

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

PROGRAMA XXI PARA EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Obstáculos y Potencialidades de una Gestión Ambiental Concertada

Fernando Boffi Lissin - Susana Cáceres*

1. ¿ Política estatal o política pública para la gestión ambiental metropolitana?

La regionalización que se viene dando a nivel mundial, tal el caso del MERCOSUR, propone –desde un enfoque territorial– sustituir el espacio nacional por el espacio urbano y metropolitano (Río de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires) y priorizar el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo sustentable de las ciudades.

Al mismo tiempo, las políticas de ajuste fiscal y de reforma del Estado que proponen descentralizar los servicios públicos y dar mayor participación a la sociedad civil en los asuntos públicos potencian, también, el rol de las administraciones provinciales y locales.

La gestión pública, particularmente en el nivel de administración local, presenta numerosas dificultades para elaborar e implementar políticas y programas de desarrollo sustentable de aplicación territorial. Entre ellas, la baja prioridad de la cuestión ambiental en la agenda política; su abordaje con una visión coyuntural y localista que genera soluciones parciales; la falta de conocimiento científico-técnico sobre problemas ambientales; la escasez de personal capacitado en la gestión pública y de especialistas urbano-ambientales; la priorización de intereses sectoriales o personales; el inadecuado y poco transparente manejo del presupuesto municipal; el no uso de mecanismos participativos que incluyan a otros actores de la sociedad civil en la formulación e implementación de programas; la falta de capacitación para elaborar proyectos enmarcados en la cooperación técnica que generen recursos financieros alternativos.

A este conjunto de problemas podemos denominarlo restricciones operativas; pero en el desarrollo eficaz y eficiente de una gestión también se presentan restricciones conceptuales. Entre ellas, las que consideran a la política pública como una acción a desarrollar exclusivamente por el Estado. Este enfoque surgido del modelo económico keynesiano, otorga un rol central al Estado (de Bienestar) como planificador del desarrollo nacional y garante del pleno empleo. El proceso globalizador y las políticas de ajuste y de reforma del Estado, no sólo pusieron en crisis este planteo de la política pública, sino que expusieron su ineptitud para resolver la cuestión ambiental metropolitana donde los problemas y actores sociales en juego presentan diversos niveles de complejidad y lógicas interactuantes. A su vez, esta manera de ver la política, no sólo parcializa la cuestión, sino que circunscribe la disponibilidad de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros a un solo actor social el Estado nacional, provincial o local¹.

Por el contrario, la política pública -es decir, el diseño de estrategias y acciones- puede enfocarse como una construcción conjunta de actores gubernamentales y no gubernamentales que, al interactuar, conforman un proceso social destinado a transformar una realidad que expresa una problemática asumida socialmente a través de cuatro etapas: el surgimiento de la cuestión, su priorización en la agenda política, su desarrollo y su resolución². Esta sucesión no es lineal ni obliga al Estado a asumir necesariamente el rol central en cada

etapa; puede –según el modo en que ha surgido y se ha desarrollado la cuestión- generar o recibir demandas, arbitrar entre intereses sectoriales buscando el bien común, ejecutar soluciones parciales o totales; controlar, etc.

Actualmente, son las ONG y no el Estado quienes asumen la iniciativa ambiental. Este enfoque alternativo de la política pública posibilita una articulación entre el Estado y la Sociedad en el abordaje y resolución de la complejidad ambiental metropolitana.

2. El Ambiente Metropolitano : una visión fragmentaria de sus problemas y actores sociales

En 1991, ante una propuesta de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente de la Municipalidad de Buenos Aires surgió el Foro de Urbanismo Metropolitano, un ámbito intermunicipal constituido por funcionarios y técnicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense que integran el Area Metropolitana.

En 1992, se realizó en Río de Janeiro, con la participación de 171 países miembros, la Conferencia de Naciones Unidas ECO 92, de la cual surgieron dos acuerdos vinculantes -el Convenio Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Biodiversidad- y tres acuerdos no vinculantes, de carácter indicativo -la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Programa XXI Plan de Acción en Pro del Desarrollo Sustentable Mundial y la Declaración de Principios para Orientar el Desarrollo Forestal Sustentable. En cumplimiento de lo establecido en el Capítulo 28 -La Iniciativa de las Autoridades Locales en apoyo del Programa XXI-, la Comisión de Ambiente Sustentable del Foro de Urbanismo Metropolitano inició el Programa XXI Area Metropolitana de Buenos Aires (Programa AMBA XXI).

Su objetivo principal es priorizar una estrecha relación entre el ambiente y el planeamiento urbano articulando las problemáticas, experiencias y actores locales y regionales hacia un desarrollo metropolitano sustentable y, hasta el momento, ha venido desarrollando tres etapas:

I.- Diagnóstico Ambiental Metropolitano³: En 1995 se realizó en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires un Seminario Introductorio donde funcionarios y técnicos de los municipios se interiorizaron sobre lo tratado en la ECO-92 y elaboraron un diagnóstico que identificó y priorizó los problemas ambientales del área metropolitana, contando para ello con el aporte de representantes de la Cancillería, de la Cámara de Diputados de Buenos Aires y de directivos de Aguas Argentinas, de Consejos Profesionales y de Cámaras Industriales, entre otras instituciones.

Al iniciarse el diagnóstico, surgió la visión fragmentaria de los gobiernos locales que enfocaban su realidad ambiental y, en su mayoría, carecían de una propuesta que relacionara o sistematizara los problemas (ordenamiento, clasificación, ponderación, articulación, etc.). En una primera instancia se relevaron los problemas ambientales de los municipios, conformándose luego grillas que los identificaban y priorizaban según los municipios, las regiones y la totalidad del Area Metropolitana.

Del diagnóstico surgió que el 88, 82, 76 y 59 por ciento de los municipios participantes tenían respectivamente problemas de contaminación de agua superficial, infraestructura, espacios verdes y urbanización inadecuada⁴. Este perfil de un vasto sector del Area Metropolitana resulta de un proceso histórico determinado por la falta de un desarrollo urbano planificado.

A su vez los problemas ambientales por debajo del 50% de los casos (contaminación de aguas subterráneas y atmosférica, degradación del suelo, etc.), pueden denominarse no tangibles, es decir, que no se perciben como prioritarios por los actores locales del área, aunque -paradójicamente- son temas centrales de debate en los organismos gubernamentales y no gubernamentales de los países industrializados.

La carencia de agua potable y de desagües cloacales sumado al inevitable consumo de agua superficial contaminada introduce a los sectores más carenciados de la población, en el círculo vicioso que liga a la enfermedad con el deterioro ambiental y la pobreza.

II.- Elaboración de la Agenda 215: En 1996, el XVII Foro de Urbanismo Metropolitano realizado en Berazategui consensuó la Agenda XXI para el Área Metropolitana de Bs. As. Elaborada durante el año por grupos de técnicos municipales e investigadores universitarios, formuló ejes de trabajo y recomendaciones sobre recursos naturales, residuos, infraestructura, urbanización inadecuada, transporte y tránsito, impacto

ambiental, legislación y educación ambiental, ocho temáticas planteadas en el diagnóstico inicial.

El desafío de estas dos primeras etapas fue superar una visión fragmentaria del ambiente (listado de problemas puntuales) y avanzar a través de sucesivos consensos hacia propuestas temática y territorialmente más integradoras. Otro aspecto relevante de estas etapas fue la puesta en común del conocimiento pragmático y territorial priorizado en los municipios con el conocimiento abstracto y académico privilegiado en las universidades, tarea de largo aliento, si se quiere intentar revertir un proceso de ámbitos paralelos y disociados trabajando históricamente sobre una misma realidad local y metropolitana.

III : Gestión de Proyectos Sustentables6: En 1997 se realizaron tres jornadas en el Centro Cultural San Martín de la Ciudad de Buenos Aires que convocaron a 140 representantes de municipios, organismos nacionales, organismos no gubernamentales, universidades y empresas y que contaron con la participación de funcionarios de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de Nación, de la Subsecretaría de Políticas Ambientales de la Pcia. de Bs. As, consultores del Banco Mundial; del Banco Interamericano de Desarrollo-BID- y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. En su transcurso se presentaron 88 proyectos urbano-ambientales para el área metropolitana. Esta etapa se propuso conformar un banco de proyectos urbano-ambientales y una red de instituciones a fin de conocer e intercambiar experiencias orientadas a formular e implementar acciones conjuntas de escala o impacto metropolitano.

El relevamiento de proyectos debió enfrentar el temor de algunos municipios (en especial en el nivel de Directores Generales, Subsecretarios y Secretarios) a que quedarán expuestas sus dudas acerca del uso que se daría a los proyectos o de los ámbitos en que se difundirían y su desconfianza respecto a quién o quiénes sacarían rédito por la acumulación de información. En aquellos municipios donde se vencieron estas prevenciones se contó con el apoyo de los técnicos que participan de las actividades del Foro. Por el contrario las ONGs., las empresas y las universidades vieron en el ámbito uno de los pocos espacios de apertura de la administración pública local hacia la comunidad y lo percibieron como una "vidriera" para relacionarse con el conjunto de los municipios.

La valoración que tanto el gobierno nacional como el provincial hicieron históricamente de los proyectos locales ha sido baja y, a la vez, altamente diferenciada por municipio. Así, muchas veces, superpusieron sus acciones o estudios con otros similares abordados por autoridades locales. La dinámica partidaria (internismos; período de elecciones, etc.) suele ser una de las causas; pero también se debe a que existe poca práctica de trabajo conjunto y horizontal entre las áreas técnicas del gobierno provincial y de los municipios. Por otro lado, los municipios rara vez han presentado conjuntamente demandas o proyectos ante los organismos provinciales o nacionales para revertir tal situación.

3. Viabilidad de una Gestión Concertada para el Ambiente Metropolitano

Abordar la problemática ambiental metropolitana con su complejidad y escala territorial plantea necesariamente una gestión concertada y horizontal de diversas instituciones, por lo cual planificarla, coordinarla y ejecutarla no es fácil en el marco de la actual administración pública.

Como cierre interesa marcar dos estrategias que vienen posibilitando el accionar del Foro de Urbanismo Metropolitano.

1. La implementación de una propuesta desde las áreas técnicas de la planta permanente (Direcciones y Direcciones Generales de los municipios) conformada horizontalmente, debe evitar que se superpongan competencias, misiones y funciones con otras áreas internas de cada administración local, ya que son básicamente estructuras verticales. Por otro lado la conformación del Foro y su articulación con organismos internacionales, nacionales y organismos no gubernamentales le permitió presentar propuestas realizadas por el conjunto de los municipios en eventos como la Conferencia de Naciones Unidas HÁBITAT II (Estambul) a los cuales no se hubiese accedido a partir de la tarea específica y rutinaria de una de las áreas técnicas municipales.

2. Pertener a un área técnica hace que en cada nueva gestión política se deba dar un examen. Generalmente, sobre el primer año de gestión los funcionarios políticos desconfían del personal y de los programas provenientes de gestiones anteriores y se apoyan casi exclusivamente en sus asesores; en los años siguientes, el político consulta ocasionalmente a los técnicos sobre temas de su competencia; finalmente, sobre el final de la gestión plantea un apoyo explícito a las actividades de los técnicos. Tomando

como referencia este ciclo, es posible sostener un programa continuo desde la planta permanente más allá de una gestión política determinada. El Foro es un ejemplo de ello, sus 7 años de vida sobrepasaron varias gestiones de intendentes y a otras tantas de secretarios, subsecretarios y directores generales.

Para construir y sostener una experiencia alternativa de gestión dentro de la administración pública que tienda al mediano plazo (es decir, a -por lo menos- más de un periodo), es central definir estrategias que contribuyan a su continuidad tratando de anticiparse a los obstáculos y fortaleciendo las potencialidades.

Finalmente, es importante marcar la necesidad de valorar y reflexionar sobre experiencias alternativas de gestión originadas en la administración pública para no centrarnos como opción casi excluyente en la toma de nuevos modelos de gestión "transculturizados" desde el ámbito privado.

Bibliografía

Boffi Lissin, Fernando, Entre la Teoría y la Praxis en el AMBA, Seminario Internacional sobre Medio Ambiente, Fundación Konrad Adenauer,. Uruguay, Mayo 1998.

Ozlack, O. y O'Donnell, G., Estado y Políticas Estatales en América Latina, CEDES, Buenos Aires, 1976

Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "Etapa 1 - Seminario Introductorio Diagnóstico AMBA XXI - Informe Final", 1995.

Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "Agenda XXI para el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires", 1997.

Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "3º Etapa - Proyectos Urbano Ambientales - Informe Preliminar", 1998.

1 Boffi Lissin, Fernando, Entre la Teoría y la Praxis en el AMBA, Seminario Internacional sobre Medio Ambiente, Fundación Konrad Adenauer. Uruguay /Mayo 1998

2 Ozlack, O.y O.Donnell, G., Estado y Políticas Estatales en América Latina, CEDES,.1976.

3 Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "Etapa 1 - Seminario Introductorio Diagnóstico AMBA XXI - Informe Final"/1995

4 Asistieron respresentantes de 17 de los 19 municipios que conformaban el Area Metropolitana en julio 1995.

5 Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "Agenda XXI para el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires"/1997

6 Foro de Urbanismo Metropolitano, Documento "3º Etapa - Proyectos Urbano Ambientales - Informe Preliminar"/1998

* Coordinadores del Programa AMBA XXI - Comisión de Ambiente Sustentable- Foro de Urbanismo Metropolitano.