

# 3

## LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE)

---

THE MANAGEMENT POLICY OF FISH RESOURCE OF THE PARANÁ RIVER: A DESIGN OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR COMMON GOODS MANAGEMENT (THE SANTA FE PROVINCE CASE)

Gonzalo Sozzo  
Carolina Filippon

**RESUMEN** / La regulación local del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe (Argentina) califica al mismo como *bien común* dándole ese significativo estatuto legal; sin embargo, esta calificación no se corresponde con el diseño institucional que el Estado provincial operativizó. La calificación como bien común habilita, *ipso facto*, el empleo de una serie de herramientas que permitirían: democratizar su gestión a través de la participación de usuarios (públicos y privados); consolidar la sustentabilidad de un recurso en estado crítico, y fortalecer las capacidades de gestión de los participantes (*stakeholders*). Este trabajo analiza los distintos elementos de esta política pública, al tiempo que repara en la falta de correlación con el régimen legal, traducido en una gestión deficiente. En este contexto, proponemos reforzar la gestión existente incorporando derechos de participación y acuerdos colectivos, lo que podría significar una reforma democratizadora, en concordancia con lo prescripto legalmente.

**PALABRAS CLAVE** / política pública; bienes comunes; recurso ictícola; participación pública; arreglos institucionales

**ABSTRACT** / The local regulation of the fish resource in the province of Santa Fe (Argentina) qualifies it as a *common good*, giving it that significant legal status; however, it does not correspond to the institutional design that the provincial State operationalized. The qualification as a *common good* enables, *ipso facto*, the use of a series of legal tools that would allow: to democratize its management through the participation of users (public and private); consolidate the sustainability of a resource in a critical condition, and strengthen the management capacities of stakeholders. This paper analyzes the different elements of this public policy, while noting the lack of correlation with the legal regime, resulting in poor management. In this context, we propose to reinforce the existing management by incorporating participation rights and collective agreements, which could mean a democratizing reform, in accordance with what is legally prescribed.

**KEY WORDS** / public policies, common goods, fish resource, public participation, institutional arrangements.

## Introducción

El presente artículo analiza el vínculo entre la regulación legal local y el diseño de políticas públicas de gestión en la provincia de Santa Fe (Argentina) sobre el recurso ictícola. Explica cómo la construcción de políticas públicas ha prescindido de las principales herramientas provistas por el campo legal principalmente de participación ciudadana, y cómo dicha construcción ha ignorado el estatuto que se le ha asignado al recurso.

Puntualmente, se aborda aquí la discusión sobre la orientación que debería tener la gestión del recurso ictícola del río Paraná en la Provincia de Santa Fe, considerando para ello el régimen legal existente. El caso escogido se circunscribe a la gestión del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe, especialmente del sábalo, quedando excluido de nuestro análisis la gestión que del mismo realizan otros estados con los que el recurso es compartido (como, por ejemplo, la provincia de Entre Ríos).

El punto de partida de este trabajo es que el recurso ictícola tiene en la provincia de Santa Fe un estatuto legal que lo cataloga como un «bien común»; no obstante lo cual el diseño institucional que se ha montado para su gestión no se corresponde con esta definición. En orden a aproximarnos teóricamente a este tópico, las lecciones provenientes del campo legal ambiental y el planteo de Ostrom (2011) respecto del gobierno de los bienes comunes son pertinentes para escrutar, respectivamente, el régimen legal y su traducción institucional en políticas públicas y arreglos institucionales para su gestión. La tesis central de este artículo es: (i) que se observa una falta de correspondencia entre este estatuto jurídico del bien y el diseño institucional montado para su gestión, incidiendo sobre la sustentabilidad de la explotación que del mismo se hace como sobre los derechos de incidencia colectiva que descansan sobre éste; y (ii) que este desacople representa una restricción de origen para la efectividad de las políticas públicas.

En ese contexto de disociación entre el estatuto jurídico del bien y las bases consideradas para construir arreglos institucionales para su gestión, planteamos la necesidad de pasar a una gestión que sea coherente con el estatuto legal del bien, incorporando arreglos institucionales que conduzcan a la gestión *colectiva* del mismo, en consonancia con el carácter colectivo del bien.

Así, interesa analizar esta disociación al igual que las posibilidades de compatibilizar estatuto legal y arreglos institucionales en torno al recurso ictícola. Este estudio de caso se halla materialmente orientado desde una posición crítica respecto de la regulación e institucionalidad de la cuestión

ambiental, postura que responde a la idea de que la regulación legal vigente en torno a este recurso ha tenido una traducción deficitaria en términos de herramientas institucionales.

Para desarrollar esta propuesta, el trabajo se organiza de la siguiente forma: (a) en primer lugar, presentamos la problemática del recurso ictícola del río Paraná y su sobreexplotación. Seguidamente, (b) analizaremos el estatuto jurídico del recurso ictícola en la provincia de Santa Fe; para luego (b) pasar revista de las diferentes etapas que atravesó la política pública provincial en relación con este recurso. Por último, propondremos transitar hacia una nueva etapa en la gestión del mismo, en la cual se asuma decididamente el estatuto de bien común y se construyan arreglos institucionales que garanticen el buen gobierno para las generaciones presentes y futuras. De esta manera, nuestro artículo busca constituir un aporte para la reconfiguración de las políticas públicas en materia de gestión de recursos de pequeña escala en la región.

## **1. La problemática del recurso ictícola del río Paraná**

El caso en estudio sobre el que hemos detenido nuestra atención exhibe un contexto complejo. Por un lado, el conflicto socioambiental que involucra a las comunidades de pescadores y poblaciones de la costa en torno a la explotación y gestión del recurso ictícola en el río Paraná; y por el otro, un conflicto de orden económico dado que la extracción de este recurso constituye la base de una economía regional.

En las últimas tres décadas, las pesquerías se situaron en la zona sur del Paraná Medio, en el valle aluvial santafesino y en el Paraná Inferior, en el delta que pertenece a la jurisdicción entrerriana. Esta es la zona geográfica que concentra la pesquería de agua dulce de mayor importancia, proveyendo sábalo para mercado interno y para exportación. Se estima además que «el 90 % de la producción pesquera continental exportada de esta especie corresponde a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (Espinach Ros *et al.*, 2007)» (Prol, 2008:5).

Durante los últimos años, la actividad pesquera comercial en la provincia de Santa Fe devino en un tema de agenda pública, al ser adoptada como eje de campañas de ONGs ambientalistas, quienes la señalaban como «factor causal de un nuevo problema ambiental, la disminución en la magnitud de la especie clave de exportación, el sábalo (*Prochilodus*), debido a su

sobreexplotación; y de un problema social la creciente pauperización de los pescadores “artesanales” y sus familias» (Prol, 2008:2).

Es innegable, por lo tanto, que en la cuenca del río Paraná la pesca comercial es la que deja un mayor déficit del recurso sábalo, cuyo saldo se explica por la fuerte salida económica de este recurso, como por la interjurisdiccionalidad<sup>1</sup> que demanda su gestión.

Antes de comenzar a describir el caso de estudio debemos recordar que todo análisis de un sistema de gestión de bienes ambientales o naturales debe incluir las cinco categorías que son comprendidas dentro de los atributos de cogestión (características de cogestión, interacciones y toma de decisiones, participación, redes y gestión adaptativa). (D’Armengola *et al.*, 2018:214). A estas categorías nosotros agregamos: las reglas legales y los arreglos institucionales entre los diversos actores que se disputan el acceso y/o la propiedad del recurso, y sobre estos dos últimos centraremos nuestro análisis.

## 2. El punto de partida: la sobreexplotación del recurso

«La pesquería del Paraná es la más importante del continente junto a la del Amazonas».<sup>2</sup> Los cambios económicos en las condiciones de expor-

1 En el campo legal es abundante la literatura sobre el federalismo de concertación, entre muchos otros véase: Gil Domínguez, Andrés, «Federalismo concentrado vs. federalismo concertado», *La Ley*, 05/08/2019, 5. La derivación de estas ideas en el campo ambiental es más reciente: Esain, José, «El Federalismo Ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25675», Lexis Nexis, del trabajo en el número del 7.1.2004, pp. 3–30. José Esain, «El Federalismo argentino y el Derecho Ambiental como disciplina autónoma», Informe sobre Desarrollo Humano en la provincia de Buenos Aires 2008–2009: calidad ambiental, una responsabilidad compartida / compilado por Gabriela Bukstein, Ana Ríos y Juan Francisco, Eudeba, Bs As, Argentina, 2009, pp. 21–33. 1; Di Paola, María Eugenia; Sabsay, Daniel, «El Federalismo y la nueva Ley General del Ambiente», *La Ley*, 2003–A, 1385. La necesidad de acuerdos interjurisdiccionales y una gestión cooperativa en materia ambiental ha sido puesta de manifiesto por la CSJN en el caso «Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza» (Río Atuel) (14/06/2017). Sobre esto puede consultarse: Esain, José (2018), «Fallo por el río Atuel. Federalismo ambiental y Derecho Ambiental de Aguas», *La Ley*, 5.

Asimismo, en relación con los desafíos que presenta una gestión interjurisdiccional en materia ambiental, y sobre la cual no nos detendremos en este artículo, puede consultarse: Alonso, G. V., Gutiérrez, R.A., 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*, XXV (2), 483–523. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13346618004>> Consultado en fecha: 02/08/2019.

2 Ver: <<http://www.proteger.org.ar>>. Consultado en fecha: 06/08/2019.

tación determinaron un aumento exponencial de la extracción de peces a partir del año 2001 con el fin de producir harina, aceite y productos congelados con fines de exportación que se exportan a Colombia, Brasil, UE, Nigeria por unos 12 frigoríficos para quienes pescan las comunidades de pescadores artesanales. Los estudios especializados no atribuyen a la pesca deportiva una incidencia central sobre el recurso.

La situación de presión y sobreexplotación sobre el recurso ictícola en general, ha puesto puntualmente en peligro la especie «sábalo», que es la base de la cadena alimentaria de las demás especies del río *vgr.*, boga, dorado, surubí, manduvé.

La sobreexplotación concentrada en los frigoríficos exportadores buscó ser solucionada mediante una ley de manejo sustentable de recursos pesqueros (ley 12212/2004). Ésta establece diferentes herramientas dirigidas al control de la pesca artesanal y comercial en el Río: (a) vedas temporales; (b) audiencias públicas (art. 6, párr. 3, ley 12212); (c) la creación del Consejo Provincial Pesquero; (d) el establecimiento de un sistema de monitoreo comunitario de la pesca artesanal, a través del cual se «busca que los pescadores generen información propia a través de registros diarios»; (e) monitoreos del desembarco de pesquería artesanal (art. 39, ley 12212). Estos controles sobre la pesca artesanal y comercial han sido objeto de cuantiosas críticas.

### **3. El estatuto jurídico del recurso ictícola**

El estatuto jurídico de un recurso es central a la hora de diseñar la política pública. Es que sobre todo desde comienzos del siglo xx el Estado emplea el campo legal para establecer la arquitectura jurídica de sus políticas públicas. Es trascendental por ello comprender cómo se ha transformado el estatuto jurídico de lo que hoy llamamos «recurso ictícola», pues de esa condición jurídica del bien, surgen las directrices para su gestión.

Desde el derecho romano y pasando por los Códigos Civiles modernos, los peces de los ríos han sido considerados siempre cosas *res nullius*, es decir, son cosas que no pertenecen a nadie y que pueden ser apropiadas por cualquiera. En otras palabras, el acceso y la explotación de este tipo de bienes a través de la pesca es libre y tendencialmente ilimitada pues se parte de la base que el bien es súper abundante. Es que la pesca es parte de la libertad individual que solo tiene límites negativos pero no positivos en el esquema de derechos liberales decimonónicos. La idea era consecuente con la teoría política liberal subyacente en los Códigos y Constituciones, y en las políticas públicas centradas en la explotación de los bienes naturales.

Esta condición empezó a cambiar cuando ya en el siglo XX el Derecho Administrativo comenzó a colocar límites a la explotación del recurso ictícola como parte de una política pública de control. Dicho de otro modo: la explotación del recurso, para ser conforme a la ley debe atender y respetar los límites que impone el Estado, que desarrolló consecuentemente con ello un poder de policía para controlar el cumplimiento de los mismos y establecer sanciones. No debe perderse de vista que la autonomía normativa en el plano local (sea provincial, sea municipal) es limitada en un estado de origen federal como el argentino.

El advenimiento del Derecho Ambiental y sobre todo la reforma constitucional de 1994 que introdujo la idea de que el ambiente es un bien colectivo en el cual existen otros bienes que lo componen,<sup>3</sup> como la fauna, y sobre el cual existen «derechos de incidencia colectiva» (art. 41, Const. Nac.) varió sustancialmente la manera de abordar la problemática de este tipo de bienes y regularlos. En línea con ello el Código Civil y Comercial de la Nación<sup>4</sup> (2015), si bien mantiene la idea de que los peces son cosas *res nullius* que pueden ser apropiadas a través de la pesca, al mismo tiempo (1) reconoce que existen límites en el derecho administrativo (art. 1947, CCCN) para desplegar esta actividad, y que consecuentemente al Estado le cabe un importante rol en el control y sanción; y (2) que son parte de la «fauna», que la fauna es un bien ambiental (art. 240, CCCN), que las especies de peces hacen a la «biodiversidad» (art. 240, CCCN), que sobre esos bienes apropiables que son los peces existen «derechos de incidencia colectivos», que estos derechos de los cuales son titulares en principio todos los habitantes deben «compatibilizarse» las libertades individuales entre ellas la de pescar (art. 240, CCCN).

En definitiva, los peces son un bien apropiable que pueden ser objeto de la libertad de pesca y del ejercicio de la industria lícita, en los límites que fija el derecho administrativo, pero en calidad de fauna son un bien ambiental colectivo sobre el cual recaen derechos de incidencia colectiva. Esto plantea un desafío para el derecho, para el diálogo entre los campos legales señalados. En este contexto, debe ser releída la norma de la ley 12262 de la provincia de Santa Fe («Regulación de las actividades relacionadas con la pesca y la acuicultura») que en su artículo 2º establece que uno de los objetivos de la ley y de la política pública en la materia es: «e) Asegurar

---

3 La doctrina ha diferenciado entre macro y micro bienes. Véase: Lorenzetti, Ricardo (2008), *Teoría del Derecho Ambiental, La Ley*, 1ra. Edición, Buenos Aires, Argentina, pág. 13.

4 CCC, de ahora en adelante.

la participación ciudadana en la formulación de las políticas y en el control de su aplicación, dado el incuestionable carácter de bien común de los recursos pesqueros».

Señalar en la teoría jurídica que se trata de un *bien común* significa reconocer que es un bien inapropiable, no por la condición de inaccesibilidad técnica que lo impedía como ocurría con las «cosas comunes» en el siglo XVIII, sino por la inapropiabilidad que ha sido establecida como un mecanismo para impedir su extinción o disminución, y que es como se emplea contemporáneamente la idea. Luego, la inapropiabilidad del bien a título individual no implica que no existan derechos sobre estos bienes, sino que esos derechos no son derechos propietarios en el sentido liberal acceso exclusivo y excluyente sino derechos que intentan garantizar que la toma de decisiones sea colectiva a través de la distribución de derechos de participación.

Así las cosas, asistimos a una situación paradójica: mientras que en el plano teórico de la economía y las ciencias sociales lo cual comprende al Derecho se ha dado un redescubrimiento de los bienes comunes en esta nueva versión que acabamos de explicar, poniendo así en valor la necesidad de una gestión colectiva de los mismos, en el plano de los hechos se advierte una fuerte lucha en diferentes geografías para lograr el reconocimiento del estatuto jurídico de bien común, muchas veces sin éxito. En el caso de la provincia de Santa Fe, el reconocimiento del estatuto jurídico de bien común se ha logrado, pero la gestión que se ha diseñado institucionalmente no se corresponde con esa condición.

#### **4. La política pública provincial**

La política pública provincial de gestión del recurso ictícola del río Paraná ha venido evolucionando y esa evolución puede segmentarse analíticamente en tres vertientes, que en realidad se encuentran sedimentadas.

##### **4.1. La construcción de una política pública: las herramientas jurídicas**

Toda política pública está edificada sobre la base de una serie de herramientas para la gestión que son, a la vez, instrumentos jurídicos que con-

forman un dispositivo orientado por la finalidad común, en este caso, gestionar el recurso ictícola.

En esta primera etapa la gestión estuvo dirigida a establecer una serie de herramientas que persiguieron como objetivo central regular la actividad de pesca y el mercado del recurso.

En esta etapa las herramientas que integraban la gestión de este recurso estaban dadas por una batería de disposiciones legales (leyes 12212, 12722, 13119, 13332) y decretos reglamentarios (2410/04 y 2136/09). A través de estas leyes y decretos de la provincia de Santa Fe se ha apuntado a lograr un marco legal de reglas que permita alcanzar un manejo sustentable de los recursos pesqueros.

Uno de los primeros dispositivos que podemos señalar como inherentes a la gestión del recurso ictícola es el cupo de exportación.<sup>5</sup> Hasta el año 2011 el cupo de exportación que es el que define el porcentaje que le corresponde no solo a cada provincia, sino a cada frigorífico era determinado por la provincia de Santa Fe a través de una resolución por la cual se evaluaba el cumplimiento de distintos ítems (cantidad de empleados, gastos de luz, el pago del precio a los pescadores de sábalo, no tener multas, entre otros). Sin embargo, en 2011 por Decreto nacional 1074 (14/julio/2011), se estableció que la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca sea la que fije los cupos de exportación para las especies ictícolas fluviales y ya no las provincias. Desde que la Nación es quien determina la cantidad o cupo de exportación de cada frigorífico, la provincia de Santa Fe quedó despojada de esta facultad sobre un recurso natural que es provincial, conforme se desprende del artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional.<sup>6</sup> A partir de estudios técnicos, todos los años se determina el saldo exportable para la actividad. Una vez definido, la Nación decide el porcentaje que le corresponde a cada provincia, pero además resuelve la cantidad de toneladas de exportación para cada

---

5 Decreto Reglamentario 2410 (reglamentario de la ley 12212), Artículo 8º: «Entiéndese por cupo a la cantidad máxima de pescado, medida en unidades de peso o en números de ejemplares, que resulta admisible capturar por pescador, en cualquiera de las modalidades de pesca previstas». (Santa Fe, 25 de noviembre de 2004). Ver: <<https://bit.ly/2LMgsn0>>

6 Constitución Nacional, Artículo 124: «Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio».



uno de los frigoríficos. Esto se ha convertido en un reclamo constante de la provincia hacia la Nación.<sup>7 8</sup>

Esto condujo a un conflicto de orden político. Así, en 2009 mientras la provincia de Santa Fe fijaba un cupo máximo de extracción de 4000 toneladas para todo el año, la Nación autorizaba un cupo mayor, al tiempo que los informes técnicos más recientes para esa época recomendaron mantener o reducir la presión de captura.

Además de establecer el cupo, la Nación estableció por decreto el precio de referencia del sábalo que los frigoríficos deben pagar a los pescadores artesanales o deportivos. Sin embargo este valor pautado no es vinculante, ni fiscalizado por la Nación, razón por la cual el grado de cumplimiento es exiguo. No obstante esto, la provincia define la cantidad de peces que se pueden extraer para su comercialización. Toda esta situación ha colocado en abierta desventaja tanto al gobierno provincial como a los pescadores, que antes necesitaban un número de sábalos menor al que actualmente necesitan para poder subsistir, según declaraciones del presidente de la Federación de Pescadores, Jesús Pérez.<sup>9</sup>

Además del cupo de exportación, otro dispositivo legal que se emplea para gestionar la extracción del recurso es la veda, que fue modificada por la ley 13332 (2012). Anteriormente la misma regía durante los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año, pero actualmente, en razón de la última modificación, se encuentra a criterio del Ministerio de Medio Ambiente la reinstalación total o parcial, o por especie de la veda, de su vigencia, en el período que evalúe pertinente.

En otro orden de intervenciones en la gestión de este recurso, se advierte la presencia de arreglos institucionales entre los actores intervinientes.<sup>10</sup>

---

7 «Santa Fe pide dejar sin efecto una resolución nacional que fija cupos de exportación de pescado de río», web del Gobierno de Santa Fe, 9 de agosto de 2009, [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=89740&&include=noticias\\_prensa/2009/080909s22.htm](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=89740&&include=noticias_prensa/2009/080909s22.htm)

8 «Sábalos: por elevado, Santa Fe rechaza el cupo nacional para exportación», septiembre de 2009, <http://www.proteger.org/sabalos-santa-fe-cupo-nacional-exportacion/>.

9 «Los pescadores santafesinos harán una movilización este miércoles a Casa de Gobierno», Portal web LT9 am 1150, 17/09/2018. Ver: <http://www.lt9.com.ar/14726-los-pescadores-santafesinos-haran-una-movilizacion-este-miercoles-a-casa-de-gobierno>. Consultado en fecha: 30/07/2019.

10 En los campos de las ciencias sociales más desarrollados el análisis de las reglas institucionales se suelen agrupar bajo la etiqueta de «arreglos institucionales» y con ello se hace referencia al conjunto de reglas que fijan el modo de jugar el juego; es decir, cómo, cuando, en qué medida, con qué recaudos, etc., se emplean las reglas que podríamos llamar sustanciales. Sobre este tipo de regulación en el campo legal puede consultarse: Lorenzetti, Ricardo (1994), «Las Normas Fundamentales de Derecho Privado», Rubinzal Culzoni, Santa Fe; Mangabeira Unger, Roberto

Uno de los aspectos centrales del diseño institucional es el Consejo Provincial Pesquero y los Consejos Regionales. En efecto, la ley 12212 establece en el artículo 72 que se crea este Consejo que «será un organismo permanente, *ad honorem* y cuyas funciones consistirán en: 1) Asesorar al Órgano de Aplicación en la protección y conservación de los recursos pesqueros; 2) Colaborar con todo lo referido al ejercicio de la pesca tanto deportiva como comercial; 3) Promover la implementación de acuerdos de cooperación y todas aquellas propuestas que, para la mejor aplicación de la presente ley, sean consideradas convenientes. 4) Reunirse cuando sea convocado por la Autoridad de Aplicación a los efectos de informar y requerir asesoramiento en los asuntos específicamente determinados por la presente ley. (...) Sus decisiones tendrán carácter no vinculante. El artículo 73 establece quienes integran el Consejo: «un representante, como mínimo, del Poder Ejecutivo provincial, el Poder Legislativo provincial, las Municipalidades y Comunas, Comités Pesqueros Regionales, los pescadores artesanales, de los acopiadores, del turismo, de los clubes de pesca deportiva, de las organizaciones no gubernamentales, de las Universidades y de institutos técnicos y científicos». Luego el artículo 75 crea los «Comités Pesqueros Regionales, uno por cada uno de los ríos y sus cuencas del territorio provincial, con excepción del cauce principal del río Paraná. Estarán integrados por los mismos sectores del Consejo Provincial Pesquero con existencia real en la cuenca respectiva y tendrán como función proponer y asesorar al órgano de aplicación sobre todas las cuestiones que hagan al mejoramiento y desarrollo sustentable de la actividad». Este es el espacio de participación que prevé la ley; sin embargo, se trata solo de un espacio de participación indirecta a través de los representantes de los sectores interesados y no de una instancia de democracia participativa. Tampoco se prevén reglas de debate, ni se dispone cómo se toman las decisiones, las que, además, no tendrán carácter vinculante.

De las actas del Comité Provincial Pesquero (CPP) santafesino se desprende que las provincias de Misiones, Chaco, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes entienden como prioritario trabajar en legislaciones compati-

---

(1996), «What Should Legal Analysis Become», Verso, Londres. Asimismo, Sozzo, Gonzalo (2016) «El Perfil de los Abogados del Litoral», en Hacer Derecho (Reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ediciones UNL; Sozzo, Gonzalo (2016), «José Lo Valvo o los intelectuales como arquitectos institucionales», en Hacer derecho (reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ed. UNL Ediciones; Sozzo, Gonzalo (2016), «Las Ciencias Sociales en sentido extenso o las formas de conocimiento social», en: AA.VV. (Sozzo, Gonzalo, Dir.), Hacer Derecho (reconstrucciones de la relación entre derecho y ciencias sociales), Ediciones UNL.

bles sobre recursos compartidos, esto es: «bienes comunes»; y en cuanto a la política pesquera trabajar en una legislación de apoyo a que las provincias en el corto plazo puedan volver a distribuir su cupo de exportación que es un derecho que poseían las provincias hasta el año 2011.

Más allá de las intenciones que los estados provinciales manifestaron de trabajar de manera articulada en la preparación de un marco legal para esta cuestión, en los hechos las provincias que comparten el recurso no exhiben el mismo criterio proteccionista, inclinándose en algunos casos hacia un criterio recaudador. Esto resulta muy visible en los criterios que se consideran para pautar la veda en las distintas provincias que comparten la cuenca, como por ejemplo las medidas de las mallas. En este sentido, acordar reglas de gobernanza para este recurso es una tarea muy compleja.

Así planteadas como están las herramientas para gestionar el recurso el actual sistema exportador conduce al vaciamiento de los ríos, cuyos principales beneficiados son un grupo reducido de empresas frigoríficas.

En la audiencia pública prevista por la ley 12212 el biólogo Norberto Oldani un investigador de CONICET, referente en el estudio de los recursos ictícolas del río Paraná manifestaba que «el recurso no soporta más», y agregaba: «En 2004 sacaron 45 000 toneladas de sábalo y este año no sé si sacan 20 mil toneladas. El sistema no soporta que saquen 20 000 toneladas».

Los instrumentos de la ley no han logrado detener el deterioro del recurso ictícola. Los pescadores artesanales tienen una economía de subsistencia basada en su labor y reciben un precio sumamente bajo por parte de los frigoríficos a los que entregan diariamente su pesca. Así, a pesar de ver amenazada su fuente de subsistencia, continúan efectuando pesca artesanal y entregando esos peces a los frigoríficos.

Un párrafo aparte merece el «Proyecto Sábalo» en el marco de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Pesquero<sup>11</sup> que comenzó en el año 2005 y finalizó en el año 2011. El proyecto emitió tres informes de avance bianuales.<sup>12</sup> El informe, que cumple el rol de evaluar el estado del recurso, contribuyendo a un diagnóstico fundado del estado de situación, es una base indispensable para la política pública en general ha hecho las recomendaciones para la sustentabilidad del recurso que apuntan a un monitoreo del estado del recurso y a ciertas limitaciones en los métodos de pesca, pero no incluye aspectos institucionales. No obstante, algunas de las medidas relativas a las técnicas de pesca y sus instrumentos sí se inscriben en

---

11 <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_continental/actividades/](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_continental/actividades/)>

12 <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca\\_continental/informes/baja/index.php](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_continental/informes/baja/index.php)>

el orden de las regulaciones administrativas y, en este sentido, pueden ser afiliadas al afán de recurrir al «poder de policía» del Estado.

## 4.2. La política de acuicultura

Un giro relevante en la política provincial de gestión del recurso se produjo a partir de 2008, año en el que Gobierno provincial generó una política de acuicultura (Plan integral para de Acuicultura, Ministerio de la Producción),<sup>13</sup> pero su implementación efectiva se vio demorada hasta 2011.

A partir de 2011 se comenzaron a implementar una batería de acciones políticas para implementar la política de acuicultura. Se llevaron adelante diversas acciones dirigidas a sustituir en el mediano plazo la pesca comercial extractiva: **(a)** una importantísima inversión (130 millones de pesos) en la construcción del Acuario Río Paraná en la ciudad de Rosario (2011), una obra arquitectónica emblemática, en el cual funciona Laboratorio Experimental de Acuicultura de la Plataforma de Biotecnología Acuática de la Universidad Nacional de Rosario dirigido a desarrollar «líneas de desarrollo para implementar y mejorar tecnologías de cultivo de peces; estudiar genotipado y poder hacer selección por marcadores moleculares de algunos caracteres de interés en producción»;<sup>14</sup> **(b)** la creación de una «marca colectiva» (ley 26355) denominada «producto de mi tierra» en el marco del Programa de Agroindustria Familiar (Res. 401/08); **(c)** junto a la Fundación Proteger, y la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, la provincia impulsó la creación de la Cooperativa «Mujeres del Litoral» (integrada por vecinos del barrio de «Alto Verde» de la ciudad de Santa Fe) que ha creado una «Línea de Alimentos Orgánicos en presentación *gourmet*» consistente en pescado de río en escabeche, ahumado y paté de pescado de río. El objetivo de la tarea de esta cooperativa es: 1) agregar valor al trabajo de las comunidades de pescadores y 2) aumentar la capacidad de autogestión de las comunidades pesqueras, en particular jóvenes y mujeres. Han logrado una muy buena repercusión local, nacional e internacional, agregando 300 % de valor al pescado; **(d)** el Gobierno Provincial junto a la Municipalidad de una de las principales localidades ribereñas del río Paraná (San Javier) han impulsado (desde 2014) la creación de la «Granja Piscícola San Javier» que desarrolla la cría

13 Plan Integral para la Acuicultura en la Provincia de Santa Fe. Disponible online en: <[http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192854/\(subtema\)/112064](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/192854/(subtema)/112064)>

14 <<http://www.fbioyf.unr.edu.ar/2014/notesgral/014peccsarranzs.htm>>

de alevines y engorde de peces en jaulas en el río Paraná y la capacitación de los pescadores artesanales en la nueva actividad. Una tercera iniciativa es (e) la de la Cooperativa Irupé Puerto Reconquista, integrada por familias de pescadores artesanales del puerto reconquista, que produce artículos de marroquinería con cueros de pescado de río con el apoyo de la Fundación Proteger y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través del «Programa Agregar Valor».

#### 4.3. La política a través de herramientas científicas para la gestión de recursos hídricos (fluviales)

La segunda etapa en la gestión introduce la finalidad de garantizar la sustentabilidad del recurso y se caracteriza por recurrir al *expertise* científico, como insumo clave para la adopción de decisiones de gestión y regulación.

En referencia a las herramientas científicas se encuentra la tarea desarrollada por la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros, encargada de los estudios biológicos de las especies, y que luego servirá de base para la discusión de normativa para el uso sustentable del recurso.

El Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, a través de la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros realiza este monitoreo desde 2009, actualizando de esta manera la información del Registro Provincial de Estadística Pesquera (creado por el artículo 39° de la ley provincial 12212), incorporando el procesamiento y análisis de los datos obtenidos mediante muestreos continuos, con la finalidad de aportar al uso sustentable del recurso.

Esta dirección lleva adelante cuatro muestreos anuales en la cuenca del río Paraná, comprendiendo desde las localidades de Reconquista (Santa Fe) hasta Victoria (Entre Ríos), lo que ha permitido estimar parámetros de crecimiento, estructuras de tallas, stock reproductivo, determinación de edades individuales, entre otras variables, y el análisis de estos datos permite proponer pautas de manejo y gestión de las distintas pesquerías, a fin de lograr un sostenimiento de la abundancia de la población, perdurable en el tiempo.

La actualización se realiza de manera anual, dotando al muestreo como una herramienta de gestión, para la toma de decisiones.

Los datos obtenidos forman parte también del caudal de información generado por el «Proyecto Evaluación Biológica y Pesquera de Especies de Interés Deportivo y Comercial en el Río Paraná», en el que la provincia de Santa Fe participa.

Los datos provenientes de estos monitoreos son volcados a la base de datos del SIFIPA (Sistema Informático Federal de Información de Pesca y Acuicultura) en el que participan todas las provincias de la cuenca, con la finalidad de tender a un manejo coordinado e integrado de la actividad pesquera, basado en pautas comunes consensuadas a partir de ésta y otras informaciones, en el marco de la Comisión de Pesca Continental y Acuicultura, integrada por la Dirección de Pesca Continental de la Nación y las administraciones pesqueras provinciales.

Esta herramienta orientada a recabar información de manera sistematizada, pautada por períodos de tiempo, y retransmitirla a la Nación puede ser entendida como una de las variables que Ostrom considera en materia de teoría de juegos para explicar la gestión de los bienes comunes. Si bien esto podría ser entendido como información completa para que una autoridad central adopte decisiones, en los hechos no tenemos pruebas que indiquen que la información recabada por el Proyecto Sábalo esté siendo traducida en decisiones que protejan correctamente los bienes comunes, en este caso de pequeña escala.

En definitiva puede sostenerse que el modelo de gestión del recurso ictícola en el río Paraná se explica perfectamente por el modelo de la «única vía». Recuérdese al respecto que según este modelo «una autoridad central debe asumir una responsabilidad continua para tomar decisiones unitarias sobre un recurso particular; el otro supone que una autoridad central debe parcelar los derechos de propiedad sobre el recurso y permitir que los individuos persigan sus propios intereses dentro de un conjunto de derechos de propiedad bien definidos. Tanto los defensores de la centralización como de la privatización aceptan como principio central que el *cambio institucional* debe tener un origen externo y ser impuesto a los individuos afectados» (Ostrom, 2011:54).

## 5. El Buen Gobierno

Existen dos piezas que son claves para construir un buen gobierno del bien común en cuestión: por un lado, los derechos de participación a la luz de la experiencia del Derecho Ambiental, lo que implica una relectura de los derechos de participación establecidos en la ley 12212 lo cual conlleva, a su vez, a un rediseño del Consejo Provincial pesquero y, por otro lado, la idea de acuerdos colectivos de gestión del bien.

## 5.1. Los acuerdos colectivos de gestión de bienes comunes

Al respecto, cabe recordar que desde el plano teórico Ostrom señala que «todos los arreglos institucionales pueden considerarse como juegos en forma extensiva. Como tales, las opciones particulares disponibles, la secuencia de esas opciones, la información proporcionada y las recompensas o sanciones relativas a diferentes secuencias de jugadas pueden cambiar el patrón de resultados alcanzado. Adicionalmente, la estructura particular del medio físico afectado también tendrá un fuerte impacto en la estructura del juego y en sus resultados. Por lo tanto, un conjunto de reglas utilizado en un ambiente físico determinado puede tener consecuencias considerablemente diferentes si se utiliza en otro ambiente» (Ostrom, 2011:68).

Las teorías y discusiones sobre bienes comunes resultan pertinentes para mirar el problema de la gestión de recursos de pequeña escala, como es la pesca en la cuenca del río Paraná, porque el punto de inicio en los planteos teóricos, como en este caso empírico radica en un estado natural de escasez y de competición por dichos recursos. Las dificultades que exhibe este caso de estudio para ser gestionado se corresponden con las propias de los bienes comunes: **(a)** por un lado, la sobreexplotación resultante de un *acceso irrestricto*, y **(b)** por otro, la *falta de incentivos* de los distintos actores para conservar estos bienes, lo que orienta las acciones hacia una dinámica fuertemente privatista.

En relación con la gestión de los RUC (recursos de uso común) Elinor Ostrom (2011:46) plantea una alternativa a «la privatización como única vía» y al «Leviatán como única vía», construida a partir del método de análisis de casos de recursos de uso común de pequeña escala y no solo de metáforas políticas. Para Ostrom los casos muestran que en pureza no se recurre ni a la propiedad privada ni al Estado de manera absoluta, sino que se producen arreglos institucionales más complejos y detallistas (2011:67). Para Ostrom es necesario confiar en la capacidad de los individuos de «accionar colectivamente» para gestionar los recursos de uso común, autoorganizándose y cooperando. En otras palabras, es necesario remover el presupuesto de base común a las teorías convencionales en este campo sobre los problemas de los recursos de uso común que consiste en presuponer que es indispensable la existencia de una autoridad externa el Estado y/o el mercado que permita solucionar el problema. Por el contrario, las «historias exitosas fueron combinaciones fructíferas de agencias públicas y privadas» (2011:309).

En definitiva, la propuesta consiste en contractualizar la gestión de los RUC. Estos contratos pueden ser llamados «contratos de uso común» o «convenciones sobre el uso de los RUC». Los contratos de uso común de recursos deberían resolver dos problemas centrales, a saber: (a) problemas de apropiación, es decir, de cuántas «unidades de recursos» (2011:77) se puede apropiar cada apropiador (2011:78); y (b) problemas de provisión. Deben asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos no solo de manera inicial, sino a largo plazo mediante la implementación de un sistema de sanciones internas que no requieran recurrir a una autoridad externa, y (d) establecer sistemas de monitoreo mutuo (2011:99).

La propuesta de contractualización tiene un correlato en la experiencia concreta. Desde hace ya un tiempo se viene desarrollando como modelo de gestión acuerdos entre el Estado, por una parte, y empresas, grupos de empresas, sectores industriales, sindicatos, etc., por el otro. En términos teóricos esto estaría indicando que se pretende acordar las reglas de la gestión a través de transacciones entre actores del sector público y privado. Así, se aspira a que el sector privado comprendido en el acuerdo en cuestión colabore con la consecución de los fines de política ambiental. Estos instrumentos de gestión se incardinan en el encuentro de dos fenómenos: (a) la *desregulación*, por un lado, y por el otro (b) el renacimiento del *corporativismo social*. (Ost, 2006). El caso en estudio puede ser explicado en estos términos, aunque dando cuenta de los problemas que estos acuerdos han atravesado.

Es por ello que corresponde llamar la atención sobre el hecho de que la gestión de recursos de pequeña escala a través de acuerdos entre sectores, públicos y privados, trae consigo una serie de problemas que es necesario zanjar: ¿de qué medios disponen los poderes públicos para controlar y sancionar la inobservancia de estos acuerdos? Acaso estos acuerdos ¿representan un instrumento legal o una modalidad de acción política? ¿Qué tan sinalagmáticos son estos compromisos?

## 5.2. Los derechos de participación revisitados

### 5.2.1. *El derecho a la participación en general*

En esencia, el derecho a la participación en las decisiones públicas es un derecho fundamental, diferente del derecho al acceso a la información pública, aunque entre ambos existe un vínculo funcional pues sin información no puede haber participación.

El derecho a la participación se encuentra consagrado por la Constitución Nacional argentina, tras de la reforma de 1994, entre los derechos del



consumidor. Sin embargo, este reconocimiento dista mucho de ser general, pues la fórmula constitucional empleada lo concibió de manera muy específica al referirlo directamente a la participación en los entes de control de servicios públicos. En efecto, se establecen allí dos modalidades de participación ciudadana: (a) de los ciudadanos en las asociaciones de defensa del consumidor, y (b) de las asociaciones de defensa del consumidor en los organismos de control de los servicios públicos.

No debemos olvidar que también existe un derecho a la participación de las comunidades de pueblos originarios en la gestión de los recursos naturales de sus tierras (artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional).

El derecho a la participación encuentra asimismo fundamento en numerosas disposiciones legales de alto rango, vgr., constituciones provinciales o leyes orgánicas municipales.<sup>15</sup>

### 5.2.2. *El derecho a la participación en materia ambiental como género*

El derecho a la participación en las decisiones públicas constituye un amplio género dentro del cual el derecho a la participación en materia de decisiones ambientales es un campo específico.

Luego, corresponde también diferenciar el derecho a la participación en: (a) las decisiones públicas de gobierno que permiten instrumentar políticas públicas; y en (b) las decisiones públicas normativas.

El derecho a la participación ha sido reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos (art. 15) que forma parte del denominado bloque de constitucionalidad argentino luego de la reforma de 1994 (Art. 75, inc. 22, Const. Nac.).

En el campo del Derecho Internacional Ambiental está expresamente reconocido en reglas de *soft law* (Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992) y por las normas de Derecho Internacional Ambiental convencional, en el Convenio de Aarhus y, más recientemente, en el 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, conocido como «Acuerdo de Escazú». Éste ha establecido una amplia regulación de los derechos de participación, que incluye que «Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revi-

---

15 Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2005 (ley 1777): artículo 3°, incs. b y c; art. 10°, inc. c; artículo 11, inc. a y e; artículo 15°; artículo 26° i; artículo 32°; artículo 34°; artículo 35°, incs. g y j.

siones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente» (Artículo 7.3).

En el orden federal,<sup>16</sup> por su parte, la llamada Ley General del Ambiente (25675) establece en su artículo 2°, inciso (c) que la política ambiental nacional deberá cumplir distintos objetivos entre los cuales está: «Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión». Luego, en su artículo 19 señala que «toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general», con lo cual consagra el derecho a participar a través de «consultas» tanto en decisiones regulatorias específicas como generales. No obstante esto, luego este derecho de toda persona a ser consultada fue objeto de observación a través del Decreto 2413/02, motivo por el cual este derecho como tal no está vigente. El artículo siguiente es la contracara; estableciendo el deber de las autoridades de «institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente». La norma refiere a la necesidad de implementar una evaluación de impacto ambiental en la que se realice una audiencia pública; es destacar que la amplitud del término «autoridades» incluye a las nacionales pero también a las provinciales y municipales. Súmase a todo ello el artículo 21, que agrega que «la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados».

---

16 También en el orden federal el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) dictó la Resolución 150/2008 por la cual creó la Comisión Permanente de Participación de la Sociedad Civil. Esta Comisión tienen por objetivos «a. proponer al COFEMA acciones que coadyuven al fomento de la participación social en los procesos de toma de decisiones; b. consolidar un espacio común entre el COFEMA y las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicado al intercambio de prácticas y saberes; c. canalizar las propuestas que las Organizaciones de la Sociedad Civil formulen al COFEMA; d. consensuar mecanismos que favorezcan la integración de la visión de las organizaciones sociales y populares a la gestión del COFEMA; e. proponer mecanismos para la instrumentación del derecho de Acceso a la información en el ámbito del COFEMA; f. propiciar políticas de concertación como modo permanente de su accionar; g. difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y Estado».

### 5.3. *Aggiornar* la mirada sobre los derechos de participación

Bajo esta perspectiva debería ser releída la ley provincial de pesca, en cuanto establece derechos de participación y mecanismos institucionales para ello.

A la luz de todas las consideraciones y distinciones hechas *ut supra* cabe señalar que:

El Consejo Provincial Pesquero no satisface los cánones contemporáneos que exige el derecho a la participación ciudadana en el campo ambiental;

La ley 12212 no prevé el mecanismo de consulta previa a las comunidades originarias, por lo que puede trasladarse la misma afirmación que en el punto anterior pero en materia de derechos humanos;<sup>17</sup>

La regla del artículo 6 de la ley 12212 que dice que «estas disposiciones sólo tendrán vigencia luego de ser informadas en la Audiencia Pública Anual que deberá convocarse en la primer quincena del mes de Diciembre de cada año, bajo las prescripciones establecidas en la ley 11717», que hubiera constituido un instrumento de participación ciudadana pertinente para el caso bajo estudio no ha sido reglamentada en el decreto respectivo. Es significativo este reenvío a los mecanismos de participación ciudadana previsto por la Ley de Ambiente de la provincia (arts. 12 y 13, ley 11717), en tanto allí se regulan con mayor detalle diferentes aspectos de las audiencias públicas como mecanismo de participación.

Podemos afirmar, sin hesitación, que la Ley de Pesca tiene un déficit en materia de participación en las decisiones regulatorias generales. Pese a que el artículo 19 de la ley 25675 refiere también a las decisiones generales, en Argentina no existe una regulación específica para el campo ambiental de lo que en el mundo se conoce como «procedimiento de elaboración participativa de normas» o *notices and comments*. Sin embargo sí existe en el plano nacional una regulación general en el Decreto 1172/03 que en su anexo V regula este procedimiento. Pese a que la norma es un verdadero modelo que bien podría servir para que las provincias y municipios lo adopten, la Provincia de Santa Fe, salvando algún caso excepcional aislado, no lo ha empleado.

Corresponde destacar que en el plano local, la Provincia de Santa Fe sí cuenta con una regulación en materia de participación, en extremo pertinente para el caso en estudio. Se trata de lo dispuesto en los artículos 81 a 88 del Decreto 4174/15 sobre Actuaciones Administrativas de la Provincia de

---

17 «Promover el respeto a los Derechos Humanos en las pesquerías» Art. 2, inciso g), ley 12212.

Santa Fe. Puntualmente, el artículo 82 de este decreto provincial contempla expresamente la posibilidad de emplear esta herramienta en los «Procesos Participativos», cuando expresa: «La convocatoria también podrá ser solicitada por cualquier ciudadano que acredite ser titular de un derecho subjetivo público, interés legítimo o derecho de incidencia colectiva mediante una presentación fundada al órgano o ente con competencia para decidir la convocatoria. Para la participación en el procedimiento no será necesario acreditar interés jurídico tutelado alguno». Si bien no ha sido invocada para canalizar la participación de los actores interesados, sin lugar a dudas abre una ventana de oportunidades en relación con la toma de decisiones vinculadas a la gestión de estos recursos.

## **6. Conclusión: sobre la necesidad de reconstruir los diseños institucionales**

La pesca en pequeña escala representa un medio de subsistencia de diversas comunidades costeras a lo largo y ancho de todo el mundo (Kittinger *et al.*, 2013). Así, el 90 % de los pescadores del mundo participan directamente en la pesca artesanal, es decir, cerca de 34 millones de personas, y otros 100 millones participan en actividades relacionadas (Béné *et al.*, 2007; FAO, 2018; FAO, 2016). Sin embargo, estas pesquerías se enfrentan a amenazas cada vez mayores, tales como: la pesca excesiva, la competencia con flotas industriales, la contaminación del agua, la destrucción de los hábitats de los peces, el aumento de la población humana y la demanda de tierras en las zonas costeras (FAO, 2016). Esta es la *tragedia* que Hardin (1968, 2009) ha traído a discusión.

Es indiscutible que el cambio ambiental global está aumentando sistemáticamente la incertidumbre para los usuarios de recursos naturales, como son, por ejemplo, los pescadores en pequeña escala, sin embargo, las mayores dificultades para su gestión provienen de un sistema de reglas poco claras o consecuentes, que no cuentan con un acuerdo entre todos los actores intervinientes y cuyos beneficios están, además, orientados a satisfacer el interés de un sector reducido.

La orientación general que marcan las decisiones regulatorias que en diferentes planos se han tomado, y que convergen en este caso, descartan la salida privatizadora del bien y nos colocan en el ineludible sendero de la gestión colectiva y participativa del bien.

La declaración legislativa del estatuto de bien común de los recursos del río Paraná constituye una oportunidad hasta ahora desaprovechada por la provincia de Santa Fe, que, paradójicamente, ha logrado lo que en el mundo es siempre más difícil: declarar el carácter de *bien común* del bien natural que se quiere proteger, pero que no ha institucionalizado los arreglos necesarios, consecuentes con ese estatuto.

Lamentablemente, en la provincia de Santa Fe los problemas que trae la gestión de bienes comunes no se ha encauzado en términos de derechos de incidencia colectiva cuyas lecciones en el campo legal son fuertemente alentadoras, lo cual podría obedecer, quizás, a que la problematización de la gestión de estos bienes ha quedado circunscripta al planteo de ciertos usuarios muy próximos a sectores extractivistas.

Falta elaborar un acuerdo colectivo sobre cómo gestionar los bienes, garantizando la participación igualitaria no solo en su elaboración sino para el monitoreo de su funcionamiento.

Uno de los mayores desafíos que deja la discusión por la gestión de estos bienes, como el análisis del caso presentado radica en determinar cómo incrementar las capacidades de los participantes (*stakeholders*) para cambiar las reglas coercitivas del juego y evitar así la tragedia.

Como hemos mostrado en este estudio las bases para la reconstrucción de un diseño institucional más acorde con el estatuto de bien común del recurso están dadas en el sistema jurídico y las orientaciones generales acerca de cómo reconstruir un diseño institucional deferente con el bien común ya han sido elaborados y están disponibles. Sólo hay que usarlos.

## Referencias bibliográficas

- BÉNÉ, C., MACFAYDEN, G., ALLISON, E.H. (2007). Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security, *FAO Fisheries Technical Paper* 481. Rome, Italy. < <http://www.fao.org/3/a-a0237e.pdf>>
- D'ARMENGOLA, L., PRIETO CASTILLO M., RUIZ-MALLÉNA, I., ESTEVE CORBERA (2018). A systematic review of co-managed small-scale fisheries: Social diversity and adaptive management improve outcomes, *Global Environmental Change*, 52, 212–225. Doi: 10.1016/j.gloenvcha.2018.07.009
- FAO (2018). The State of World Fisheries and Aquaculture 2018. Meeting the sustainable development goals. Rome, Italy. Ver: <HTTP://WWW.FAO.ORG/3/I9540EN/I9540EN.PDF>
- FAO (2016) Technical and Socio-Economic Characteristics of Small-Scale Coastal Fishing Communities, and Opportunities for Poverty Alleviation and Empowerment. Rome, Italy. Ver <<http://www.fao.org/3/a-i5651e.pdf>>
- HARDIN, G. (1968). The tragedy of de commons, publicado originariamente en *Science*, 162. En español en: AA.VV. (2009) *Derecho ambiental y Justicia social*, pp. 105–134, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana Instituto Pensar, Colombia.
- KITTINGER, J.N., FINKBEINER, E.M., BAN, N.C., BROAD, K., CARR, M.H., CINNER, J.E., GELCICH, S., CORNWELL, M.L., KOEHN, J.Z., BASURTO, X., FUJITA, R., CALDWELL, M.R., CROWDER, L.B. (2013). Emerging frontiers in social-ecological systems research for sustainability of small-scale fisheries, *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 5, 352–357. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.06.008>
- OST, F. (2006). La autoorganización ecológica de las empresas: ¿un juego sin conflictos y sin reglas? En *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid: Trotta, pp. 79–106.
- OSTROM, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, trad. Merino Pérez, Leticia, 2a. ed., Economía. México: Fondo de Cultura Económica.
- PROL, L. (2008). El sector pesquero en la provincia de Santa Fe: resultados preliminares de investigación. Actas del IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.

## Gonzalo Sozzo

Profesor titular ordinario de Derecho Civil (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral). Director del Instituto de Estudios Avanzados del Litoral (UNL). Former Fellow del Institut d'Études Avancées de Nantes (2011) y del Instituto de Estudios Avanzados de Madrid (2019). Autor del libro *Derecho Privado Ambiental. El giro ecológico del derecho privado* (Rubinzal, 2019).

## Carolina Filippon

Abogada (Universidad Nacional del Litoral). Magister en Derecho Ambiental y Protección del Patrimonio Cultural (UNL–Limoges). Docente de Derecho Internacional Privado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral). Doctoranda en Derecho (UNL). Exbecaria de CONICET. Exbecaria de Curso de Verano de Derecho Internacional Privado, The Hague Academy of International Law (2011).

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

#### Gonzalo Sozzo y Carolina Filippon

«LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS DEL RÍO PARANÁ: EL DISEÑO DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES (EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE)», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 10, número 21, Santa Fe, República Argentina, 2020, pp. xx.