar ocurrió en las nuevas constituciones de Latinoamérica que, más allá de sus sistemas federales o unitarios de gobierno, incluyeron en sus textos los municipios¹⁴ como niveles de gobierno, y les confirieron competencias más amplias con recursos que anteriormente no poseían.

¹⁰ En Provincia de Buenos Aires, la subdivisión de municipios existentes para dar origen a otros nuevos, forma parte de procesos complejos –socioeconómicos y políticos- que han resultado en el aumento significativo del número de Partidos en los últimos 150 años. En 1865 ya existían 72, hoy son 134 pero están en marcha muchísimos pedidos de creación de nuevos municipios emergentes de vocaciones “autonomistas” locales y/o de proyectos provinciales.

¹¹ Actualmente, existen en la provincia de Buenos Aires alrededor de setenta pedidos de autonomía de ciudades y localidades del conurbano bonaerense y del interior. Los lugares en los que se reclama la autonomía son diversos –desde pequeñas localidades, hasta ciudades que superan los 100.000 habitantes-, pero los argumentos son los mismos, aseverando que “en la provincia sólo progresan las cabeceras de los partidos. La Asociación “Nuevos Municipios” declara como objetivo fundamental, promover en la provincia de Buenos Aires el cambio del sistema territorial de municipio-partido por el sistema territorial por localidad para la determinación de los límites de los municipios con el establecimiento de diferentes categorías para los mismos. Ello, en consonancia con las actuales tendencias de organización del régimen municipal, que se orientan hacia la existencia de distritos de reducida superficie territorial y con una menor densidad de población, con el fin de llevar adelante políticas eficientes y transparentes en cuanto a la prestación de servicios públicos, como así también a mejorar la calidad de las instituciones, posibilitando a la sociedad un adecuado control de la gestión.

¹² Leyes 11480, 11550, 11551, 11584, 11610 de creación de los nuevos municipios de Presidente Perón, Ezeiza, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Punta Indio, Hurlingham e Ituzaingó.

¹³ Fundamentos Ley 11551 de la Provincia de Buenos Aires.

En la Constitución Argentina histórica de 1853-1860 encontrábamos el Art.5, todavía vigente después de la reforma de 1994, que obligaba –y obliga- a las provincias a asegurar el “régimen municipal”¹⁵ entre otras condiciones exigidas para garantizarles el goce y ejercicio de las instituciones locales. Además, la Constitución reformada en su actual Art.123 ha confirmado aquél deber, asegurando no sólo el régimen municipal sino también la autonomía municipal otorgándole asimismo contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La reivindicación de la autonomía municipal y la relectura del valor democrático del municipio cobra nuevas fuerzas con la concepción del llamado “federalismo de concertación”. Dicho artículo constitucional reconoce la autonomía municipal y recepta las nuevas tendencias del constitucionalismo moderno, en la que subyace la revalorización del municipio como ente base de la democracia, confiriéndose al mismo un renovado control protagónico.

Desde los años ochenta del pasado siglo veinte, a raíz de los procesos que se vinculan con la globalización, el Estado cede protagonismo en temas que constituían su agenda pública y en consecución de los lineamientos del Consenso de Washington para resolver sus crisis, descentraliza funciones que afectan directamente a los gobiernos locales. El municipio como institución con jurisdicción sobre un territorio determinado, se transforma en un espacio de referencia funcional, adecuado para materializar reformas vía la descentralización, incorporar innovaciones a los modelos de gestión y promover la participación¹⁶ ciudadana. La denominada escala local aparece con una nueva y crítica dimensión, fértil para identificar un conjunto de problemas socioeconómicos y ambientales que se pierden en las escalas provincial y nacional y la gestión aparece como dinamizadora del sector productivo, subrayando el rol del Municipio como líder de un sistema de promoción de formas asociativas, entendidas como instancia superior para llevar a cabo proyectos de desarrollo viables en su dimensión ambiental.

El municipio ofrece posibilidades de participación en la vida política a sectores que no tienen representatividad ni poder político, pero que son considerados estratégicos por sus fortalezas, en función del potencial que se vincula con la valorización de la organización espacial en el territorio.¹⁷

¹⁴ El término municipio (del latín *municipium*) es la designación que entre los romanos se daba a la ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. De allí la concepción germinal del municipio, como una célula básica que surge por un componente social constituido por una agrupación de personas que se organizan y, como consecuencia de ello, sobreviene el componente institucional legal. Es por tanto, la unidad administrativa más simple, anterior al estado pero integrante de éste y aparece siempre en el transcurso de la historia como defensor de las libertades políticas y de los derechos privados y zonales, tiene vida y existencia propias.

¹⁵ Esta expresión fue utilizada desde los comienzos de la organización nacional, incluida en la Constitución Nacional de 1853 y en la Constitución Nacional reformada en 1994.

¹⁶ La “participación” comprende, en sentido amplio, a la sociedad civil, el sector privado, las diferentes instancias de gobierno, parte de la creación de “consensos” y de cambios en las estructuras del gobierno para que sus acciones se materialicen. Implica una nueva dimensión del concepto de ciudadano, que pasa de la concepción del ciudadano = beneficiario de la acción del estado a la de ciudadano = co responsable de las acciones que tienen lugar en el territorio que habita. A partir de este nuevo papel del ciudadano, se está generando una nueva cultura de participación popular y ciudadana que exige a los municipios la creación de ámbitos propicios para su materialización.

¹⁷ El municipio asume nuevas funciones que imponen: a) modernización administrativa; b) creación de nuevos ámbitos para nuevas prácticas (tales como el consenso y la participación); c) articulación entre actores y áreas de la administración; d) construcción de agendas de desarrollo local sostenible (con temas que

3. 2. 1. Paralogismo de la regionalización

Una *región* puede ser fruto de un proceso de integración formal o informal o bien de una decisión gubernamental de descentralización administrativa. (CLÉMENT, 1998) En el caso de la Provincia de Buenos Aires, las regiones se constituyen, o bien por decisión gubernamental, como resultado de procesos de descentralización, mediante una ley que determina sus límites territoriales y su competencia administrativa, o bien, como resultado de un proceso formal de integración, generalmente, ya sea a partir del consenso entre entes con capacidad de decisión política (por ejemplo, municipios), vía convenios intermunicipales (también, interprovinciales e incluso tratados internacionales)¹⁸ que tratan la creación de ámbitos inter-jurisdiccionales para la concertación de políticas y acciones, o de entes de gestión de carácter específico para determinados problemas comunes.

La base ideológica de estas políticas, corresponde al ejercicio del ya mencionado “federalismo de concertación” que le otorga al concepto de “región” características diferenciales a la de los sistemas unitarios. Al respecto, el Art. 126 -anterior Art. 108- veda a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político y, en tal sentido, no pueden crearse nuevas estructuras de gobierno. Por tanto, las regiones no constituyen un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder, y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social.

3. 2. 1. 1. Regionalización intermunicipal bonaerense: el papel de los entes asociativos

La consideración de la regionalización intermunicipal (de nivel intra-provincial) requiere del tratamiento de dos cuestiones: las relaciones intermunicipales y el asociacionismo. Al respecto, cabe considerar, en primera instancia, el nuevo Art. 125 (ex Art. 107) que permite la creación de entes inter jurisdiccionales de indudable valor en la «construcción» de regiones, efectivamente contemplada en el Art. 124 de la CN reformada. Al igual que las provincias, los municipios -actores y unidades espaciales elementales de la división y organización del territorio constitucionalizado- conducen de manera autónoma procesos de integración regional cuyos emergentes –las regiones- carecen de garantía en cuanto a su existencia institucional, pues dependen para su creación de la iniciativa de los demás protagonistas institucionales (tanto provincias como municipios), por lo que pueden calificarse, como lo señala Giuliano (2006), de entes “contingentes o voluntarios”. El asociacionismo experimentado por Argentina en la escala local del desarrollo, no requiere pues norma extramunicipal, pues cabe a la municipalidad, conforme a sus propias reglas de derecho, adecuar una política en tal sentido. (MARTÍNEZ; IGLESIAS, 2009)

Varias herramientas jurídicas permiten al país desarrollar políticas en lo intermunicipal, sin obstáculos jurídicos para su despliegue y una tipología del asociacionismo intermunicipal en Argentina, reconoce actualmente dos modelos básicos: a) *consorcios de*

preocupan a los ciudadanos: políticas de redistribución, cambio en las políticas públicas, impulso a la actividad industrial y comercial, política ambiental, promoción del empleo, etc.); e) promoción y atención de demandas sociales vinculadas con la profundización de la desigualdad, la pobreza y la exclusión (ayuda social, atención de la salud, educación, etc.).

¹⁸ El Art. 124 de la CN, inserto en un proceso de iniciativas de regionalización gestadas a partir de 1983, faculta a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, así como también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

servicios, constituidos, de manera formal o de hecho, para la prestación de un servicio público, en pos de un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de administración, resultan adecuados para localidades con población reducida (sin escala económicamente viable), y destacan por su flexibilidad (un mismo gobierno local puede asociarse con otros distintos gobiernos, según el tipo de servicio a prestar, pudiendo integrar más de un consorcio intermunicipal para el cumplimiento de distintas funciones; b) *micro regiones*, entes integrados por un conjunto de gobiernos locales que colectivamente persiguen el logro del desarrollo local-regional e implican, comparándolos con los entes de servicio, un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales que crean una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración. (MARTÍNEZ; IGLESIAS, 2009)

Se examina a continuación en la Provincia de Buenos Aires, el caso de los *consorcios*, como ejemplo significativo de ente asociativo de carácter regional.

Consorcios (corredores) La provincia de Buenos Aires acredita una relativamente reciente e intensa actividad asociativa de carácter regional, entre la mayoría de sus municipios/partidos. La figura adoptada es la de *consorcios*, bajo distintas denominaciones, entre las cuales prevalece la de *corredores*. Estos entes asociativos nacen bajo el marco regulatorio del artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, según la reforma introducida por la 12.288, que establece su funcionamiento basado en un estatuto social en el que se definen: objetivos, características organizacionales, fuentes de financiamiento y la relación con los particulares. Un balance expeditivo de las experiencias de creación de consorcios sumaba a finales de 1999 un total de trece¹⁹ (que agrupaban a 92 municipios), seis de ellos discontinuados al año siguiente, y otros dos nuevos creados a partir del 2001, uno de ellos institucionalizado (Consorcio de Municipios del Conurbano Sur COMCOSUR) y otro no (Región Metropolitana Norte).

En el año 2006 la sanción de la ley 13580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo²⁰, otorga un nuevo encuadre jurídico²¹, derivado de la actividad asociativa municipal, a los entes

¹⁹ Consorcio Región Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, Municipios al Mercosur, Corredor Productivo del Atlántico, Consejo Productivo de Desarrollo Regional (COPRODER), Región Cuenca del Salado (COPROSAL), Corredor Productivo Buenos Aires (COPROBA), Corredor Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (COPRONOBA), Consejo de Desarrollo del Noroeste (CODENOBA), Zona de Crecimiento Común, Consorcio TOAR, Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional (CIDERE), Corredor Productivo del Noroeste Bonaerense (COPRONE), Consorcio Intermunicipal.

²⁰ ARTICULO 1.- Son Consorcios de gestión y desarrollo los constituidos por varios Municipios entre sí, o entre uno o más Municipios con la Nación, la provincia de Buenos Aires, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público que se encuentren ubicados dentro del ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires, o con personas físicas o entes estatales descentralizados. La constitución y funcionamiento se regirá por las disposiciones de la presente ley, sus estatutos orgánicos, las normas generales y especiales vigentes y las normas que las modifiquen o sustituyan.- Los Consorcios tendrán personería propia y plena capacidad jurídica.

²¹ ARTICULO 2.- Los objetivos de los mismos serán sin perjuicio de los que establezcan sus propios estatutos, los siguientes: 1) Propiciar la radicación de pequeñas y medianas empresas, microempresas, pequeñas y medianas unidades productivas e industriales en sus respectivas regiones. 2) Propender al logro de una mayor competitividad y a un crecimiento armónico que lleven al equilibrio de las distintas propuestas productivas e industriales regionales que se instalen. 3) Facilitar a los productores y demás actores del sistema la información y/o capacitación necesaria para llevar a cabo con éxito los proyectos productivos, posibilitándoles el acceso a mercados internos y externos para la venta de sus productos. 4) Fomentar el desarrollo de las distintas explotaciones productivas e industriales, respetando de manera prioritaria el medio

asociativos para la regionalización intermunicipal de la provincia de Buenos Aires.

4. La cuenca hidrográfica del río Luján de la Provincia de Buenos Aires

El cauce principal del río Luján recorre aproximadamente 130 Km., en sentido SO-NE, desde su nacimiento en el partido de Suipacha (arroyo Los Leones), donde desvía su curso con rumbo NO-SE hasta su encuentro con el delta del río Paraná de Las Palmas, que desemboca en el río de La Plata.

Los Municipios Partidos²² cuyos territorios integran su cuenca, generan un área de gestión de alrededor de 6.700 Km. cuadrados de superficie, que representa una transecta de urbanización decreciente, entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el interior bonaerense, hasta donde la influencia de la misma se deja sentir, justificando la identificación de una Zona Peri Metropolitana de carácter regional.

La cuenca se caracteriza por una diversidad socio-económica que involucra a la producción agropecuaria, la industria y asentamientos urbanos diversos, que van desde pequeñas localidades rurales a ciudades intermedias (tales como Suipacha, Mercedes y Luján). En su territorio se asienta, aproximadamente, un millón de habitantes que se abastecen de agua para consumo, fundamentalmente, del acuífero Puelches, excepto para los partidos de Tigre y San Fernando que están servidos por redes de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA) con agua del Río de la Plata.

Estudios recientes (RODRÍGUEZ *et alii*, 2008) dan cuenta del estado del recurso agua, monitoreado básicamente con mediciones esporádicas, realizadas por diferentes instituciones. En el año 2003, se registran valores de contaminación de media a alta²³, referida, entre otros parámetros, a la disminución progresiva de “oxígeno disuelto”, según lo acreditan los valores de Demanda Biológica de Oxígeno (DBO), variables desde las cabeceras del río (7,2 mg/L) hacia su desembocadura (2,5 mg/L) en la zona más industrializada, donde los valores se recuperan por influencia de las aguas del curso del

ambiente. 5) Fomentar y arbitrar los medios que permitan a los productores un fácil acceso a nuevas tecnologías y su uso idóneo para alcanzar los niveles de costos y excelencias que exigen los mercados nacionales e internacionales. 6) Propender a una fluida comunicación entre áreas afines de los municipios integrantes, para intercambiar experiencias, información, desarrollar programas comunes, entre otras cuestiones. 7) Fomentar la asociación de productores e industriales bajo las formas jurídicas que se consideren convenientes para gestionar y promover la comercialización de productos, bienes y servicios. 8) Generar un compromiso solidario entre los integrantes del Consorcio tendiente a producir un crecimiento armónico, que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales, ni su derecho a implementar sus propias políticas de desarrollo. 9) Impulsar la constitución de un Foro de Concejales en cada consorcio que permita unificar criterios, para una legislación común, en aquellos aspectos que le sea posible de acuerdo a su región.

²² Suipacha, Mercedes, Luján, Exaltación de la Cruz, Pilar, Campana, Escobar, Tigre, San Fernando, San Andrés de Giles, General Rodríguez, Moreno y el ex General Sarmiento (subdividido en tres partidos: Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel)

²³ Se midieron seis parámetros in situ (pH, temperatura, conductividad, oxígeno disuelto, conductividad y potencial de óxido reducción) y once parámetros en laboratorio (demanda biológica de oxígeno (DBO), demanda química de oxígeno (DQO), nitrógeno amoniacal, cloruros, sulfuros, cromo, cadmio, sólidos sedimentables, aceites y detergentes) en nueve sitios localizados entre la cabecera del río y la desembocadura. Se calculó un índice de calidad de aguas (ICA) a partir de temperatura; oxígeno disuelto (OD); % de saturación de oxígeno; DBO; nitrógeno amoniacal y cloruros. Cabe aclarar que este índice es un indicador de contaminación asociado a aportes más urbanos que industriales en una escala de uno a diez, siendo óptimo el valor más alto.

Paraná de Las Palmas. La variación de otros parámetros mostró, en general, deterioros locales seguidos de mejoras en sitios aguas abajo. Un estudio posterior realizado entre los años 2004 y 2005, por el Instituto Nacional del Agua (2006) con la colaboración del los municipios, acredita un empeoramiento general de los valores de contaminación.

A la condición de deterioro por contaminación de las condiciones medio ambientales de la cuenca, se suma el potencial riesgo de inundaciones en su ámbito, acorde con la recurrencia de ciclos hídricos –en su faz de abundancia- y la morfología llana del terreno. En efecto, la escasa pendiente implica: bajo potencial hidráulico para la evacuación de excedentes hídricos, predominio de procesos de infiltración- evaporación, y problemas en el escurrimiento que conducen al anegamiento (inundaciones), en períodos de exceso de agua. Tal condición demanda la aplicación, por parte de la gestión política, de estrategias de manejo integrado de los recursos naturales y asentamientos humanos en el territorio de cuenca, habida cuenta que, en el caso de las inundaciones, la eliminación de tales excedentes de las zonas anegadas supone la su transferencia de un área a otra, su responsabilidad de un actor social a otro, por lo cual, las soluciones deben ser consensuadas entre todos los intervinientes.

4. 1. Territorios en acción: cuestiones en torno a la gestión ambiental de la cuenca del río Luján

A semejanza del resto del país, en la provincia de Buenos Aires predomina un manejo de cuencas con un enfoque hidrológico más que con un enfoque integral,²⁴ cercano a la visión de la cuenca como sustrato para la planificación y la gestión del territorio. Desde tal realidad, el manejo del agua y de los recursos del espacio de referencia de la cuenca se traduce en la generación de conflictos que incrementan del riesgo de inundación, tanto en áreas urbanas como rurales. (HERZER *et alii*, 2003)

A semejanza de otras cuencas morfológicamente definida por un territorio llano, en la cuenca del río Luján los límites jurisdiccionales se tornan difusos e inciertos y el manejo del agua en las subcuencas –de las cabeceras a la desembocadura- incide sobre el conjunto de cuenca. Tal complejidad sistémica alerta sobre la necesidad de efectuar una definición macro del espacio implicado, que tenga en cuenta tanto la contigüidad espacial de límites físicos (unidades de cuenca) como jurídicos y político-administrativos (municipios).

4. 1. 1. Condiciones e influencia de la estructura del Poder Judicial

Dentro de la pluralidad de agencias y actores que conforman el aparato estatal, el sistema judicial desempeña un papel crucial en relación con el óptimo funcionamiento del régimen

²⁴ El territorio de la cuenca hidrográfica -definido por los límites de la zona de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce- presenta un medio natural y construido por el hombre, de condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que le confieren características comunes que justifican la consideración de su espacio geográfico como una unidad de manejo de los recursos asociados, válida para aplicar la estrategia de desarrollo sostenible a diferentes escalas. Sin embargo, empíricamente las cuencas no constituyen habitualmente una unidad primaria de manejo del territorio, en la gestión ambiental a diferentes escalas. Por el contrario, habitualmente los niveles nacional, regional o local de gestión fundan sus estrategias de manejo a espaldas del potencial de la unidad de cuenca para considerar las complejas interacciones biofísicas y socioeconómicas que se dan, de modo natural, a su interior, más allá del consenso teórico internacional de que goza el manejo integrado de cuencas hidrográficas, dado que su población depende y comparte un mismo sistema hídrico, así como sus recursos naturales, infraestructuras y, a menudo, enfrentan similares problemas ambientales.

democrático. Su principal cometido consiste en la regulación de los conflictos sociales y ambientales; no obstante, interrogantes y confusiones se plasman en torno a cómo, de qué modo y en cuáles agencias se corporiza el sistema judicial para dar cumplimiento a esa misión. El sistema argentino de justicia se visualiza como un complejo entramado institucional, con agencias y funciones que responde principalmente a las particularidades propias del sistema de gobierno y de organización del Estado argentino que determinan ciertas especificidades.

4. 1. 1. 1. La trama institucional del sistema de justicia

La forma de estado federal adoptada por Argentina²⁵ establece dos órbitas territoriales de poder, una representada por el central, federal o nacional, y otra por los poderes locales o provinciales que, en la Constitución argentina posee perfiles propios que lo diferencian del modelo norteamericano en que se inspira, y establece tres categorías de relaciones en la estructura federal: de subordinación (de los estados locales –provincias- al Estado federal), de participación (cuyo ejemplo más preciso está dado por el desempeño del Senado en el gobierno legislativo de la Nación, donde se equilibra la intervención de los estados pequeños y grandes); y de coordinación (de la distribución de competencias exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes).

La estructura de órganos establecida para ejercer el poder del Estado Federal es denominado gobierno federal. La constitución lo institucionaliza en la clásica triada de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Su distribución y orden de órganos y funciones dentro del gobierno federal son reproducidos en sus lineamientos fundamentales en los gobiernos provinciales. (BIDART CAMPOS, 1996). Lo expuesto tiene su reflejo en el modelo de organización de la función de administrar o impartir justicia.

La jurisdicción federal es la facultad conferida al Poder Judicial del Estado Federal para administrar justicia en los casos, sobre las personas y en los lugares especialmente determinados por la Constitución Nacional. Los órganos que componen el Poder Judicial Federal se encuentra son los jueces y tribunales de múltiples instancias – a los que se agrega luego de la Reforma de 1994 el Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento- que integran una estructura vertical a cuya cabeza se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ha de advertirse que a diferencia de los otros dos poderes del gobierno federal que residen en la Capital Federal, algunos de los órganos de del Poder Judicial Federal –jueces federales y cámaras federales de apelación- residen en territorios de las provincias para ejercer la jurisdicción en los casos que, por razón de materia, personas o lugar, son de competencia federal.

Por oposición a la “jurisdicción” o fuero federal se habla de “jurisdicción” provincial a los efectos de distinguir el Poder Judicial Federal del Poder Judicial Provincial, como dicotomía tradicional en la estructura judicial argentina, que luego de la última reforma constitucional necesariamente ha de integrarse con una tercera administración de justicia: la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por tanto, cada una de las 23 provincias argentinas cuenta con una Justicia Provincial, ya que ellas se encuentran facultadas para organizar sus propios órganos judiciales y darse su legislación procesal (Art. 5, 121 y 123

²⁵ Tal como consigna el Art. 1º de la Constitución Nacional, “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana federal...*”. Es por ello que el gobierno de la república democrática en la Argentina tiene las notas y características que emanan de la Constitución Nacional, y el Estado Federal está representado por las relaciones establecidas entre Nación y provincias en el texto de la Ley Suprema originaria, y en las normas incorporadas por las sucesivas reformas.

de la Constitución Nacional) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con su propia organización judicial y normativa procesal (Art. 129).

La falta de coordinación en las acciones de gestión de política ambiental en las cuales la componente territorial posee un significado destacado -particularmente, en lo que atañe a la resolución de problemas de contaminación y deterioro de los elementos y recursos naturales en particular del agua y su manejo, a escala local- requiere la previsión de mecanismos de actuación que contemplen, en principio, la articulación de las competencias existentes, referidas a: a) Facultades concurrentes y complementarias del Estado Nacional y Provincias, así como de los municipios involucrados; b) Los ámbitos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales, federal y provincial/es, en función de sus respectivas competencias; c) El dominio originario provincial de los recursos naturales; d) La acción del poder de policía, adscripto a escala local por delegación provincial.

4. 1. 1. 2. Competencias de los poderes Judiciales Federal y Provincial en los Municipios Partidos de la cuenca del río Luján de la Provincia de Buenos Aires

La competencia de los órganos del poder judicial federal residentes en el territorio nacional y la de los órganos del poder judicial provincial, plantea para la gestión ambiental integral implicaciones en materia de jurisdicción sobre los Partidos de la Provincia de Buenos Aires. Tal el caso de los que integran la cuenca del río Luján, cuya descripción sigue a continuación.

La *Cámara Federal de Apelación* de Gral. San Martín (ejerce alzada sobre los Tribunales de Gral. San Martín, Mercedes, Morón, San Isidro y Campana). Son *Juzgados Federales de Primera Instancia*: General San Martín que ejerce competencia en lo civil, comercial y contencioso administrativo (partidos: Gral. San Martín, Tres de Febrero, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Escobar, Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, Morón, La Matanza, Merlo) y en lo criminal y correccional (partidos: San Martín y General Sarmiento); San Isidro con competencia en lo criminal y correccional (partidos: Tigre, Escobar San Fernando, San Isidro y Vicente López); Morón con competencia en lo criminal y correccional (partidos: Morón, Ituzaingó, Hurlingham, La Matanza, Merlo Moreno y Marcos Paz); Mercedes (partidos: Alberdi, Bragado, Carmen de Areco, Chivilcoy, General Rodríguez, Luján, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco y Suipacha); Campana (partidos: Baradero, Campana, Zárate, Exaltación de la Cruz, Belén de Escobar y Pilar); y, Tres de Febrero con instancia en lo criminal y correccional.

En cuanto a los *Departamentos Judiciales* cuya competencia descansa en Tribunales de la Provincia de Buenos Aires, se contabilizan los siguientes Departamentos Judiciales: General San Martín (partidos de Gral. San Martín, San miguel, Tres de Febrero y Malvinas Argentinas); Mercedes (partidos de Alberti, Bragado, Carmen de Areco, Chivilcoy, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Luján, Mercedes, Moreno, Navarro, Nueve de Julio, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio, Suipacha, Veinticinco de Mayo); Zárate-Campana en todos los asuntos (partidos de Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz y Zárate); y San Isidro en todos los asuntos (partidos de Tigre, Pilar, San Fernando, San Isidro y Vicente López).

A las competencias judiciales señaladas precedentemente se suma la instancia local de los *Tribunales de Faltas Municipales*, a través de los que se ejerce el *poder de policía*.

Dada la complejidad intrínseca de la cuestión ambiental y la confluencia regulatoria sobre la misma de normas de naturaleza federal, nacional y provincial, los conflictos ambientales pueden motivar la promoción de causas que tengan derivaciones que, por su complicada

problemática involucren en algunos aspectos sólo a particulares y en otros a poderes públicos o la aplicación de normativa que determina la competencia de la justicia federal o local. Ello genera un difícil entramado de cuestiones de competencia, entre los órganos del Poder Judicial Federal y de los del Poder Judicial Provincial, ejercidas sobre el mismo territorio, ya sea en razón de persona o de materia, acorde con el reparto de competencias propio de la forma de estado federal.

En el caso de la cuenca del río Luján de la provincia de Buenos Aires, problemas ambientales caracterizados por situaciones de conflictividad, como consecuencia de una oposición de intereses o derechos que no han podido ser resueltos, se exteriorizan en reclamos de una comunidad, motorizan la actuación del Poder Judicial y ponen al descubierto la falta de una gestión ambiental asociada.

4. 2. Experiencias de gestión ambiental asociada. Comité Regional de la Cuenca Hídrica del Río Luján

El Comité Regional de la Cuenca Hídrica del Río Luján tuvo varios intentos de formación durante la década del 90 del siglo pasado entre los que merece destacarse la constitución del Comité de Cuenca del Río Luján, el 8 de mayo de 1996²⁶, posteriormente en el año 2000 los representantes de los organismos de medio ambiente de los municipios se auto convocaron a relanzar el Comité y se suscribió el Acta de Conformación del Foro de Intendentes de la Cuenca del río Luján.

En el plano institucional, por Resolución 285/1997 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, se crea, con carácter consultivo, el Comité de Cuencas Hídricas del Río Luján ²⁷ hasta que, finalmente, el 17 de mayo de 2001, el Directorio de la Autoridad del Agua (ADA)²⁸, se reúne en la Ciudad de Mercedes con los representantes de los partidos de Suipacha, Mercedes, Luján, General Rodríguez, Pilar, Exaltación de la Cruz, Campana, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles y Escobar a efectos de constituir el “Comité Regional A de la Cuenca Hídrica del Río Luján”²⁹. Así, luego de darse su Carta Orgánica, en el año 2002 queda conformado el Comité Regional A, con el objetivo general es promover un programa de desarrollo integral y sostenible de la región, y comprende tanto el aspecto espacial como el de conservación y manejo de los recursos naturales y los diferentes intereses y necesidades de grupos sociales e instituciones. Lo cual implica suscitar el ordenamiento ambiental de la cuenca, con atención en la prevención del daño derivado de inundaciones y el desarrollo ambientalmente sustentable en todos los partidos involucrados.³⁰

²⁶ El acta constitutiva es suscripta por los intendentes de los partidos de Mercedes, Luján, Suipacha, Pilar, Exaltación de la Cruz, San Fernando, Belén de Escobar, San Andrés de Giles, Campana, General Rodriguez, Moreno y José C. Paz, en nombre de los municipios que representan.

²⁷ Formado por los Municipios de San Antonio de Areco, Chacabuco, Suipacha, Mercedes, San Andrés de Giles, Luján, Exaltación de la Cruz, General Rodríguez, Moreno, Pilar, Campana, José C. Paz, Malvinas Argentina, Tigre y Escobar, este Ministerio y entidades intermedias a propuesta de los referidos Municipios y designándose a la Dirección Provincial de Hidráulica como integrante del Comité creado.

²⁸ Es el organismo encargado de la política hídrica provincial, creado a partir de la promulgación del Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, Ley 12257

²⁹ Fue creado por Resolución N° 3/01 de la ADA, conforme a las facultades que le confiere el Art. 121 de la ley 12.257, mediante el cual, por razones de orden técnico, fueron establecidas dos regiones geográficas de la cuenca diferenciadas para su mejor tratamiento a las que se denominó Regional A y Regional B.

Recién culmina el proceso institucional el 26 de junio de 2008, mediante Resolución 272/08, el ADA, crea el “Comité Regional B de la Cuenca Hídrica del Río Luján”, integrado por los Municipios de Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Escobar, General Rodríguez, Pilar y Tigre, atendiéndose así a la necesidad de integrar Organismos Regionales coincidentes con las cuencas hídricas del ámbito Bonaerense, con participación de los sectores afectados por la problemática hídrica.

³⁰ A tal fin el Directorio en sus sesiones ha centralizando las inquietudes surgidas en cada partido, homogeneizando criterios y elevando a las autoridades provinciales los requerimientos acordados en las reuniones. En primera instancia, se han abordado cuestiones referidas a los aspectos hidrológico y ecológico, entre otras: a) recopilación de antecedentes sobre la cuenca, b) solicitud a la *Dirección Provincial de Hidráulica* de plan de limpieza del cauce principal en su tramo medio, c) elaboración del proyecto de red hidrométrica básica propuesto por la ADA, d) convenio con el *Instituto Nacional del Agua*, y elaboración de planes de estudio del funcionamiento hidrológico de la cuenca y de diagnóstico de calidad de aguas y sedimentos y de comunidades biológicas, a realizarse en el marco del convenio, e) colaboración con grupos de investigación de la *Universidad Nacional de Luján* que estudian aspectos meteorológicos y edáficos de la cuenca, f) muestreo conjunto por parte de los integrantes del Comité, de aguas del río Luján desde su cabecera hasta la cuenca baja, con el objetivo de diagnosticar su estado físico-químico actual, y obtener datos de base para la evaluación de acciones de saneamiento y monitoreo.

Ha de recordarse al respecto que la gestión ambiental de aguas se encuentra enmarcada por el régimen previsto por la ley 25.688 para las cuencas ínter jurisdiccionales que, al ser de presupuestos mínimos, se constituye en el piso de protección al que se deben adecuar las provincias. En el caso de la cuenca del río Luján, que recibe las aguas del río Reconquista y desagua en el río Paraná de Las Palmas), cuyo curso atraviesa diferentes partidos de la Provincia de Buenos Aires, requiere de una gestión integrada, para lo cual lo adecuado es el comité de cuenca conformado por convenios ínter jurisdiccionales y no por imposición nacional que avance sobre sus competencias, como la mencionada ley³¹. Apenas sancionada, las autoridades hídricas de las provincias efectuaron una presentación ante el Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación solicitando su veto por parte del Poder Ejecutivo Nacional, alegando su inconstitucionalidad acorde con los siguientes argumentos: a) exceder “la competencia delegada en el Art. 41 CN y avanza en aspectos ajenos a la protección ambiental normando materia que excede cualquier concepto de presupuestos mínimos”, b) violar el “deslinde de competencias que surge con claridad de los Art. 4, 75, 121 y 122 de la Constitución Nacional”, c) avanzar sobre “aspectos no delegados a la Nación y reservados a las la jurisdicciones locales,

³¹ La ley fue sancionada por la Cámara de Senadores, sobre tablas, en su 38° Reunión - 20° Sesión ordinaria, celebrada 28/29 de noviembre de 2002. El proyecto contaba con dictamen favorable de las comisiones de Legislación General, de Recursos Hídricos, de Ecología y Desarrollo Humano, de Economía, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales, y fueron tenidos a la vista los proyectos de ley de los senadores López y Sapag. El artículo 1° de la ley la encuadra en las leyes de presupuestos mínimos, ya que su texto señala expresamente que la norma “establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.” Su artículo segundo estipula los conceptos de aguas y cuencas hídricas superficiales que constituyen el objeto de la norma y el tercero el de “utilización de las aguas”, recurriendo a esos efectos a una enumeración de las actividades que quedan comprendidas en el mismo en sus 10 incisos (concepto material). Las mencionadas actividades son sometidas a permiso de la autoridad competente (artículo 6). La norma en análisis, establece que corresponde a la autoridad nacional de aplicación la determinación de los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; la elaboración y actualización del Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación (artículo 7). La ley establece la indivisibilidad de las cuencas hídricas por el carácter de unidades ambientales de gestión del recurso que le atribuye al mismo (artículo 3). A pedido de la autoridad jurisdiccional competente, la autoridad nacional, se encuentra autorizada para declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas acuíferas, áreas o masa de agua por sus características naturales o de interés ambiental. (Artículo 8). En lo atinente a las cuencas inter-jurisdiccionales, se crean, según lo estatuye el artículo 4° “los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.” El tratamiento del tema es completado por lo establecido a este respecto en el artículo 6: “En el caso de las cuencas inter-jurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.” Finalmente, debe recordarse que el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, cuya elaboración y actualización corresponde a autoridad nacional, “contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas” (artículo 7 in fine). El artículo 9° de la norma establece que el Poder Ejecutivo debía reglamentar la ley dentro de los 180 días de su publicación (lo cual no ha ocurrido como se desprende de los datos que han sido consignados) y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

como es la gestión de los recursos naturales”. En el reclamo se enfatiza el aspecto referido a la regulación sobre administración de aguas ínter jurisdiccionales, la que consideran las autoridades provinciales como atribución exclusiva de las provincias ribereñas. Por ello, entienden que con la sanción de la ley se ha vulnerado los preceptos de los artículos 124, 125 y 127 de la Constitución Nacional.³²

4. 2. 1. La ley de gestión ambiental de aguas

La ley de gestión ambiental de aguas³³ ha reavivado una discusión de larga data, referida a la competencia en materia de cuencas que abarcan el territorio de diferentes jurisdicciones, que fundamentalmente ha girado en torno a quién corresponde la decisión superior cuando se suscitan disputas respecto a obras o actividades a ejecutarse en una jurisdicción que puedan afectar a otras o puedan afectar el manejo racional y equitativo de la unidad. La postura inicial del Gobierno Nacional fue la asunción de facultades normativa con la finalidad de racionalizar y armonizar el manejo de las cuencas interprovinciales. Por otra parte, existe consenso doctrinario-jurisprudencial respecto a que el dominio del agua, sea interprovincial o no, corresponde a las provincias en que se encuentre. Sin embargo, ese dominio público de las provincias no es exclusivo, por cuanto ellas deberán permitir los usos sujetos a la legislación y jurisdicción nacional (como el navegatorio) y deben respetar las limitaciones y prohibiciones establecidas por Código Civil (Art. 2646) respecto a su uso y goce. Su *jus abutendi* se halla restringido ya que no pueden pasar aguas del dominio público al privado ni degradarlas (ley 2797)

Las provincias han utilizado la herramienta brindada por el tratado interprovincial para acordar entre sí las normas que consideraron más adecuadas para la administración de las cuencas por ellas compartidas. El Estado Nacional participó con las provincias en acuerdos que dieron lugar a la creación de Comités de Cuencas Hídricas. Asimismo, y con la finalidad de evitar inconvenientes en lo referente a la toma de decisiones derivadas de la pluralidad de normativa y jurisdicciones, se han realizado acuerdos ínter jurisdiccionales que pueden adoptar la forma de ley de adhesión o de acuerdos ínter jurisdiccionales.

La más autorizada doctrina en la materia (Dr. Mario Valls) destaca el papel de la variable jurídico-institucional en el manejo integrado de cuencas, dada la naturaleza interdisciplinaria de la temática. Además, de la descripción efectuada surge la complejidad del marco normativo del agua en nuestro estado federal, tanto en lo relacionado con las cuencas hídricas en sí mismas como con los demás recursos ambientales implicados. Además, el carácter ínter-jurisdiccional de la mayoría de las cuencas –caracterizadas como medias y grandes- adiciona dificultades particulares a la hora del planeamiento y desarrollo de proyectos, propios de su gestión.

Bibliografía

ARGENTINA (2007) *Gestión 2007. Aportes para la gestión municipal y el desarrollo local*, Buenos Aires, Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, 215 Págs.

³² Posteriormente, ante la promulgación de la ley, la Provincia de Mendoza promovió una acción de inconstitucionalidad, que se encuentra a decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

³³ La Ley No. 25688 (BO 3-01-2003), Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, la utilización de las aguas, cuenca hídrica superficial y comités de cuencas hídricas.

- BARRERA BUTELER, Guillermo E. (1996) *La provincia y la nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 510 Págs.
- BIDART CAMPOS, Germán (1996) *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo 1, Buenos Aires: Editorial EDIAR, 3 Tomos (Tomo 1: 1996, 568 Pág.; Tomo 2: 1997, 448 Pág.; Tomo 3: 1997, 640 Pág.)
- BOISIER ETCHEVERRY, Sergio (2007) *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge (1995) *Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 316 Págs.
- CAO, Horacio (2007): “Las políticas regionales en la Argentina de los '90””, Documentos Aportes Admr. Pública Gestión Estatal, ene. /dic. 2007, No.8, p.27-51. ISSN 1851-3727.
- CLÉMENT, Zlata Drnas de (1998) “3. Concepto de región: la región intraprovincial similitudes y diferencias con las regiones interprovinciales e internacionales”, en *Anuario* No. 4. Sección II - Política y derecho público, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/sec4002c.html>
- CHIOZZA, Elena M. (1982) “Regiones ambientales” y “Artificialización del medio natural”, en Atlas Físico de la República Argentina, Vol. 2, p. 465-477, en E. Chiozza y R. Figueira (dirección) Alicia N. Iglesias (asesoramiento geográfico general), Atlas Total de la República Argentina (1981-1986), 9 Vol. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- DÍAZ, Antonio (1996) *Calidad y modernización en la gestión pública*. 1º edición, Ayuntamiento de Alcobendas, Córdoba: Ediciones Ciudad 2000 S. A.
- DONATO, Vicente (2005) *Observatorio PYME Regional del noreste de la Provincia de Buenos Aires: Industria manufacturera año 2004*, 1ª. ed., Buenos Aires: Bononiae Libris-Universidad Nacional de Luján.
- FRÍAS, Pedro J. (2000) *La Región y los convenios internacionales de las provincias en el Derecho Constitucional del Siglo XXI: Diagnóstico y Perspectivas*, Buenos Aires: EDIAR, 333 Págs.
- FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME (2008) “Proyecto Observatorio PYME Regionales”, en Plan de Trabajo 2008-2010: Observatorios PyME Regionales: Pactos territoriales para el desarrollo Productivo.
- Disponible en: <http://www.observatoriopyme.org.ar/es/index.php>
- GIDDENS, Anthony (1984) *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press, 402 Págs.
- GILBERT, Anne (1988) “The new regional geography in English and French-speaking countries”, in *Progress in Human Geography*, 12, pages 208-228.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (2004) “Federalismo Político I. Antecedentes, sistemas electorales y perspectivas”, Pág. 71-74, en “La construcción del federalismo argentino. Perspectivas comparadas”. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo – 1º ed. – Buenos Aires: PNUD, 2004. ISBN No. 987-98890-8-8
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (1997) *Derecho Municipal*. Volumen I, Teoría General, 2º Edición actualizada y aumentada, Buenos Aires: Depalma.
- HERZER, Hilda; CELIS, Alejandra; BARTOLOMÉ, Mara; RODRÍGUEZ, Carla; CAPUTO, Graciela (2003) “El manejo de cuenca y su impacto en áreas urbanas: el caso de

la llanura pampeana. Argentina”, III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas, Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Ministerio de Agricultura, República del Perú-FAO, 8-13 de junio 2003. Arequipa, Perú.

IGLESIAS, Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N. (1999) “Los Territorios del Derecho”, Cuadernos de Trabajo No. 11, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires: Red de Editoriales de la Universidad Nacional, v.1. 99 Págs.

IGLESIAS, Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N.; KOLLMANN, Marta I. (2002) “Regionalidad y ambiente en Mercosur. Bases para su construcción política en Argentina”, en D. Brandis y E. Muscar (editores), MERCOSUR/ Medioambiente: Algunos problemas/ algunas propuestas. Con la colaboración de Departamento de Geografía Humana, Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid. Grupo de Trabajo de Países de América Latina de la Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid: Editorial TIByMA-Madrid, ISBN: 84-4034602 Depósito Legal M-30274-2002, pp. 217-229.

IGLESIAS, Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N. (compilación) (2008) *Desarrollo Territorial Sostenible. Instrumentos Participativos para la Acción*, Programa Desarrollo Local Sostenible del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján-Maestría en Intervención Ambiental de la Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional del Comahue, Buenos Aires: EDUCO, Universidad Nacional de Comahue. 418 Págs.

IGLESIAS, Alicia N., MARTÍNEZ, Adriana N. (2008): “Complejidad espacial de la gestión ambiental local-regional en los procesos de desarrollo territorial emergentes de la descentralización. El caso de Argentina”, en X Seminario Internacional RII, Santiago de Querétaro, México, 20 al 23 de mayo de 2008. Inédito.

IGLESIAS; Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N.; KOLLMANN, Marta (2008) “Competitividad ambiental de las Organizaciones: Procesos territoriales y nuevos modelos de gestión local en Argentina”, en “Desarrollo Local y Medioambiente en América Latina. Instrumentos y Acciones”, coordinador Dr. Eduardo Muscar Benasayag, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

IGLESIAS, Alicia N. (2008) “Una mirada integradora acerca de la complejidad espacial de la regionalización en Argentina”, conferencia, VII Jornadas Patagónicas de Geografía *Prácticas, problemas y desafíos de la Geografía actual. Una mirada integradora* 20, 21 y 22 de Noviembre de 2008, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Inédito.

IGLESIAS, Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N.; TESTA, Amalia; KOLMANN, Marta Isabel; Fernández, Marcela I.; CIMINARI, Mabel; TORRENS, Celia; JURIO, Elsie; CÁPUA, Olga (SF) “Desarrollo Municipal en Argentina. El territorio: un bien escaso, ambientalmente frágil y de organización compleja”, Programa de Proyectos Integrados “Desarrollo Local Sostenible”, Cuadernos de Trabajo del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján. En prensa.

IGLESIAS, Alicia N. (2009) “Complejidad espacial de la regionalización en Argentina”, en Boletín 2008 (Tomo CXLIV enero-diciembre), Madrid: Real Sociedad Geográfica de España. En prensa.

LOBOS José; RODRÍGUEZ, Alejandro; SABELS, Juan (2006) “Evaluación de la Calidad de las Aguas de la Cuenca del Río Lujan”, Convenio de Colaboración Técnica: Municipalidad de Luján, Comisión de Ecología y Medioambiente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires e Instituto Nacional del Agua”.

INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA (INA) (2007) “Diagnóstico del funcionamiento hidrológico-hidráulico de la cuenca del río Luján, Provincia de Buenos Aires. Delimitación de las zonas bajo riesgo hídrico”, Informe LHA 284-01-2007, Informe final.

KOLLMANN, Marta I.; IGLESIAS, Alicia N.; MARTÍNEZ, Adriana N. (2001) “Regionalidad y espacio político en Argentina. Bases federalistas para su construcción”, en 3er Encuentro Internacional Humboldt. “La vuelta a la Región”, Salta.

Disponible en: <http://www.centrohumboldt.org.ar/>

KOLLMANN, Marta I. (2006) “Sobre geografía e interdisciplinar”, en Panel “Interdisciplina: de la Geografía al Derecho y del Derecho a la Geografía”, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Inédito.

MARCHIARO, Enrique J. (2000) *Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de policía. Microrregión y sistémica jurídica*, Buenos Aires: EDIAR SAECIyF.

MARCHIARO, Enrique J. (2006) *El Derecho Municipal como Derecho posmoderno. Casos, método y principios jurídicos*, 1ra. Edición, Santa Fe: EDIAR SAECIyF, 323 Págs.

MARCHIARO, Enrique J. (2007): “La Microregión en el Derecho Argentino”, en “Diario La Ley, Suplemento de Actualidad”, 13-9-2007, Buenos Aires: Ed. La Ley.

Disponible en: <http://www.argentinamunicipal.com.ar>

MARTÍNEZ, Adriana N.; IGLESIAS, Alicia N., “Elementos Jurídico-Normativos de la Ordenación Ambiental del Territorio en Argentina”, en: Medio Ambiente & Derecho Revista Electrónica de Derecho Ambiental, ISSN 1576-3196, No. 12, 13, Proyecto de Investigación SEC 2001-3160 “Régimen Jurídico de los Recursos Naturales”, Universidad de Sevilla, 2005; y en: Sección 2: Doctrina, Revista Función Pública de la Provincia de Buenos Aires Legislación-Doctrina-Jurisprudencia. Año XVII, No. 199-200. La Plata: Editorial Función Pública, 2006.

MARTÍNEZ, Adriana N. (2006) “Regionalidad y espacio político en Argentina. Bases federalistas para su construcción. Las relaciones intermunicipales como herramienta para la descentralización y el desarrollo local”, Seminario Internacional “La Integración Regional: experiencias nacionales y latinoamericanas en la conformación de regiones”, Consejo Federal de Inversiones, Región Centro, 31 de mayo y 1º de junio de 2006, Santa Fe, Prov. de Santa Fe, 36 Págs.

Disponible en: <http://www.cfired.org.ar/>.

MARTÍNEZ, Adriana N.; IGLESIAS, Alicia N. (2009) “Dimensión jurídico-normativa de la gestión ambiental local en Argentina. El papel de la interacción municipio-territorio”, Simposio “Industrialización, territorio y desarrollo local”, 53 Congreso Internacional de Americanistas. Los pueblos americanos: cambios y continuidades. La construcción de lo propio en un mundo globalizado, 19 al 24 de julio del 2009, campus ciudad de México de la Universidad Iberoamericana, México, Distrito Federal.

PAASI, Anssi. (1996) “Regions as social and cultural constructs: reflections on recent geographical debates”, in Att Skappa en Region-om identitet och territorium, Eds. M Idvall, A. Salomonsson (NordREFO, Copenhagen), pp 90–107.

QUINTERO, Silvina (2002) “Geografías regionales en la argentina. imagen y valorización del territorio durante la primera mitad del siglo XX”, *Scripta Nova* Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, Vol. VI, núm. 127, 30 de octubre de 2002.

- RAMÍREZ, Blanca R. (2007) “La geografía regional: tradiciones y perspectivas contemporáneas”, en: Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, ISSN 0188-4611, Núm. 64, 2007, pp. 116-133.
- RODRÍGUEZ, Alicia; RUGGERIO, Carlos; FERNÁNDEZ, Leonardo (2008) “Blanco sobre negro. Actividades productivas en la cuenca del río Luján. Su impacto sobre el agua”, Proyecto: Problemática ambiental de la cuenca del río Luján. Manejo y Gestión del recurso hídrico. PICT 2004. Proyecto 20417. ANPCYT. Universidad Nacional de General Sarmiento, en Revista dlocal No. 5, diciembre 2008, Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Gral. San Martín. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_5/B_sobre_N01.pdf.
- ROSATTI, Horacio D. (1994) “El federalismo en la Reforma”, en: “La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, autores: Barra, Rodolfo C.; García Lema, Alberto M.; Masnatta, Héctor; Paixao, Enrique; Quiroga Lavié Humberto; Rosatti, Horacio Daniel, Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores. 480 p.
- SOJA, Edward W. (2004) “Entrevista a Edward Soja”, Café de las ciudades. Revista Digital, Edición 22.
- SOJA, Edward. W. (1996) *ThirdSpace: Journeys to Los Angeles and other Real-and imagined Places*, Blackwell, Oxford.
- SUBRÁ de BIEUSSE, Pierre (1993) *El nuevo derecho administrativo. Transformaciones del Derecho Público*, varios autores, 1º edición, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- VELAZQUEZ, Guillermo E. (2003) “Región, regionalizaciones y calidad de vida en la Argentina”, en “El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, siglos XIX-XX”, 1ra. edición, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- VELÁZQUEZ, Guillermo E. (2008) “Las regionalizaciones argentinas: evolución de su capacidad de discriminación del bienestar de la población (1943-1992)”, *GeoFocus* (Artículos), No. 8, p. 18-43 ISSN: 1578-5157.