



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE CUYO



**FCPYS**  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**

## **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Carrera: Licenciatura en Ciencia Política y  
Administración Pública.**

**Tema: Gobernanza Ambiental e  
Interjurisdiccionalidad**

**Título: La importancia de los actores  
interjurisdiccionales en los mecanismos de  
gobernanza ambiental.**

**Caso: Canal Pablo Pescara. Mendoza.**

**Tesista: Juan Mauricio Bafumo**

**Director: Dr. Julio Leónidas Aguirre**

**Co-director: Lic. Mario Guerrero**

*Agradecer a mi Esposa Alejandra, mis hijos; Celeste, María Belén y Juan Rodrigo por el acompañamiento y el amor incondicional que me brindan.*

*A mi gran amigo Damián por haberme acompañado en los primeros años y sobre todo en el periodo de pandemia.*

*En especial se los dedico a todos aquellos alumnos que se quedaron en el camino por culpa de la pandemia y también a todos los profesores que me acompañaron en este proceso.*

*Agradecer especialmente al Profesor Julio Leónidas Aguirre por haberme acompañado desde el primer año y de poder cerrar este ciclo siendo el director de mi tesis.*

*Agradecer al profesor y co-director de mi tesis Mario Guerrero por la predisposición de siempre.*

*Agradecer a la licenciada Ana Da Via´ por la metodología utilizada en la cátedra Taller para la elaboración tesina y el acompañamiento en todo el proceso de aprendizaje.*

Que la Universidad Pública siga garantizando la educación de todos aquellos que tenemos sueños y ganas de salir adelante, y que a cualquier edad se pueden cumplir las metas, ¡nunca es demasiado tarde!

Juan Mauricio Bafumo

# INDICE

INDICE .....	2
Introducción.....	3
Antecedentes del caso .....	7
Capítulo 1 .....	11
1.1 Gobernanza Ambiental .....	11
1.2 Interjurisdiccionalidad .....	17
1.2.1 Interjurisdiccionalidad Horizontal .....	21
Capítulo 2 .....	24
2.1 Marco político-institucional Nacional.....	24
2.2 Legislación y tratados Internacionales.....	25
2.3 Marco Institucional y normativo respecto al nivel provincial.....	26
2.4 Superposiciones de funciones .....	28
2.5 Convenio Marco y Convenio Específico .....	29
2.6 Análisis normativo.....	32
Capítulo 3 .....	34
3.1 Reconstrucción del caso.....	34
3.1.2 Identificación del corpus documental relativo a escritos sobre el Canal Pescara .....	36
3.2 Mecanismos de gobernanza ambiental del Canal Pablo Pescara y sus principales actores interjurisdiccionales.....	40
3.3 Mapeo de actores .....	45
Capítulo 4 .....	50
4.1 Informe sobre la situación actual del Canal Pescara .....	50
4.2 Conclusiones .....	52
4.3 Propuestas de fortalecimiento para los mecanismos de Gobernanza Ambiental.....	56
Anexos.....	59
Referencia Bibliográfica y Documental.....	66

## Introducción

La investigación que se presenta en este trabajo de tesis está referida a la gestión ambiental del denominado Canal Pablo Pescara. La gestión ambiental y de los recursos naturales involucra a distintos organismos gubernamentales que poseen competencias y funciones delineadas desde lo normativo y legal. Por ello, los asuntos referidos a la gestión del medio ambiente son un entramado complejo que provoca descoordinaciones relativos a la formulación e implementación de una política pública sostenida en el tiempo. Investigar sobre los diferentes actores interjurisdiccionales y mecanismos de gobernanza ambiental, nos pueden ofrecer una visión parcial desde lo micro político y así observar cuales son las causas de dichas descoordinaciones.

Para comenzar esta tarea, es necesario aclarar que el término adecuado es Colector Pablo Pescara. Es un colector pluvio-aluvional que nace como escudo para retener las lluvias que venían del oeste, evitando que se rompiera o embancara al Canal Naciente, el cual corre paralelo al colector. Sin embargo, decidimos utilizar el término Canal Pescara porque así es conocido popularmente por la población. La función de riego del canal comienza a partir del departamento de Guaymallen, por lo que se podría hablar de un *canal a cielo abierto*. Originalmente el Colector Pescara es un canal de desagües que se extiende en una longitud de 15 km, desde su nacimiento en la Ruta Provincial N°60 en el Departamento de Maipú hasta cruzar el carril Godoy Cruz en Guaymallen, es por ello por lo que es conocido como “canal” y no como “colector”. Sin más preámbulos y aclarado el uso del término canal, en vez de colector, pasamos a la justificación de la elección del tema.

La decisión de investigar sobre esta temática surgió durante el cursado de la cátedra de Administración Ambiental, de cuarto año de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública, de la Universidad Nacional de Cuyo. Una de las preguntas surgidas es por qué no existen trabajos desde la ciencia política sobre estas problemáticas y cuál es el motivo de que un problema ambiental tan complejo, como el del Canal Pescara, no tiene la difusión correspondiente en los medios de comunicación o en las redes sociales. Otro punto decisivo para abordar esta problemática fueron los comentarios de dos compañeras en el cursado de Taller de Tesina, que expresaron estar enfermas por los efectos de la contaminación en el Canal Pescara.

En breve, el punto de partida es que la ciencia política puede arrojar luz sobre las causas por las que, aunque se delinearon planes de saneamiento desde los 90 con la reforma del estado, aún la problemática persiste. El foco para avanzar con esta tarea es observar los problemas de interjurisdiccionalidad y gobernanza ambiental, que inferimos pueden ser los factores que influyen sustancialmente en la gestión en torno al Canal Pescara.

En suma, consideramos que el tema es relevante porque el Canal Pescara es el principal Colector Regante del Cordón Verde Agrícola del Oasis Norte de Mendoza y se han ido incorporando en su funcionamiento y consecuencias distintos actores, desplegando relaciones de poder entre ellos. Así, las leyes, normativas u ordenanzas municipales juegan un rol fundamental en favor o en contra de los sectores involucrados. Por ello, la investigación propone analizar en profundidad las relaciones e implicancias de los actores que confluyen en la gestión ambiental del Canal Pescara de Mendoza. A partir de este análisis proponemos instrumentos que fortalezcan los mecanismos de gobernanza ambiental actuales. Esto, consideramos, podrá mejorar la articulación en la toma de decisiones y permitan a los involucrados tener mejor información sobre las políticas ambientales, más participación activa en las decisiones y mayor nivel de transparencia general en la gestión del canal.

Para esta tarea, la gobernanza ambiental nos propone un enfoque donde podremos observar las relaciones de poder que se despliegan en una escala micro política. En este contexto, los mecanismos de la gobernanza ambiental y la importancia de los diferentes actores interjurisdiccionales involucrados en la gestión de los recursos hídricos y del medio ambiente son preponderantes para tener una perspectiva de sostenibilidad.

En este sentido, la pregunta que guía este trabajo se puede formular del siguiente modo: ¿Cuál es la importancia de los actores interjurisdiccionales en los mecanismos de gobernanza ambiental en torno a la gestión del canal Pescara?

De ello surgió como hipótesis que, en la gobernanza del Canal Pescara, los actores que denominamos interjurisdiccionales pueden favorecer los mecanismos de gobernanza ambiental a través de las relaciones formales e informales.

Para realizar esta tarea nos planteamos los siguientes objetivos. Como Objetivo general:

- Valorar la importancia de los actores interjurisdiccionales en los mecanismos de gobernanza ambiental.

Como objetivos específicos:

- Describir los antecedentes y conceptos de los mecanismos de la gobernanza ambiental.
- Identificar las características legales y competencias interjurisdiccionales y sus actores.
- Valorar la importancia de los actores interjurisdiccionales en los mecanismos de gobernanza ambiental tomando como caso el Canal Pablo Pescara de Mendoza.

Para realizar este trabajo, en el primer capítulo, como marco teórico, exponemos los conceptos de “gobernanza ambiental” e “interjurisdiccionalidad” para lo cual realizamos un primer acercamiento apoyándonos en la reforma constitucional del año 1994 y la descentralización de funciones. Luego exponemos dichos conceptos teóricos basándonos en diferentes autores y utilizamos las entrevistas para dar testimonio de cómo funciona en la práctica. De esto surge la proposición del concepto de interjurisdiccionalidad horizontal como herramienta de gestión ambiental.

Al segundo capítulo lo denominamos marco político-institucional donde citamos las normativas, leyes, decretos, convenio marco y convenio específico que atañe al caso de estudio y su respectivo análisis.

En el tercer capítulo, elaboramos a través de diversas fuentes la “reconstrucción del caso” para tener una visión más amplia que dé cuenta de la situación actual del Canal Pescara. Realizamos una descripción y análisis de los “mecanismos de gobernanza ambiental” y sus principales “actores interjurisdiccionales”.

En el cuarto capítulo, realizamos un informe donde se observan las principales problemáticas referidas a la gestión, incluyendo factores externos que influyen y que se han ido desarrollando al correr del tiempo.

En las conclusiones, exponemos un análisis centrado en las diferentes fuentes primarias y secundarias. Por último, incorporamos un apartado denominado “propuestas de instrumentos que fortalezcan los mecanismos de gobernanza ambiental”, donde buscamos presentar una perspectiva de aplicación al presente trabajo.

Para desarrollar esta investigación, la metodología fue cualitativa. A partir de un estudio de caso, se desarrolló un trabajo descriptivo que permitió abordar la gobernanza ambiental del canal Pescara, enfatizando el rol de los actores interjurisdiccionales. Para esta tarea se trabajó sobre datos primarios y secundarios. Para éstos últimos, se recurrió al análisis de documentos tales como: leyes, normativas, acuerdos interjurisdiccionales e informes sobre la situación del Canal. Para la elaboración de datos de fuente primaria, se utilizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios jerárquicos y no jerárquicos que intervienen en la gestión del Canal; éstas fueron complementadas con entrevista en profundidad -con preguntas abiertas- a referentes que participan en las decisiones en torno a la gobernanza ambiental del Canal para conocer el grado de formalidad o informalidad de los diferentes mecanismos de relaciones existentes. La selección de las personas a entrevistas se basó en un muestreo no probabilístico, y los actores claves se seleccionaron de manera intencional por un muestreo por bola de nieve.

Debemos aclarar que tuvimos que emprender la tarea de recoger datos secundarios en formato papel, por no existir formato digital. La herramienta utilizada fue el celular personal para sacar fotos de los archivos, previa autorización de las autoridades de los establecimientos y luego transcribir manualmente. Agradecemos la predisposición y la atención a la Biblioteca General San Martín y a la Biblioteca del Departamento General de Irrigación.

En suma, consideramos que el aporte de este trabajo a la ciencia política está en dos aspectos: el primero es la propuesta del concepto de Interjurisdiccionalidad Horizontal como herramienta de gestión. Sostenemos dicho concepto basándonos en la recolección de datos primarios y secundarios que justifican ampliamente lo expuesto. El segundo es que se pone a disposición información sistematizada para futuras investigaciones a través del trabajo de campo y la revisión de bibliografía referida al caso en estudio. Por último, considero importante que la disciplina siga avanzando en el estudio de estas temáticas tan complejas y relevantes como lo son los asuntos ambientales.

## Antecedentes del caso

Los antecedentes de investigaciones que presentamos a continuación están vinculados con el caso en estudio para dar cuenta de las consecuencias de las descoordinaciones entre los actores que gestionan el medio ambiente y que las normativas existentes no garantizan soluciones a largo plazo. Esto es consecuencia de los cambios en los criterios de gestión que vienen con cada cambio de gobierno, también a que en lo micro político los municipios involucrados tienen visiones distintas en cuanto a la gestión ambiental y, además, porque los mecanismos de gobernanza no contemplan a diversos sectores afectados. Por eso nos centraremos en lo principal del análisis del caso: la agrupación de la comunidad con respecto al uso del agua, cómo afecta a la salud humana la falta de saneamiento de las aguas, la influencia de las empresas en los vertidos al canal Pescara y, por último, la necesidad de complementar las normativas ambientales con acciones concretas.

Para iniciar, decimos que la comunidad necesita de sus mismos vecinos como primera instancia para fortalecer los lazos y para manifestar las preocupaciones en conjunto, en esta línea citamos a la Lic. Mirta Elena Marre (2007) en su tesis de maestría “El principio de descentralización como base de la administración del agua de riego en la provincia de Mendoza”, quien sostiene que:

“El manejo directo del recurso, la residencia de las autoridades en el lugar, el conocimiento de la idiosincrasia y los problemas lugareños y la buena disposición y espíritu de cooperación del público converge en el caso de las comunidades de usuarios, de las que se ha dicho reiteradamente que “es óptima su participación en el gobierno de las aguas”. La estructuración de los consorcios de usuarios en Europa y América aparece bajo múltiples facetas; existen sistemas de organización que atribuyen a estos entes el carácter de persona de derecho público, otros los consideran como de derecho privado” (p. 24)

Cuando se habla de políticas ambientales sustentables, no debemos olvidar que el estado de salud de los seres humanos es fundamental para proyectar sustentabilidad. En esta línea, la salubridad pública es imprescindible, porque en caso contrario no

serviría de nada todo lo que se pueda lograr en el tema ambiental. En este sentido, María Eugenia Fontagnol (2018) a través de su trabajo sobre la contaminación del recurso hídrico en el Canal Pescara y los impactos en la salud de la población de Colonia Segovia, Guaymallen, describe que:

“El principal problema que la población asocia con este canal en Colonia Segovia, declaran en primer lugar que la mayor molestia es el mal olor que genera en el lugar, seguido por las inundaciones que se producen por los desbordes causados por las lluvias torrenciales en conjunto con lo expuesto anteriormente sobre la basura. Otras de las perturbaciones expuestas que continúan a las nombradas son: la contaminación ambiental permanente en el lugar que habitan y la presencia invariable de mosquitos. En menor medida expresaron disgustarse por la presencia de insectos -en especial cucarachas- y roedores, no sólo por la hijuela sino por acequias y en algunas ocasiones se encuentran dentro de las viviendas. Del mismo modo, otros de los problemas indicados fueron: contaminación de cultivos, problemas respiratorios, rebalse de cloacas, personas que no quieren habitar el lugar, niños con asma, dolor de garganta y se aseguró que los sulfuros destruyen el cobre de los aires acondicionados o instalaciones eléctricas. Sobre este último argumentó un funcionario de DGI confirmó su conocimiento sobre esta cuestión, aseverando que en dicho canal se forma el sulfuro de hidrógeno producto de la descomposición de los químicos y este se traslada al ambiente para luego corroer las instalaciones eléctricas”. (p.134)

Siguiendo en esta línea, el sector industrial y su compromiso con la comunidad en la cuestión ambiental es primordial para ir desentrañando la problemática. Los industriales son los que, a través de un tratamiento primario en sus empresas, vuelcan los efluentes al colector los cuales son medidos teleméricamente<sup>1</sup>. En la tesis presentada por Jorge Daniel Ivars (2009) con su trabajo “vertidos industriales y

---

<sup>1</sup> Fuente: Interventor del Colector Pescara , Fernando Santos (2023)

racionalidad instrumental: el caso del canal pescara en Mendoza – Argentina”, el autor observó que:

“Entre los pequeños empresarios entrevistados la necesidad de expansión constante de la producción no parece una prioridad en su plan de negocios. Sin embargo, esta parece imperiosa entre medianos y grandes industriales. En principio, indicaría que este aspecto expansivo de la producción es más evidente en las empresas que presentan rasgos más típicamente capitalistas. Incluso al interior de estos grupos (medianas y grandes empresas), en las unidades económicas que son relativamente de mayor tamaño, este rasgo aparece más acentuado” (p 21)

Para el último antecedente, que hemos denominado problemas interjurisdiccionales, queremos exponer las idas y vueltas en cuanto a los acuerdos de una solución que viene de larga data. Es decir, luego de las reformas del estado de los años 90 se ambicionan diversos planes, que por lo general quedaron solo en discursos debido a la falta de acuerdos, leyes específicas, descentralización de las funciones sin un plan estratégico etc. Como por ejemplo en la limpieza del riachuelo que nunca se hizo, comparando ese caso con el canal Pescara vemos una gran similitud que persiste hasta el día de hoy. Es por ello que citamos a un artículo publicado por Organización Oikos Red ambiental (2005) donde a través de recopilaciones periódicas de diferentes diarios de la provincia realiza un recorrido histórico de la problemática. En ese sentido:

“Las palabras de los anuncios, ya sea de funcionarios o de técnicos participantes en el proyecto de saneamiento, se las puede llevar el viento...pero no las leyes, reglamentaciones, ordenanzas y demás legislación existente en la provincia, que determinan claramente quiénes tienen la responsabilidad de hacer cumplir las normas vigentes. Este proyecto de saneamiento dio origen a nuevas reglamentaciones y normas, ordenanzas municipales y decretos, sin embargo, la utilidad de estos instrumentos concretos se pone en tela de juicio al analizar la realidad”. Organización Oikos Red ambiental (2005)

En la presentación de los antecedentes de investigaciones analizadas, podemos inferir que los canales u otras obras artificiales realizadas tanto por el estado o por particulares como es el Canal Pescara, denotan que en su momento histórico de construcción se basan en fundamentos y objetivos muy diferentes a los que hoy requiere la población. En este marco de ideas, podemos decir que los hacedores de estas obras tenían fines específicos y situados, los cuales hacen referencia a un modelo de producción capitalista que sigue los mismos lineamientos que los actuales. Desarrollándose de esta forma diversos tipos de complejidades; jurisdiccionales, competencias y funciones estatales, normativas, ambientales, sociales, de grupos de intereses distintos, entre otros. Es por ello por lo que es importante describir y explicar desde lo micro político, para poder entender cuáles son los factores claves que impiden de alguna manera establecer soluciones a largo plazo independientemente de quienes gobiernen la provincia y el estado nacional.

Los antecedentes presentados reflejan en cierto modo la descoordinación en cuanto a las políticas ambientales. Las cuales, dependen de una gobernanza ambiental que abarque a todos los actores que gestionan y al sector que recibe directamente el servicio. Los actores interjurisdiccionales son fundamentales para fortalecer los lazos de gestión ambiental, siempre pensando en el bienestar de toda la comunidad y no resguardar intereses de otros sectores o desmedro de una política ambiental sustentable que dé soluciones concretas a tan complejo asunto ambiental como el Canal Pescara.

# Capítulo 1

## 1.1 Gobernanza Ambiental

En el presente capítulo comenzaremos a desandar un concepto central de la presente tesis y de las políticas contemporáneas referidas al medio ambiente, como lo es el de gobernanza ambiental. En primer término, haremos mención al concepto de gobernanza en el ámbito democrático, donde debe primar el diálogo y el debate centrado en los instrumentos que son acuerdos para desarrollar políticas con perspectivas de sustentabilidad. Estos hacen referencia a los procesos de gobierno y prácticas mediante las que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La gobernanza introduce una dimensión normativa, de evaluación y control al proceso de gobernar, especialmente desde la reforma constitucional de 1994 en Argentina. En este sentido, la gobernanza, siguiendo a Cristina Zurbriggen (2011), se da en tres espacios: la privatización de empresas públicas, las nuevas políticas sociales y la descentralización de funciones, las cuales llevan nuevas responsabilidades en los regímenes locales. En esta línea:

“La gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Se espera que, a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el con-senso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político” (p.40).

Debemos aclarar que esta nueva manera de gobernar inicia potencialmente desde la reforma del Estado que aspiraba a su modernización, en un Estado federal donde se delegó a las provincias varias funciones y competencias que eran propias de la nación. En donde estas últimas se tuvieron que adaptar a los cambios y adquirir responsabilidades para las cuales no estaban preparadas debido a la inmediatez de los cambios y a sabiendas de las resistencias típicas de los cambios en la administración, como nos enuncian Blutman y Felcman (2020) “las organizaciones

públicas en Argentina, y se puede extender a Latinoamérica, tienen una baja orientación hacia las personas y a los resultados y una escasa tolerancia a la incertidumbre y una alta distancia de poder entre empleados y jefes” (p. 63).

En consonancia con el párrafo anterior, queremos mencionar la descentralización de funciones tras la promulgación de la constitución de 1994 en Argentina. Con el fin de poder aclarar el nuevo concepto de gobernanza que mencionamos en la introducción, nos referimos a la descentralización de funciones, siguiendo a Gabriela Agosto (2010):

“Es necesario pensarla como un proceso que procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias, y la titularidad de ellas, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Este proceso supone la creación de un ente distinto de aquel desde el cual se transfiere la capacidad decisoria y de recursos, otorgando a los niveles subnacionales una personalidad jurídica propia y la capacidad de tomar decisiones que pueden o no ser revocadas por el nivel central” (p.84)

En este marco de ideas, la descentralización de funciones hace referencia a la capacidad de tomar decisiones por parte de los niveles subnacionales. En consonancia con lo que se refiere a gobernanza, les otorga legitimidad a la hora de implementar políticas públicas las cuales involucran a distintos actores del ámbito micro territorial como lo es la jurisdicción de objeto de estudio de la presente tesis, el canal Pablo Pescara, donde el actor principal es el Departamento General de Irrigación y, dentro de este, el órgano competente es la Inspección Desaguantes Industriales dirigida actualmente por el Interventor del Colector Pescara, Fernando Santos.

Hacer hincapié en la descentralización de funciones como instrumento de gestión, es necesario para comprender que la gobernanza por sí sola no garantiza que el cambio sea beneficioso o no, en cuanto al desarrollo de políticas públicas. La gobernanza la entendemos como la posibilidad de encontrar nuevas formas de hacer política y combinar instrumentos que posibiliten un diálogo fluido y duradero con las jurisdicciones involucradas en la gestión y los actores ligados directa e indirectamente a los efectos de las decisiones tomadas. Acorde a lo planteado, la gobernanza implica que los instrumentos normativos sean idóneos para las problemáticas actuales que atraviesa la sociedad, dependiendo del contexto y la particularidad de cada región.

En este sentido, la impronta es poner el foco del análisis en las dinámicas micro políticas que, en cada municipio involucrado, se despliegan en torno a la gobernanza del Canal. Entendemos que las características subyacentes hacen que no se pueda aplicar la misma normativa indiscriminadamente, porque puede ser más perjudicial que beneficioso si no se tienen en cuenta ciertos aspectos claves, como pueden ser la flora y la fauna de cada región. En su versión actualizada, el “Plan Ambiental de Mendoza 2016-2030 hace referencia a las Unidades de Integración Territorial (UIT) reconociendo a estas como: “Aquellas unidades estratégicas o de síntesis que parten de la identificación de un factor controlante clave o un aspecto que condiciona el resto de los factores existentes, que en el caso de Mendoza es el agua” (2022:18). De esta forma, las unidades territoriales y zonas, según nivel de desarrollo socioeconómico y representación política, permiten observar en lo micro político, social y ambiental, posibles desajustes en cuanto a las políticas públicas que se toman individualmente por cada jurisdicción. Es así como, la descentralización de funciones y el desarrollo de cada unidad territorial, sin tener una referencia de unidad entre estas, lleva de por sí ciertas disfunciones como lo es la superposición de funciones. En este caso puntual involucra a los Municipios de Maipú y Guaymallen, el Departamento General de Irrigación, las Inspecciones de Cauces y AYSAM, como gestores directos en las directivas ambientales.

Para dar un ejemplo de lo anterior, no podemos dejar de lado la capacidad que tiene el sector industrial de desestabilizar el ecosistema mediante las prácticas que se realizan para elaborar los productos dentro de sus empresas. Por lo que es necesario que exista control por parte del Estado. A menudo esto se ve entorpecido porque las reglas no son del todo claras y se acaba apostando por la responsabilidad social empresarial, que mantiene económicamente el saneamiento del Colector Pescara. En este sentido, la responsabilidad social empresarial siguiendo Armando Di Filippo (2011):

“Es la intención de crear un compromiso corporativo u organizacional que se incorpore a la misión u objetivos de la empresa a través de cada uno de sus diferentes comportamientos y acciones, y que es de naturaleza ética o moral. La intención de ese compromiso es ir más allá de las responsabilidades legales y de los niveles habituales de gestión y administración”. (p.32)

Mencionamos la responsabilidad social empresarial con la intención de demostrar que no solo lo normativo condiciona los comportamientos de los diversos actores. Porque surgen otros aspectos que no son objeto de esta tesis, pero que queremos remarcar para dar cuenta de las relaciones de tipo informales que se suceden dentro de la toma de decisiones en la gestión ambiental. En la asamblea que presenciamos pudimos observar que “son pocos los interesados en asistir a las diferentes asambleas, tanto por parte de los industriales como de los regantes. Con respecto a las decisiones, solo son parte de estas los industriales quiénes aportan monetariamente y que, además, son elegidos tres de ellos en la asamblea para controlar las cuentas, que son auditadas también por el tribunal de cuentas, dejando sin voz ni voto a diferentes actores como son los vecinos colindantes al canal, los cuales solo se manifiestan en reclamos aislados, pero no como organización”. (Asamblea Inspección Desaguantes Industriales Colector Pescara, diciembre 2023[10:15])

En consecuencia, podemos dar una primera aproximación al concepto de gobernanza ambiental. Con lo cual, nos podemos referir a que está íntimamente relacionada con los instrumentos de la democracia moderna y que busca el fortalecimiento de esta a través de la toma de decisiones en conjunto con todos los actores involucrados en la gestión ambiental. Sin embargo, las normativas o leyes vigentes no garantizan la efectividad de las políticas ambientales debido a las características puntuales de cada territorio. A sabiendas de que los conflictos entre partes en ocasiones son inevitables, la gobernanza ambiental debe proporcionar instrumentos donde lo ideológico no sea un obstáculo en la toma de decisiones, ya que es imprescindible que se ponga el foco de atención en que independientemente del color político-partidario, y que a través de un análisis profundo y a largo plazo, entre lo económico, social, territorial y técnico, entender que todos estamos en el mismo barco y de hundirse nos hundimos todos.

En esta línea, el Canal Pescara como conflicto ambiental presenta condiciones particulares, además de provocar graves consecuencias en su entorno, el problema de la contaminación enfrenta intereses de los sectores involucrados, como el industrial, que vuelcan desechos en los efluentes. El canal Pescara reúne estas condiciones que hacen a su complejidad y además de los pasivos ambientales acumulados a lo largo de los años, permite incluirlo como un conflicto ambiental del presente no resuelto y con un futuro aún incierto. En este marco de ideas, la gobernanza ambiental es adecuada para analizar esta temática, ya que están involucrados actores con intereses opuestos y es fundamental su integración para el diseño y generación de políticas

públicas sustentables. En consonancia con Alfie Cohen (2013), la gobernanza ambiental:

“Implica un análisis detallado de sectores sociales, movimientos ambientales, grupos empresariales, sindicatos y organizaciones científicas, así como de su papel en la solución de conflictos ambientales. Bajo esta óptica, se recupera la discusión sobre la teoría del Estado, sus nuevas formas de legitimidad y sus canales de expansión: la llamada “democratización de la democracia”. (p. 76)

De igual modo, es importante tener presente una adecuada perspectiva que involucre a diversos actores, sobre todo los más desfavorecidos, ya que otorgará una visión más clara de la situación y de cómo se deben establecer políticas ambientales en el presente y pensando en las generaciones futuras, dando más participación y lugar en la mesa de decisión. En ese orden, la institucionalidad es fundamental para establecer las pautas y mecanismos que se utilizarán para priorizar el tema ambiental. En esa línea, Miriam Lang (2015) sostiene que:

“El estado, como una institucionalidad específica en las sociedades actuales, materializa y condensa las relaciones de fuerza y los discursos presentes en la sociedad. Asegura, además, de una manera muy ambivalente, desde una perspectiva emancipatoria, ciertas funciones de la reproducción social, más allá de las sociedades específicas, porque vivimos en un mundo globalizado”. (p.20)

Así, darle enfoque tanto desde la gobernanza ambiental como desde la institucionalidad, permitirá apreciar una visión parcial desde la ciencia política, teniendo en cuenta el papel importante de las instituciones en la configuración de la sociedad. El contenido teórico es relevante para la configuración de políticas ambientales, ya que en este tema de investigación existen intereses económicos necesarios de una regulación estatal, que favorezca estas prácticas ya que el origen sobreviene de los países centrales. En este sentido, de acuerdo con Seoane (2012):

“La configuración de la cuestión ambiental había ya planteado la necesidad de un abordaje global y compartido sobre una problemática transfronteriza e intergubernamental. Sobre ello se ha señalado que la cuestión ambiental sirvió para plantear la

necesidad de crear un gobierno mundial en lo que puede ser considerado como un antecedente de la globalización y que en la última década refiere explícitamente a la problemática de la gobernanza ambiental”. (p. 54)

En los mecanismos de gobernanza ambiental hay factores externos, como por ejemplo lo que se denomina lobby, que en ocasiones condicionan las políticas ambientales en pos de algún interés particular. En este sentido, el lobby, siguiendo a Iván Martínez Vega: “Está caracterizado por ejercer presión directa o indirecta en los procesos de reelaboración, aplicación o interpretación de leyes, normas y reglamentos y en general de toda intervención o decisión de los poderes públicos” (2007:09). Un ejemplo de esto es lo que recabamos en la asamblea de industriales: “En la asamblea que presenciamos se observa un malestar generalizado por parte de los industriales ya que en el presupuesto anterior una gran parte de los aportes lo realizaba una gran empresa la cual al fin de cuentas decidió no seguir volcando más los efluentes al colector y rechazó la obra que le permite volcar los efluentes a través de un entubado directo al colector” (Asamblea Inspección Desaguantes Industriales Colector Pescara, Diciembre 2023[40:25])

Por ello, consideramos que es pertinente abordar esta tesis desde lo micro político, es decir las relaciones que se dan dentro de lo interjurisdiccional para observar cuales son los mecanismos formales e informales que van condicionando las diferentes prácticas. Para esta tarea es pertinente adoptar un enfoque micro político que propone Ricardo A. Gutiérrez (2018), entendiéndolo como:

“Análisis de conflictos distributivos concretos y del reconocimiento de la heterogeneidad interestatal para concentrarse en la confrontación y colaboración de actores estatales y sociales a favor y en contra de la protección ambiental y en el modo en que esas formas de interacción inciden en distintos aspectos de la política ambiental”. (p. 21)

Relevado esto último, los mecanismos de gobernanza ambiental regulan y articulan los intereses que existen entre; el estado, las personas, movimientos sociales, grupos de interés y grupos de presión. Las relaciones informales interceden en el desarrollo de las diferentes instituciones que moldean el comportamiento de los actores en la puja de los intereses particulares. Vale remarcar, como enunciamos en el capítulo de reconstrucción del caso, que los lineamientos de la modernización del estado se

ajustan a políticas a corto plazo por las diferentes crisis económicas y sociales que se han presentado. Sin embargo, no todos pueden beneficiarse de las políticas públicas establecidas y que las redes de relaciones de poder entre diferentes actores se afianzan con el correr de los años, independientemente de quien esté en el gobierno o maneja los temas ambientales.

## 1.2 Interjurisdiccionalidad

En este capítulo referido a la interjurisdiccionalidad, sostendremos que este concepto es más amplio en temas de gestión ambiental, porque en el caso de decir que se refiere solamente a las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales, nos estaríamos saltando otros niveles jerárquicos que gestionan lo público. Es decir, que un ministerio u organismo público puede ser una jurisdicción con competencias sobre algún asunto específico. Lo que trataremos de sostener es que la interjurisdiccionalidad en los temas ambientales es compleja y que no solo atañe a las diferentes escalas jerárquicas establecidas en la constitución como estado federal. Es decir, la palabra o el término interjurisdiccional como concepto analítico en asuntos ambientales involucra una serie de actores que tienen visiones distintas expuestas en lo normativo y en lo ideológico de cómo resolver las problemáticas ambientales que van surgiendo en sus jurisdicciones. En el caso que estamos analizando se nos presentan diversos actores, pero para dar un indicio de lo que queremos referenciar las dos municipalidades tanto la de Maipú y Guaymallen tienen criterios diferentes de gestión. Una de las causas es que, por ejemplo, en Maipú el departamento está compuesto de un 70% de zona rural y un 30% urbano donde a su vez están inmersas las empresas que vuelcan los efluentes al colector pescara. En Guaymallen, por el contrario, son los que reciben los efluentes de dichas empresas y donde se realiza el tratamiento de saneamiento de los diferentes fluidos y luego son entregados para riego. Debemos mencionar que el Departamento de Guaymallen tiene características diferentes a Maipú en cuanto a que el efluente recibido riega uno de los cordones verdes más importantes de Argentina ya que de la producción de vegetales dependen no solamente en consumo local sino también gran parte de las provincias que carecen de estas producciones agrícolas.

En esa línea, si hablamos de interjurisdiccionalidad podemos hacer mención del proceso de descentralización de funciones, llevado a cabo desde la reforma del estado luego de la constitución de 1994. Por ello, el sistema municipal es atravesado por si son autárquicos o autónomos o por sus características de distribución poblacional. La constitución nacional les otorga a las provincias la facultad de determinar el régimen municipal. En esta línea y siguiendo Repeto 2004:

“El sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación coexisten veinticuatro regímenes distintos (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales. La institución municipal no tiene, entonces, una forma única. En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración”. (pág.17)

Hacemos hincapié en el sistema municipal porque el caso en estudio, Canal Pescara, atraviesa los departamentos de Maipú y Guaymallen. Para dar nota de ello citamos a Gabriela Marzonetto (2021) donde describe que:

“La complejidad de los problemas sociales rara vez puede ser abordada sectorialmente; y por otro lado, que toda actuación pública implica la presencia de una decisión política y un ejercicio a nivel territorial. Esto último puede darse en el mismo nivel de gobierno, pero en general, para el caso de políticas nacionales, necesariamente implica un proceso de gestión intergubernamental y de acción intersectorial. En este sentido, ante la cada vez más creciente búsqueda de respuestas integrales a problemas sociales, resulta importante preguntarnos en qué medida en los procesos de formulación e implementación de políticas sociales se generan instancias

intergubernamentales (tanto a nivel horizontal como vertical)”.

(p.2)

Afirmándose en esto último, la interjurisdiccionalidad no solo se trata de un nivel vertical, sino también que atañe a los niveles horizontales en la gestión gubernamental. Por ello proponemos la interjurisdiccionalidad horizontal, como herramienta de gestión ambiental. En esta breve introducción al concepto de interjurisdiccionalidad tratamos de dar una primera aproximación teniendo en cuenta que puede ser un concepto controversial. Si bien tanto en la Constitución Nacional como la Provincial los lineamientos son explícitos, en lo micro territorial y político sectorial emerge un entramado complejo, sobre todo en la gestión ambiental, ya que conviven distintos organismos con diferentes competencias sobre un mismo sector y que a la hora de deslindar responsabilidades o de encarar un proyecto conjunto, se necesita de la voluntad política y una normativa que integre todos los actores para darle legitimidad y equidad a las responsabilidades a todos los involucrados.

El sistema federal argentino es una forma de organización política y territorial donde los Estados provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común (Gobierno Nacional)<sup>2</sup>. Apoyándonos en nuestra Constitución Nacional y Provincial podemos entender que la distribución de funciones y competencias están bien delineados a través de estos artículos que exponemos a continuación:

Constitución Nacional: Art. 1º. La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución. Art 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria 123º, consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En lo referido al régimen Provincial y Municipal, dentro de la constitución de la provincia de Mendoza los siguientes artículos describen las competencias y facultades que atañen a los municipios. Constitución provincial: Art. 197 - La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo. Art. 199 - La Ley Orgánica de las Municipalidades,

---

<sup>2</sup> Fuente: Casa Rosada Presidencia en : <https://www.casariosada.gob.ar/nuestro-pais/organizacion>

deslindar las atribuciones y de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales. En la ley orgánica de municipios en el artículo 4º - los límites del respectivo departamento serán los de la jurisdicción municipal, correspondiendo a la legislatura su fijación definitiva o resolverlos en caso de conflicto, esto enmarca de alguna manera la jurisdicción y sus alcances y la implicación municipal en el mejoramiento de la calidad ambiental como competencias modernas. Con esta breve referencia y a modo de enmarcar el concepto de interjurisdiccional vertical podemos visualizar que dentro del marco normativo nacional provincial y carta orgánica de municipios están bien delineados las facultades y competencias, tanto delegadas como concurrentes que son acordes con el sistema federal vigente.

En esta línea, nos parece pertinente afirmar que en el sistema federal argentino coexisten dos fuerzas combinadas, esenciales para el debido funcionamiento y distribución de competencias, una fuerza centrípeta y otra centrífuga. Para ello citamos a Víctor Bazán (2013) donde enuncia que:

“La primera fuerza, la centrípeta va desde la periferia hacia el centro supone la existencia de una unidad en el estado nacional argentino el cual es soberano. Y en cuanto a la fuerza centrífuga hace referencia del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias que son autónomas. Y agrega que “el esquema federal implica unidad dentro de la diversidad, funcionando los principios de autonomía y de participación” (p.240).

Creemos que estas dos dinámicas del sistema federal argentino “centrípeta y centrífuga”, de alguna forma dan cuenta de la complejidad y el entramado institucional que se da a través de la descentralización de funciones, tanto desde el Estado nacional a las provincias como a los diferentes municipios. Sin embargo, como afirmamos precedentemente, este entramado institucional complejo, trae aparejado que las diferentes jurisdicciones, entes descentralizados, municipios no sean del mismo color político y por lo tanto no tienen la misma visión en la gestión ambiental. Claro ejemplo de esto, es que por ejemplo el Municipio de Maipú es gobernado desde hace un largo periodo, por el Partido Justicialista y el Municipio de Guaymallen por el Partido Radical.

Siguiendo con lo precedente, en la entrevista realizada al referente de Ambiente de Maipú nos hizo una descripción de lo que sucede con las jurisdicciones, nos expuso que “existen límites administrativos que son característicos de cada municipio debido al tipo de Unidades Territoriales y porque son autónomos. Sin embargo, dependen de los entes fiscalizadores y reguladores (EPAS, Irrigación, Hidráulica) los cuales tienen sus propias normativas, y las leyes ambientales que rigen en la provincia. O sea, no se podría unificar en una sola normativa general ya que cada municipio posee características diferentes, pero deben adecuarse a ciertos parámetros, pero aquí recalca lo de unidades territoriales, ya que, si bien puede existir una normativa ambiental, cada departamento es distinto a otro en sus características de territorial, social, económica, flora y fauna” (Referente de Ambiente, Municipio de Maipú, diciembre 2023. Entrevista personal [30:05])

Qué queremos decir con esto, que en lo territorial y en lo normativo coexisten estas dos fuerzas (centrípeta y centrífuga) y coincidimos con el autor en cuanto a que los principios de autonomía y participación están garantizados. Sin embargo, no coincidimos en que sea tan lineal, porque los actores pueden apuntar a otros objetivos de gestión opuestos, entonces está llamada fuerza centrípeta referenciando la unidad, invisibiliza lo que realmente ocurre en lo micro político y esto en desmedro de la gestión ambiental y puede ser un indicio de él porque cuesta tanto darle una solución definitiva a la problemática ambiental que sucede en el Canal Pescara.

### 1.2.1 Interjurisdiccionalidad Horizontal

En el capítulo precedente expusimos como marco referencial la descentralización de funciones desde el estado nacional al provincial y de este al régimen municipal. En este sentido, queremos sostener el concepto de interjurisdiccional horizontal, es decir los diferentes entes que gestionan el denominado Canal Pescara poseen competencias específicas y no solamente lo hacen desde lo administrativo. Los cuales disponen de instrumentos democráticos como lo es la elección de autoridades de inspección de cauces, dictar su propio presupuesto, reglas vinculantes que atañen por ejemplo a los industriales que vuelcan los efluentes al canal, aportes desde la municipalidad de Maipú y Guaymallen con dos técnicos que inspeccionan. Si bien entendemos que el Departamento General de Irrigación es el actor central que

designa los lineamientos a seguir en cuanto a la gestión, inferimos que cada organismo que interviene en las tareas de saneamiento, mejoras en infraestructura, limpieza del cauce, protección de flora y fauna autóctona y no autóctona, no solo atañe a una sola jurisdicción, debido a que el Canal Pescara transcurre por dos departamentos. A la vez existen las fincas que dependen del recurso hídrico para el riego, administradas autárquicamente por los inspectores de cauces, elegidos por los regantes y encargados de distribuir el efluente.

Es así como, los diferentes mecanismos de coordinación interjurisdiccional que se puedan dar a través de diferentes leyes o decretos son imprescindibles para llevar a cabo políticas ambientales diseñadas desde el régimen democrático vigente, porque involucran a diversos actores y organismos. En este sentido, para que la capacidad en la gestión tenga llegada a todos los sectores es necesaria una coordinación activa. Rey Vásquez (2013) señala que los actores interjurisdiccionales son aquellos que integran los distintos niveles de gobierno, es decir nivel nacional, provincial y municipal. Además en relación al nivel provincial se dan relaciones interadministrativas es decir pertenecientes a un mismo nivel de gobierno. En esta misma línea, el autor se refiere a la articulación entre nivel provincial, nacional, municipal y entes descentralizados. En consecuencia, “que lo que hace cada jurisdicción y el modo en que las jurisdicciones interactúan entre sí no depende sólo de las reglas formales sino también de los intereses, objetivos y estrategias de los funcionarios involucrados” (Guillermo V. Alonso, Ricardo A. Gutiérrez y María Gabriela Merlinsky (2016, p.487). Esta coordinación también depara en la capacidad estatal que van a tener las políticas públicas ambientales, por lo tanto, el principal desafío para la construcción de capacidad de gestión deviene en mayor o menor éxito en el desarrollo de una adecuada articulación interjurisdiccional.

Para finalizar, afirmamos que la interjurisdiccionalidad horizontal es una herramienta de gestión teniendo en cuenta todo lo expuesto. Para ello, el argumento central es que una política pública y sobre todo en lo ambiental requiere de esfuerzos conjuntos que encuentran una multiplicidad de puntos de vista y capacidad de gestión. Es así que coincidimos con Fabián Repeto y Juan Pablo Fernández (2012) en cuanto a la definición de política pública que ellos proponen:

“Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente

deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa”.

(p.14)

Habiendo hecho un análisis de los diferentes conceptos y entrevistas a diferentes funcionarios, cuando nos referimos a interjurisdiccionalidad horizontal podemos decir que es la capacidad de entes estatales y no estatales de coordinar acciones entre sí dentro de un mismo nivel de gobierno, los cuales poseen competencias específicas otorgadas a través de una constitución, leyes o decretos y coexisten, dentro de un régimen democrático dinámico, con reglas que se adaptan a las necesidades y características de cada sector, población, territorio, flora, fauna. Teniendo en cuenta una visión disímil en cuanto a la gestión y la ideología política de los actores que colaboran en políticas públicas a través de instrumentos democráticos, como por ejemplo el convenio marco o convenios específicos, que confluyen y que se adaptan en lo micro político, los cuales poseen características autóctonas y que comprometen a las partes a funcionar en unidad.

En la figura número 1 pueden observarse los diferentes elementos que influyen en las relaciones interjurisdiccionales.

**Figura N° 1: Elementos que influyen en las relaciones interjurisdiccionales.**



Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 2

### 2.1 Marco político-institucional Nacional

El presente marco político- institucional se encuentra atravesado por diversas normas provinciales y nacionales, así como también acuerdos internacionales, jurisdicciones, entes descentralizados, reglamentaciones provinciales y municipales que influyen sustancialmente en el desarrollo económico-social y en los distintos niveles interjurisdiccionales en torno al canal Pablo Escara. Para comenzar, es necesario mencionar que desde 1994, luego de la reforma constitucional de nuestra Carta Magna, sucedió un giro copernicano en lo que refiere al cuidado del ambiente. Por un lado, se reconoció la potestad de las provincias sobre los recursos naturales que se encontraban dentro de su territorio. Por otro lado, también las provincias aceptaron delegar en la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las cuales son exigibles a lo largo y ancho del país, y se reservaron la competencia de complementar dichas normas con otras que no pueden ser inferiores en su nivel de exigencia que las establecidas por la Nación. En esta línea, citando los siguientes artículos de la Constitución Nacional ´podemos dar cuenta de esto dicho:

Art. 41. Cláusula Ambiental. Reconoce explícitamente el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano y equilibrado y la obligación de protegerlo y preservarlo para las generaciones actuales y las futuras. En el párrafo tercero establece un nuevo esquema de distribución de competencias, otorgándole a la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, en todo lo demás, las provincias mantienen las atribuciones otorgadas por el sistema de gobierno representativo, republicano y federal. Art. 121. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Art. 124. Explicita que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Así mismo, el Congreso Nacional en el año 2002, sanciona la Ley N° 25.675, conocida como Ley General del Ambiente (LGA), estableciendo así los lineamientos e institutos principales de la política ambiental Argentina. También establece los presupuestos mínimos para el logro de

una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Ley 27.621/21. Ley para la implementación de la Educación Ambiental Integral tiene por objeto establecer el derecho a la educación ambiental integral como una política pública nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional y de acuerdo con lo establecido en el artículo 8º de la Ley General del Ambiente, 25.675; el artículo 89 de la Ley de Educación Nacional, 26.206; y otras leyes vinculadas tales como Ley Régimen de Gestión Ambiental del Agua, 25.688; Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios, 25.916; Ley de Bosques Nativos, 26.331; Ley de Glaciares, 26.639; Ley de Manejo del Fuego, 26.815; y los tratados y acuerdos internacionales en la materia. Le siguió la sanción de la Ley Nº 25.831, de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA), la cual establece los presupuestos mínimos de protección ambiental, garantizando a su vez el libre acceso a la información que posea el Estado al respecto de este tema, siendo aplicable a todo el ámbito nacional, provincial y municipal como también a entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, ya sean públicas, privadas o de carácter mixto.

## 2.2 Legislación y tratados Internacionales

Convención sobre Cambio Climático – Argentina Ley 24.295/93 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es el marco multilateral de implementación de los esfuerzos internacionales para enfrentar los desafíos del cambio climático. Desde su adopción en 1992 hasta hoy, se han desarrollado sucesivas reuniones de la Conferencia de las Partes (COP), donde se han establecido obligaciones y responsabilidades de los países de la CMNUCC. Convención sobre Desertificación - Ley 24.701/96: Argentina aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, cuyo objetivo es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en un enfoque integrado para contribuir al logro del desarrollo sostenible.

La Ley 27566, Acuerdo de Escazú actúa de manera preponderante en lo que a mecanismos se refiere, ya que tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Siguiendo con relación al presente trabajo y el enfoque de gobernanza ambiental, los mecanismos de integración en la mesa de negociaciones y la debida información a los actores involucrados en la situación del canal Pescara todavía está lejos de ser como marcan los tratados internacionales o leyes del ámbito local, esto es debido a que hay muchos intereses en juego y la dirigencia política local no lo ha considerado como prioridad en su agenda. A su vez, se puede sostener que los mecanismos de participación institucionalidad no poseen un valor determinante a la hora de tomar decisiones, como es el caso de las audiencias públicas. Resultan ser los movimientos y organizaciones ambientalistas quienes suelen poner en el tapete de la discusión pública estas problemáticas, como sucedió en diciembre de 2019 cuando el Gobierno de la Provincia de Mendoza impulsó la modificación de la Ley Provincial N° 77222. Quedó en evidencia que las audiencias públicas no tienen incidencia en la toma de decisiones, por lo contrario, lo poseen más los movimientos ambientalistas o la manifestación de las personas como ocurrió con la 7722 (Infobae, 2019).

## 2.3 Marco Institucional y normativo respecto al nivel provincial

Ley de Aguas de 1.884 la cual fija los aspectos básicos referidos al ámbito de aplicación y competencias. Establece normas de carácter general y práctico como las relativas al procedimiento de recaudación, la aprobación de las obras hídricas particulares, la obligatoriedad de licitar las obras hídricas públicas, entre otras. El

Departamento General de Irrigación se constituye por mandato constitucional (Art. 188 CP) el único Administrador del Recurso Hídrico Provincial, entendiendo con exclusividad en todos los asuntos referidos a la temática hídrica que no sean de competencia de la justicia ordinaria. La Autoridad Superior del Agua en Mendoza es el Departamento General de Irrigación, conformado a partir de la Ley de Aguas de 1884 y consolidado con las posteriores Constituciones de 1894, 1900 y 1916. El art. 188 de la Constitución Provincial vigente, lo inviste con competencias exclusivas para todo asunto que refiere a la administración hídrica. A su vez, dicha norma regula el régimen de designación de sus autoridades, garantizando su inamovilidad en tanto dure su buena conducta. Concordantemente con estas normas que garantizan la independencia técnico-política del organismo, el art. 196 CP le brinda potestades tributarias mediante la facultad de establecer su propio presupuesto.

Ley 5.961/93. Ley General de Ambiente: Su objetivo es la preservación del ambiente en todo el territorio de la provincia de Mendoza, a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, siendo sus normas de orden público. Para ello crea el Consejo del Ambiente y define el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para obras y proyectos en todo el territorio provincial. Este procedimiento queda reglamentado entre otros por Decr. 2109/94, Decr. 809/2013. En esta línea, la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial posee la competencia de “planificar, gestionar y ejecutar las políticas tendientes a promover un uso y explotación de la tierra y de los recursos naturales de Mendoza con una función social y sustentable en términos ambientales” (Gobierno de Mendoza, 2022). Se destaca el rol que debe tener el Estado en cuanto al control y regulador de estas temáticas, pero existen ciertas incongruencias. Este resulta ser el caso de las Evaluaciones de Impacto Ambiental que deberían presentarse cuando se pretende llevar a cabo un proyecto de utilización de los recursos naturales. Sin embargo, existe una excepción a la norma, el Decreto Provincial N° 2.109/94, el cual contempla la posibilidad de eludir el procedimiento completo de la Manifestación General de Impacto Ambiental establecido en la Ley 5961. En este sentido, se observa que las distintas leyes se superponen, contradicen y generan confusiones unas con otras. Por ejemplo, existe la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo mientras que la Municipalidad de Guaymallen, a través de su Honorable Concejo Deliberante, aprueba una Ordenanza sobre blanqueamiento territorial (Ordenanza 8442/2017) cuando miles de viviendas (la mayoría clandestinas), ya han sido edificadas sin ningún control y que

hoy son un gran problema debido a la falta de planeación urbana, y por lo que denota la ordenanza es con fines recaudatorios más que de prevención ambiental.

## 2.4 Superposiciones de funciones

En cuanto a las superposiciones de funciones, ahora confluyen dos entes, el Departamento General de Irrigación y el Ente Provincial del Agua y Saneamiento, que presentan competencias sobre el vertido de los desechos y el control de los efluentes cloacales. Esto conlleva a surgir problemas en el saneamiento adecuado de los efluentes volcados en el Canal Pescara, por lo que no se lleva correctamente el poder policial en cuanto al control hídrico. En este sentido, se observa que la cantidad no hace necesariamente a la calidad, y que descentralizar funciones sin una planificación adecuada influye notablemente a la hora de llevar a la práctica las funciones correspondientes. Así es como se pierde fuerza y capacidad estatal a la hora de solucionar los efectos ambientales debido a la descoordinación. Debido a estos inconvenientes, resulta ineficiente la gestión hídrica realizada con respecto al riego de la zona agrícola del cordón verde metropolitano, registrando niveles de contaminación que van más allá de lo permitido.

Para dar cuenta de esta superposición de funciones, en la asamblea a la que nos invitó el Interventor del Colector Pescara. En el inicio de esta, surge un comentario de un industrial el cual aduce que colindante a su establecimiento hay un salón de eventos el cual no realiza los tratados correspondientes de los efluentes los cuales emanan un olor pestilente y estos son volcados directamente al sistema cloacal. Aquí surge la competencia del municipio en cuanto a la habilitación y con AYSAM porque si se puede volcar al sistema cloacal. Si bien este es un sistema más costoso porque es controlado semanalmente, se utiliza este sistema porque los eventos son por cortas temporadas o aisladamente, contrarios a lo que es una industria que trabaja todo el año. Aquí podemos observar una superposición de competencias que sin dudas perjudican a una gestión centralizada por parte de Irrigación y la Inspección Desaguantes Industriales, provocando malestar en los aportantes ya que también otros industriales comentaron situaciones similares. (Asamblea Inspección Desaguantes Industriales Colector Pescara, diciembre 2023[03:21])

Con todo este recorrido realizado por las distintas normativas tanto locales como de carácter internacional, también los diferentes entes y niveles de gobierno involucrados en la gestión del Canal Pescara, el concepto de interjurisdiccionalidad tiene un rol preponderante a la hora de la toma de decisiones y de cómo el marco normativo condiciona las acciones de los actores involucrados. Sin embargo, es importante remarcar que el concepto utilizado sobre interjurisdiccionalidad horizontal nos devela que las normas existentes no tienen en cuenta las relaciones que se dan en lo micro político y que la superposición de funciones trae aparejada descoordinación en cuanto a la gestión y de poner reglas claras para todos los actores involucrados.

## 2.5 Convenio Marco y Convenio Específico

En el presente apartado nos enfocaremos en describir y ejemplificar que es un convenio marco y que es un convenio específico. Los convenios marcos son mecanismos de gobernanza que otorgan legitimidad y cooperación entre los distintos actores con el propósito de llevar adelante políticas públicas, que tengan constancia en el tiempo y desarrollar mecanismos formales e informales para una adecuada gestión. Para empezar a desandar estos conceptos es necesario definir qué es un convenio en la administración pública. Según Santos Rodríguez, (2009:06):

“El convenio de la administración son dos voluntades que, si bien convergen en un solo fin y existe un acuerdo entre ellas, las mismas permanecen independientes y es posible separarlas para efectos de su valoración y juzgamiento” y agrega que “las necesidades que se pretenden satisfacer por las partes son idénticas y coinciden con el interés general”.

Con esto expuesto, podemos seguir adelante con la descripción de convenio marco y convenio específico. En la gestión del Canal Pescara están involucradas distintas instituciones gubernamentales y civiles, que buscan un bien común que es el saneamiento de los efluentes provenientes de industrias y aguas pluvio-aluvionales para su uso en el riego de las fincas. También en la mantención y adecuación de infraestructura adecuada dicha función. Con respecto a convenio marco y convenio específico vamos a citar el manual de convenio elaborado por la abogada María

Fernanda Cocco de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. La cual nos expone que:

“En primer lugar se plantea una diferenciación entre aquellos convenios que se denominan “marco” y aquellos convenios denominados “específicos”. La distinción se da por tres aspectos: 1- por la finalidad, 2- por las obligaciones que se asumen y 3- por el régimen legal aplicable. La finalidad: estaremos frente a un convenio marco siempre que la finalidad que persiga sea la de establecer vínculos o relaciones de carácter institucional y permanente, que facilite la concreción de acciones concretas mediante la suscripción de convenios específicos. Por su parte, estaremos en presencia de convenios específicos toda vez que el objeto primordial del acuerdo sea el de ejecutar, implementar, desarrollar, etc. una acción o actividad concreta, precisa y determinada. Por las obligaciones que se asumen: en los convenios marco no se asumen ni obligaciones de hacer ni económicas en forma directa; en los convenios específicos se asumen obligaciones de esta naturaleza de manera directa y clara”. (pag.1)

En este sentido, como ejemplificación y evocando el estudio del Canal Pescara, describiremos el Convenio Marco actual que se renueva automáticamente cada año desde 2008 y un convenio específico de mejoras del canal. En primer término, el convenio marco firmado es entre: el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza, el Departamento General de Irrigación, Municipio del Departamento de Maipú, Municipio del Departamento de Guaymallen y la Inspección Desaguantes Industriales del Colector Pescara. Este convenio produce efectos jurídicos entre las partes firmantes y se comprometen sobre todo a supervisar que los niveles de contaminación de los efluentes sean los permitidos para riego. En esta línea, dicha función se realiza a través de la intervención del Ministerio de Medio Ambiente apoyando con un técnico de planta permanente y el costo de la energía utilizada para los diferentes pozos de agua potable que se utilizan para el saneamiento de los efluentes. El Municipio de Guaymallen con dos técnicos, el Municipio de Maipú un técnico y el Departamento General de Irrigación los diferentes técnicos, personal propio, la movilidad y maquinaria vial para las diferentes tareas que se requieran.

Con respecto al convenio específico el Instituto Nacional del Agua y el Municipio de Guaymallen, a través de Convenio Marco y Convenio Específico se distribuyeron tareas de elaboración conjuntas para el relevamiento Plan altimétrico del tramo del canal Pescara que va al norte desde descarga/vuelco en Canal Cacique Guaymallen hasta casa de Inspección Desaguantes Industriales Colector Pescara. En trabajo conjunto con Instituciones Provinciales con jurisdicción en el Canal Pescara y al Municipio de Maipú. El INA a través de la Subgerencia Centro Regional del Litoral – SCRL, efectivizó relevamiento GPS y con vuelo, que permitieron verificar los puntos de niveles y a través de la Subgerencia Centro Regional Andino – SCRA efectivizar Proyecto para evaluación y certificación de no objeción por parte de cada Organismo e Institución Provincial y Nacional que correspondiere. El Municipio de Guaymallen en paralelo concretó el Estudio de Impacto Ambiental cumpliendo con parámetros de la Ley, contando con los Informes sectoriales se consiguió la no objeción de los distintos entes, por Resolución N° 342 de la Unidad de Evaluaciones Ambientales de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial Provincial, Declara que la Municipalidad de Guaymallen, ha dado cumplimiento al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto de la obra denominada: “Sistema Integral Pescara. La primera etapa es realizar Obras de Drenaje Urbano y Distribución Hídrica. (Referente del INA, Vicente Abbate, diciembre 2023. Entrevista personal [10:17])

La descripción de lo expuesto nos lleva a seguir los tres parámetros que definen el convenio marco y el convenio específico para poder realizar un breve análisis. Es decir: Por la finalidad, por las obligaciones que se asumen y por el régimen legal aplicable. En cuanto a la finalidad podemos decir que es el saneamiento de los efluentes y las mejoras en la infraestructura del canal Pescara para un mejor funcionamiento de los drenajes. En cuanto a las obligaciones que se asumen, son claras las funciones que están distribuidas entre los entes firmantes, como son los aportes de técnicos para la supervisión. En cuanto al régimen legal aplicable, estamos hablando de convenios suscritos donde, por ejemplo, en el convenio específico las partes firmantes están obligadas a realizar los aportes correspondientes para las obras y, en el convenio marco, que se renueva automáticamente todos los años, el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas aporta el valor correspondiente de la energía eléctrica utilizada para los pozos de agua potable.

## 2.6 Análisis normativo

En este apartado haremos un breve análisis del marco normativo expuesto, ya que las leyes, normas, decretos están presentes en cada acción que realizan las instituciones. Pero, al no existir un control efectivo de estas, se hacen relaciones informales entre los diferentes niveles de gobierno. Igualmente, es necesario destacar y anticipar que no necesariamente las relaciones de tipo informal pueden ser una herramienta perjudicial, ya que en varias circunstancias las urgencias requieren de decisiones inmediatas y en ocasiones el trabajo en conjunto puede solucionar lo inmediato. Lo contradictorio si se quiere, es que al no haber un horizonte certero en cuanto a las políticas ambientales y que cada jurisdicción solucione sus asuntos de manera individual, no da soluciones a largo plazo y se producen pasivos ambientales que se van acumulando. Esto es ocasionado porque los tiempos en la aplicación de las normativas en las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno son disímiles. En consecuencia, los mecanismos jurídicos permiten ejercer el poder y la potestad de decisiones que les otorgan las leyes, decretos y ordenanzas en el caso municipal, debido a la autonomía o semi autonomía otorgada por la Constitución Provincial.

Otro tema no menor, y que por lo general la población no tiene noción, es el de las responsabilidades de los diferentes entes que gestionan en este caso el canal Pablo Pescara ante cualquier tipo de evento que perjudique a un civil. Qué queremos decir con esto, que en caso de por ejemplo enfermedad por contaminación, siguiendo los distintos relatos de los funcionarios en las entrevistas, se torna muy complejo establecer las responsabilidades debido a la cantidad de competencias que poseen cada uno de los entes y que por ejemplo a la hora de la limpieza del canal eso es competencia exclusiva de Irrigación. Pero que a la misma vez el canal atraviesa Maipú y Guaymallen donde también se desecha basura a los cauces o que un camión atmosférico clandestinamente pueda llegar a volcar esos fluidos al canal. La pregunta que queda como incógnita es precisamente ¿quién o quiénes se hacen cargo? La respuesta de los funcionarios fue que existen carteles que prohíben bañarse en el canal y la pregunta es: si las entidades, a través de sus funcionarios en representación del estado, gestionan lo público y dan seguridad a la población ante el peligroso cauce en varias fases. Cómo prevenir que un niño que no sabe leer un cartel que le marca peligro se meta al canal. La respuesta fue, que es culpa de los padres, pero nos preguntamos ¿no será también responsabilidad de los organismos que llevan décadas

sin darle una solución definitiva a tan complejo problema ambiental? Entonces si no hay responsabilidades certeras quiere decir que tampoco hay gestión ambiental, solo sería una gestión administrativa, despreocupada por el entorno que lo rodea sin tener en cuenta los efectos a mediano y largo plazo de una gestión que no encuentra un rumbo certero aunando esfuerzo y responsabilidades como lo marca la gobernanza ambiental.

## Capítulo 3

### Reconstrucción del caso, mecanismos de gobernanza ambiental y actores interjurisdiccionales

#### 3.1 Reconstrucción del caso

Durante el gobierno de Tomas Godoy Cruz en el año 1821 el hacendado Pedro Molina inició por su cuenta la construcción del canal Chachingo derivando las aguas del margen izquierdo del Río Mendoza.<sup>3</sup> Un tiempo después, Pablo Pescara<sup>4</sup> promueve esta misma idea e inicia la obra del canal derivado también del Río Mendoza, esta obra como muchas otras fueron esfuerzos personales y de agricultores, con nula presencia del estado típico en el siglo IXX<sup>5</sup>. En este periodo, surge un cambio de paradigma crucial, en donde el llamado proceso capitalista irrumpe en estas latitudes y las visiones de los hacendados eran y es, de carácter comercial, sustituyendo un modelo por así decirlo de identificación con la tierra, la naturaleza, con casi nula intervención del hombre y esa propensión de arrasarse con todo a su paso en pos de la modernización.

En lo que se refiere a la etapa contemporánea que estamos analizando, observamos que en el transcurso de los años 90 con el tema de la modernización del estado Nacional varias empresas se han instaurado en los márgenes del canal Pescara las cuales provocan grandes desmanes ambientales<sup>6</sup>, en detrimento de las áreas de cultivos en Guaymallen y Lavalle. Para ello, se decidió un plan de saneamiento, el cual consistía en entubar todo el trayecto que recorre las grandes industrias ubicadas en el departamento de Maipú, con el afán de poder controlar el saneamiento, quedando bajo

---

<sup>3</sup> Es interesante destacar que este aprovechamiento hídrico, que se potencia o se intensifica a partir de mediados del siglo XVII, es el resultado de la transformación o cambio de un modelo de subsistencia por uno comercial. Esta situación fue la determinante de la rápida toma de posesión de un extenso territorio en donde se encontraba agua en cantidad y calidad necesarias para el establecimiento de grandes estancias ganaderas y en donde además, en las tierras llanas, se cultivaban los granos, en especial el trigo y el maíz. La gran producción de granos y de carne determina que a fines del siglo XVIII y principios del XIX se comienzan a asentar en la Provincia los molinos harineros para la transformación de los granos en harinas.

<sup>4</sup> Pablo Pescara nació aproximadamente en 1762 porque se deduce que ese fue el año de su nacimiento, dado que en su acta de defunción se anotó que había muerto con 61 años, ello acorde con el hecho de que sus padres se casaran en 1760.

<sup>5</sup> Fuente: Raúl Silanes. La historia del riego en la provincia de Mendoza. En: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cges-  
infid.mendoza.edu.ar/sitio/upload/Historia\\_del\\_Riego\\_Mendoza.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cges-<br/>infid.mendoza.edu.ar/sitio/upload/Historia_del_Riego_Mendoza.pdf)

<sup>6</sup> Fuente: Eco portal en: [https://www.ecoportal.net/temas-especiales/contaminacion/el\\_saneamiento\\_del\\_canal\\_pescara/](https://www.ecoportal.net/temas-especiales/contaminacion/el_saneamiento_del_canal_pescara/)

control del Departamento General de Irrigación. En este sentido, en el denominado oasis Norte, la problemática de los cauces reúne la competencia de distintos organismos del Estado. La administración y mantenimiento de la red de canales de riego le corresponde al Departamento General de Irrigación, ente autónomo del gobierno provincial, la construcción de nuevas obras le corresponde al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y la salubridad pública es competencia de los Municipios.

Siguiendo con la línea de modernización del estado y de las zonas urbanas del gran Mendoza, otro factor que surgió es el inmobiliario. En este sentido, las quejas de vecinos<sup>7</sup> que hoy habitan los márgenes del canal se encuentran en desventaja por las relaciones de poder preexistentes desarrolladas desde la construcción del Canal Pescara hasta la actualidad. Debido a esto último dicho, las externalidades que van surgiendo son diversos, debido a los actores que se van sumando en las cadenas de producción y las relaciones de tipo comercial que no quieren ver afectados su interés. Así mismo, consideramos importante ordenamiento territorial en torno al canal Pablo Pescara, el mismo resulta un factor determinante en lo social y económico, ya que el déficit habitacional que ha ido creciendo en el Gran Mendoza (Montivero, 2020) ha hecho que la mancha urbana se desplace hacia el sector este, donde está instaurado el conocido “Cordón Verde”. Allí es donde se encuentra el principal sector agricultor del Oasis Norte que es parte del sostén económico actual. Así mismo, los fraccionamientos sucesivos sin regularizar, carentes de infraestructura social básica rompen la continuidad del espacio rural y su infraestructura. De este modo siguiendo a Massiris (2008):

“La gestión territorial involucra un conjunto de actividades que realizan actores públicos y privados orientados a ordenar y /o desarrollar el territorio. Las acciones tienen que ver con la promulgación de regulaciones legales, la implementación de planes territoriales o sectoriales con incidencia territorial, financiación de actividades, entre otros. [...] la orientación y regulación de la localización y espacialidad de los asentamientos, actividades productivas, infraestructuras y equipamientos colectivos, aunado a acciones de conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de

---

<sup>7</sup> Fuente: Mendo Voz diario digital en: <https://www.mendovoz.com/maipu/reclamos/2018/1/12/quejas-estado-canal-pescara-30716.html>

recursos naturales, prevención de desastres y conservación de patrimonio cultural” (p.24)

El caso del Canal Pescara se ha analizado mayormente desde lo ambiental. Esta propuesta, como enunciamos anteriormente es desde la Ciencia Política. No es sencillo recopilar información publicada por otros profesionales de nuestra disciplina, ya que nuestro análisis se extiende a lo jurisdiccional y la descripción de los mecanismos de gobernanza ambiental. En esta línea, la tarea fue recoger información desde los archivos de la Biblioteca San Martín, es decir recortes de diario en papel porque no existen archivos en formatos digitales, los cuales caracterizamos con la sigla R.N (recortes de noticias). También acudimos a un informe de la revista Oikos Red Ambiental, donde en el año 2004 se publicó este documento que describe la situación de ese período haciendo un recorrido de las diferentes gestiones y a algunas noticias de otros diarios digitales y portales gubernamentales. A continuación, exponemos un resumen de lo recuperado por las fuentes descritas, para tener una aproximación parcial y situada que, de testimonio de la gestión del denominado Canal Pescara, desde la reforma del estado que buscaba descentralizar funciones y facultades en el año 1996.

### 3.1.2 Identificación del corpus documental relativo a escritos sobre el Canal Pescara

A continuación, se presentan los documentos encontrados que han tratado el tema del Canal Pescara. Los mismos se basan en recortes de noticias del Diario Los Andes, recogidos en la Biblioteca General San Martín de Mendoza, como también de aportes de OIKOS RED AMBIENTAL y otras fuentes.

- 07-12-96 “Del Pescara mucho se ha dicho, pero poco se ha hecho” para descontaminar. Esta afirmación corresponde al concejal de Guaymallen Ángel Villanueva autor de una resolución por la que pide a Lafalla medidas urgentes para solucionar el tema de la alta contaminación del cauce en cuestión. (R.N-Diario Los Andes)

- 28-02-98- Sancho pide 10 millones para sanear el Pescara; según un informe son 60 las industrias que vierten sus desechos al cauce. La solución sería la construcción de plantas individuales de tratamiento primario en las empresas. (R.N-Diario Los Andes)
- 01-08-98: El Pescara, “solución en papeles, pero sigue la contaminación.” En diciembre comenzarán las obras”. Los efluentes que toma Maipú provenientes de un centenar de empresas llevan anualmente a las colonias Sánchez y Molina unos 7.500.000 kilogramos de sales a los cultivos. Pese a conocerse todos los efectos y de haberse realizado estudios de todo tipo durante distintas administraciones, la solución no llega. Las cifras de contaminación se conocen y las posibles soluciones también. Solo resta apurar la decisión política. (R.N-Diario Los Andes)
- 19-11-98 - Finalmente el Gobierno iniciará las obras de saneamiento del Colector Pescara. En noviembre de 1998 se llama a la licitación Pública Nacional para la primera etapa del saneamiento del colector Pescara, financiada por el fondo Fiduciario de Obras Públicas. (R.N-Diario Los Andes)
- 18-12-98. Alta contaminación en cauces de Guaymallen. De acuerdo con un estudio realizado por el Departamento General de Irrigación la contaminación alcanza un 60% provocado en gran parte por envases de gaseosas que desaprensivamente arroja la gente (R.N-Diario Los Andes)
- 11-07-99 Prometen iniciar en agosto el saneamiento del pescara. Las obras se adjudicarían en los próximos días. (R.N-Diario Los Andes)
- 13-10-99 Entuban los efluentes del Pescara: el Gobernador Arturo Lafalla dejó inauguradas las tareas de saneamiento, que serán ejecutadas en los próximos 9 meses (R.N-Diario Los Andes)
- 29-11-99: Está cerca la solución para el canal pescara: los efluentes volcados al canal irían por cañerías subterráneas. “El trabajo de saneamiento del canal Pescara ha marchado más rápido de lo que se tenía previsto. Si se sigue el ritmo actual, la obra podría terminar en julio del 2000. (R.N-Diario Los Andes)
- Enero 2001: por resolución de irrigación se crea la inspección de cauces desaguantes industriales colector pescara-(R.N-Diario Los Andes)
- 17-11-2002- Ya casi termina otro año y el Canal Pescara sigue igual. Está muy contaminado y los olores que despide son insoportables. Y a esto se agregan los derrumbes que se presentan en varios puntos a lo largo de sus 15 kilómetros de

recorrido. Varios pobladores temen que sus propiedades se vean afectadas por socavones debido a la erosión que produce el cauce. Mientras tanto, la gente que vive en las cercanías de este colector aluvional que recorre zonas de Maipú, Guaymallen y culmina en Lavalle, aún espera el tan esperado saneamiento del Pescara, pendiente desde hace más de 40 años. (R.N-Diario Los Andes)

- Año 2002. Las obras se detuvieron, según explican los responsables, debido a la crisis económica que atravesaba el país. Al respecto, la Ing. Teresa Rauek dice: “El Estado empieza a pensar en la posibilidad de encarar la obra común, no la individual dentro de cada planta, la común. Y empieza a mirar eso con cariño, pero viene el tema del “efecto caipiriña” que dejó a la provincia en bastante mala situación para hacerse cargo de la obra común. Entonces ahí empieza un primer impasse, estaba todavía el PRODIA, eran los estudios finales, en la legislación, en estudios de cauces: en una etapa que ya había superado el proyecto ejecutivo. Y Entonces empiezan a haber otras alternativas, como por ejemplo que se haga cargo de las inversiones comunes una empresa privada y después también opere al sistema y cobre tanto la amortización de la obra como el servicio de funcionamiento, que no era el espíritu, pero empiezan a ver de qué otra forma le podían sacar al industrial la responsabilidad de todos estos costos, buscando una empresa que reditúe. (Oikos, 2004: 08)
- Año 2003. Recién en febrero del 2003 el Pescara es nuevamente noticia en los medios locales, ya que una fuerte tormenta (como lo son en verano en nuestra provincia) había socavado las márgenes y provocado inundaciones en terrenos aledaños. Pese a los anuncios y las etapas supuestamente cumplidas del proyecto, estaba claro que el canal no funcionaría como colector pluvial y soportar un mayor caudal de agua generado por una tormenta inusual. (Oikos, 2004: 10)
- 25-07-2004: Pescara: muy contaminado y con promesas de solución. El gobierno dice que en agosto estaría funcionando la planta que tratará los efluentes industriales. Pero los vecinos descreen y sufren aún los efectos. (R.N-Diario Los Andes)
- Octubre 2004 se inauguró el sistema de saneamiento del colector sin embargo más de la mitad de las industrias todavía no estaban conectadas. (R.N-Diario Los Andes)
- Mayo 2007- vecinos de Guaymallen denuncian que un camión atmosférico derramó soda cáustica al cauce. (R.N-Diario Los Andes)

- 11-12-2007: un estudio revela contaminación y muerte de peces en el canal pescara. El informe fue elaborado por técnicos del acuario y es impulsado por la fundación Cullunche. (R.N- Diario Los Andes)
- 25-11-2013-Así quedaron los vecinos de Colonia Segovia<sup>8</sup> luego del desborde del canal Pescara. Las lluvias de anoche provocaron varios inconvenientes. Los habitantes de esta porción de Guaymallen terminaron con las viviendas muy afectadas y aseguran que “siempre pasa lo mismo” (Diario El Sol, 2013)
- 14-08-2018-Participación en la Elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial en el Gran Mendoza<sup>9</sup>. El martes 14 de agosto se realizó en Mendoza, en la sede del Instituto Nacional del Agua (INA), una reunión con referentes de las instituciones que están trabajando en la formulación de una propuesta técnica para la implementación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de los municipios del Gran Mendoza, en este caso, en el marco del Convenio entre el municipio de Guaymallen e instituciones nacionales de Ciencia y Técnica a través del INTA. El objetivo es abordar los problemas de la expansión urbana, la zonificación y el futuro de las áreas irrigadas asociados al uso del suelo y la gestión de la demanda hídrica en las condiciones de emergencia y escasez, en el oasis Norte de la provincia de Mendoza.

A partir de estos documentos, podemos avanzar en el análisis de los recortes periodísticos recogidos en la Biblioteca General San Martín de Mendoza, y con ello obtener una visión parcial de lo sucedido en los diferentes periodos gubernamentales. Lo primero que surge de la lectura de estas fuentes es que la solución definitiva sigue solo en los papeles, y que la problemática suele surgir durante los periodos de campaña electoral, pero con pocos avances sustantivos luego. Para el aparato productivo del oasis norte de Mendoza hay que remarcar el rol significativo que cumple este cauce y que esta problemática histórica de contaminación afecta a los productores y los cultivos comercializados en el mercado interno, y atañe al ecosistema, causando desajustes ambientales, deterioro de las tierras cultivables y vía libre a la urbanización descontrolada.

---

<sup>8</sup>Fuente: Diario el Sol año 2013 en :

<https://www.elsol.com.ar/mendoza/asi-quedaron-los-vecinos-de-colonia-segovia-luego-del-desborde-del-canal-pescara/>

<sup>9</sup> Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA) en:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/participacion-en-la-elaboracion-del-plan-municipal-de-ordenamiento-territorial-en-el-gran>

Los recortes periodísticos se enmarcan en la reforma del Estado Nacional y Provincial, donde a su vez la descentralización de funciones y nuevas competencias han complejizado el rol que tiene el estado en dar soluciones. Las múltiples instituciones involucradas en la gestión han adquirido varias funciones y objetivos que se han ido alejando de los requerimientos esenciales para solucionar el problema ambiental. En esta línea, la crisis económica que atravesó la provincia en esas etapas aparejó la demora de las obras y, así, se acumularon pasivos ambientales que dificultan aún más una solución definitiva. En ese marco de ideas, el proyecto de mejoras diseñado por el INA y el municipio de Guaymallen, que reflejamos en uno de los capítulos, también quedó frenado en lo burocrático desde Nación, esto da cuenta que la voluntad política juega un rol preponderante. Esto último lo observamos constantemente durante todo el análisis de los recortes periodísticos y llegamos a la conclusión que el déficit en gobernanza ambiental es un tema que ni siquiera se está cuestionando en Mendoza, pues los reclamos son aislados y no existen mecanismos que integren realmente a todos los actores involucrados, quienes sólo son escuchados cuando los medios de comunicación exponen los desastres ambientales (en caso del Canal Pescara, la contaminación y las inundaciones).

### 3.2 Mecanismos de gobernanza ambiental del Canal Pablo Pescara y sus principales actores interjurisdiccionales.

Con respecto a los actores involucrados directamente con la gobernanza ambiental, debemos destacar que la Inspección de Cauces distribuye agua de riego a la cual se le dio una figura legal. Siguiendo al sitio de Prensa de Mendoza<sup>10</sup> (2023), estas se presentan como “estructuras participativas, que se conforman ministerio legis con todos los usuarios de un cauce. En las mismas, los usuarios tienen el derecho de elegir democráticamente -y ser elegidos- el cuadro de autoridades del cauce, así como la facultad de establecer el presupuesto de gastos y recursos y de aprobar la rendición de cuentas de la correspondiente ejecución presupuestaria, mediante su actuación en las Asambleas de Usuarios”. En ese sentido, Fernando Santos actual Interventor del Canal Pescara (2023) nos describe que:

---

<sup>10</sup> Fuente: Prensa del Gobierno de Mendoza en: <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/las-inspecciones-de-cauce-convocan-a-sus-usuarios-para-rendirles-cuentas/>

“El Canal Pescara colecta esos efluentes los adapta en la Inspección Desagües Industriales que en su mayoría son líquidos provenientes de la industria alimenticia como bodegas, conserveras, aceiteras (aceite de oliva o elaboración de aceitunas), faenamiento ganado vacuno, u otras como de reciclado de papel, granjas avícolas y bebidas no alcohólicas, previamente tratados y volcados al Sistema de Saneamiento del Canal Pescara y entrega a otra Inspección de Cauce que es la Hijaela Sánchez unificada que es parte del acre del Canal Pescara. Cómo intervienen varios organismos surge la figura de interventor. Porque en caso contrario el interventor sería un industrial y no se puede ser juez y parte al mismo tiempo” (Interventor del Canal Pablo Pescara, Diciembre 2023. Entrevista personal, [05:18])

Es importante destacar que estas acciones se dan a través del Convenio Marco<sup>11</sup> suscrito en 2008 por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza, el Departamento General de Irrigación, el Municipio del Departamento de Maipú, el Municipio del Departamento de Guaymallen, la Inspección Desagües Industriales Colector Pescara y la cúpula formada por los industriales que vuelcan los efluentes al colector, como mecanismos de gobernanza ambiental.

Sin embargo, en el mes de junio del año 2021 se firmó un nuevo convenio<sup>12</sup> marco a través del decreto 1958, firmado por el Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública, hoy denominado Ministerio de Energía y Ambiente, la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, Departamento General de Irrigación, la Inspección Desagües Industriales Colector Pescara representado por el Subdelegado de aguas del Río Mendoza y el Interventor del Canal Fernando Santos como articulador, AYSAM SAPEM, Municipio del Departamento de Maipú, Municipio del Departamento de Guaymallen y los industriales representado por un miembro que a su vez es parte de la comisión de seguimiento en cuanto los gastos presupuestarios. Esto sucedió en un contexto de una gran deuda de energía desde el año 2010, la cual se tenía que hacer cargo el gobierno provincial. Cabe aclarar que este tipo de convenios no son estáticos y que se van haciendo nuevos convenios específicos o modificaciones, casi en forma permanente respetando el espíritu del convenio marco

---

<sup>11</sup> Fuente: Convenio Marco 2008

<sup>12</sup> Fuente : Renovación Convenio Marco 2021

de 2008. Es decir, este convenio posee dinamismo debido a que las circunstancias ambientales son dinámicas y cambiantes y por los cambios en la forma de gestionar lo ambiental. Teniendo en cuenta también el tipo de ideología política de cada jurisdicción.

Cabe remarcar que el Departamento General de Irrigación<sup>13</sup> como actor preponderante es un organismo público descentralizado que administra el recurso hídrico en la provincia de Mendoza, reglamentando y fiscalizando su uso. Tiene autarquía institucional, presupuestaria y jerarquía constitucional. Su función principal es la de administración general de las aguas públicas. Son de su competencia todos los asuntos referidos al recurso hídrico, como la preservación, distribución y regulación de las aguas en sus cauces naturales y artificiales. Dicho organismo interactúa en forma permanente y dinámica con el municipio de Maipú y Guaymallen aunando esfuerzos que si bien están contemplados en el convenio marco la dinámica de trabajo que pudimos recoger en las entrevistas, es flexible en cuanto a los tiempos y teniendo en cuenta las competencias originarias de las municipalidades.

Correspondiendo al concepto de gobernanza ambiental, debemos mencionar que Mendoza como cualquier otro territorio, debe establecer y seguir los parámetros establecidos por las normas y tratados internacionales, de no seguir estos lineamientos, la legitimidad gubernamental se vería disminuida seriamente. En esta línea, la gobernanza ambiental local es influenciada notablemente por las normativas y acuerdos internacionales es así que, desde la Dirección de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico y su propuesta de promover el trabajo integrado, la gestión por objetivos y el fortalecimiento del diálogo con la sociedad se cumple así con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con especial énfasis en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y saneamiento para todos. También frente a los objetivos planteados por la Organización Mundial de la Salud el objetivo 7 energía asequible y no contaminante, en donde la Inspección Colector Desaguantes Industriales<sup>14</sup> El Canal Pescara y la Subdelegación de Agua del Río Mendoza plantearon, en base a un plan de eficiencia e integración de sistemas energéticos, la incorporación de Energías Renovables. Con la instalación de 44 paneles dentro de la inspección con los que se pretende garantizar un ahorro energético de 62% anual y la generación energía limpia, se logra una inspección sostenible, garantizando el consumo y la producción.

---

<sup>13</sup> Fuente: Departamento General de Irrigación en: <https://www.irrigacion.gov.ar/web/historia/>

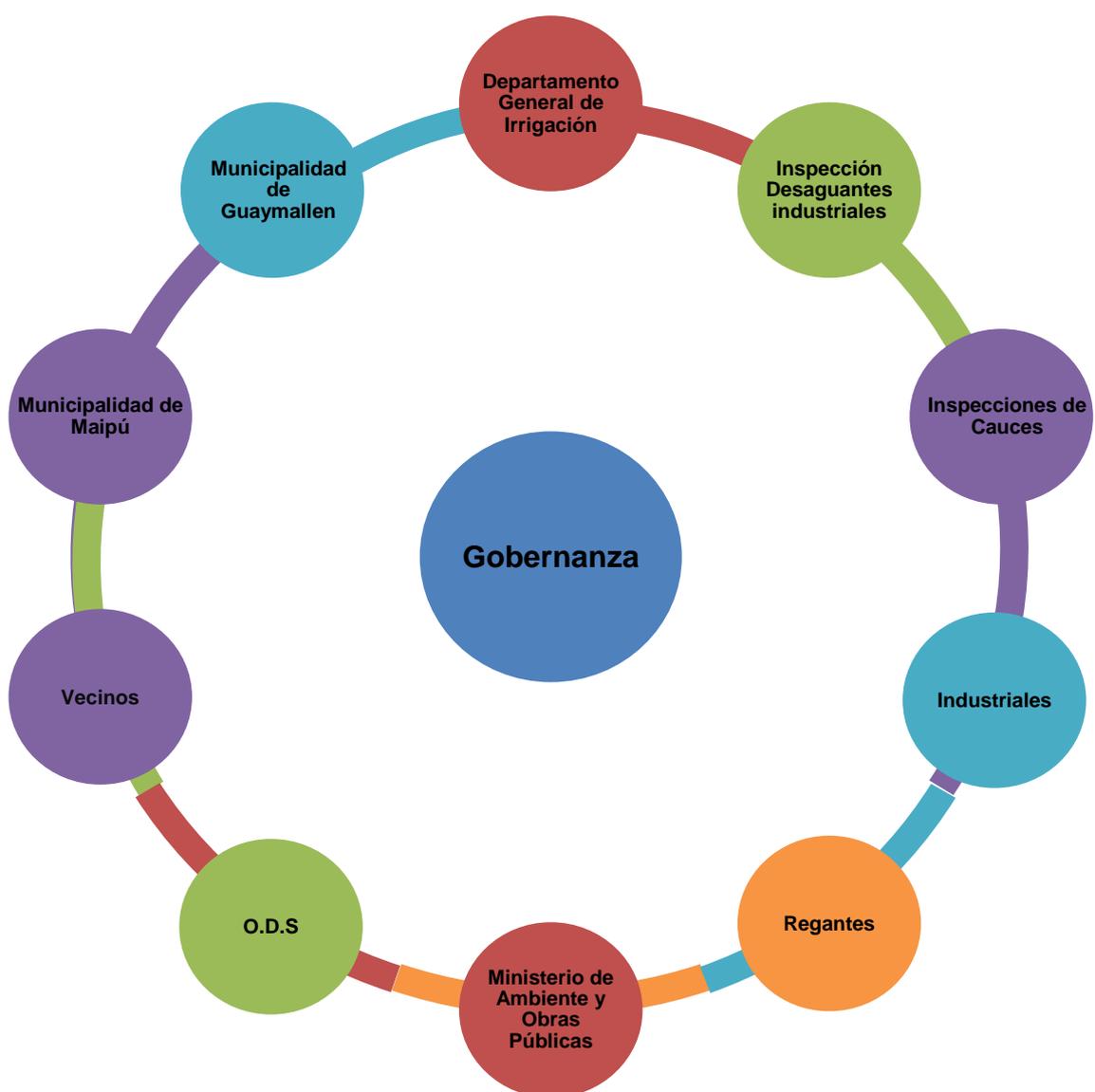
<sup>14</sup> Fuente: Inspección Colector Pescara en: <https://inspeccioncolectorpescara.com.ar/>

En esa línea para fortalecer los lineamientos de los ODS, se está implementando a través del Licenciado Fernando Santos, Interventor del Colector Pescara, un sistema de humedales artificiales para purificar más el efluente el cual actualmente limpia 2000 litros y se está viendo la posibilidad de adquirir un terreno donde se podrá construir un humedal con mayor capacidad. Desde el 21 de septiembre del 2022, en el Sistema de Saneamiento del Colector Pescara, se está ejecutando una prueba piloto de Fito depuración que busca evaluar la factibilidad de aplicación de un humedal artificial de flujo subsuperficial para el tratamiento de efluentes industriales provenientes del Sistema de Saneamiento del Colector Pescara. Los humedales artificiales son ecosistemas semi acuáticos que tienen la capacidad natural de remover contaminantes del agua residual, ya sean cloacales o industriales. Este tipo de tratamiento es una alternativa de bajo costo, mejora la calidad del efluente tratado y, por su acción de fijar carbono, disminuye las emisiones de gases de efecto invernadero. En la provincia de Mendoza el uso de humedales para el tratamiento de efluentes industriales es una práctica poco difundida. La prueba piloto que se está realizando es a pequeña escala, simulando el funcionamiento de un humedal natural, con el propósito de estudiar su eficiencia y eficacia en cuanto a la capacidad depuradora de sus plantas para tratar las aguas residuales. En este sistema, por medio de análisis fisicoquímicos, muestreos "in-situ" y observaciones, se está analizando el comportamiento de diferentes parámetros para corroborar la existencia de disminución de las cargas contaminantes (Fernando Santos, Interventor del Colector Pescara. XXVII Congreso Nacional del Agua Buenos Aires, Argentina, Junio 2023).

En este contexto, para que las políticas ambientales tengan perdurabilidad en el tiempo es imprescindible que los actores involucrados en la gobernanza ambiental, como lo son los municipios, no recorten gastos en lo ambiental, en palabras de un referente de Ambiente del Municipio de Guaymallen "siempre que hay que recortar gastos por medio del municipio, se reduce en medio ambiente, se prima más lo económico. Sin embargo, hay un cambio de visión, porque la problemática es acumulativa. Acumulación de malas gestiones y mientras tanto los actores que se instalan al margen del cauce aprovechan la situación. Pasivos ambientales de más de 30 años y no se pueden resolver de la noche a la mañana" (Referente de Ambiente, Municipio de Guaymallen, 2023. Entrevista personal [20:19]).

A modo de descripción elaboramos un cuadro que enmarca a los actores involucrados en la gobernanza ambiental. A partir del mismo, en el próximo punto, podremos avanzar en el análisis de los distintos actores involucrados.

**Figura N° 2: Cuadro representativo de gobernanza ambiental. Caso del canal Pescara.**



Fuente: elaboración propia. Febrero de 2024.

### 3.3 Mapeo de actores

A modo de reflexión de todo lo expuesto, a través del método de análisis “mapeo de actores”<sup>15</sup>, realizaremos un breve análisis centrándonos en la recolección de datos primarios, obtenidos durante la asistencia a la Asamblea Desaguantes Industriales del Canal Pablo Pescara y demás entrevistas realizadas a referentes claves en la gestión. Los actores involucrados en la gestión ambiental del Canal Pescara actualmente están realizando el esfuerzo de trabajar en conjunto independientemente del color político, en línea con los parámetros internacionales de contaminación designados por los ODS, y poniendo en práctica otras soluciones como los humedales artificiales. Sin embargo, debemos enfatizar que los comportamientos de los actores están condicionados por los intereses en pugna; un ejemplo de esto es el peso que tienen los industriales en las decisiones que se toman en cuanto a la gestión de saneamiento, dejando afuera otros actores civiles como lo son los vecinos colindantes al canal, que actualmente soportan todo tipo de olores debido al tratamiento que se realiza. La falta de mantenimiento de los márgenes del canal los cuales constituyen un peligro inminente es una muestra clara que se necesita aunar más los esfuerzos y comprometer también a los municipios con la limpieza del cauce, ya que esto es solo jurisdicción del Departamento General de Irrigación.

Esto podemos verlo reflejado en el cuadro que exponemos a continuación, donde existe el apoyo del Ministerio de Ambiente e Infraestructura hacia el Departamento General de irrigación a través del aporte energético para abastecer los pozos de agua que se utilizan para el saneamiento final de los efluentes volcados por los industriales. A su vez la influencia sobre los municipios para el apoyo a la Inspección Desaguantes Industriales a través del convenio marco. Como enunciamos en principio, notamos una intermitencia entre los Municipios y el Departamento General de Irrigación en cuanto a la limpieza del cauce por las demoras en aportar camiones u obreros que nos son del mismo municipio. El apoyo a la Inspección Desaguantes Industriales por medio del Departamento General de Irrigación, en cuanto a proporcionar el marco jurídico apropiado para desempeñar con autonomía todo lo referido a los presupuestos.

---

<sup>15</sup> El mapeo de actores (MA) representa una síntesis de la realidad, a partir de la cual se tiende a generalizar ciertos aspectos, pero también a omitir otros. Muestra una “foto” de la situación en un determinado momento, pero la realidad es cambiante y dinámica. Los actores modifican sus percepciones sobre la realidad, adquieren mayor o menor influencia sobre ciertos espacios, y refuerzan o cambian sus posiciones. En este sentido, es importante dotar al MA de cierta dinámica en el tiempo para identificar los cambios que puedan irse generando (Apunte de Cátedra de Análisis Administrativo, FCPYS, UNCUYO, 2023).

El conflicto más visible es entre el sector industrial y la Inspección Desaguantes Industriales debido al aumento en las cuotas y en el manejo de las cuentas, esto lo observamos en la desprolijidad para presentar el presupuesto anual. En esta línea, el conflicto de los industriales con AYSAM, donde esta doble competencia con Irrigación causa malestar entre los mismos industriales. Los vecinos colindantes al canal manifestaron malestar ante los olores nauseabundos y que en varias ocasiones han observado que camiones atmosféricos desechan clandestinamente efluentes sin tratar al Canal Pescara. En la foto que exponemos en anexos, podemos visualizar como egresa el agua desde la Casa Matriz, ubicada sobre el Carril Godoy Cruz de Guaymallen y como llega al último compartimento de riego, esto inferimos es que es muy complejo poder controlar todo el trayecto del Canal a cielo abierto debido a la característica geográfica actual, donde podemos dar testimonio a través de diferentes fotos que reflejan lo dicho, suministradas por el equipo del Instituto Nacional del Agua y el equipo del Municipio de Guaymallen en el proyecto para las mejoras del canal, el cual actualmente ha quedado frenado en Nación.

En efecto, a través del Mapa de Actores podemos analizar los posibles rechazos o apoyos ante una política pública. Esto sin dudas hace a la legitimidad por parte del estado, acorde al enfoque de gobernanza ambiental. En palabras de Santiago Silva Jaramillo (2017):

“El mapeo de actores supone una herramienta para entender la realidad de un escenario social específico; sirve para “tomar una fotografía” de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción”. (p.68)

## **Conclusiones**

El siguiente análisis del mapa de actores está fundamentado bajo algunos parámetros identificados en la investigación que realizamos. Sin embargo, es importante aclarar que no refleja toda la realidad, es decir es solamente una porción de esta. Siguiendo a Esteban Tapella “que el MAC es una herramienta de ‘síntesis’ de la realidad. Aun cuando su alcance es valorado, sobre todo en determinados momentos de una

intervención o investigación, es importante reconocer algunas limitaciones” (2007:05). En este sentido, formulamos algunas preguntas como guía para ofrecer un análisis parcial: ¿Cuáles son las relaciones predominantes? ¿Cuáles son los conflictos o intermitencias más visibles? ¿Quién presiona y por qué? ¿Quién no es escuchado? , ¿Qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores?, ¿Cuáles son más vulnerables?

Relaciones predominantes: Ministerio de Ambiente e Infraestructura, el Departamento General de Irrigación y los dos Municipios. El análisis realizado arroja una gran predominancia de relaciones de jerarquía institucional, la cual se apoya en relaciones formales que se encuadran en el convenio marco. Esta centralidad en la toma de decisiones sigue los lineamientos jerárquicos, que va en contraparte al concepto de gobernanza, la cual requiere de la integración de otros sectores. Si bien en el mapa representado se observa apoyo e influencia debemos mencionar que existen relaciones antagónicas en cuanto a la colaboración del cuidado del cauce, desde los Municipios al Departamento General de Irrigación.

Conflictos: Industriales, AYSAM, Vecinos. En primer término, el conflicto de industriales en cuanto a las superposiciones de funciones trae aparejado un conflicto con AYSAM el cual habilita a otras empresas a volcar los efluentes sin tratar al sistema cloacal. En esa línea, con respecto a AYSAM, los vecinos colindantes al canal no poseen redes cloacales y se les cobra el canon por parte del Departamento General de Irrigación ya que la tierra es inherente al agua, según la Ley General de Aguas. En este caso se refleja un antagonismo bien marcado, sin embargo la intención de los medianos industriales es seguir apoyando a la Inspección Desaguantes Industriales con lo que tiene que ver con el tratamiento primario dentro de sus industrias.

Presión: Inspección Desaguantes Industriales. Este organismo es presionado constantemente por los industriales y los vecinos, porque es el que tiene la función del saneamiento de los efluentes y además de tener su sede administrativa en el lugar.. Es donde se realizan las asambleas y los vecinos que viven en lejanías de la ciudad pueden acudir con mayor comodidad. En este sentido existen conflictos de poder donde los más vulnerables son los vecinos de la zona.

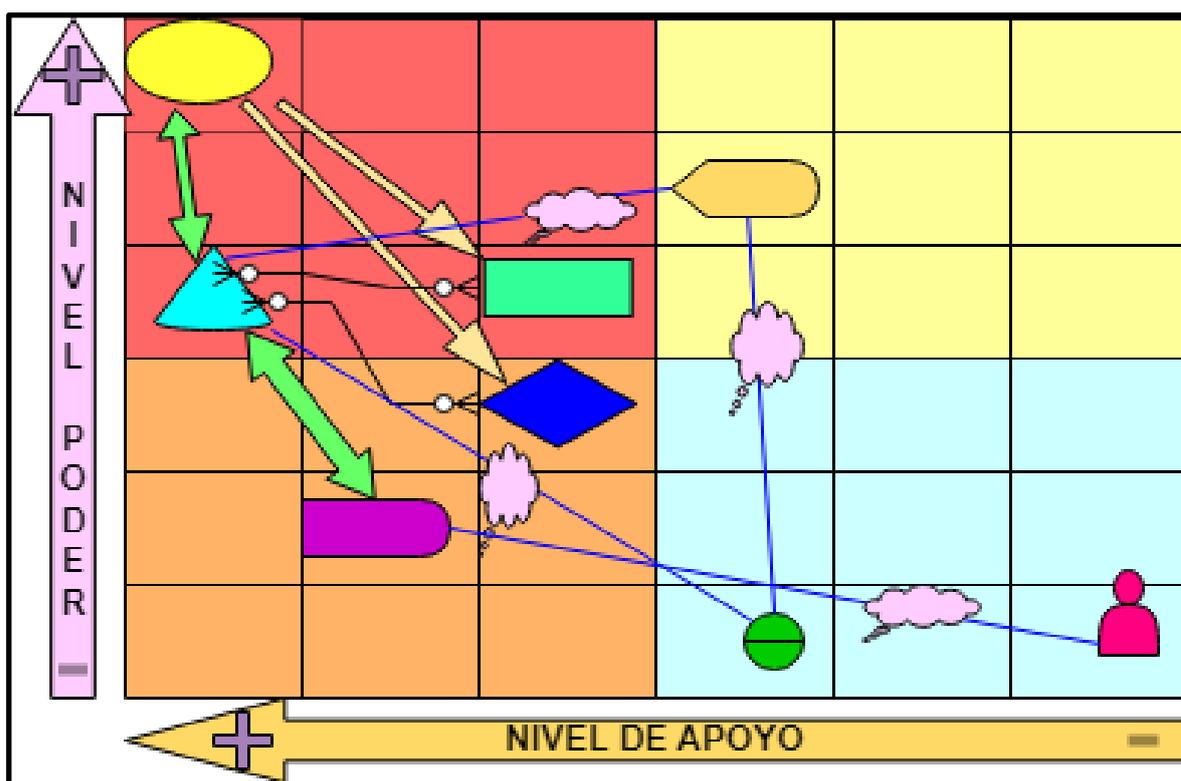
Grupo social no integrado: Vecinos. Este grupo social no tiene representación y los reclamos son aislados. La contaminación y la falta de mantenimiento del canal hacen que este sector padezca directamente las consecuencias.

Capacidad de influencia: Grandes industrias. Este sector posee la capacidad de influir en las decisiones, porque el aporte monetario para la mantención del Colector Pescara depende de este núcleo.

En síntesis, el mapa de actores realizado otorga una visión parcial de la realidad, donde lo que predomina es el antagonismo y las relaciones de poder desiguales. En consecuencia, el análisis descrito refleja que las relaciones de poder existentes siguen parámetros de jerarquía, donde ciertos actores intentan mantener su posición actual, a pesar de que la gobernanza implica justamente nuevas formas de gobernar, integrando a otros sectores de la población con visiones diferentes.

A continuación, exponemos el cuadro analítico del mapeo de actores que refleja el análisis realizado.

**Figura N° 3: Mapa de actores.**



## Referencias

ACTORES	Ministerio de ambiente e Infraestructura	
	Departamento General de Irrigacion	
	Inspeccion Desaguantes Industriales	
	Industriales	
	Municipio de Maipu	
	Municipio de Guayamllen	
	AYSAM	
RELACIONES	Vecinos	
	Colaboracion/Alianza	
	Tension/Conflicto	
	Intermitencia	
	Influencia sobre ...	

Fuente: Elaboración propia. Apoyados en los documentos de: apuntes de Cátedra Análisis Administrativo (2023) y Santiago Silva Jaramillo (2017)

## Capítulo 4

### 4.1 Informe sobre la situación actual del Canal Pescara

En un primer acercamiento podemos afirmar que el sistema de reúso de los efluentes volcados al Colector Pescara es uno de los más complejos de la provincia de Mendoza debido a las siguientes causas:

- Es el segundo colector aluvional en importancia del Gran Mendoza, luego del Canal Cacique Guaymallen.
- La caracterización de los efluentes de origen industrial difiere por el tipo de actividad.
- La estacionalidad de algunos vertidos debido al tipo de actividad industrial
- El no control del 100% del recorrido del colector debido a la complejidad del terreno.
- El Departamento General de Irrigación junto a la gestión del Licenciado Fernando Santos como Interventor del Colector, tienen la tarea de garantizar la utilización de aguas de reúso para el riego de uno de los principales cordones verdes del oeste argentino.

Teniendo en cuenta el concepto de Unidades Territoriales en la presente tesis, tomamos como referencias las características que diferencian al departamento de Maipú y Guaymallen. En este sentido, a través de los diferentes análisis que logramos realizar concluimos que existe una interferencia notable entre lo urbano y lo rural, haciendo así el caso en estudio muy complejo, sin embargo, teniendo en cuenta que la gestión ambiental en sí misma requiere de políticas públicas que se sostengan en el tiempo. Es por ello que describimos a continuación algunos impactos y externalidades que logramos visualizar durante las diferentes entrevistas y recorridos del lugar:

- Fraccionamientos de los terrenos para siembra sin regularizar, carentes de infraestructura social como, por ejemplo; servicio de agua potable y cloacas. Estas prácticas que rozan lo clandestino rompen la continuidad del espacio rural y su infraestructura.

- Los conflictos entre los distintos usos del suelo inciden negativamente sobre el sistema de conducción y la distribución del riego se ve afectada en su eficiencia y costos de mantenimiento.
- El sistema de filtrado de efluentes para reúso es costoso y recae sobre los industriales.
- Riesgos aluvionales, inundaciones y contaminación.
- Incompatibilidad de usos y conflictos de proximidad debido a las superposiciones de competencias entre el Departamento General de Irrigación, AYSAM y los distintos Municipios.
- Pérdida de suelo e infraestructura productiva.
- Abandono de tierras.
- Problemas de inseguridad.
- Alta vulnerabilidad de la población por el desorden territorial.
- Externalidad positiva: el reúso del efluente con carga orgánica que se utiliza como abono para las fincas.
- Externalidad negativa: la contaminación del aire, diversos tipos de alimañas e incrementación de insectos.
- El sostenimiento del área rural representa una verdadera complejidad ya que el Canal Pescara actúa como desagüe pluvial, drenaje de riego, receptor de descarga de plantas potabilizadoras, refuerzo de dotación mediante perforaciones, además de recibir los vertidos clandestinos de camiones cisterna y otros vuelcos domiciliarios.
- El avance urbano disperso afecta la superficie disponible de infiltración y la red de drenaje dentro del área de riego.
- Negocio inmobiliario cercanos al Colector por la eliminación de las molestias que causaba la contaminación industrial.
- Durante los últimos 10 años se evidencia aumento de la huella urbana que compite con la rentabilidad de las fincas en un 10 x 1.
- Los mayores niveles de contaminación, del Sistema Pescara, se dan en los meses de invierno y primavera, probablemente asociados a los bajos volúmenes de agua disponibles para actuar en la dilución, ya que no se evidencian variaciones significativas de la carga contaminantes en los vertidos de las industrias.
- Se observa un bajo nivel de mantenimiento de los drenes, lo que compromete la eliminación de la salinidad dentro de la zona de estudio, aunque se confirma que está permitido para el uso de riego. Sin embargo, está el proyecto que mencionamos en capítulos anteriores donde permitirá un mejoramiento absoluto.

En cuanto a la gestión, la Inspección Desaguantes Industriales, el Departamento General de Irrigación y los Municipios:

- El convenio marco ha funcionado a partir del año 2021 como articulación efectiva en la gestión.
- El apoyo de los municipios en cuanto al aporte de los técnicos para la inspección le otorga legitimidad a la gestión.
- La centralidad en la gestión por parte del Departamento General de Irrigación no otorga espacios de debate que incluya otros sectores, como lo son los vecinos colindantes al Canal Pescara.
- En esa línea, se observa que dicha centralidad ha dado los lineamientos para poder efectivizar una gestión sustentable, a través del proyecto de humedales artificiales.
- La falta de mantenimiento del cauce y sus márgenes debido a que la jurisdicción del Departamento General de Irrigación impide que los municipios puedan colaborar.
- El sistema de aportes por partes de los industriales puede perder equilibrio, en el sentido que dependen de las grandes industrias para sostener el sistema, en caso de que alguna empresa de estas características deje de volcar efluentes al colector, el sistema se torna débil financieramente.
- En las diferentes asambleas se observó poca concurrencia por parte de los industriales y regantes.
- Se observa desprolijidad en la parte administrativa, es decir en lo que refiere a la presentación del presupuesto anual en la Inspección Desaguantes Industriales. Se utilizan herramientas anticuadas para presentar los informes y que no quedan claras las cuentas y las obras que se están llevando a cabo. Esto causa malestar en los industriales.

## 4.2 Conclusiones

La problemática abordada en este trabajo requirió de un método de análisis acorde al enfoque propuesto de Gobernanza Ambiental para poder analizar lo que sucede en lo micro político y social. Dicho análisis fue sistematizado teniendo siempre presente las

entrevistas a referentes claves en la gestión del denominado Canal Pescara, también los recortes periodísticos proporcionados por la Biblioteca San Martín, la visita a la Biblioteca del Departamento General de Irrigación y diversos autores que referencian al tema expuesto. Es necesario aclarar esto antes de seguir adelante, para que se tenga en cuenta, que la información requerida para el análisis del caso debió ser sistematizada y analizada sin tener ninguna referencia de trabajos realizados desde la Ciencia Política.

La primera conclusión como aproximación final, es que el caso en estudio presentó a lo largo de los años descoordinación en la gestión y falta de voluntad política en dar soluciones permanentes. Un primer pantallazo nos arroja información irrefutable de que la gestión ambiental referida al Canal Pescara solo es tomada en consideración cuando los medios de comunicación exponen noticias de inundaciones u otras que afecten a los vecinos colindantes al Canal.

Es decir, los distintos gobiernos independientemente del color político han hecho énfasis en la gestión cuando a través de los medios se han visto presionados por los sectores sociales. Es así que, a través del análisis realizado en los recortes periodísticos proporcionados por la Biblioteca San Martín, observamos que en diversas ocasiones se usó como eslogan de campaña. Pudiendo establecer a modo de ejemplificar un paralelismo con la limpieza del riachuelo<sup>16</sup> en la Provincia de Buenos Aires en 1000 días.

En esta línea, podemos afirmar que las soluciones de corte ambiental no se solucionan de la noche a la mañana con solo relatos de campaña. La gestión ambiental requiere de una política a largo plazo que no se vea modificada por los cambios de gobierno. También observamos que la voluntad política es necesaria, y que sin la presión social los comportamientos políticos no se modifican y en ese sentido podemos decir que las normativas y leyes por sí solas no garantizan que las instituciones se preocupen por lo ambiental. En consecuencia, los organismos gubernamentales tienen la responsabilidad de generar legitimidad a través de las políticas públicas. En caso contrario, trae aparejado que sectores de la población no posea el comportamiento adecuado para cuidar los diferentes cauces y eso lo vemos reflejado cada vez que hay intensas lluvias<sup>17</sup>. Cuando las acequias se rebalsan a

---

<sup>16</sup> Fuente: Diario Clarín. Se cumplieron 29 años de la famosa promesa de la funcionaria menemista. El contrapunto con el Sena parisino. En:

[https://www.clarin.com/opinion/10-594-dias-maria-julia-riachuelo\\_0\\_OjxRlnODi.html](https://www.clarin.com/opinion/10-594-dias-maria-julia-riachuelo_0_OjxRlnODi.html)

<sup>17</sup> Fuente: MENDOZA POST en:

<https://www.mendozapost.com/sociedad/cortes-de-luz-mendoza-jueves-8-febrero-edemsa/>

causa de los residuos, causando en ocasiones inundaciones y peligros para la misma población. Esto sumado a la falta de infraestructura que prevenga los grandes aluviones que suelen suceder sobre todo en verano.

Con respecto a la gobernanza ambiental, la conclusión es que el convenio marco ha hecho la diferencia al aunar esfuerzos por parte de los diferentes organismos involucrados en la gestión. Sin embargo, los recursos económicos para la mantención del saneamiento de los efluentes son aportados por los industriales que son los que realmente tienen la decisión final de lo que se va hacer. Si bien, el marco jurídico es claro para todos los firmantes debemos aclarar que la situación económica del país es un factor determinante y que los industriales tienen capacidad de adaptación ante dichos cambios, un ejemplo de esto fue lo percibido en la asamblea en cuanto a la capacidad de negociación que tienen para no ser perjudicados con altas cuotas.

Siguiendo con la gobernanza ambiental, el análisis expuso que los vecinos no tienen inclusión en las asambleas que se realizan anualmente. Los reclamos son aislados y no existe una asociación u otra entidad que vele por sus derechos. Lo netamente social queda excluido y en consecuencia no se puede tener una perspectiva de la gravedad del impacto ambiental que sucede colindante al canal y es así que la gobernanza ambiental se ve afectada notablemente al no incluir a gran parte de la sociedad en los debates.

La gobernanza ambiental con respecto al caso en estudio, siempre refiriéndonos al marco teórico expuesto en la presente tesis, nos pone un escenario donde todos los actores deben ser incluidos en las decisiones. Sin embargo, observamos a través de las entrevistas que el caso en estudio tiene características de hermeticidad y solo confluye a la luz cuando sucede algún inconveniente de fuertes lluvias e inundaciones y son expuestos a través de los medios de comunicación y redes sociales.

Con respecto a la interjurisdiccionalidad, en este trabajo se sostuvo que existe interjurisdiccionalidad horizontal y que no solo se puede referir a niveles nacionales y provinciales. Sino que consideramos que al existir dos municipios e instituciones gubernamentales involucrados directamente en la gestión, los cuales a través de las normativas actuales de abstienen considerablemente a sus límites territoriales y que solo en caso de desastre ambiental colaboran. Entonces el concepto de interjurisdiccional horizontal no escapa a la realidad del caso y que podríamos extendernos a cualquier caso ambiental que atravesase más de dos departamentos.

En esta línea, el mapa de actores que realizamos muestra las intermitencias en cuanto al desarrollo de políticas públicas referidas al caso en estudio. En este sentido, podemos afirmar que lo micro político e institucional en la gestión del Canal Pescara requiere del consenso y equilibrio entre los actores involucrados. Primero porque en lo ideológico se tienen perspectivas diferentes y segundo porque en ambos municipios se recabó información en que se prima más lo económico y que en lo primero que se recorta es en ambiente. En esta línea, consideramos que el cuadrante social, económico, técnico y ambiental debe ir en conjunto para una gestión sustentable que busque soluciones a largo plazo.

En conclusión a este trabajo, podemos afirmar que el caso Canal Pescara es un entramado complejo de normativas, instituciones, competencias y funciones. Que lo que refleja la realidad en cuanto a la situación actual dista mucho de los requerimientos de la sociedad. También, que lo normativo no garantiza una buena gestión y que mientras más longevas sean las leyes más se aleja de lo que realmente se requiere para una gestión sustentable. Igualmente, queríamos remarcar la predisposición de las autoridades para trabajar en conjunto a pesar de las diferencias cotidianas que involucran la gestión ambiental.

Es así que la hipótesis que nos planteamos, confirma que la importancia de los actores interjurisdiccionales en los mecanismos de gobernanza ambiental del Canal Pescara, favorecen a una buena gestión. Sin embargo, las relaciones informales son limitadas y los actores se enmarcan básicamente en el convenio marco que expusimos. Es por ello que sostenemos que los mecanismos de coordinación interjurisdiccional son imprescindibles para llevar a cabo las políticas ambientales diseñadas desde una gobernanza ambiental. En este sentido, para que la capacidad en la gestión tenga llegada a todos los sectores es necesaria una coordinación activa, es decir, que los problemas ambientales. Se necesita de una articulación entre nivel provincial, nacional, municipal, entes descentralizados y autárquicos. En ese sentido, es importante volver a remarcar la visión de Alonso et al. (2016) donde enuncia: “que lo que hace cada jurisdicción y el modo en que las jurisdicciones interactúan entre sí no depende sólo de las reglas formales sino también de los intereses, objetivos y estrategias de los funcionarios involucrados”. En consecuencia, sostenemos que una efectiva coordinación de los diferentes actores impactará en la capacidad estatal de las políticas públicas ambientales. Por lo tanto, el principal desafío para la construcción de capacidad de gestión deviene en mayor o menor éxito en el desarrollo de una adecuada articulación interjurisdiccional.

### 4.3 Propuestas de fortalecimiento para los mecanismos de Gobernanza Ambiental.

En este apartado, proponemos instrumentos que consideramos importantes para mecanismos de Gobernanza Ambiental. Es decir, lineamientos que salgan de los parámetros de jerarquía y encuentren otros medios de consenso y participación ciudadana. La intención de esta propuesta, es fortalecer los mecanismos democráticos actuales y que las políticas públicas ambientales tengan legitimidad para disminuir el déficit de gobernanza que se observó en el análisis del caso. En este sentido, la gobernanza ambiental no representaría un cambio o una novedad, por el contrario la propuesta es integrar lo Social, Cultural, Económico, Técnico, Público y Privado. Articulación efectiva y sostenible en el tiempo que tenga en cuenta las características autóctonas de cada región, haciendo hincapié en las Unidades Territoriales como herramienta de gestión.

#### **Marco referencial de propuestas**

- Sociedad: Conformación de grupos autónomos con personería jurídica privada, apoyados por especialistas ambientales.
- Cultura: Implementación de Educación Ambiental en las escuelas primarias y secundarias de la provincia.
- Economía: Marco jurídico que exija presupuestos mínimos para la gestión ambiental en todos los municipios de la provincia.
- Innovación técnica: Convenios nacionales e internacionales con Universidades públicas y privadas para el intercambio de conocimientos tecnológicos.
- Unidades territoriales: Estudios en profundidad de los impactos ambientales y posibles acciones a tomar teniendo en cuenta cada territorio y niveles mínimos de preservación de suelos destinados al cultivo sostenible.
- Instrumentos de deliberación democráticos: Asambleas integradas por público en general y el sector industrial, con decisiones vinculantes.

- Gestión pública y privada: Incorporación de gestión privada en los recursos hídricos, con fuerte compromiso en lo socio ambiental que garantice financiamiento para las diferentes obras de saneamiento e infraestructura y preservación de flora y fauna.
- Sostenibilidad: Incorporar mecanismos que establezcan externalidades positivas al medio y el ambiente, como por ejemplo los humedales artificiales.
- Eficacia en políticas públicas ambientales: Disminuir en una primera etapa los pasivos ambientales acumulados y enfatizar la voluntad política de generar consenso legislativo, en cuanto a los cambios de gobierno de diferente bandera ideológica. Es decir, que los lineamientos sean planificados y ejecutados independientemente de quien o quienes estén gobernando.
- Marco jurídico: Sostener el Convenio Marco actual, incorporando a las nuevas asociaciones que se vayan formando, otorgando derechos y obligaciones. Creación de un marco jurídico a través de fondos fiduciarios para el financiamiento sostenido y transparencia.
- Transparencia: Publicación en las páginas oficiales gubernamentales la disposición de los fondos y su implementación en tiempo real.

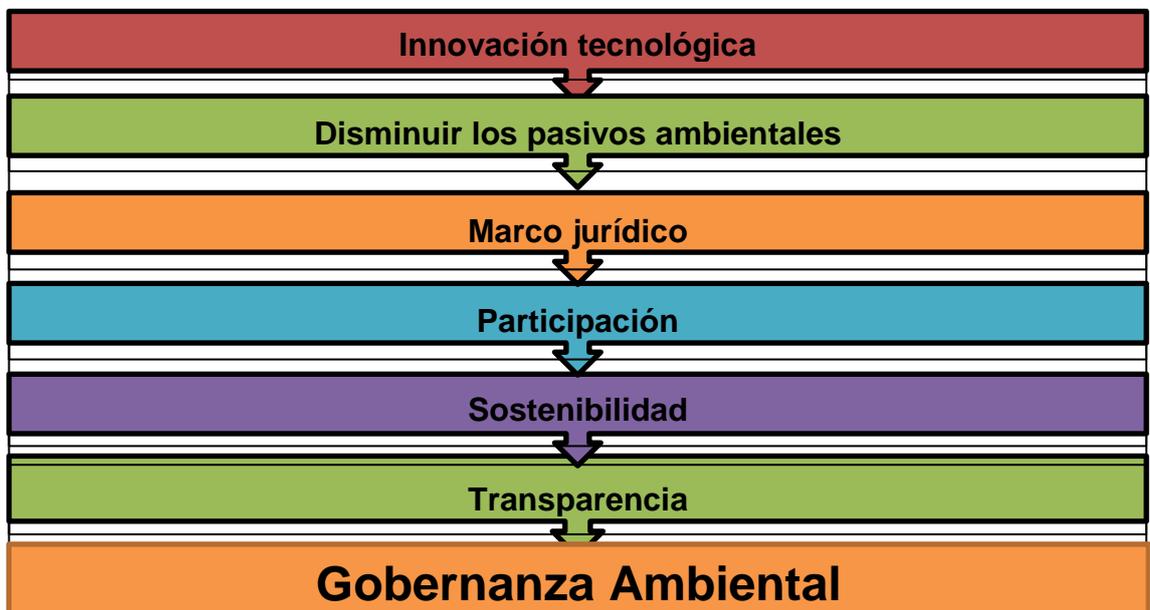
A modo de conclusión de este trabajo de tesis exponemos dos cuadros integrativos que integran parte del análisis realizado:

**Figura N° 4: Instrumentos para fortalecer la Gobernanza Ambiental.**



Fuente: Elaboración propia.

Figura N°5: Puntos centrales.



Fuente: Elaboración propia.

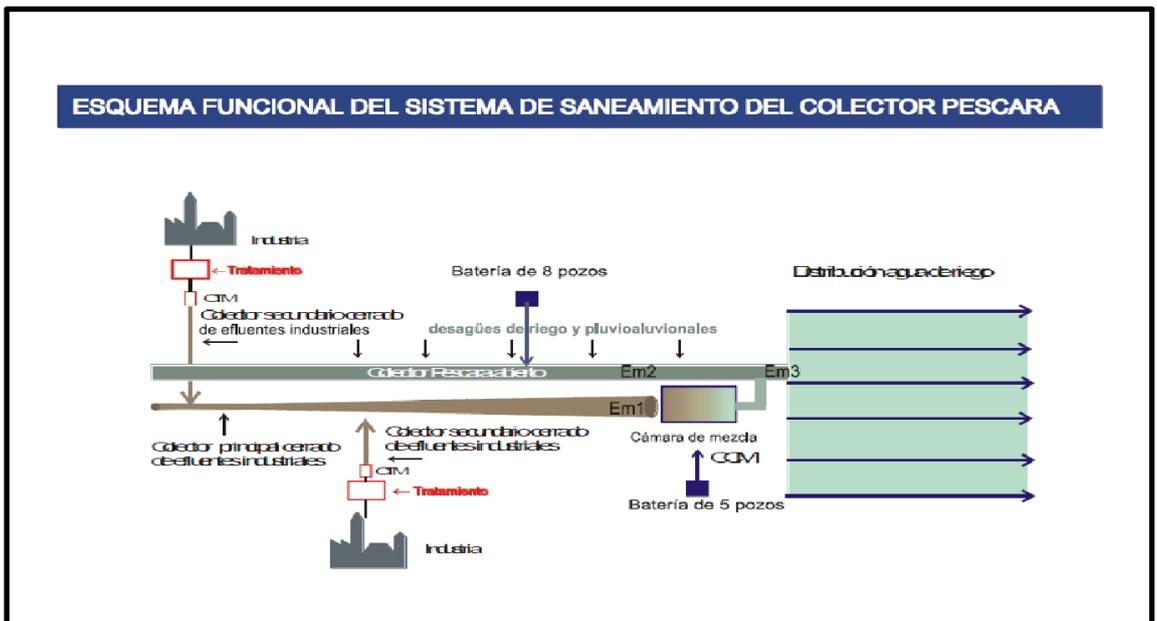
# Anexos

## Anexo 1



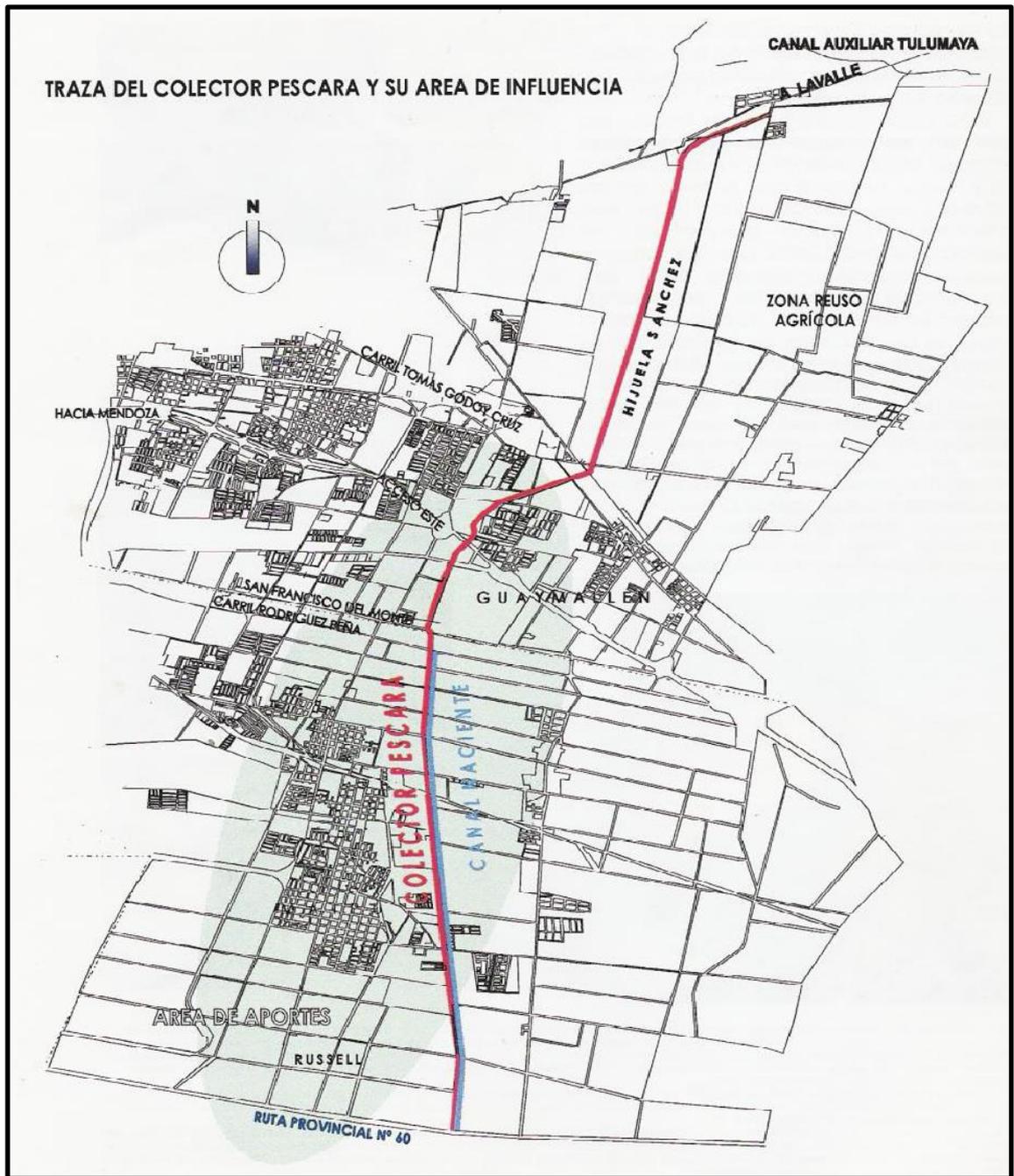
Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

## Anexo 2: Esquema funcional del sistema de saneamiento.



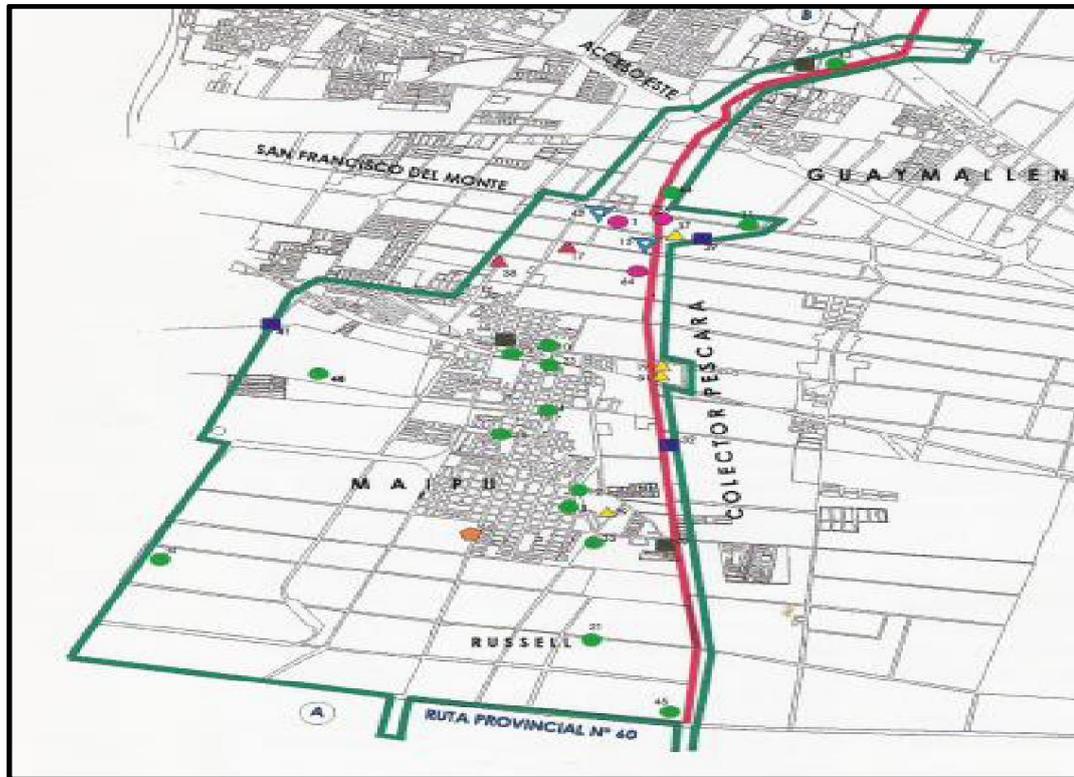
Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

Anexo 3: Traza del Colector Pescara y su área de influencia



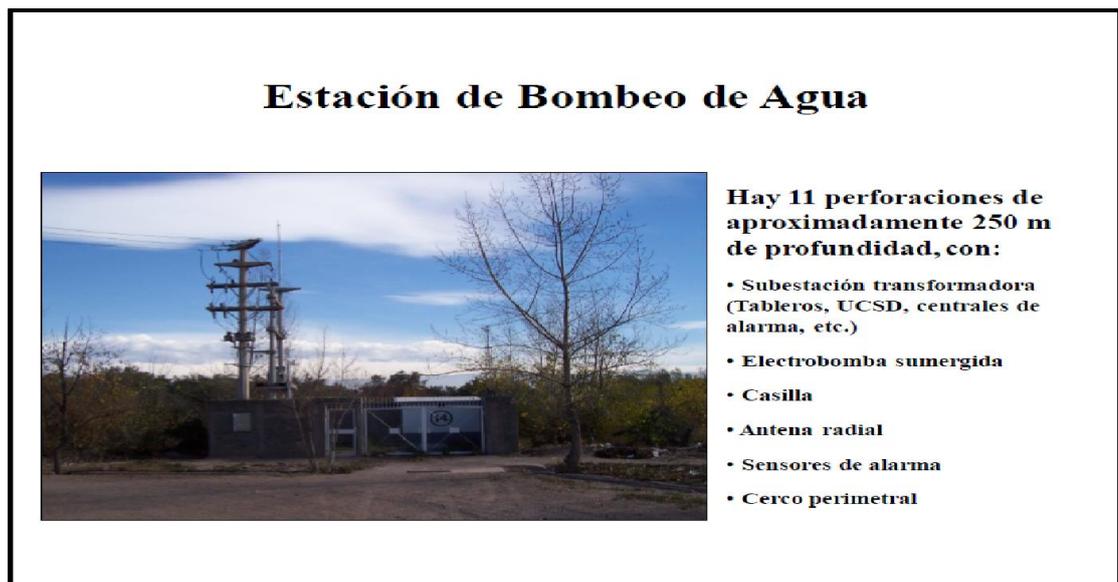
Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

#### Anexo 4: Establecimientos Industriales que vuelcan al Sistema



Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

#### Anexo 5: Estación de bombeo de agua



Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

Anexo 6:

**Obra de Riego previa a la distribución del líquido final**



Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

Anexo 7

**Planta de Tratamiento - Bodega**



Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

## Anexo 8: Muestreador Automático Portátil



Fuente: Inspección Desaguantes Industriales Colector Pablo Pescara

## Anexo 9



Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA), Municipio de Guaymallen y En trabajo conjunto con Instituciones Provinciales con jurisdicción en el Canal Pescara y al Municipio de Maipú. Suministrado por el arquitecto Vicente Abbate.

## Anexo 10



Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA), Municipio de Guaymallen y En trabajo conjunto con Instituciones Provinciales con jurisdicción en el Canal Pescara y al Municipio de Maipú. Suministrado por el arquitecto Vicente Abbate.

## Anexo 11



Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA), Municipio de Guaymallen y En trabajo conjunto con Instituciones Provinciales con jurisdicción en el Canal Pescara y al Municipio de Maipú. Suministrado por el arquitecto Vicente Abbate.



## Referencia Bibliográfica y Documental

### Leyes y normativas:

#### Nacional

Constitución Nacional de la República de Argentina [Const]. Art 41.121.124 de enero de 1995.

Ley N° 25.831 de 2003. Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA), la cual establece los presupuestos mínimos de protección ambiental. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Promulgada el 26 de noviembre de 2003.

Ley N° 27.520 de 2019. Ley de Presupuestos Mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 18 de diciembre de 2019.

Ley 27.621 de 2021. Ley para la implementación de la Educación Ambiental Integral. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Promulgada el 1º de junio de 2021

#### Internacional

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas [CEPAL, ONU]. 4 de Marzo de 2018.

Ley 24.295 de 1993 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Promulgada el 16 de octubre de 2001.

Ley 24701 de 1996. La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Promulgada de hecho el 18 de octubre de 1996.

Ley 27566 de 2020. Acuerdo de Escazú. Participación pública en los procesos toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. Promulgada el 24 de septiembre de 2020.

### **Provincial**

Constitución de la Provincia de Mendoza [Const]. Sección VI. Capítulo Único Departamento de Irrigación. 28 de diciembre de 1916.

Ley 1.079 Ley orgánica de municipalidades .MENDOZA, 4 de Enero de 1934 Boletín Oficial, 23 de Enero de 1934 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPM0001079

Ley de aguas de 1884. Promulgada el 20 de noviembre de 1884.

Ley Provincial N° 5.961 de 1992. Ley General de Ambiente. Honorable Legislatura de Mendoza. 26 de Agosto de 1992.

Ley Provincial N° 8.051 de 2009. Ley que otorga al ordenamiento territorial carácter de procedimiento político-administrativo del estado en todo el territorio provincial. Honorable Legislatura de Mendoza. 22 de mayo de 2009.

Decreto Provincial N° 2.109 de 1994. Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental. 1994.

Ordenanza Municipal N° 8442 de 2017 [Honorable Concejo Deliberante de Guaymallen, [Municipalidad de Guaymallen]

### **Referencia bibliográfica**

Agosto, G., (2010). EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, X (1), 81-10

- Alonso, G., Gutiérrez, R. y Merlinsky, M. G. (2016). "Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín)", en *Gestión y política pública*, Vol. 25(2), pp. 483-523.
- Cohen, Alfie M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?. *Sociológica* (México), 28(80), 73-122.
- Conagua, (2023), Tratamiento de efluentes industriales por medio de humedales artificiales inspección desagües industriales colector pescara. Prueba piloto. XXVII Congreso Nacional del Agua, Buenos Aires, Argentina, Junio de 2023.
- Di Filippo, A. "La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como instrumento de vinculación universidad-sociedad" en Enseñanza de la Responsabilidad Social Empresarial. Retos en las universidades en Iberoamérica. Compilado por Isabel Licha. 1º ed. Buenos Aires, pág. 25-62
- Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (2022) En: <http://www.epas.mendoza.gov.ar/index.php/institucional>
- Felcman y Blutman G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado- Portal de Revistas del INAP. N°. 18(p. 95 a 102).
- Fontagnol, M (2018) Contaminación del recurso hídrico. Estudio de caso: el Canal Pescara y los impactos en la salud de la población de Colonia Segovia, Guaymallen. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. CC BY-NC-SA 2.5 AR | BOLETÍN DE ESTUDIOS GEOGRÁFICOS | ISSN 0374-6186 | e-ISSN: 2525-1813 | 2018.
- Gobierno de Mendoza (2022). Plan ambiental 2016-2030. Versión actualizada. Recuperado el día 7 de febrero de 2024 en: <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/plan-ambiental/>
- Infobae (2019) Mendoza: incidentes en una multitudinaria marcha contra la nueva ley de minería. Diario Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/12/23/mineria-miles-de-personas->

[marcharon-hacia-la-gobernacion-de-mendoza-contr-la-sancion-de-una-ley-que-habilita-el-uso-de-quimicos/](#)

Ivars, J (2015) Vertidos industriales y racionalidad instrumental: el caso del canal pescara en Mendoza – Argentina. UFMS • CAMPUS DO PANTANAL • Curso de Geografía / Mestrado em Estudos Fronteirços.

Jaramillo, Santiago (2017) "Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas.," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1: Iss. 1, Article 7. DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4 en <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/7>

Lang, M., Cevallos, B., & López, C. (Eds.). (2015) ¿Cómo transformar?: instituciones y cambio social en América Latina y Europa. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Ediciones Abya Yala. pp 7-32

Martínez Vega, Iván (2007). Entendiendo al Lobbying. Tesis que presenta para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Campus Estado de México. <https://repositorio.tec.mx/ortec/handle/11285/628527>

Marre, M (2007), El principio de descentralización como base de la administración del agua de riego en la provincia de Mendoza. Hacia la búsqueda de sustentabilidad del sistema mediante el fortalecimiento de la autarquía y la capacidad de gestión de los organismos de usuarios. Tesis de maestría. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Marzonetto, G. (2020) "Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina." *DAAPGE* Vol. 20, N° 35, 2020, pp. 18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

Massiris Cabeza, Á. (2012). Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Grupo Imprenta y Publicaciones, Boyacá, Columbia.

- Montivero, A. (2020). Mendoza tiene un déficit habitacional de 70 mil viviendas. Diario El Sol. Recuperado de <https://www.elsol.com.ar/mendoza-tiene-un-deficit-habitacional-de-70-mil-viviendas>
- Oikos Red Ambiental (2004). El caso del saneamiento del Canal Pescara. Centro de Estudios Legales y Sociales, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de San Andrés en Buenos Aires. Recuperado el 6 de febrero de 2024 en: <https://es.scribd.com/document/679512272/El-Caso-Del-Saneamiento-Del-Canal-Pescara>
- Pinto, Mauricio (2010) La Administración y gestión del agua en Mendoza, con especial referencia a las competencias ambientales. Revista de derecho ambiental .ISSN: 1851-1198. Recuperado el 2 de febrero de 2024 de [https://www.academia.edu/18596462/La\\_Administraci%C3%B3n\\_y\\_gesti%C3%B3n\\_del\\_agua\\_en\\_Mendoza\\_con\\_especial\\_referencia\\_a\\_las\\_competencias\\_ambientales](https://www.academia.edu/18596462/La_Administraci%C3%B3n_y_gesti%C3%B3n_del_agua_en_Mendoza_con_especial_referencia_a_las_competencias_ambientales)
- Repetto, Fabián, Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales / Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.125 p.; ISBN 978-987-1479-37-5
- Rodríguez, C. D., & Buendía, E. S. (2011). La disciplina emergente de la administración ambiental: una propuesta estratégica de supervivencia y diferenciación. Tecno gestión: Una Mirada Al Ambiente, 8(1).
- Seoane, J. (2017). Las configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental. Una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012. Ediciones Luxemburgo. pp. 19 - 65.
- Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios "ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Vertidos Industriales y Racionalidad Instrumental: El Caso del Canal Pescara en Mendoza. (Junio, 2021)

Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado en 26 de diciembre de 2023, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=e](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=e)