



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS  
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

## POLÍTICAS PÚBLICAS

**TEMA: *COMITÉ DE LA CUENCA HÍDRICA  
VERTIENTE RÍO DE LA PLATA SUPERIOR***

**Docente a cargo:** Mg. Andrea Daverio

**Ayudante:** Marcelo Fidalgo

**Alumnos:** Carlos M. Sánchez – carlosquinto\_v@hotmail.com  
Gabriel Gutierrez – gabriel\_9004@hotmail.com

**Fecha:** 18/11/2011

## REPORTE DE LA INVESTIGACIÓN

El proceso de industrialización que un país impulsa con el propósito de incrementar el bienestar de la población, debe ser objeto de un análisis para que las decisiones que se tomen respecto a las políticas públicas a implementar no distorsionen las prístinas finalidades perseguidas.

Con intención de participar en un programa para el cual nos estamos preparando mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, contando con las tradicionales razones de la experiencia, hemos detectado un problema y lo presentamos a modo de marco teórico para su análisis.

Nos hemos focalizado en la cuenca hídrica del Arroyo Las Piedras y San Francisco, cuyas aguas muestran un alto contenido de contaminación perjudicando la vida de la población que habita contiguamente a su rivera.

Para ello, proponemos llevar a cabo acciones con el fin de contar con registros acerca de:

- ◆ Tomar muestras y analizar las aguas de los arroyos en cuestión;
- ◆ Relevamiento de las industrias que vuelcan sus efluentes en dichos cursos de agua;
- ◆ Registro de las industrias que cuentan con planta de tratamiento de efluentes;
- ◆ Registro de las empresas que le retiran los residuos industriales; e
- ◆ Identificación de los caños que desaguan líquidos en los arroyos mencionados.

Nuestra investigación nos ha proporcionado datos que el Estado interviene con obras en estos arroyos. También nos indica que el problema puede ser abordado mediante distintos enfoques:

- ♠ Inundaciones provocada por los arroyos, perjudicando la vida de la población que habita contiguamente a su rivera.
- ♠ Contaminación de los arroyos por causa de los vecinos que vierten los barros cloacales, perjudicando la vida de la población que habita contiguamente a su rivera.
- ♠ Contaminación de los arroyos por causa de los efluentes industriales arrojados por las industrias linderas a estos arroyos, perjudicando la vida de la población que habita contiguamente a su rivera.

Nuestra perspectiva es que:

*La causa principal de la contaminación de los Arroyos Las Piedras y San Francisco se debe a los efluentes arrojados por las industrias linderas.*

Sin embargo, no planteamos que las alternativas sean exclusivas, ni excluyentes, sino que el problema de la contaminación de dichos arroyos debe ser abordado en forma integral, contemplándolas a todas.

Recomendamos que el Estado deberá acompañar a las empresas en su adecuación industrial mediante el otorgamiento de créditos blandos para que posibiliten que se puedan llevar a cabo. No sólo concebir al Estado como un “aparato represivo”, sino que una vez detectado el problema, formar parte de la solución participando activamente. Si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, contribuirán para lograr los cambios deseados.

Por último, consideramos que es el momento oportuno de actuar ya que los problemas relacionados con la salud de las personas son de imperiosa urgencia. Y políticamente, el momento es inmejorable, ya que tanto a nivel provincial, como a nivel municipal, han sido reelectas sus autoridades. Esto significa, que quienes no se vuelven a presentar al mismo cargo electivo, no pagarán el costo político de los actores que se opongan a la implementación de dicha política pública.

Para finalizar el reporte, mencionaremos que el presente es un informe que representa un marco teórico, no debe ser considerado como un único instrumento para la implementación de una política pública, pues para la aplicación de la misma se necesitarán cumplir con determinados requisitos, sin los cuales consideramos que no va a resultar exitosa por más esmero y cuidado se despliegue.

## Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires, también llamada AMBA<sup>1</sup>, es en la actualidad la mayor metrópoli que tiene nuestro país, por ser el lugar de residencia de casi un tercio de la población total del territorio. Está constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por algunos municipios de la provincia de Buenos Aires que forman parte del conurbano.

Al ser el agua un recurso natural vital para el desarrollo de la especie, su uso y aprovechamiento deben ser beneficiosos, también<sup>2</sup>, en el conglomerado más habitado del país.

---

<sup>1</sup> El AMBA o Conurbano Bonaerense adquiere contornos diferentes, de allí que en este trabajo será integrada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los siguientes municipios de la provincia de Buenos Aires: San Martín, Avellaneda, Morón, La Matanza, Vicente López, Lanús, Lomas de Zamora, Tres de Febrero, San Isidro, Almirante Brown, Berazategui, Quilmes, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Moreno, Merlo, Gral. Sarmiento, Jose C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, San Fernando, Hurlingham, Ituzaingo y Tigre.

<sup>2</sup> Se utiliza el término **también** porque consideramos que el uso y aprovechamiento del agua deben beneficiar a todos los habitantes de nuestro país. Sin embargo, el recorte de este trabajo abarcará una cuenca específica. Por eso, incluimos este vocablo.

Cuando se habla de aprovechamiento del agua, se hace referencia, por ejemplo, a aquella que forma parte de los continentes. Es decir, las aguas continentales como la de los ríos, lagos, acuíferos, etc. En este sentido, en la provincia de Buenos Aires, tres cuencas hídricas que desaguan en el Río de la Plata son las más importantes: una al norte, la Cuenca del río Reconquista y dos al sur, la Cuenca Matanza- Riachuelo y la Cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco.

Pero, ¿cómo y quiénes la aprovechan? ¿Existe alguna norma que regule esta actividad? De acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional, se encomienda al Estado intervenir en su utilización y aprovechamiento para garantizar a todos los habitantes del país el

“[...] derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley, inclusive el derecho al acceso al agua [...]”<sup>3</sup>

¿Es lo que realmente ocurre? Para verificarlo, estudiaremos la Cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco, que debe su nombre a los dos cursos de agua que la componen. En su confluencia se transforman en el arroyo Santo Domingo, que desemboca en el Río de La Plata a la altura de la ciudad de Avellaneda. (Ver anexo I). Comprende una zona de unos 600.000 habitantes distribuidos en nueve partidos del conurbano sur.

Por otro lado, la provincia de Buenos Aires alberga universidades nacionales públicas que desarrollan conocimiento científico que, si se articula con las necesidades que aquejan a la sociedad, podría ser de utilidad para su resolución y el beneficio de la comunidad. Por ello, nuestra propuesta tiene por objetivo generar activos lazos entre una de estas instituciones (la UNLa) y los sectores de la sociedad que requieren de sus conocimientos y servicios y que actualmente no los poseen.

### **Identificación y definición del problema**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, siglas de Food and Agriculture Organization), define a los recursos hídricos como “*aquella parte del*

<sup>3</sup> Artículo 41 de la Constitución de la Nación Argentina.

*ciclo del agua que corre hacia los ríos y se infiltra en los acuíferos. Esto corresponde a la parte de la lluvia que cae sobre los continentes y que no se evapora, [...] los recursos hídricos son renovables”.*<sup>4</sup>

El marco normativo de la Provincia de Buenos Aires, que regula la protección, conservación y manejo de estos recursos, es la Ley 12.257/ Código de Aguas. De allí surge la Autoridad del Agua<sup>5</sup>, que es un organismo descentralizado que fija pautas para programas de desarrollo, evalúa iniciativas de inversiones. Esta entidad, tiene por objeto reglamentar, supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. Pero, la ley no le otorga, expresamente, función ambiental alguna.

Por otro lado, existen otros organismos que tienen competencia en la solución del problema, como: el Ministerio de Infraestructura, que a través de la Subsecretaria de Obras Públicas lleva a cabo el Plan Hidráulico Provincial; el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (O.P.D.S) encargado de inspeccionar y sancionar a toda persona física o jurídica titular de un establecimiento industrial que no cumpla con legislación correspondiente.

La Autoridad del Agua – ADA (BO 04/06/2008)-, mediante la Resolución N° 192/2008, creó el Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata superior, que “*estará*” integrado por los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Presidente Perón, Quilmes, Lanús, Berazategui y San Vicente. Su objetivo es formular y ejecutar programas de desarrollo aunado de las cuencas. Estos municipios son los que la Cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco atraviesa.

Nótese que se ha formalizado el acta de constitución de dicho Comité. Pero, en la práctica, no se ha puesto en acción. De este modo, puede observarse la distancia que existe entre la retórica y la práctica en la esfera política.

Ahora bien, ¿por qué motivo se creó el Comité y no se ha puesto en marcha?

Según hemos dejado entrever con la creación de los comités las autoridades consideran que existe un *problema* que demanda su accionar. Pero, ¿cuál es el mismo?

---

<sup>4</sup> Visto en: <http://www.fao.org/DOCREP/004/W4745S/w4745s11.htm>. (Consultado el 25/10/2011)

<sup>5</sup> El ADA es un ente autárquico de derecho público y naturaleza transdisciplinaria. Por su naturaleza, forma Comités de Cuencas Hídricas. En la actualidad existen 25 Comités de Cuencas Hídricas integrados cada uno por los municipios de los partidos abarcados por las cuencas respectivas.

Un relevamiento de la calidad del agua para consumo humano en Barrios del Gran Buenos Aires, realizado por el Taller de Aguas<sup>6</sup> de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, afirma que:

“La cuenca de los arroyos Las Piedras, San Francisco y Santo Domingo, poseen una extensión de aproximadamente 15.000 ha, escurriendo las aguas de los sectores de los partidos de San Vicente, Presidente Perón, Almirante Brown, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Quilmes y Avellaneda. Este cuerpo de agua presenta evidencias claras de contaminación, constituyendo un foco potencial de enfermedades para la población, (principalmente niños), que tiene un contacto directo”.<sup>7</sup>

Por otro lado, el Documento Base Grupo de Salud del Sur (GSS), que forma parte del Proyecto de Recuperación del sur del conurbano bonaerense relevó y describió la situación ambiental en la que se encuentran los pobladores del partido de Quilmes Oeste por ser la zona más afectada. Describe el informe:

“En primer término, con la simple observación del aspecto del agua de los arroyos San Francisco y Las Piedras, se puede detectar que el parámetro de calidad visual de las aguas no es satisfactorio debido a que se presentan aguas negras, con fermentaciones y olores. En ninguna de las áreas del cauce de estos arroyos se aprecian aguas claras sin aparente contaminación, aguas débilmente coloreadas con espuma y ligera turbiedad o aguas con apariencia de contaminación y color.”<sup>8</sup>

Otro proyecto de investigación, dirigido por el arquitecto Rodolfo M. Macera, revela que

“por concentración de pobreza, conflictividad ambiental y falta de accesibilidad, la zona sur del conurbano enmarcada en la cuenca de los arroyos Las Piedras y San Francisco, constituye junto a las cuencas del Matanza y de Reconquista, una de las tres zonas más críticas del AMBA”<sup>9</sup>

Se desprende, de todo lo anterior, que los habitantes asentados de forma linder a los cursos de agua contaminados<sup>10</sup> padecen un deterioro en la salud y diversas patologías. Principalmente,

---

<sup>6</sup> Sus titulares son la Dra. María Dos Santos Alfonso y la Dra. Gabriela Mataloni.

<sup>7</sup> Visto en: [http://www.tallerdeaguas.com.ar/documentos/Informe%20Claypole\\_Final.pdf](http://www.tallerdeaguas.com.ar/documentos/Informe%20Claypole_Final.pdf) (consultado el 25/10/2011)

<sup>8</sup> Visto en: <http://notio.com.ar/especiales/-el-otro-riachuelo-672>. (Consultado el 27/10/2011)

<sup>9</sup> Macera, R. (2006) Estrategias de Gestión para la Recuperación de Áreas Suburbanas Degradadas Integración a la Estructura Urbana Metropolitana Estudio de caso El sur del conurbano bonaerense, Pág 3.

<sup>10</sup> Ley provincial N° 12.257, Código de Aguas, en su artículo 103 expresa que: “Se entiende por contaminación a los efectos de este Código, la acción y el efecto de introducir materias en cualquier estado físico o formas de energía, de modo directo, que puedan degradar, física, química o biológicamente al recurso hídrico o al medio ambiente ligado al mismo”.

son más vulnerables aquellos sectores sociales afectados por la pobreza, la marginalidad y el desempleo.

En pocas palabras, el problema es la contaminación del agua de la Cuenca Arroyos Las Piedras y San Francisco de la provincia de Buenos Aires generada, principalmente, por la actividad industrial que viola la normativa existente. Aún cuando los organismos facultados para la supervisión se encuentran en vigencia. Tanto la actividad industrial espuria como la deficiencia en la supervisión provocan el deterioro de la salud en la población.

En la definición anterior, etiquetamos el problema para que impacte y no sea indiferente a la comunidad no afectada directamente por la problemática. Para ello, tomamos como marco la perspectiva de Weiss respecto a la definición del problema<sup>11</sup>.

Esta cuestión ya se encuentra instalada en la agenda pública y en la agenda política de las distintas jurisdicciones de gobierno, ya que se han creado ACUMAR y COMIREC (ver página 4). Es decir, que tanto la sociedad civil como el Estado ven una problemática que necesita de su intervención para revertir la situación.

El objetivo de este trabajo es abordar la contaminación hídrica desde las fuentes contaminantes y su relación con los recursos afectados, donde el control debe estar orientado a las medidas de prevención más que a las de mitigación.

La situación ambiental de esa cuenca hídrica, más la de aquéllas que fueron nombradas en la introducción, es conocida por la alta contaminación que deteriora la calidad de vida de la población. Por ello, esta situación ya ha ingresado a la “agenda de los poderes públicos” y cuenta con una concepción de “valencia positiva”<sup>12</sup>.

El proceso de saneamiento de las dos primeras cuencas mencionadas ya ha sido abordado. Para ellos se han instituido y están en funcionamiento sendos organismos.

En el caso de la cuenca hídrica del Río Reconquista, la entidad encargada de llevar adelante la tarea es el COMIREC<sup>13</sup> (Comité de Cuenca del Río Reconquista) y, en el de la cuenca hídrica

---

<sup>11</sup> Este autor enfatiza el rol clave y estratégico que tiene la definición del problema dentro del ciclo de vida de la política pública. (Visto en clase el día 22/08/2011)

<sup>12</sup> En cuanto a la incorporación a la agenda, la distinción que se realiza entre los autores es que el tema debe haber sido problematizado y que la autoridad gubernamental los haya tomado como parte de su accionar. Una ampliación puede véase en Nelson Bárbara 1993: 106-107 y Subirats 1998:54-55. “Por “asuntos de valencia” entendemos [...] cuestiones que despiertan respuestas afectiva fuertes bastantes unánimes [...]”. Nelson Bárbara 1993: 112.

<sup>13</sup> El COMIREC tiene como finalidad analizar y abordar la problemática de la contaminación del río Reconquista producida por sectores urbanos e industriales y cuya magnitud es tal que inhibe al río como recurso disponible, mal considerado en la actualidad como un ducto para el vuelco de sustancias tóxicas que devienen de la actividad de estos sectores. Visto en: <http://www.comirec.gba.gov.ar/institucional/infocomirec.php>. (Consultado el 17/10/2011).

Matanza-Riachuelo, la cuestión es abordada desde la ACUMAR<sup>14</sup> (Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo).

Como ya se ha mencionado, para el tratamiento de la cuenca, en la que se centra este trabajo, se ha instituido un Comité. Pero, a diferencia de los casos anteriormente nombrados, el mismo no ha puesto en marcha.

Para ello, se puede abordar la solución del problema desde tres enfoques:

1. Contaminación de los arroyos por los barros cloacales que arrojan quienes viven en las cercanías de los arroyos;
2. Evitar la inundación de las zonas aledañas a estos, y
3. Contaminación de los arroyos por las industrias instaladas en las zonas contiguas a estos.

Nuestra perspectiva de abordaje se enmarca en la tercera opción. Pero, la adopción de este enfoque no implica dejar de considerar las otras formas de ver la problemática, pues no es conveniente afrontar un problema desde un solo curso de acción, sino que debe ser enfrentado en forma integral para arribar a la situación deseada.

Las medidas que se tomaron y se llevan a cabo para superar los dos primeros problemas no son adecuadas para una solución real o integral. Pues no logran el saneamiento del agua ya que omiten el control de los efluentes industriales que se arrojan a las corrientes de agua.

Las industrias contaminantes deberán internalizar las externalidades, ya que en la actualidad están transfiriendo el costo de tratamiento de aguas a la sociedad.

Con este fin, el Comité deberá diseñar programas y proyectos orientados al efectivo control de la actividad industrial, que, por decantación, nos llevarán a la solución de los problemas que afectan la calidad de vida y el deterioro de la salud de las personas a las que alcanzan la contaminación de las aguas de la mencionada cuenca hídrica.

Como antecedente de intervención estatal, mencionamos el Plan Hidráulico Provincial que fue aprobado por el decreto número 3735/07. La Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas realizó un conducto aliviador, revistió los taludes de los arroyos San Francisco y Las Piedras, construyó puentes y estaciones de bombeo. En el mismo, la cuenca forma parte de una más amplia: la del Río de La Plata, que se encuentra compuesta por las Cuencas Arroyo las

---

<sup>14</sup> La ACUMAR tiene como misión mejorar la calidad de vida de más de 5 millones de habitantes en la cuenca, trabajando para generar resultados duraderos a través de la construcción de obras de infraestructura, limpieza y mantenimiento del espacio público, control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial, y enfrentando un desafío fundamental: asegurar el compromiso de la sociedad, entregando conocimiento y resaltando los valores indispensables para que las personas que habitan la región nos ayuden a cumplir dicho nuestro objetivo. Visto en: [http://www.acumar.gov.ar/institucional\\_nuestraMision.php](http://www.acumar.gov.ar/institucional_nuestraMision.php). (Consultado el 17/10/2011)



Perdices; Arroyo San Francisco y Las Piedras y Canal San Juan. Estos arroyos conforman el drenaje natural de una cuenca de aproximadamente 15 mil hectáreas ubicadas en los partidos de: Almirante Brown, Florencio Varela, Quilmes y Avellaneda.

El artículo 4° de dicho decreto establece que “La Autoridad del Agua deberá tomar la intervención que le compete en función de las facultades que le han sido atribuidas.”<sup>15</sup>

Puede observarse que esta obra tiene una finalidad distinta al objetivo central propuesto en nuestro trabajo y que se detallará en el punto dedicado a la implementación.

La definición del problema responde al criterio que se utilice para analizarlo y es aquí donde nuestro enfoque se diferencia del que las autoridades están implementando.

### **Formulación de las alternativas de solución**

Hemos enunciado la normativa y los organismos con facultades y capacidades para intervenir en la problemática. Sin embargo, el problema persiste aún.

Ahora bien, para pasar de la situación real a la situación deseada<sup>16</sup>, el Estado debe intervenir. La forma con la cuenta es la de poner en marcha el Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata Superior, ya creado.

Pero esto no ocurre. Sin embargo, el accionar del Estado no comprende solamente la gestión del poder ejecutivo. Argentina, al ser un Estado republicano, respeta la autonomía de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El contrapeso de poderes permite corregir inacciones o desviaciones que se llevadan a cabo.

De allí que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Causa “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros*”, sentencia de fecha 8-VII-2008, sentó jurisprudencia habilitando “*a jueces de primera instancia para fijar el valor de las multas diarias derivadas del incumplimiento de los plazos, con la suficiente entidad como para que tengan valor disuasivo de las conductas reticentes*”<sup>17</sup>.

Por lo cual, el Sr. Juez a cargo del Juzgado Federal de Quilmes, Dr. Luis Armella, expresó:

<sup>15</sup> Visto en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/hidraulica/informacion/Plan%20Hidraulico%202009.pdf>. Consultado el día martes 11 de octubre de 2011.

<sup>16</sup> En Subirats 1998: 50, podemos encontrar la caracterización de un problema como la discrepancia entre lo que es y lo que nos gustaría que sea: sería lo que separa la realidad de lo que desearíamos que fuera.

<sup>17</sup> Vela, Darío René y otros c/Massuh S.A. y otros s/. reparación o recomposición de daño ambiental.

*“Es dable afirmar que quienes ostentan cargos ejecutivos en la función pública, tienen el deber de ejercerlos eficientemente en los ámbitos normativamente determinados, y cualquier omisión o ejercicio insuficiente en pos de sus administrados, se constituye en una actuación temeraria y antijurídica a la luz de ésta instancia judicial, más aún teniendo en cuenta que dichas responsabilidades necesariamente deben ser cumplidas obligatoriamente y no pueden ser entendidas como una mera facultad legal. En este sentido, resulta acertado afirmar que el ejercicio de las funciones que deben asumir los gobernantes para el efectivo cumplimiento de la presente manda judicial, tiene su razón de ser en los mismos fundamentos por el que han tenido el honor de ser designados funcionarios de gobierno. Ello así, un obrar en sentido contrario a ése noble propósito, debe ser asumido con la responsabilidad personal que su actividad conlleva”* (“MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ESTADO NACIONAL y ots. s/EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo; Res. del día 31-VIII-2010).-

En concordancia, el juez platense Dr. Luis F. Arias actuó embargando al Intendente de la ciudad de Quilmes, Francisco “Barba” Gutiérrez, con una multa diaria de \$1.000, hasta cubrir la suma de \$66.000 por incumplimiento de obras comprometidas en el “Acuerdo Marco sobre Cese Remediación de Daño Ambiental”. Siendo esta, una de las obras del acuerdo el entubamiento del desagüe existente en la calle 822, entre el paredón de la Papelera Quilmes (ex Massuh) y el Arroyo Las Piedras.

Como bien puede observarse, nos encontramos con una multiplicidad de actores y sus respectivos intereses, ya que el actor estatal no es el único involucrado. Aparecen en escena los vecinos, lo empresarios, los funcionarios estatales, entre otros actores.

Es por ello, que debemos tener en cuenta que “el momento, del diseño que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán [...] en el momento en que la política abandone los papeles [...], y se le eche a andar en el mundo real” (Aguilar Villanueva, 1993:90).

Es decir, “[...] *la política pública (policy) es un proceso de decisión y acción orientado por objetivos y estrategias a fin de solucionar problemas públicos*” (Neirotti 2011:10). Para ello, está inserta en un marco institucional determinado y acarrea antecedentes históricos. Los actores involucrados luchan por imponer sus puntos de vista, sus valores y sus prioridades en función de

sus intereses y, en este sentido, según sea la cuota de poder que posean, se configuran cursos de decisión y acción desde el Estado –aunque con participación de la sociedad—.

Es por ello que es menester realizar un análisis de los actores que intervienen e interactúan en el campo o arena del conflicto social considerado. Para lo cual hemos diagramado la siguiente tabla o cuadro de actores involucrados:

ACTORES	INTERESES/VALORES	REPRESENTACIONES	RECURSOS
GUBERNAMENTALES	Prosperidad económica de los funcionarios	La contaminación es causada por los barros cloacales.	Económicos. Políticos. Humanos.
	No ser expuesto y sancionado		
EMPRESAS	Eficiencia productiva	Combatir el desempleo.	Económico.
	Optimizar las ganancias.		
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	Obtención de prestigio institucional.	La contaminación produce un deterioro ambiental y social.	Técnicos. Simbólicos
	Evitar la contaminación.		
SOCIEDAD CIVIL	Evitar el deterioro de la salud.	Que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.	Políticos. Simbólicos.
	Que se respeten sus derechos.		

Una vez identificados los actores más importantes, debemos elaborar las alternativas pertinentes para solucionar el problema y las mismas deben representar realmente una opción distinta a las demás. Ya que al imaginar su implementación, producirán distintos escenarios en los cuales se estructurará las relaciones entre los actores. Y es de esos hipotéticos escenarios que evaluaremos cuáles van a ser los viables y plausibles, cuáles los más adversos, en cuáles se dispondrá de apoyos de distintos actores y en cuáles opondrán resistencia, también cuáles deberán ser dejados de lado por carecer de recursos financieros, humanos, políticos, de infraestructura y técnicos suficientes para poder llevarlas a cabo.

Por ello planteamos las siguientes alternativas o cursos de acción:

- Poner en marcha el Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata superior, que haga cumplir la normativa vigente en relación a los deberes y obligaciones que deben cumplir las industrias.
- Construir redes cloacales para que los barros cloacales no sean arrojados directamente a los arroyos.

- Continuar con la implementación del Plan Hidráulico Provincial.
- Relocalizar la población que habita a la vera de los arroyos, para evitar que sigan contaminándolos.

### **Adopción de una alternativa**

Ya hemos realizado una categorización de las alternativas o cursos de acción que se podrían considerar para la puesta en marcha de una estrategia que resuelva la problemática.

Ahora es cuando se debe tomar la decisión de qué opción elegir para la implementación, es decir, para la puesta en marcha de acciones que tengan por finalidad resolver el problema.

Para llegar a decidir por alguna de las alternativas de las planteadas, hay que realizar un análisis de las mismas, en el se cual se expresen sus ventajas y desventajas. Ello nos permitirá ver si “se anticipan y explicitan, las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados” (Meny y Thoenig, 1992:136) que traerá aparejado cada alternativa.

Pero, al carecer de datos temporales, no podemos basarnos en modelos econométricos o matemáticos, lo cual nos impide adoptar una estrategia prospectiva. Debido a ello, adoptamos una estrategia de predicción que va en una dirección más conceptual, más retrospectiva. Y desde aquí que intentaremos construir un mapa teórico que nos posibilite la elección de la alternativa a implementar.

Resumiendo, desde nuestro punto de vista sostenemos que el problema está ocasionado por las industrias que contaminan las aguas de la Cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco y no por los vecinos que arrojan los barros cloacales en los cursos de agua: construir redes cloacales para que dichos barros no sean arrojados directamente a los arroyos no sería una solución, sino desviar la causa real y dilatar el proceso de resolución.

Tampoco consideramos pertinente que el Plan Hidráulico Provincial sea la única medida de implementación, ya que por sí sólo atacará problemas de inundación y no de contaminación.

Por último, no vemos como loable la relocalización de la población que habita a la vera de los arroyos para evitar que sigan contaminándolos, porque no los pensamos como los principales productores de la contaminación.

Insistimos en que se debe atacar el problema integralmente, por lo que estas alternativas se deben implementar, pero como solución a problemáticas que tienen que ver con otras cuestiones, como son:

- Inundación en zonas aledañas a la cuenca hídrica Arroyo Las Piedras y San Francisco;
- Ocupación del camino de sirga a la vera de la cuenca;
- Deterioro de la calidad de vida de las personas que viven a la vera de la cuenca.

Por lo tanto, la alternativa elegida es poner en marcha el Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata Superior, que haga cumplir la normativa vigente en relación a los deberes y obligaciones que deban cumplimentare las industrias para contrarrestar la contaminación del agua de los arroyos de la provincia de Buenos Aires, lo que produce el deterioro de la salud en la población.

Es así, que el modelo en que se apoya nuestra decisión es incremental, pues se toman acciones ya implementadas, generando ampliaciones de las mismas o leves modificaciones.

Generalmente se suele dar una combinación de aspectos racionales y aspectos políticos (negociación) en la toma de decisiones, lo que ha sido denominado como “modelo racional limitado” o “modelo de exploración combinada”. Creemos que este es el caso, ya que al mismo tiempo “pateamos el tablero” al cambiar el enfoque del mismo.

Esta afirmación se sustenta en que los funcionarios municipales en declaraciones periodísticas, televisivas y gráficas, centran su enfoque en la contaminación de los arroyos producidas por el vertido de barros cloacales y el enfoque relacionado con la problemática de la inundación. Pero hacen caso omiso a la contaminación producida por la actividad industrial.

### **Propuesta de estrategia de implementación**

Al usar el término implementación, hacemos referencia al “[...] cumplimiento de una decisión política básica. [...] esa decisión identifica el (los) problema (s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo (s) a lograr [...]” (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329).

Teniendo en cuenta que el Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente Río de La Plata Superior ya ha sido creado, debemos ponerlo en práctica, es decir, estamos en el momento de “[...] tránsito de una política pública a la práctica [...]” (Daverio, 2006:226).

Para implementarla, se necesitará que el Comité mencionado disponga de la capacidad de coordinar a los inspectores de distintos organismos provinciales: del O.P.D.S., del Ministerio de Infraestructura y del A.D.A, con el objetivo de abordar integralmente las inspecciones a las empresas que vuelcan los efluentes en los arroyos en cuestión. Fundamentamos esta modalidad de inspección en que hacerlo cada organismo en forma aislada, se disipa el propósito de la intervención estatal. Recurrimos al “incremento de las capacidades institucionales para posibilitar el cumplimiento de los objetivos”.<sup>18</sup> Consideramos que “la capacidad estatal está directamente asociada a la cuestión del poder, [...] como un elemento central la asimetría de recursos entre los actores [...]”. (Repetto, F. 2007: 46).

Puntualizamos como fin del Comité la preservación, recuperación, conservación, defensa, restauración y mejoramiento del ambiente en toda su jurisdicción. Se establecen así los principios rectores de desarrollo sustentable, propiciando las acciones a los fines de asegurar la dinámica de los ecosistemas existentes, la óptima calidad del ambiente, el sostenimiento de la diversidad biológica y los recursos escénicos para sus habitantes y las generaciones futuras. De esta forma, se interviene en la cuenca desde una posición indivisa, planteando en forma simultánea los aspectos a mejorar, sin dejar de lado ninguno de ellos.

El objetivo general es: sanear los cursos de agua de la cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco.

Los objetivos específicos son:

- a. Educar, capacitar y concientizar a la sociedad con relación a la administración de residuos domiciliarios;
- b. Limpiar e impedir la disposición final de residuos en lugares no habilitados para ello;
- c. Relevar las enfermedades padecidas por los habitantes cercanos a los arroyos;
- d. Remover de los arroyos los residuos sólidos ubicados en el lecho, como los sobrenadantes y los que se encuentran en su lecho;
- e. Analizar el agua de los arroyos; y
- f. Inspeccionar a las industrias linderas a los arroyos.

Para crear el organigrama del Comité de la Cuenca Hídrica Vertiente del Río de La Plata Superior, tomamos la estructura organizacional del COMIREC. El organigrama propuesto se

---

<sup>18</sup> La planteada es una de las dos opciones que, según Alma Idiart, posibilitan la implementación. La otra opción es: ajustar los objetivos de acuerdo a las capacidades existentes. Entendiendo a la capacidad estatal como: la habilidad que tienen las organizaciones públicas para desempeñar las tareas. (Idiart, A. 2007: 205 y 209).

encuentra detallado en el anexo III. Además de la capacidad administrativa, el Comité deberá contar con una capacidad política. Según Fabián Repetto, esta es “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población [...]” (Repetto, F. 2007:54). Para ello será imprescindible que el Comité pueda coordinar a los inspectores de la O.P.D.S, del Ministerio de Infraestructura y de la A.D.A.

La cuenca del río Reconquista atraviesa varias jurisdicciones que pertenecen todas a la provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, las autoridades son funcionarios en actividad de organismos gubernamentales provinciales.

En tanto, la ACUMAR es un ente interjurisdiccional de derecho público, creado en noviembre de 2006 por la Ley Nacional N° 26.168, a la que han adherido las Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que articula el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA)<sup>19</sup>.

Para la cuenca Arroyo Las Piedras y San Francisco, proponemos que formen parte de las autoridades de poder los profesionales o personas idóneas en representación de usuario de servicios y de entidades intermedias, las Universidades, Centros de Enseñanza e investigación, Organizaciones no gubernamentales que tengan en vigencia convenios formalizados con el Comité. Debemos considerar que:

“el proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semi autónomos, y en los que cada uno de estos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros”  
(Sabatier, P. & Mazmanian, D. 1993: 326)

No obstante, consideramos que una vez detectadas las anomalías, el Estado deberá acompañar a las empresas en su adecuación mediante el otorgamiento de créditos que posibiliten que se puedan llevar a cabo. No sólo concebir al Estado como un “aparato represivo”, sino que una vez detectado el problema, formar parte de la solución participando activamente. Si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, contribuirán para lograr los cambios deseados.

---

<sup>19</sup> Visto en: [http://www.acumar.gov.ar/institucional\\_nuestraMision.php](http://www.acumar.gov.ar/institucional_nuestraMision.php). (Consultado el 17/10/2011).

## **Propuesta de estrategia de evaluación y monitoreo**

Entendemos como evaluación a “un proceso de indagación sistemático, valorativo, cuyo propósito es generar aprendizaje sobre la intervención de un programa o política con el fin de mejorar la toma de decisiones y de otorgarle mayor transparencia a la gestión” (Neirotti, N. 2007:9). Esto quiere decir, que evaluar tiene como finalidad retroalimentar la gestión de un programa o proyecto, suministrando información para la toma de decisiones. Por lo que permite mejorar la eficacia, eficiencia y la efectividad de los programas o proyectos; producir conocimiento sobre las distintas experiencias; diseminar y difundir las lecciones aprendidas a partir de modelos en marcha y fortalecer lazos y entendimiento entre los diversos actores involucrados.

Para evaluar debemos investigar para así tomar decisiones las más cercanas posibles a los objetivos propuestos. Los momentos que se deberán evaluar son: Ex ante, de proceso y Ex post.

En el momento Ex ante, la evaluación tendrá como objetivo diseñar la política pública. Proponemos la toma de muestras del agua de los arroyos indicando la fijación de los estándares de calidad de agua para constituyentes peligrosos.

Se evaluará el diseño del programa, su viabilidad y factibilidad, y también la sustentabilidad del mismo.

La información obtenida nos servirá para tomar las decisiones y los aspectos a tener en cuenta para elaborar una política pública y generar los antecedentes para tenerlos como referencia y poder compararlos con la puesta en marcha de la política pública.

Dado el componente político que la problemática encierra y una vez instituida las autoridades con una amplia participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil; consideramos que la evaluación debe ser realizada en forma interna.

En la evaluación de proceso se realizarán una evaluación de gestión y se realizarán monitoreos. Tiene por objeto analizar el desempeño del mismo.

La evaluación de gestión será semestral y se atenderán las acciones, los tiempos, los recursos empleados en la consecución de los objetivos.

El monitoreo se efectuará en forma constante, registrando cada actividad realizada y cada insumo consumido. Este nos orientará en tiempo real acerca del desvío o de la correcta implementación del programa o proyecto en cuestión.



Dado que la evaluación es un aprendizaje, se puede afirmar que el alcance de la evaluación de proceso es “formativo”. Esta nos brindará información que será de utilidad para corregir los desvíos y fortalecer los aciertos implementados.

La evaluación Ex post, nos revelará los resultados de la política pública una vez concluidos los programas o proyectos. Visualizar los cambios en la realidad producidos por los programas o los proyectos, es decir, nuevos estados o condiciones en las personas, en las cosas o en las instituciones que son producto de la intervención de los programas o proyectos, ya sea que respondan o no a los objetivos planteados.

Una vez consumados los productos de los mismos se evaluará los efectos y los impactos que han ocasionado en los destinatarios de la política pública.

Esta evaluación se la llama sumativa, puesto que al finalizar la vida de un programa o un proyecto, una etapa del mismo se logra contar con un cúmulo de conocimientos que resultan de lo que se aprendió antes del inicio y durante todo el proceso de implementación. Ello retroalimenta la política pública generando un aprendizaje para corregir los errores y así mejorarla.

Para llevar a cabo la evaluación, debemos recurrir a las siguientes metodologías:

- Información Secundaria: datos cuantitativos acerca de la cantidad de empresas inspeccionadas y sancionadas en los últimos 5 años por la Autoridad del Agua; cantidad de empresas que cuentan con el servicio de disposición final de disposición de residuos industriales; cantidad de empresas de land-farming que brindan el servicio a las empresas linderas a estos arroyos; estadísticas de enfermedades en hospitales de los municipios que la cuenca atraviesa
- Información Primaria: Entrevistas semi estructuradas a los habitantes en las zonas de influencias de los arroyos en cuestión; entrevistas en profundidad a informantes clave (inspectores de los organismo de contralor provinciales y municipales); consulta a grupos focales con el objeto de determinar las percepciones acerca de la problemática.

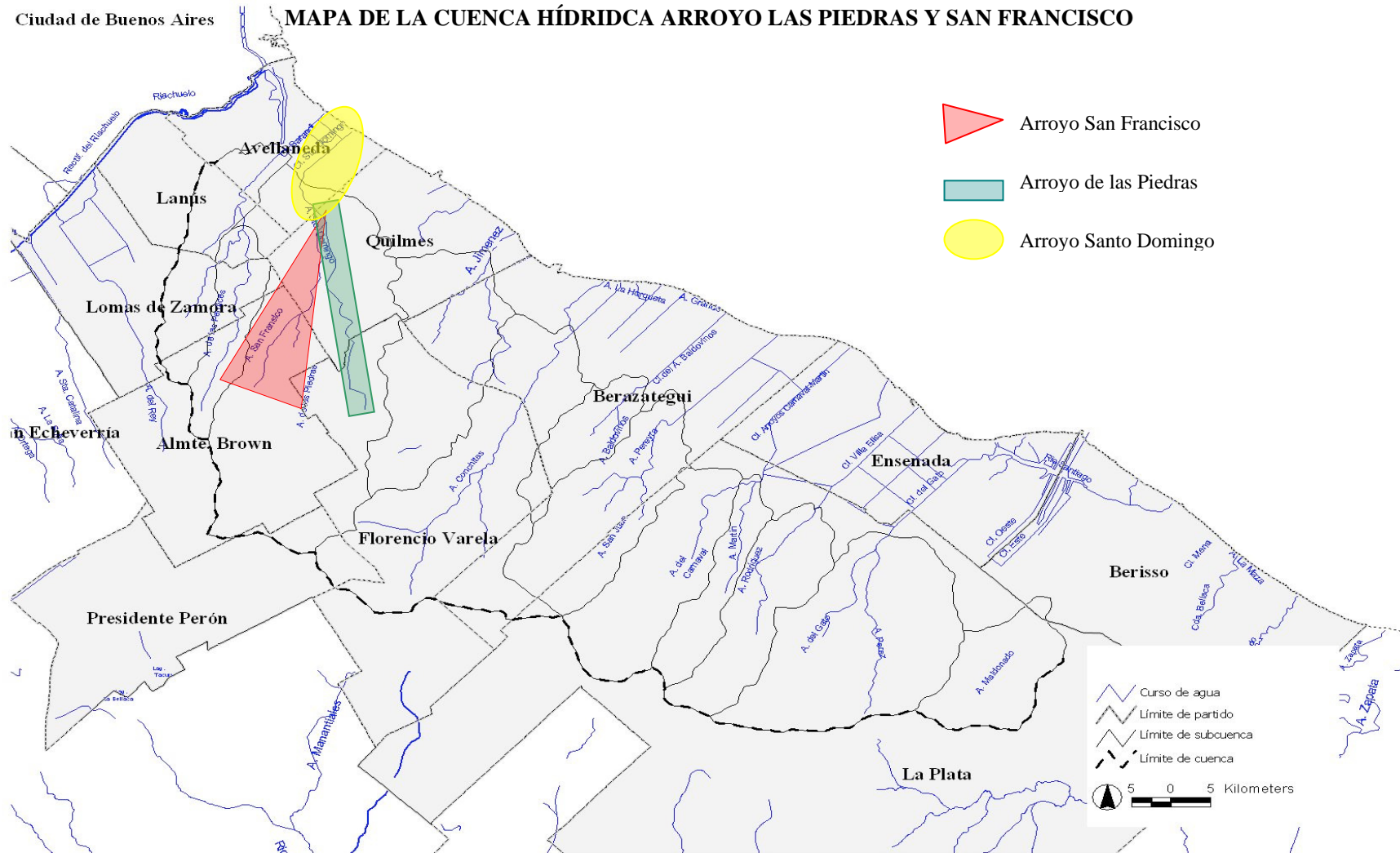
La información secundaria obtenida será empleada para relevar información referente a la ejecución del programa y las estrategias de inspección por parte de los organismos con poder de policía.

A través de la información primaria, se intentará obtener un diagnóstico fiel de la calidad de vida de los beneficiarios y el efecto que el programa

proporcionará en los mismos, como así en impedir que se amplíe la cantidad de damnificados.

## ANEXO I

Ciudad de Buenos Aires  **MAPA DE LA CUENCA HÍDRICA ARROYO LAS PIEDRAS Y SAN FRANCISCO**



## **ANEXO II**

### **Glosario:**

Acuífero: unidad geológica cuya estructura permite el almacenamiento y el transporte de agua subterránea.

Agua potable: Es el agua destinada a consumo humano cuyas características físico-químicas, microbiológicas se ajustan a la legislación vigente, resultando inocua para la salud y estética y organolépticamente aceptable para el consumidor.

Cobertura de agua potable/desagües cloacales en zonas urbana: Porcentaje de la población de un área dada que cuenta con abastecimiento agua potable y/o recolección de los efluentes cloacales, por medio de red pública.

Comité de Cuenca Hídrica: unidad de gestión territorial cuyo objetivo es maximizar en forma equilibrada los beneficios ambientales, sociales y económicos de la cuenca.

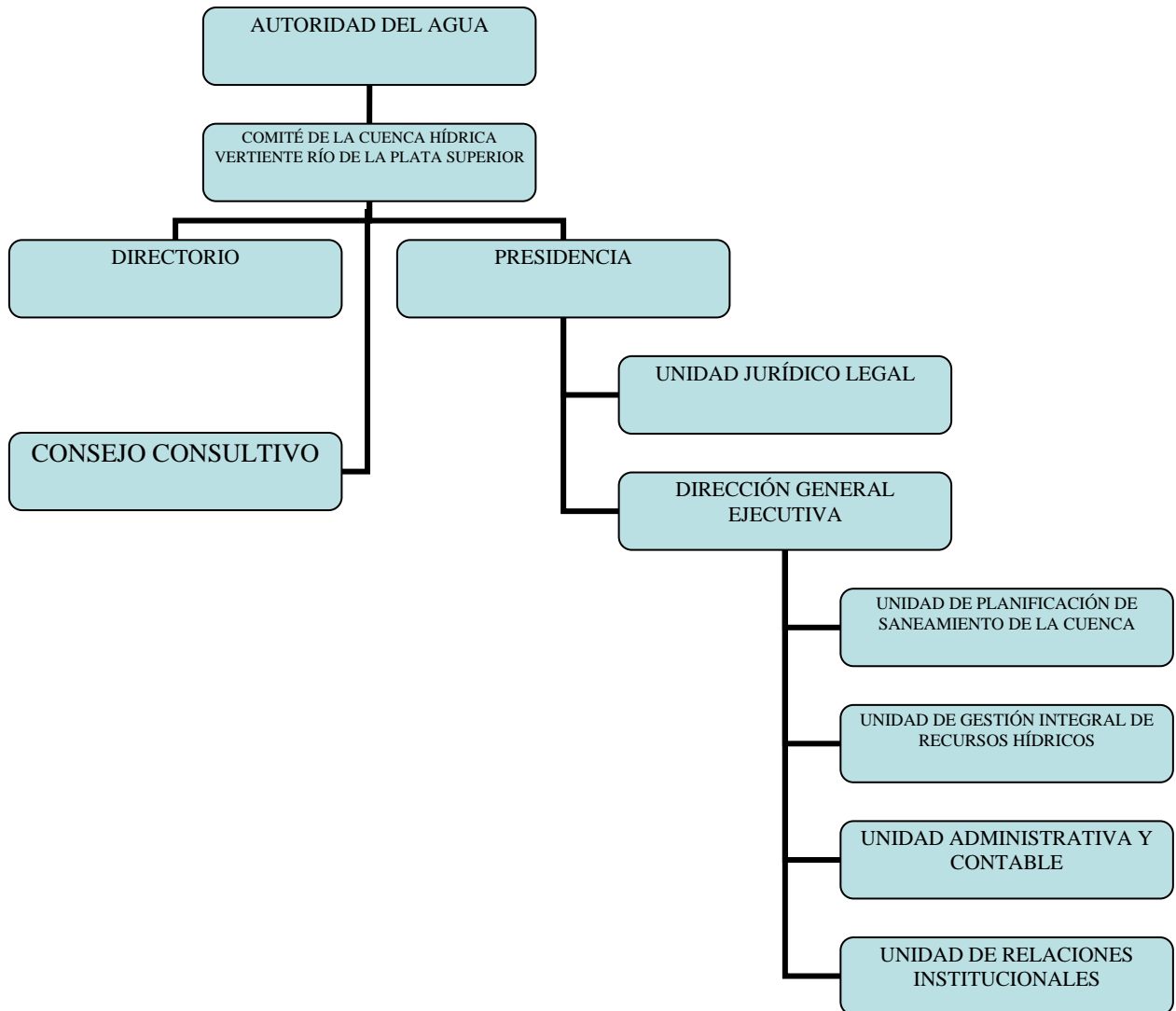
Cuenca Hídrica: unidad territorial en la cual el agua que cae por precipitación y/o el agua subterránea escurren hacia un cuerpo de agua común (río, lago, mar, etc.).

Cuenca Hidrográfica: unidad natural definida por las divisorias de aguas en un territorio dado, donde las aguas escurren superficialmente hacia un cuerpo de agua común (río, lago, mar, etc.).

Cuenca Hidrológica: unidad territorial en la cual el agua que cae por precipitación, el agua superficial y el agua subterránea forman parte de un ciclo hidrológico común.

Sector Agua Potable y Saneamiento: Es el conjunto de organismos, instituciones, empresas y recursos existentes en el País, relacionados con los servicios de suministro de agua potable (captación, tratamiento, almacenamiento y distribución) y de alcantarillado sanitario, depuración de efluentes y disposición de excretas, tanto en áreas urbanas y urbano marginales como rurales (nucleadas o dispersas)

### ANEXO III



## **Bibliografía:**

**Bardach, E.** (1993): Problemas de definición de problemas en el análisis de políticas, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, (1993), Problemas públicos y agenda de gobierno, México DF, Miguel Ángel Porrúa.

**Daverio, A.** (2006): El proceso de implementación de la política pública de salud reproductiva en la ciudad de Buenos Aires; desafíos ideológicos e institucionales. El caso del Hospital General de Agudos “Dr. Cosme Argerich” y su área programática, en “*La política pública de salud y derechos sociales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia*”, Mónica Petracci y Silvina Ramos (compiladoras), Buenos Aires: CEDES y UNPFA, pp. 223-246.

**Elder, Ch. y Cobb, R.** (1993): Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), ob. cit.

**Idiart, Alma** (2007): Capacidades institucionales, formulación e implementación de programas sociales: viejos y nuevos programas sociales de salud y nutrición materno-infantil en la Argentina, en ALONSO, GUILLERMO (Editor) (2007): Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo Libros, Ciudad de Buenos Aires, pp. 2007-228.

**Meny, I. & Thoenig, J. C.** (1992): Las políticas públicas, Barcelona, Ariel.

**Neirotti, N.** (2007): Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales, Buenos Aires, IIPE-UNESCO 2007.

**Neirotti, N.** (2011): “La dimensión política de la evaluación de la investigación”, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional El futuro de la Investigación Educativa y su Evaluación. El caso de las revistas, Macerata, Italia, 23 de marzo de 2011.

**Nelson, B.** (1993): La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), ob. cit.

**Niremberg, O.; Barwerman, J. y Ruiz V.** (2000): Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales, Buenos Aires, Paidós.

**Ospina, S.** (2001): Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, Revista del CLAD Reforma y Democracia 19, Caracas.

**Repetto, Fabián** (2007): Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana, en ALONSO,

GUILLERMO (Editor) (2007): Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo Libros, Ciudad de Buenos Aires, pp. 41-83.

**Sabatier, P. & Mazmanian, D.** (1993): “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. Antología de Políticas Públicas, 4 vols, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

**Subirats, J.** (1998): Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, INAP, Madrid.

**Sitios WEB consultados:**

<http://www.comirec.gba.gov.ar>

<http://www.acumar.gov.ar>

<http://www.mosp.gba.gov.ar>

<http://www.fao.org>