

Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Ricardo A. Gutiérrez. Universidad Nacional de San Martín/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN | La articulación entre la escala metropolitana de los problemas y la multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales constituye un desafío para cualquier política ambiental. Centrado en la Región Metropolitana de Buenos Aires, este trabajo aborda la coordinación de políticas ambientales metropolitanas en un contexto federal. La primera parte describe la región metropolitana, el modo en que el federalismo argentino distribuye competencias ambientales entre niveles de gobierno, los mecanismos institucionales para la gestión metropolitana y las características y principales deficiencias de las organizaciones interjurisdiccionales que operan en la región metropolitana. La segunda parte discute los factores que explican esas deficiencias. Se argumenta que las fallas de coordinación metropolitana de políticas ambientales se explican por la interacción entre las instituciones federales y otras variables del sistema político, como la lógica de acumulación partidaria, la configuración de las agendas de gobierno, el papel de las burocracias estatales y el impacto del activismo ambiental.

PALABRAS CLAVE | medioambiente urbano, política urbana, áreas metropolitanas.

ABSTRACT | *In any metropolitan region, the articulation between metropolitan scale of issues and the multiplicity of government jurisdictions poses a challenge for the implementation of environmental policies. Focused on the Buenos Aires Metropolitan Region, this article examines the coordination of metropolitan environmental policies in a federal context. The first part describes the metropolitan region and its main environmental problems, the way in which Argentine federalism assigns environmental competences to the different government levels and the mechanisms it sets for metropolitan governance, and the characteristics and flaws of the interjurisdictional organizations at work in the metropolitan region. The second part discusses the factors explaining those flaws. It argues that the shortcomings of the metropolitan coordination of environmental policies are explained by the interaction between federal institutions and other political system variables such as the dynamics of party-electoral accumulation, the setting of government agendas, the role of state bureaucracies, and the impact of environmental activism*

KEY WORDS | *urban environment, environmental policy, metropolitan areas*

Introducción

Mientras aumenta la metropolización de la vida urbana, durante las últimas décadas ha tenido lugar una fuerte revalorización de la descentralización y del localismo que, como consecuencia no deseada, puede dificultar la atención de cuestiones preponderantemente metropolitanas, cuya gestión excede los límites del gobierno local o municipal (Melo, 2003). Entre dichas cuestiones destacan los problemas ambientales. Si de modo general los problemas ambientales tienden a no respetar las divisiones jurisdiccionales, mucho menos lo harán dentro de las fronteras de los municipios que componen una región metropolitana (Cross & Freytes Frey, 2008; Herrero, 2004, pp. 167–170). Requieren, por ello, de instancias de gobierno metropolitano o de articulación horizontal entre municipios. La necesidad de coordinación interjurisdiccional aumenta en aquellas regiones metropolitanas donde se superponen gobiernos de distinto nivel jurisdiccional (nacional, provincial, municipal) con competencias concurrentes en materia de política ambiental.

Tomando como caso de estudio la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), este trabajo aborda los desafíos que enfrenta la coordinación de las políticas ambientales metropolitanas en un contexto federal de jurisdicciones superpuestas. Tiene por objetivo analizar qué mecanismos contempla el diseño institucional del federalismo argentino para enfrentar la gestión de problemas ambientales metropolitanos, qué instancias de articulación interjurisdiccional existen en la RMBA, cuáles son sus deficiencias y cuáles los factores que las explican.

En la siguiente sección se realiza una breve presentación de la RMBA y de sus principales problemas ambientales. En la sección tercera se analiza cómo el federalismo argentino distribuye competencias ambientales entre los distintos niveles de gobierno y qué mecanismos establece para la gestión metropolitana. En la cuarta sección se describen las organizaciones interjurisdiccionales de la RMBA, especialmente en lo referido a política ambiental, y se señalan sus principales deficiencias.

En las secciones quinta a séptima se discuten los factores que explican las deficiencias de coordinación metropolitana de las políticas ambientales de la RMBA. Si bien se reconoce que el federalismo argentino, en tanto diseño institucional, no favorece la coordinación metropolitana de políticas ambientales, se argumenta que esa variable por sí sola no alcanza para explicar las deficiencias encontradas. Tal como se desprende de la literatura sobre federalismo y políticas públicas en América Latina (Gibson, 2004), es necesario analizar la interacción entre las instituciones federales y variables no institucionales del sistema político. Así, junto con el diseño federal, se discute la importancia de variables como la lógica de acumulación partidario-electoral y su relación con la configuración de las agendas de gobierno, el papel de las burocracias estatales y el impacto del activismo ambiental.

En la última sección se concluye que las deficiencias de coordinación metropolitana de las políticas ambientales no responden a una única causa, sino a la combinación de múltiples factores. Además, se examina, a la luz de esos factores, el poten-

cial innovador de una experiencia aún incipiente: la actuación de una organización ambiental interjurisdiccional (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, Acumar), creada por presión del Poder Judicial.

Este artículo está basado en resultados parciales de un proyecto (PICT 1145), financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Foncyt) de Argentina, cuyo objetivo es estudiar los problemas de coordinación interjurisdiccional en la implementación de políticas ambientales y sociales en los municipios bonaerenses de la RMBA. En el marco de ese proyecto se realizó un detallado análisis documental de la legislación nacional, provincial y municipal en materia ambiental y se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de los tres niveles de gobierno y a miembros de organizaciones sociales vinculadas con la cuestión social. Complementariamente, se efectuó un relevamiento de la prensa nacional y local para reconstruir la posición de los temas ambientales en la agenda pública.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

Argentina es un país federal dividido en veintitrés provincias y un distrito federal con rango de provincia (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Capital Federal). Aproximadamente una tercera parte de la población nacional (esto es, doce millones de personas, según el Censo Nacional de 2001) habita en la RMBA. Esta comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos¹ de la provincia de Buenos Aires que la rodean, constituyendo la única mega-metrópoli argentina.

Existen distintos criterios para definir una región o área metropolitana (cf. Fernández, 2008; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec], 2003; Pérez, 1994; Sabsay, García, Nápoli, Ryan & Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002). La definición que aquí se utiliza parte de la llamada *envolvente de población* o *mancha urbana*. Por envolvente de población se entiende “una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas”, la cual “se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos” (Indec, 2003, p. 4). Siendo que interesa analizar la relación entre la gestión de las cuestiones metropolitanas y la superposición de jurisdicciones administrativas, en este trabajo se entenderá por RMBA la totalidad de jurisdicciones municipales (incluida la CABA) cuya superficie y población integran total o parcialmente la envolvente de población o mancha urbana. Así definida, la RMBA está integrada por la CABA y treinta partidos de la provincia de Buenos Aires (véase Figura 1 y Cuadro 1). Definiciones más abarcadoras, basadas en las *relaciones funcionales* entre espacios urbanos y no urbanos, incluirían los municipios del Gran La Plata (véase Figura 1) y otros municipios bonaerenses (Pérez, 1994).

La RMBA tiene una superficie total de 6.000 km² y comprende territorio de tres cuencas hidrográficas subsidiarias del Río de la Plata: Luján, Reconquista y

1 “Partido” es la denominación establecida por la provincia de Buenos Aires para sus divisiones jurisdiccionales. Cada partido es gobernado por una municipalidad o gobierno municipal.

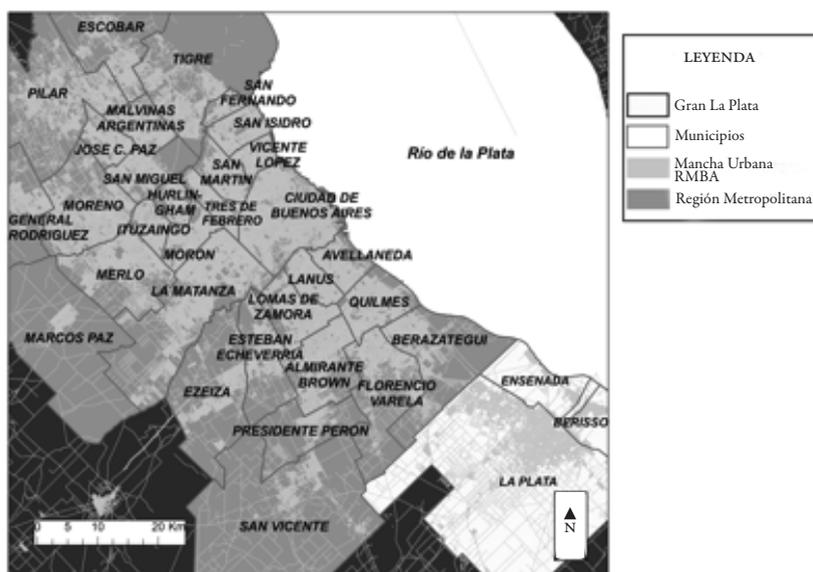
Matanza-Riachuelo (Figura 2). Incluye, además, varios arroyos que (a veces entubados) drenan directamente en el Río de la Plata. Los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista encabezan, en ese orden, la lista de los más contaminados de Argentina.

Desde el punto de vista institucional, la RMBA presenta dos particularidades que acentúan la complejidad propia de las relaciones intergubernamentales de cualquier región metropolitana. En primer lugar, existe una asimetría institucional entre los “gobiernos locales” de la región metropolitana. Uno de esos gobiernos es un distrito federal autónomo (la CABA), que combina características institucionales de una provincia con las de un gobierno municipal. Así, mientras la CABA constituye una ciudad-provincia sin divisiones jurisdiccionales internas, los partidos bonaerenses son, en cambio, divisiones jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires que cuentan con gobierno municipal propio, pero dependen del gobierno provincial en muchos aspectos. Esto significa que, si bien tanto la CABA como los partidos bonaerenses pueden ser considerados, desde el punto de vista administrativo, como gobiernos locales o municipales, existe entre una y otros una asimetría jurisdiccional que se traduce en dispares relaciones intergubernamentales con nación y provincia.

Una segunda característica singular de la RMBA reside en su inserción dentro de un sistema federal de gobierno que, en materia de política ambiental, distribuye responsabilidades normativas y ejecutivas entre la nación, las provincias y los municipios, pero donde el gobierno federal cumple un rol muy importante en la provisión de servicios públicos (como saneamiento básico y transporte) íntimamente ligados con los problemas ambientales. Esta particularidad de la RMBA se deriva del hecho de que el distrito que funciona como capital federal del país (CABA) dependió institucional y políticamente del gobierno nacional por más de cien años, habiendo ganado su autonomía política recién en los años 1990.

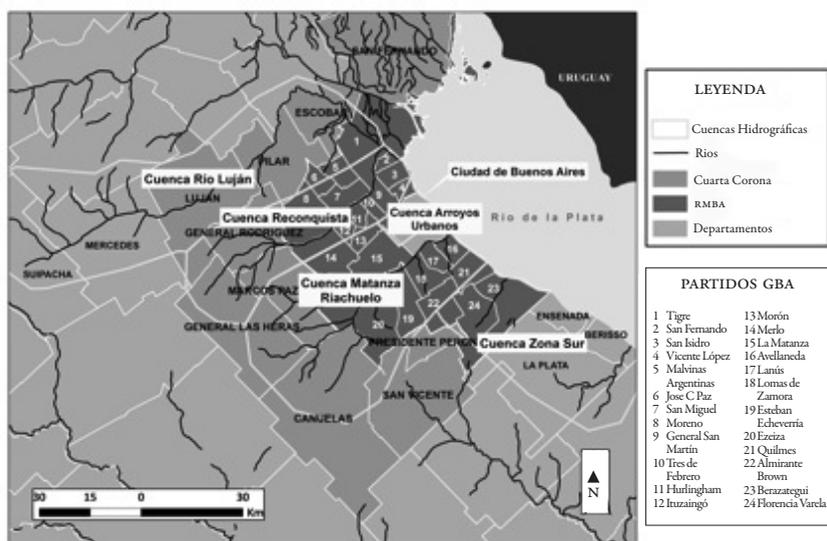
Esa complejidad y asimetría institucional se sobreimprime en un territorio marcado por una fuerte segmentación socioespacial. Los partidos bonaerenses de la región metropolitana concentran casi el 80% de la población y sus indicadores de bienestar social (línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas [NBI], ingreso per cápita, desocupación, etcétera) son marcadamente peores que los de la Ciudad de Buenos Aires. Consonantemente, los problemas ambientales de la RMBA suelen impactar más gravemente en los partidos bonaerenses que la componen, dado que esos problemas, si bien no respetan divisiones jurisdiccionales, tienden a seguir el trazado de la segmentación espacial y socioeconómica del área metropolitana, siendo más graves en los sectores más pobres y más periféricos de la metrópoli (Clichevsky, 2002; Pérez, 2001; Prevot Schapira, 2002). En sintonía con la literatura sobre la segmentación socioespacial de las grandes metrópolis (Davis, 2007; Harvey, 2008; Holston, 2009; Mongin, 2006; Sassen, 2001; Wacquant, 2001 y 2007), la CABA constituye, desde todo punto de vista, el *centro* de la RMBA; y los partidos bonaerenses, su *periferia*.

FIGURA 1 | Región Metropolitana de Buenos Aires. Envoltente de población y límites municipales



FUENTE ELABORADA POR SERGIO I. BRATICEVIC, ESPECIALMENTE PARA ESTE ARTÍCULO.

FIGURA 2 | Región Metropolitana de Buenos Aires. Cuencas hidrográficas



FUENTE ELABORADA POR SERGIO I. BRATICEVIC, ESPECIALMENTE PARA ESTE ARTÍCULO.

CUADRO 1 | Composición de la Región Metropolitana de Buenos Aires

UNIDAD ADMINISTRATIVA	POBLACIÓN (Censo 2001)	SUPERFICIE (km ²)	DENSIDAD (hab./km ²)	DISTANCIA DESDE LA C.A.B.A. (km)	NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (N.B.I.) (% habitantes)
1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	2.776.138	203	1.3675,6	-	7,8
<i>Partidos bonaerenses</i>					
2. La Matanza	1.255.288	323	3.886,3	20	20,0
3. Lomas de Zamora	591.345	89	6.644,3	18	17,2
4. Quilmes	518.788	125	4.150,3	20	17,6
5. Almirante Brown	515.556	122	4.225,9	25	19,3
6. Merlo	469.985	170	2.764,6	34	23,4
7. Lanús	453.082	45	10.068,5	12	10,0
8. General San Martín	403.107	56	7.198,3	25	13,0
9. Moreno	380.503	180	2.113,9	40	26,0
10. Florencio Varela	343.970	190	1.810,4	25	30,4
11. Tres de Febrero	336.467	46	7.314,5	30	8,7
12. Avellaneda	327.618	55	5.956,7	6	10,7
13. Morón	309.380	56	5.524,6	24	7,7
14. Tigre	301.323	360	837,0	34	20,3
15. San Isidro	291.505	48	6.073,0	31	8,3
16. Malvinas Argentinas	290.691	63	4.614,1	50	22,9
17. Berazategui	287.913	188	1.531,5	28	19,4
18. Vicente López	274.082	39	7.027,7	16	4,8
19. San Miguel	253.086	80	3.163,6	39	18,2
20. Esteban Echeverría	243.974	120	2.033,1	28	20,4
21. Pilar	232.463	355	654,8	50	24,8
22. José C. Paz	230.208	50	4.604,2	43	26,7
23. Escobar	178.155	277	643,2	56	23,2
24. Hurlingham	172.245	36	4.784,6	28	12,6
25. Ituzaingó	158.121	39	4.054,4	28	10,8
26. San Fernando	151.131	924	163,6	29	16,1
27. Ezeiza	118.807	223	532,8	33	26,1
28. General Rodríguez	67.931	360	188,7	55	20,0
29. Presidente Perón	60.191	121	497,4	36	11,1
30. San Vicente	44.529	666	66,9	54	23,1
31. Marcos Paz	43.400	470	92,3	51	24,7
<i>Total partidos</i>	<i>9.304.844</i>	<i>5.876</i>	<i>1.583,5</i>	-	<i>17,8</i>
TOTAL RMBA	12.080.982	6.079	1.987,3	-	15,5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL CENSO NACIONAL 2001, DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC), PROCESADOS POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES TERRITORIALES Y AMBIENTALES BONAERENSES (CITAB) (WWW.BANCOPROVINCIA.COM.AR/CITAB/CITAB.HTM).

Al igual que numerosas regiones metropolitanas, la RMBA presenta serios problemas de contaminación ambiental hídrica, atmosférica, edáfica y sonora, a lo cual se suman recurrentes incidentes de inundaciones de las cuencas hidrográficas que atraviesan el territorio metropolitano y desembocan en el Río de la Plata (Clichevsky, 2002; Herrero, 2004). Estos problemas ambientales son resultado de un proceso desordenado de crecimiento metropolitano, i.e., un proceso caracterizado por el rápido crecimiento demográfico en un contexto de alta industrialización, falta de planificación metropolitana y desarrollo deficiente de la red de servicios e infraestructura, especialmente en las zonas periféricas de la metrópoli (Pírez, 2001; Clichevsky, 2002).

La contaminación ambiental y las inundaciones de la RMBA tienen varias fuentes inmediatas (Clichevsky, 2002; Herrero, 2004): i) cobertura deficiente de la red de agua potable, ii) inadecuada provisión de cloacas y falta de tratamiento de excretas domiciliarias y efluentes industriales, iii) fallas en la recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios e industriales, iv) localización inadecuada de algunas industrias, v) escasez de espacios verdes, vi) déficit habitacional y hacinamiento en asentamientos precarios y zonas de la periferia, y vii) fallas en el sistema de transporte público e inadecuado control de las emisiones del parque vehicular. Por su parte, los problemas ambientales metropolitanos tienen serios impactos económicos y sociales, destacándose entre estos últimos los problemas de salud de las poblaciones más afectadas, esto es, los habitantes de los asentamientos precarios y de las zonas más periféricas.

De lo dicho hasta aquí se desprende que existe una relación estrecha entre los problemas ambientales y las políticas urbanas. Estas son, por acción u omisión, responsables de las inundaciones y de la contaminación ambiental en todas sus formas. Por eso es necesario entender las políticas (y los problemas) ambientales en sentido amplio: no solamente como la mitigación de la contaminación a través de programas educativos o de penalidades y medidas similares, sino también como la preservación de los recursos naturales a través de medidas íntimamente vinculadas con las políticas urbanas. Una consecuencia decisiva de este modo de comprender los problemas y las políticas ambientales es el protagonismo que les cabe a los gobiernos municipales (la CABA incluida) dentro de un esquema de competencias concurrentes que distribuye poderes normativos y ejecutivos entre los tres niveles de gobierno.

Existen numerosos trabajos sobre las particularidades y deficiencias de las políticas urbanas de todo nivel implementadas en la RMBA (vg. Clichevsky, 2002; Pírez, 1994 y 2001; Pírez, Rosenfeld, Karol & San Juan, 2003). La constatación de esas deficiencias lleva a inferir que los gobiernos municipales, en particular, tienen limitadas capacidades para lidiar con los problemas ambientales metropolitanos. Esto no quiere decir que no implementen políticas ambientales tal como aquí las entendemos. Los gobiernos municipales de hecho aplican varias de ellas: recolección de basura, habilitación industrial y control de contaminación industrial, ordenamiento territorial y habilitación de edificaciones, etcétera. Lo que aquí se infiere es que los

gobiernos municipales ejecutan esas políticas de modo fragmentario y de manera deficiente desde el punto de vista de la protección ambiental. Se colige, además, que ninguna otra jurisdicción (nación o provincia) u organización interjurisdiccional está supliendo adecuadamente esas deficiencias. De allí la doble paradoja que afecta la gestión de los problemas ambientales desde el punto de vista municipal. Por un lado, pese a ser “transjurisdiccionales”, los problemas ambientales urbanos afectan más a unos municipios que a otros. Mientras es verdad que no reconocen las divisiones jurisdiccionales establecidas (Herrero, 2004; Suárez, Calello & Lombardo, 2004), es igualmente cierto que impactan más gravemente en las zonas más precarias o periféricas de la metrópoli, cuya población se ve más afectada por los problemas de salud y de higiene vinculados con la degradación ambiental. Por otro lado, los municipios aisladamente no pueden resolver los problemas ambientales, pero estos no pueden resolverse sin su participación. Y la CABA, en su doble carácter de gobierno local y de centro de la metrópoli, no escapa a esta paradoja.

A todo lo anterior se suma una tercera paradoja que se desprende, como veremos, del diseño federal. La distribución (no siempre precisa) de competencias normativas y ejecutivas entre nación, provincias y municipios puede tener el efecto de estimular, no la articulación metropolitana, sino la competencia entre jurisdicciones y, *sobre todo*, la inclinación de cada nivel jurisdiccional a desentenderse de los problemas ambientales (cf. Nunes, 1991, p. 26; Hochstetler & Keck, 2007, p. 196). Es hora de abordar las responsabilidades jurisdiccionales en materia ambiental y señalar las posibilidades de coordinación metropolitana en el marco del federalismo argentino.

Federalismo, ambiente y metropolización

El federalismo ambiental argentino, en tanto diseño institucional, está fundado en un esquema de competencias concurrentes que otorga predominio normativo a la nación y primacía ejecutiva a las provincias, dando lugar a lo que algunos autores llaman “federalismo concertado” (Gutiérrez, 2010; Sabsay et al., 2002). La reforma constitucional de 1994 consagró el poder provincial sobre los recursos naturales, al establecer que el dominio originario de estos últimos corresponde a las provincias (art. 124).² Al mismo tiempo, introdujo entre los nuevos derechos y garantías el derecho a gozar de un ambiente sano, y el deber de preservarlo (art. 41). Para compatibilizar el derecho (nacional) a un ambiente sano con el dominio provincial de los recursos naturales, la nueva Constitución de la Nación Argentina dictamina que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesidades para complementarlas” (art. 41).

Pese a que en su artículo 41 establece competencias concurrentes en lo que respecta a la protección ambiental, la Constitución Nacional reformada no fija mecanismos para la división y articulación de tareas entre la nación y las provincias. Ese vacío fue parcialmente resuelto por la Ley General del Medio Ambiente promulga-

2 El texto original de la Constitución argentina vigente data de 1853.

da en 2002 (Ley 25675/02). Por un lado, la Ley General del Ambiente, en virtud del poder normativo otorgado a la Nación por el artículo 41, define los presupuestos ambientales mínimos, los cuales deben ser uniformes para todo el territorio nacional. Por otro lado, refuerza la primacía de las provincias en la aplicación de la política ambiental al crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer el Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) (creado en 1990 y controlado por las provincias) como autoridad máxima del sistema.

El espíritu federalista (o quizá, provincialista) de la legislación nacional es consonante con la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, también reformada en 1994. En un mismo artículo (art. 28), la nueva Constitución Provincial establece el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo, a la vez que determina el dominio eminente de la provincia sobre el ambiente y los recursos naturales, no fijando ningún mecanismo para la articulación interjurisdiccional de las políticas ambientales (ni con la Nación ni con las otras provincias).

Ni la Constitución Nacional ni la Constitución de la Provincia de Buenos Aires hacen referencia a las competencias de los gobiernos municipales en materia de política ambiental. Ello no quiere decir, sin embargo, que los municipios bonaerenses carezcan de dichas competencias. En la provincia de Buenos Aires, las competencias administrativas de los gobiernos municipales son fijadas en detalle por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), cuyo texto original de 1958 (Decreto-Ley 6869/58) sufrió numerosas enmiendas a lo largo del tiempo.

La LOM incluye un copioso listado de las competencias administrativas de los municipios. Entre ellas, se incluye explícitamente la protección ambiental:

La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y luminoso, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales. (LOM, art. 27, n.º 17)

Además de imputarles responsabilidad directa sobre la prevención y mitigación de la contaminación ambiental, la LOM atribuye a los municipios competencia (generalmente concurrente) sobre numerosas áreas de política pública que, como se argumenta en la sección anterior, están estrechamente vinculadas con los problemas ambientales metropolitanos: zonificación, edificación, habilitación e inspección de establecimientos comerciales e industriales, vialidad, paisajes, abasto y acopio, protección animal, higiene y salubridad, control bromatológico, inspección veterinaria, sanidad vegetal, tránsito y transporte público y propiedades ribereñas (arts. 27 y 28). En consonancia con estas competencias, la LOM establece que corresponde al municipio disponer, en coordinación con la provincia, la provisión de los siguientes servicios públicos: barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y otras necesidades colectivas de carácter local (art. 52).

A la luz de la LOM, los municipios bonaerenses tienen, entonces, amplias competencias ambientales, tanto porque comparten la responsabilidad de mitigar toda

forma de contaminación ambiental, como porque son responsables primarios de políticas urbanas (vg. ordenamiento territorial, habilitación comercial e industrial, servicios públicos urbanos) cuyos déficit son, precisamente, causa de la degradación ambiental de la RMBA. Todo ello se ve expresado en la ley ambiental provincial (Ley 11723/95), la cual reglamenta el art. 28 de la Constitución Provincial y establece que tanto el estado provincial como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental fijados por la ley (arts. 2 y 5), corresponsabilizando a las autoridades ambientales provinciales y municipales por la ejecución de esa política.

En resumen, mientras la legislación nacional consagra la primacía provincial en materia de recursos naturales y protección ambiental, la normativa de la provincia de Buenos Aires hace extensiva su responsabilidad de garantizar los derechos ambientales a los gobiernos municipales, los cuales son responsables inmediatos (aunque no únicos) de una serie de políticas urbanas que tienen impacto directo en la preservación (o degradación) de los recursos naturales. Con ello, si bien es cierto que los problemas ambientales metropolitanos son intrínsecamente transjurisdiccionales, también es cierto que, al menos legalmente, los gobiernos municipales son corresponsables de sus factores causales. De allí se desprende que, aunque los municipios aisladamente no pueden resolver los problemas ambientales, estos no pueden resolverse sin su participación; y la CABA, en su doble carácter de gobierno local y de centro de la metrópoli, no escapa a esta paradoja.

La Constitución de la CABA (1996) hace un tratamiento exhaustivo de la cuestión ambiental. Refleja el doble carácter de la CABA como provincia (consagrando la primacía provincial sobre los recursos naturales) y como gobierno municipal (articulando la cuestión ambiental con las políticas urbanas), a la vez que reconoce explícitamente la necesidad de coordinación metropolitana de las políticas ambientales:

La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran comunes. (Art. 8)

(...)

La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada con políticas de desarrollo económico, social y político, que contemple su inserción en el área metropolitana. (Art. 27).

Ese reconocimiento de la escala metropolitana, por exíguo que pueda parecer, contrasta con el no tratamiento de la cuestión en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Ni una ni otra distinguen la especificidad de las cuestiones metropolitanas o establecen mecanismos para el gobierno o la coordinación metropolitana. Eso no quiere decir que no existan, con todo, otros mecanismos que puedan mitigar esa ausencia.

Sabsay et al. (2002, p. 15) admiten que el ordenamiento jurídico nacional no prevé instrumentos específicos para cuestiones metropolitanas. Sin embargo, argumentan que el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada ofrece una

alternativa institucional para mitigar ese déficit: la región. Si bien esta fue ideada como una herramienta para la concertación de políticas de desarrollo regional entre provincias, los mencionados autores entienden que también puede ser utilizada para la coordinación de políticas ambientales en el ámbito de la RMBA.

Por su parte, existen en la legislación de la provincia de Buenos Aires algunas herramientas institucionales que podrían incentivar la coordinación intermunicipal en el ámbito del RMBA: los comités de cuenca hídrica (regidos por la Ley 12257/99) y los consorcios de gestión y desarrollo (regidos por el art. 41 de la Constitución Provincial y la Ley 13580/06). Mientras el objetivo principal de los comités de cuenca es promover un programa de desarrollo integrado dentro de una determinada cuenca o región, los consorcios tienen por objetivo fomentar el desarrollo de actividades económicas de impacto regional.

Sin embargo, ninguno de esos mecanismos alternativos ha servido hasta ahora para promover la coordinación metropolitana de políticas ambientales. Lo que persiste, en la práctica, es un modelo de autoridad superpuesta (Wright, 1997, pp. 105–131) o pluralismo institucional desarticulado (Jordana, 2001), donde la distribución jurisdiccional de competencias y tareas no siempre es clara, y los mecanismos de coordinación interjurisdiccional vertical y horizontal son débiles. Ello se traduce en una multiplicidad de organizaciones públicas (de los tres niveles) y privadas vinculadas con políticas urbanas y problemas ambientales, a la vez que favorece la inclinación de las distintas jurisdicciones a desentenderse de los problemas existentes.

No sorprende, por tanto, que el Cofema no funcione como arena para la coordinación interjurisdiccional de políticas ambientales, debido fundamentalmente a la resistencia de las provincias a cualquier tipo de coordinación con la Nación, cuya intervención los gobiernos provinciales percibirían como una forma de “intromisión” nacional en su dominio sobre los recursos naturales (cf. Rezk, 2005; Sabsay & Di Paola, 2008; World Bank, 2000, p. 12; Rey, 2011). La debilidad del Cofema significa la ausencia tanto de coordinación vertical (nación-provincias) como de articulación horizontal (entre provincias), no existiendo ningún mecanismo alternativo que garantice o facilite que los presupuestos mínimos que la Nación dicta o pudiere dictar sean aplicados por las provincias. Esa ausencia de mecanismos de articulación interjurisdiccional afecta muy particularmente a las políticas ambientales en un área metropolitana como la RMBA, toda vez que ni la legislación nacional ni la provincial promueven mecanismos específicos de gestión metropolitana.

Organizaciones interjurisdiccionales para la gestión de los problemas ambientales metropolitanos

Como señalan varios autores, no existe en la RMBA una instancia de gestión metropolitana propiamente dicha (Clichevsky, 2002; Pérez, 1994 y 2001; Rezk, 2005; Sabsay et al., 2002; cf. Borja, 2007; Zentella Gómez, 2005, sobre las distintas formas de gestión metropolitana). Frente a esa ausencia, existen algunas organizaciones nacionales o interjurisdiccionales de carácter sectorial que (sin articulación en-

tre ellas) están encargadas de proveer o regular servicios públicos variados. Tal es el caso, entre otras, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y la Secretaría de Transporte Nacional (transporte urbano), la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (abastecimiento de frutas y verduras), Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA) (saneamiento básico) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse) (disposición de residuos sólidos).

Amén de su carácter sectorial, esas organizaciones prestan servicios que resultan insuficientes y fragmentarios desde el punto de vista metropolitano, sea porque no cubren toda la RMBA o porque no lo hacen de manera equitativa. Desde el punto de vista específicamente ambiental, es importante considerar los casos de Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima y de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, empresas públicas dedicadas a dos políticas urbanas estrechamente vinculadas con problemas ambientales: saneamiento básico y residuos sólidos urbanos.

El servicio de AYSA cubre solamente 18 de los 31 municipios que, incluida la CABA, componen la RMBA.³ En los partidos de la RMBA no cubiertos por AYSA, la provisión de agua potable es deficiente y la recolección cloacal, inexistente. Y aun dentro del área de acción de AYSA se registran graves deficiencias, especialmente en lo que hace a la red cloacal: limitada cobertura de la red fuera de la CABA y falta de tratamiento de los residuos cloacales colectados, que en su mayoría son arrojados sin tratamiento al Río de la Plata y sus afluentes. Las deficiencias en materia de saneamiento básico pueden apreciarse en un estudio reciente de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2009), el cual muestra que, en contraste con los partidos bonaerenses más próximos a la CABA, en los partidos (social y espacialmente) más periféricos de la RMBA el Índice de Saneamiento Básico Insuficiente (ausencia de conexiones domiciliarias para la provisión de agua potable o para el vertido de excretas) es medio, alto o muy alto (en una escala que va de muy bajo a muy alto).

A diferencia de AYSA, el área de cobertura de la Ceamse abarca prácticamente todo el territorio de la RMBA (solo cuatro de los partidos bonaerenses más periféricos quedan fuera de su alcance) y se extiende incluso hasta el Gran La Plata (Figura 1). Sin embargo, ello no garantiza que todos los residuos sólidos (domiciliarios e industriales) lleguen a los rellenos sanitarios de la Ceamse. La recolección de los residuos no es responsabilidad de esta última, sino de los municipios, que típicamente la concesiona a empresas privadas. Subsisten numerosos barrios a los cuales, por su precaria urbanización (i.e., villas miseria y asentamientos), no llegan los servicios municipales de recolección de residuos, con lo cual son arrojados *in situ* (basurales a cielo abierto, “quemadas” o cursos de agua). Sumado a ello, la Ceamse tuvo que cerrar recientemente un par de rellenos sanitarios con alto pasivo ambiental y, dadas las protestas de vecinos, está enfrentando dificultades para encontrar locaciones alternativas.

3 Véase http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=194. Última visita: 07 junio 2010.

Además de las insuficiencias del servicio brindado, una segunda limitación de ambas empresas reside en la falta de participación de los gobiernos municipales bonaerenses, los cuales no tienen injerencia alguna en el gerenciamiento de AYSA y Ceamse. El capital accionario de la Ceamse es compartido en partes iguales por la CABA y la provincia de Buenos Aires,⁴ mientras que la composición accionaria de AYSA se divide entre el gobierno nacional (90%) y los empleados de la empresa (10%).⁵

El hecho de que los municipios bonaerenses no participen de ambas empresas es notorio, porque saneamiento básico (AYSA) y residuos sólidos (Ceamse) son materias de políticas públicas que se supone deben atender primariamente los gobiernos municipales, y porque la legislación provincial incluye esas políticas entre las competencias (concurrentes) de los municipios. Con todo, que los gobiernos municipales no provean directamente esos servicios no es un hecho particularmente grave, dado que razones de escala pueden justificar que no estén a cargo de cada municipio, sino de organizaciones (públicas o privadas) de nivel mayor. Lo notorio es que los gobiernos municipales bonaerenses prácticamente no han tenido ninguna participación en la conformación de esas empresas ni la tienen en su funcionamiento corriente, lo cual lleva a reforzar el desinterés municipal por los problemas ambientales metropolitanos. Y ello en un contexto en que los servicios de saneamiento básico y de residuos sólidos son, como hemos visto, insuficientemente provistos por AYSA y Ceamse, respectivamente, y sin que exista ninguna otra organización municipal, provincial o nacional que supla adecuadamente esa insuficiencia.

En contraste con el enfoque sectorial de AYSA y Ceamse, muy recientemente fueron instituidas organizaciones interjurisdiccionales de cuenca hidrográfica para tratar cuestiones directamente vinculadas con los problemas ambientales metropolitanos. En 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar), con el objetivo primario de sanear la cuenca del Río Matanza-Riachuelo, la más contaminada de todo el país (Figura 2). A contrapelo de los modelos más modernos de gestión de cuencas, los cuales aconsejan que *todos los interesados/involucrados* en el uso y preservación de una determinada cuenca participen de la toma de decisiones (Conca, 2006; Gutiérrez, 2008), la Acumar está compuesta solamente por representantes de la Nación, de la provincia de Buenos Aires y de la CABA. Las organizaciones de la sociedad civil, los usuarios directos del agua y los gobiernos municipales bonaerenses pueden participar a través de comisiones consultivas, pero son excluidos de la toma de decisiones. Esa exclusión de los municipios bonaerenses es llamativa, toda vez que ellos tienen mucho que ver con el origen y el impacto de los problemas ambientales de la cuenca. Fuera de esa limitación en cuanto a su composición y del hecho de que Matanza-Riachuelo constituye solo una de las tres cuencas que drenan el territorio de la RMBA en su camino hacia el Río de la Plata, la Acumar aún no ha avanzado mucho (a pesar de la disponibilidad de fondos internacionales) en la implementación de un plan de saneamiento integral de la cuenca.

4 Véase <http://www.ceamse.gov.ar/abre-home.html>. Última visita: 07 junio 2010.

5 Véase http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=74. Última visita: 07 junio 2010.

Mientras tanto, organizaciones equivalentes fueron creadas por la provincia de Buenos Aires en las otras dos cuencas mayores de la RMBA (los ríos Reconquista y Luján), las cuales no abarcan territorio de la CABA. En contraste con la Acumar, en estas cuencas se constituyeron comités con participación exclusiva de gobiernos municipales, con el amplio objetivo de promover “el desarrollo integrado de la cuenca o región” (Ley 12257/99, art. 121). Pero el avance de estos comités ha sido todavía más incipiente que el de Acumar, lo cual puede estar asociado, entre otros motivos, al hecho de que los comités de cuenca bonaerenses no tienen asegurado por parte del gobierno provincial ningún mecanismo de financiamiento (Gutiérrez, 2011).

En lo que respecta a la articulación interjurisdiccional o metropolitana de políticas ambientales, tenemos entonces un escenario caracterizado por:

- ausencia de gestión metropolitana propiamente dicha o de gestión ambiental metropolitana;
- existencia de organizaciones nacionales o interjurisdiccionales de carácter sectorial encargadas de proveer servicios públicos vinculados con los problemas ambientales de la RMBA, pero cuya prestación de servicios es deficiente desde el punto de vista metropolitano y no garantiza adecuadamente el derecho a un ambiente sano para todos los habitantes;
- surgimiento de organizaciones de cuenca que abarcan solo segmentos de la RMBA, poseen formatos deficientes desde el punto de vista de la articulación interjurisdiccional y cuya actuación es todavía incipiente como para apreciar el potencial con que cuentan para estimular la coordinación metropolitana de las políticas ambientales.

Ante esta constatación, surge la pregunta por los motivos de esas deficiencias en materia de coordinación metropolitana de la gestión ambiental. En las secciones siguientes se propone una serie de factores para explicar esas fallas.

Problemas de diseño institucional

Consideremos, para comenzar, el *sesgo antimetropolitano del federalismo argentino* (Pírez, 2001). Aun después de las reformas de 1994, ni la Constitución Nacional ni la Constitución de la Provincia de Buenos Aires hacen referencia alguna a la cuestión metropolitana ni a la necesidad de coordinación metropolitana. A ello debe sumarse el sesgo antimunicipal de organizaciones creadas para la coordinación interjurisdiccional de políticas ambientales (el Cofema y, en el ámbito específico del RMBA, la Acumar), lo cual, por omisión, no hace sino reforzar el sesgo antimetropolitano de las instituciones federales argentinas.

Podría pensarse que los comités de cuenca de la provincia de Buenos Aires ofrecen una herramienta institucional que permitiría contrarrestar parcialmente ese sesgo, en tanto están concebidos como arenas de articulación intermunicipal, constituyendo de ese modo una instancia para promover la coordinación ambiental

metropolitana. Sin embargo, mientras no se revierta su actual formato institucional (objetivos demasiado ambiciosos, falta de soporte técnico y debilidad financiera), es difícil imaginar cómo puedan tener algún impacto significativo. Un razonamiento análogo puede aplicarse a la Acumar, por no incorporar a los gobiernos municipales y a los actores privados y sociales en la toma de decisiones. En cuanto a la figura constitucional de 'la región', además de poco precisa, fue pensada menos para la coordinación metropolitana que para el desarrollo económico regional. En todo caso, su utilización para la coordinación ambiental metropolitana dependerá de un proceso de apropiación política que, debido a razones que se irán desplegando más adelante, por ahora no se vislumbra en el horizonte.

A ese sesgo antimetropolitano del federalismo argentino se suma la *superposición de competencias jurisdiccionales*. No se trata solamente de que esas competencias no siempre estén bien definidas o claramente distribuidas. Ocurre también que la distribución de competencias entre las distintas jurisdicciones favorece que estas tiendan a desentenderse de los problemas ambientales, especialmente en un área metropolitana como la RMBA, donde la superposición y "cercanía" de jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) llevan a que habitantes y activistas no siempre tengan claro qué jurisdicción es responsable de qué política.

Para mayor complicación, la *asimetría institucional existente entre la CABA y los municipios bonaerenses* dificulta la articulación horizontal entre los gobiernos locales de la RMBA. Esa asimetría implica diferentes niveles de autonomía política, la cual se potencia por la menor autonomía financiera y mayor precariedad presupuestaria de los municipios bonaerenses, y por el hecho de que la CABA y estos municipios—salvo ocasionales excepciones— suelen estar gobernados por partidos políticos de diferente color.

Llegados a este punto, resurge la pregunta por las razones de la deficiente coordinación metropolitana de las políticas ambientales. ¿Puede ese déficit ser adjudicado simplemente a las eventuales fallas del diseño federal argentino? Propongo, a continuación, una serie de razones extra para mejor explicarlo.

Agendas de gobierno y política partidaria

En primer lugar, es necesario considerar la *baja prioridad de los temas ambientales* en la agenda política de todo nivel. En principio, parecería haber un desacuerdo entre quienes consideran que "el medio ambiente no le importa a nadie", tal como titula su libro un conocido periodista ambiental argentino (Federovisky, 2007), y quienes consideran que la preocupación por la cuestión ambiental ha despertado y aumentado en los últimos años en Argentina (Castelli, 2006). Hay que reconocer que, en contraste con la alta visibilidad pública alcanzada por algunas pocas protestas ambientales durante la última década (hecho inédito en la historia argentina) y con el bombardeo de noticias alarmantes sobre el calentamiento global, que se transmiten cada vez más frecuentemente como algo "que nos afecta a todos", las po-

líticas públicas de todo nivel han estado retrasadas en lo que respecta a la gestión de esos problemas, ratificando la sensación de que el medio ambiente no les importa, cuando menos, a los dirigentes políticos.

En segundo lugar, es necesario reconocer las *serias limitaciones presupuestarias y técnicas que enfrentan especialmente los gobiernos municipales bonaerenses*, las cuales no hacen más que acentuar la baja prioridad política de los problemas ambientales. Y esas limitaciones suelen ser mayores en los municipios más afectados por la segmentación socioespacial del RMBA, en virtud de la disociación territorial entre recursos y necesidades señalada por algunos estudios (cf. especialmente Pérez, 2001), la cual sería indicativa, a su vez, de la inexistencia o insuficiencia de políticas provinciales o nacionales tendientes a revertir las desigualdades interjurisdiccionales.

Por esa vía, las políticas urbanas municipales, cuando existen, no hacen más que reforzar la segmentación socioespacial del territorio metropolitano y la estrecha relación entre degradación ambiental y pobreza. Los barrios con mejores indicadores socioeconómicos cuentan con una mejor y más extensa cobertura de servicios públicos (provistos por la municipalidad, la provincia u organismos nacionales) y suelen concentrar mayor número de obras realizadas con inversión pública.

Los sesgos antimetropolitanos del diseño institucional y de las agendas de gobierno están asociados a la *lógica de acumulación político-electoral de los partidos políticos* que actúan, desde los tres niveles de gobierno, en el ámbito de la RMBA (cf. Cross & Freytes Frey, 2008; Ollier, 2009; cf. también Carrión et al., 1991). La competencia interpartidaria y los realineamientos intrapartidarios en la búsqueda de éxito electoral tienen, en el ámbito de la RMBA, un doble efecto desfavorable para la solución de los problemas ambientales.

Por un lado, la competencia inter- e intrapartidaria para las elecciones de nivel nacional y provincial desincentiva la articulación interjurisdiccional de políticas públicas. Por otro lado, las estrategias electorales locales llevan a priorizar políticas públicas (alumbrado, barrido y limpieza, programas o medidas de asistencia social y obras públicas de alto impacto en el corto plazo) que no atienden los problemas ambientales. En este sentido, podría atribuirse al conjunto de los gobiernos municipales metropolitanos lo que un reconocido intendente “vecinalista” del norte de la RMBA bautizó como la “soberanía del bache”:

Yo creo que el vecinalismo es la *soberanía del bache*, de la lamparita, ver cómo prestás mejores servicios sin meterte en los *grandes problemas* ya que no los vas a solucionar, y si los solucionás, va a ser tarde o inoportunamente. (Citado en Ollier, 2009, pp. 8–9; énfasis mío.)

La “soberanía del bache” se ve reforzada, a su vez, por la fuerte provincialización y nacionalización de la contienda electoral en los municipios de la RMBA (Ollier, 2009). Ello lleva a que muchas veces tanto las estrategias electorales de los partidos políticos como las preferencias electorales de los vecinos se definan por cuestiones

extramunicipales (e incluso extrametropolitanas), reforzando el desinterés de los líderes locales por los “grandes problemas”.⁶

Así, la competencia partidaria entre jurisdicciones (al igual que la competencia partidaria intrajurisdiccional) es contraria a la búsqueda de acuerdos y mecanismos de coordinación metropolitana por parte de los actores políticos. Mientras los líderes partidarios provinciales y nacionales se resisten a articular políticas públicas entre sí cuando pertenecen a partidos políticos distintos, y tienden a priorizar el vínculo *directo y separado* con los líderes locales, estos últimos centran su estrategia electoral local en la “soberanía del bache”, desentendiéndose de los “grandes problemas” que afectan a sus votantes. El impacto negativo de esa lógica de acumulación política es más grave en el caso específico de las políticas ambientales, dada la baja prioridad que esas políticas tienen en la agenda gubernamental de todo nivel.⁷

De todo lo dicho hasta ahora se concluye que, al menos en el ámbito de la RMBA, las distintas jurisdicciones que allí se superponen no parecen tener muchos incentivos para garantizar el derecho a un ambiente sano, tal como prescribe la legislación que deben hacer. Se desentienden no solo de la mitigación de la contaminación ambiental, sino también de proveer adecuadamente servicios públicos y políticas urbanas de “interés local” con alto impacto ambiental, y respecto de los cuales se supone que los gobiernos municipales y la CABA tienen competencia preeminente o concurrente. En algunos casos, esos servicios y políticas son provistos (insuficientemente) por organismos nacionales o federales sin participación de los municipios; y, en todos los casos, sin atención al derecho a un ambiente sano para todos.

Sin embargo, ¿podemos adjudicar todo el peso de la explicación a la lógica de acumulación política de los partidos políticos, en el marco de un diseño federal con un alto sesgo antimetropolitano? ¿Qué antidotos pueden existir, por así decirlo, contra esa orientación antimetropolitana y el bajo interés político por los problemas ambientales? En términos generales, y a la luz de otras experiencias (cf. Evans, 1997 y 2002; Hochstetler & Keck, 2007), podemos pensar en dos elementos que podrían contrarrestar tanto la “soberanía del bache” como la falta de coordinación metropolitana de las políticas ambientales: el poder burocrático del Estado y la demanda social.

Poder burocrático y activismo ambiental

Salvo algunos nichos que claramente no incluyen el área ambiental, es conocida la *debilidad burocrática del Estado argentino en todos sus niveles* (cf. O’Donnell, 2008). La protesta entrerriana contra la instalación de mega-pasteras en Fray Bentos, Uruguay, puso en evidencia la profundidad de esa debilidad en el área ambiental. La debilidad de las instituciones ambientales y la falta de una política ambiental en el

6 Esto no quiere decir que los líderes locales necesariamente se desinteresen por los “grandes problemas”, sino que, en todo caso, al igual que el intendente vecinalista citado, suelen considerar que la resolución de esos problemas no está (o no debe estar) dentro de su campo de acción.

7 Especialmente en el caso de los gobiernos provinciales, puede interpretarse que la baja prioridad de los problemas ambientales se debe no solo a una falta de conciencia ambiental o a un cálculo estratégico que lleva a los partidos gobernantes (y no solo a ellos) a interesarse más por otros temas de mayor impacto electoral, sino también a la promoción de modelos de “desarrollo económico” que están en tensión con las políticas de protección ambiental.

nivel nacional (Reboratti, 2007), asociadas con la baja prioridad de las cuestiones ambientales en Argentina, llevó a que el gobierno nacional, carente de una propuesta propia, adoptase la agenda y las demandas de los protestantes (Gutiérrez & Almeida, 2011; Alcañiz & Gutiérrez, 2009).

Argentina, como muchos países en desarrollo, carece de una agencia ambiental fuerte. Hasta hace unos pocos años, la máxima organización nacional en materia de política ambiental era una subsecretaría de baja relevancia que formaba parte del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Sustentable. Como resultado del conflicto por las pasteras (y como claro indicio de la inexistencia de una política ambiental nacional previa), dicha subsecretaría fue promovida tanto en términos de su jerarquía en el organigrama estatal como en términos de la asignación de recursos. El entonces presidente Néstor Kirchner transformó la preexistente subsecretaría en una Secretaría dependiente del Jefe de Gabinete (esto es, con rango de ministerio nacional) y luego nombró como nueva secretaria de Medio Ambiente a la abogada titular del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha), una de las ONG que más activamente apoyaron la protesta contra las pasteras.

Sin embargo, ninguno de esos cambios ha redundado, hasta ahora, en una política ambiental nacional más sólida e integrada. La promovida Secretaría de Medio Ambiente de la Nación viene siendo ampliamente criticada por su debilidad burocrática, su bajo poder de implementación, el mal manejo de fondos públicos y la persistencia de un enfoque deficiente y fragmentario de las políticas ambientales. El hecho de que la protesta contra las pasteras de Fray Bentos no haya tenido ningún efecto en la regulación y monitoreo de las pasteras y papeleras instaladas en Argentina (cuyos estándares ambientales se suponen más bajos que los de la pastera finalmente instalada en Fray Bentos) es indicativo de esos déficits. Y no contamos con evidencias que permitan presuponer que el poder burocrático de las agencias ambientales de la provincia de Buenos Aires y de la CABA sea mayor que el de su par nacional.

La protesta contra las pasteras de Fray Bentos también es un buen punto de partida para analizar el papel de la demanda social en la definición de la política ambiental, en tanto constituye el punto cumbre de un “movimiento ambiental espontáneo” (Reboratti, 2007) surgido durante la última década. Aunque poco institucionalizado y con escasos vínculos con el tímido ambientalismo estatal, en algunos casos ese movimiento tuvo éxito en frenar o revertir ciertas políticas estatales. Más allá de ello, provocó (o expresó) el surgimiento de una nueva preocupación por el medio ambiente (Castelli, 2006; Reboratti, 2007, p. 130).

Pero ese movimiento ambiental espontáneo tuvo menor visibilidad y repercusión pública en la RMBA. De hecho, el único caso de demanda social que alcanzó amplia repercusión pública, provocando la creación y activación de la Acumar, se hizo por presión de la Defensoría del Pueblo de la Nación y gracias a la intervención de la Corte Suprema de Justicia (cf. Merlinsky, 2008 y 2010). Ante una demanda social activamente apoyada por la Defensoría del Pueblo de la Nación, en julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia dictó un fallo sin precedentes ordenando al gobierno nacional, al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al gobierno de la

CABA que elaborasen, en el marco de la Acumar, un plan de saneamiento integral para la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Paralelamente, la Corte dictaminó que la Justicia Federal de Quilmes (distrito ubicado en el sur de la RMBA) debía hacer cumplir sus sentencias en lo referido a la causa Matanza-Riachuelo.

Ya hablamos más arriba de (las limitaciones de) la Acumar. Cabe agregar aquí un par de consideraciones. Primero, la actuación de las organizaciones locales y ambientales que participaron en el origen de la demanda pasó prácticamente inadvertida para la atención pública, la cual se centró en el rol de la Defensoría del Pueblo, de la Corte Suprema de Justicia y de los organismos ambientales de las tres jurisdicciones. Segundo, fuera del caso Matanza-Riachuelo, persiste en la RMBA un *bajo impacto público del activismo ambiental* (Rezk, 2005, pp. 14, 38). Puede agregarse incluso que, en el propio caso Matanza-Riachuelo, la debilidad del activismo ambiental fue compensada por la actuación de la Defensoría del Pueblo y de la Corte Suprema de Justicia, y que esa actuación, más que la propia demanda social, fue decisiva para forzar a las tres jurisdicciones a buscar formas de coordinación metropolitana.

Todo esto no quiere decir que no existan en la RMBA organizaciones sociales preocupadas por los problemas ambientales. Pero su actuación es muy local, su visibilidad pública muy escasa y su impacto en las políticas públicas aparentemente muy bajo. En todo caso, lo que el caso Matanza-Riachuelo parece sugerir es que las oportunidades que el activismo ambiental tiene en cuanto a incidir en la política ambiental y, muy especialmente, en la búsqueda de soluciones interjurisdiccionales a los problemas ambientales puede potenciarse con (si no es que depende de) la intervención de órganos federales de control (como el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo de la Nación).

Consideraciones finales

En cualquier región metropolitana, la articulación entre la escala metropolitana de los problemas y la multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales constituye un desafío para la implementación de políticas ambientales. El carácter transfronterizo de los problemas ambientales metropolitanos hace indispensable, de por sí, la articulación entre jurisdicciones. En la RMBA ese desafío se ve potenciado por el modo en que el federalismo ambiental argentino distribuye competencias normativas y ejecutivas entre los tres niveles de gobierno, responsabilizando a los tres por la implementación de las políticas ambientales, pero sin contemplar ningún mecanismo institucional para la coordinación metropolitana.

En este trabajo se constató que, en el caso de la RMBA, las políticas urbanas de las distintas jurisdicciones son deficientes desde el punto de vista ambiental, a la vez que las instancias de coordinación metropolitana de las políticas ambientales también son deficientes o muy incipientes, todo lo cual redundando en el reforzamiento de la segmentación socioespacial propia del área metropolitana. Tenemos, así, un escenario caracterizado por la siguiente combinación:

- Ausencia de gestión metropolitana propiamente dicha o de gestión ambiental metropolitana.
- Existencia de organizaciones nacionales o interjurisdiccionales de carácter sectorial encargadas de proveer servicios públicos vinculados con los problemas ambientales de la RMBA, pero cuya prestación de servicios es deficiente desde el punto de vista metropolitano y no garantiza adecuadamente el derecho a un ambiente sano para todos los habitantes.
- Surgimiento de organizaciones de cuenca que abarcan solo segmentos de la RMBA, poseen formatos deficientes desde el punto de vista de la articulación interjurisdiccional y cuya actuación es todavía incipiente como para apreciar su potencial para estimular la coordinación metropolitana de las políticas ambientales.

Se señalaron, además, las limitaciones del federalismo argentino en lo que se refiere a la coordinación metropolitana de políticas ambientales. Se argumentó, sin embargo, que esa variable por sí sola no alcanza para explicar las deficiencias encontradas. Así, se concluye que las debilidades en la coordinación metropolitana de las políticas ambientales no responden a una única causa, sino a la combinación de múltiples factores, y resultan de la interacción entre las limitaciones del diseño federal y otras variables del sistema político:

- Limitaciones del diseño federal:
 - sesgo antimetropolitano del federalismo argentino,
 - superposición de competencias jurisdiccionales,
 - asimetría institucional de los gobiernos locales de la RMBA.
- Variables vinculadas con la dinámica del sistema político:
 - baja prioridad de los temas ambientales en la agenda política de todo nivel,
 - limitaciones presupuestarias de los gobiernos municipales bonaerenses,
 - lógica de acumulación político-partidaria contraria a la coordinación metropolitana,
 - debilidad burocrática del Estado argentino en todos sus niveles,
 - poca visibilidad pública y bajo impacto en la política pública del activismo ambiental.

Combinados, esos factores producen el doble efecto de desincentivar la creación y funcionamiento de instancias de gestión metropolitana y fortalecer el localismo estrecho de la gestión municipal (la llamada “soberanía del bache” del gobierno municipal), impidiendo por ambas vías la solución de los problemas ambientales metropolitanos. Las distintas jurisdicciones que se superponen en la RMBA no parecen tener muchos incentivos para garantizar el derecho a un ambiente sano, que es el cometido que deben cumplir según prescribe la legislación. Se desentienden no solo de la mitigación de la contaminación ambiental, sino también de proveer

adecuadamente servicios públicos y políticas urbanas de “interés local” con alto impacto ambiental, y respecto de los cuales se supone que los gobiernos municipales y la CABA tienen competencia preeminente o concurrente. En algunos casos, esos servicios y políticas son provistos (insuficientemente) por organismos nacionales o federales sin participación de los municipios; y en todos los casos, sin garantizar el derecho a un ambiente sano *para todos*.

¿Es posible combatir los factores que llevan a la falta de articulación interjurisdiccional y la deficiencia de las políticas ambientales? ¿Qué caminos podrían seguirse para mitigar sus efectos y favorecer la coordinación metropolitana de políticas ambientales? Dado que el problema en cuestión tiene múltiples aristas, también son múltiples las alternativas y perspectivas para responder tales preguntas. Como cierre, quisiera llamar la atención sobre dos aspectos que, a mi juicio, pueden ser cruciales para allanar el camino hacia la coordinación metropolitana de las políticas ambientales.

En primer lugar, cabría prestar más atención al rol de los municipios bonaerenses en lo referido a la protección ambiental. Ciertas políticas urbanas municipales (zonificación, habilitación comercial e industrial, recolección de residuos, etcétera) afectan, por acción u omisión, las condiciones cuantitativas y cualitativas de los recursos naturales, haciendo que sea difícil para cualquier organización interjurisdiccional solucionar los problemas ambientales metropolitanos, sin articular sus planes y programas con las políticas y programas de los municipios involucrados. Ya hemos visto cómo las alternativas de coordinación metropolitana o interjurisdiccional (como la Acumar o la Ceamse) que existen actualmente en la RMBA no priorizan la participación de los municipios bonaerenses, mientras que otras instancias de coordinación intermunicipal (los comités de cuenca de la provincia de Buenos Aires) son prácticamente inoperantes.

Lo decisivo desde el punto de vista de los municipios bonaerenses de la RMBA será que las alternativas de coordinación que emerjan les ofrezcan incentivos electorales y/o financieros que los lleven a comprometerse en la implementación de políticas urbanas ambientalmente más amigables y, simultáneamente, a participar activamente en arenas de coordinación interjurisdiccional (cf. Gutiérrez, 2010). La cuestión pendiente es de dónde podrían (o deberían) surgir esos incentivos en el marco del federalismo argentino, y cómo podrían hacerlo.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, también habría que prestar más atención al novedoso papel que órganos federales de control —como la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Corte Suprema de Justicia— vienen asumiendo en defensa del derecho a un ambiente sano. Se señaló en este trabajo que el poder burocrático del Estado y la demanda social, especialmente cuando se combinan, constituyen dos posibles antídotos para revertir la baja prioridad política de los temas ambientales y los efectos antimetropolitanos del diseño federal argentino y de la lógica de acumulación político-partidaria. Dada la debilidad burocrática del Estado en todos sus niveles, y el hecho de que la fortaleza burocrática solo puede conseguirse como resultado de un largo proceso, cabe preguntarse, a la luz del caso Matanza-Riachuelo, si el Poder Judicial podría suplir esa debilidad y aliarse al

activismo ambiental para elevar la prioridad de los problemas ambientales en las agendas de gobierno y presionar para que los gobiernos de distinto nivel actúen más activa y coordinadamente para resolver esos problemas.

El proceso judicial por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo ofrece una oportunidad única para experimentar vías alternativas en la gestión coordinada de los problemas ambientales metropolitanos. Si ese experimento ha de prosperar, será necesario que Acumar incorpore con mayor poder de intervención a actores clave en la gestión de recursos hídricos (municipios y usuarios públicos y privados), que hasta ahora han estado marginados del proceso de toma de decisiones dentro de la organización. Sería conveniente, además, que Acumar adoptase un enfoque gradualista para la ejecución de un plan integral de saneamiento ambiental que supla la ausencia de mecanismos formales de coordinación metropolitana, a la vez que reconozca la importante incidencia de las políticas urbanas de nivel municipal. Para todo ello, será imprescindible garantizar fuentes de financiamiento sustentables en el largo plazo. Quizá por ese camino se logre ofrecer a los gobiernos municipales bonaerenses (y no solo a ellos) incentivos financieros y electorales para revertir su tendencia a desentenderse de los problemas ambientales. Mientras tanto, la dificultad que las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Justicia Federal de Quilmes han encontrado para traducirse en resultados concretos parece corroborar, por la negativa, la hipótesis según la cual la intervención del Poder Judicial solo podrá producir los objetivos deseados en la medida en que sus sentencias logren enraizarse política y burocráticamente en los tres niveles de gobierno (incluidos la CABA y los municipios bonaerenses). Para ello, quizá sea necesario mantener y fortalecer la alianza entre judicialización y activismo ambiental que está en el origen de la causa Matanza-Riachuelo.

Referencias bibliográficas

- Alcañiz, I. & Gutiérrez, R. A. (2009). From local protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina. En P. G. Harris (Ed.), *Environmental change and Foreign Policy* (pp. 109–120). Nueva York: Routledge Press.
- Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina* (texto reformado en 1994). Disponible en: www.congreso.gov.ar.
- Argentina. (2002). *Ley Nacional 25675/02 – Ley General del Medio Ambiente*. Disponible en: www.congreso.gov.ar.
- Argentina. (2006). *Ley Nacional 26168/06 – Creación de ACUMAR*. Disponible en: www.congreso.gov.ar.
- Borja, J. (2007). Descentralización: una cuestión de método. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 239–288). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Carrión, F., Velarde, P., Chirinos, L., Nunes, E., Pérez, P., Rosenfeld, A. ... Velásquez, F. (1991). *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Castelli, L. (2006, agosto 30). La argentinización del ambiente. Diario *La Nación* (Buenos Aires), p. 15.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1996). *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/com_social/constitucion/constitucion.pdf.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.º 49. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Conca, K. (2006). *Governing water. Contentious transnational politics and global institution building*. Cambridge, MA/Londres: The MIT Press.
- Cross, C. & Freytes Frey, A. (2008). Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba: Institut Français d'Études Andines (IFEA); Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU); Cooperación Regional para los Países Andinos; Institut de Recherche pour le Développement (IRD).
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca.
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2009). *Atlas del riesgo ambiental de la niñez de Argentina* [Informe de Avance: Proyecto "Los efectos de la contaminación ambiental en la niñez, una cuestión de derechos"]. Buenos Aires, marzo de 2009.
- Evans, P. (Ed.). (1997). *State-society synergy. Government and social capital in development*. Berkeley, CA: University of California/International and Area Studies.
- Evans, P. (Ed.). (2002). *Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability*. Berkeley & Los Angeles, CA: University of California Press.
- Federovksy, S. (2007). *El medio ambiente no le importa a nadie: bestialidades ecológicas de la Argentina – del Riachuelo a las papeleras*. Buenos Aires: Planeta.
- Fernández, L. (2008). La conformación metropolitana de Buenos Aires. En A. C. Herrero & L. Fernández (Eds.), *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires* (pp. 3–12). Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Gibson, E. L. (Ed.). (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Gutiérrez, R. A. (2008). *Between knowledge and politics. Experts and water policy reform in Brazil*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Mueller.
- Gutiérrez, R. A. (2010). Governo municipal e gestão de bacia hidrográfica no Brasil. En R. Abers (Ed.), *Água e política. Atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil* (pp. 107–136). São Paulo: Annablume.
- Gutiérrez, R. A. (2011). Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires. En F. Isuani (Ed.), *Política hídrica y gestión del agua. Aportes para una debate necesario* (pp. 153–196). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo.

- Gutiérrez, R. A. & Almeida, G. (2011). Global production, local protest, and environmental foreign policy. Argentina and the Uruguay river pulp mill projects. En R. Thakur & J. Heine (Eds.), *The dark side of globalization* (pp. 229–248). Tokio: United Nations University Press.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23–40.
- Herrero, A. C. (2004). Características y condiciones de la problemática ambiental urbana. En M. di Pace & H. Caride Bartrons (Eds.), *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo. Pp. 165-230
- Hochstetler, K. & Keck, M. E. (2007). *Greening Brazil. Environmental activism in state and society*. Durham & Londres: Duke University Press.
- Holston, J. (2009). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales: un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia social en Brasil. En G. Delamata (Coord.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil* (pp. 45–65). Buenos Aires: Biblos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). (2003, agosto). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Buenos Aires: Autor.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Una perspectiva institucional*. IDB Publications 10438. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Melo, M. A. (2003). Políticas públicas urbanas en Brasil: las transformaciones en la década del 90. *Medio Ambiente y Urbanización*, 19(58), 23–42.
- Merlinsky, M. G. (2008). La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina. Reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público. *Temas y Debates*, 15(agosto). Dossier.
- Merlinsky, M. G. (2010). El plan integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En F. Isuani (Ed.), *Política hídrica y gestión de cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) / Prometeo. Pp. 259-322
- Mongin, O. (2006). *La condición urbana: la ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.
- Nunes, E. (1991). Introducción. En F. Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina* (pp. 13–35). Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Serie Documentos de Trabajo, n.º 36, 1–27. San Martín, provincia de Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Ollier, M. M. (2009). *Del bipartidismo a la hegemonía peronista: la primera sección electoral del conurbano bonaerense argentino, 1983–2007*. Ponencia presentada en la Latin American Studies Association, XXVII International Conference, Río de Janeiro, Brasil, junio 11–14, 2009.
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/Centro Estudios Sociales y Ambientales.
- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero & O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens. Pp. 256-286
- Pérez, P., Rosenfeld, E., Karol, J. & San Juan, G. (2003). *El sistema urbano-regional de redes de servicios e infraestructuras. Materiales para su estudio*. La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata.

- Prevot Schapira, M. (2002). Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. *EURE*, 28(85), 31–50. doi: 10.4067/S0250-71612002008500003.
- Provincia de Buenos Aires. (1958). *Decreto-Ley Provincial 6769/58 – Ley Orgánica de las Municipalidades* (texto actualizado). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>.
- Provincia de Buenos Aires. (1994). *Constitución de la Provincia de Buenos* (texto reformado en 1994). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>.
- Provincia de Buenos Aires. (1995). *Ley Provincial 11723/95 – Protección de los Recursos Naturales y del Ambiente General* (texto actualizado). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>.
- Provincia de Buenos Aires. (1999). *Ley Provincial 12257/99 – Código de Aguas*. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>.
- Provincia de Buenos Aires. (2006). *Ley Provincial 13580/06 – Consorcios de Gestión y Desarrollo*. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>.
- Reboratti, C. (2007). Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay. En V. Palermo & C. Reboratti (Eds.), *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa. Pp. 129-148
- Rey, M. (2011). *Federalismo y políticas públicas. El funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, defendida el 28/03/2011.
- Rezc, E. (2005). *Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.º 115. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Sabsay, D. A. García, M. del C., Nápoli, A., Ryan, D. & Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: FARN.
- Sabsay, D. A. & di Paola, M. E. (2008). Coordinación y armonización de normas ambientales en la República Argentina. *Revista de Derecho de Daños*, n.º 3, 137–162.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Suárez, F., Calello, T. & Lomardo, R. (2004). La dimensión socio-cultural de los problemas urbanos. En M. di Pace & H. Caride Bartrons, *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo. Pp. 231-248
- Waquant, L. (2001). *Parias urbanos*. Buenos Aires: Manantial.
- Waquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, Estado y periferia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- World Bank. (2000). Anex A: Constitutional, legal, and institutional framework of water resources in Argentina. En *Argentina water resources management: Policy issues and notes* (vol. III). Washington, DC: World Bank.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales* [con estudio introductorio de José Luis Méndez]. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zentella Gómez, J. C. (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México. El caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(2), 229–267.

