

Instituciones y actores: aplicación de la legislación ambiental provincial en municipios de Mendoza.

Levatino María Belén.

Cita:

Levatino María Belén (2010). *Instituciones y actores: aplicación de la legislación ambiental provincial en municipios de Mendoza*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/157>

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Instituciones y actores: aplicación de la legislación ambiental provincial en municipios del Gran Mendoza” María B. Levatino (CONICET) belenlevatino@yahoo.com.ar

PANEL: Relaciones interjurisdiccionales en la implementación de políticas públicas en áreas metropolitanas

Área: Gobierno y Política Local (Estado, Administración y Políticas Públicas)

Coordinador de Panel: Ricardo A. Gutiérrez (UNSAM-CONICET)

Resumen

La literatura neoinstitucionalista redescubre la importancia de las instituciones para explicar los comportamientos políticos y sociales. Pero no siempre ofrece respuestas concluyentes ante las críticas que ponen el acento en las relaciones de poder entre los actores. En este sentido, es necesario observar que las áreas metropolitanas involucran cuestiones de competencia interjurisdiccional y político-partidaria que comprometen la aplicación del marco institucional. En esta ponencia nos proponemos analizar el impacto de la Ley Provincial de Ambiente 5.961 sobre las políticas ambientales implementadas en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza. Nos preguntamos por qué algunos municipios articulan sus políticas con la provincia más fácilmente que otros. Sostendremos que los factores político- partidarios que influyen en la implementación de políticas ambientales interjurisdiccionales pueden explicar la dimensión de la brecha entre la legislación y las acciones concretas.

Introducción

El área metropolitana de Mendoza está conformada por los municipios de Godoy Cruz, Capital, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, los cuales forman parte de la cuenca del río Mendoza que concentra más del 80% de la población, el 74% del PBI provincial, el 72% de los servicios y más del 50% de la actividad vitivinícola. Este territorio se desarrolla sobre una base natural crítica, ya que está instalado en una franja de alto riesgo sísmico (Secretaría de Medio Ambiente; 2009).

Los estudios ambientales y de ordenamiento territorial demuestran que el crecimiento del Gran Mendoza se ha orientado hacia el Oeste, con el consiguiente impacto ambiental sobre el piedemonte. El cual es considerado por la legislación como una zona de especial cuidado por las condiciones geográficas de la provincia. Otro de los indicadores del crecimiento insustentable es la construcción de viviendas hacia el Este y Sureste, las cuales son por naturaleza son tierras con gran potencial agrícola. Estos fenómenos han acelerado el proceso de fragmentación territorial con la consecuente demanda de servicios y equipamientos.

La ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones, las cuales perdieron su rol de variable independiente ante la revolución conductista que relativizó su poder explicativo. El neoinstitucionalismo redescubre la importancia de las mismas para explicar los comportamientos políticos y sociales, aunque en algunas de sus corrientes no está del todo clara la relación entre actor-institución. A partir de este problema teórico, nos proponemos analizar el impacto de la Ley General de Ambiente N° 5961¹ sobre las políticas ambientales implementadas en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza. Sostendremos que los factores político-partidarios que influyen en la implementación de políticas ambientales interjurisdiccionales pueden explicar la dimensión de la brecha entre la legislación y las acciones concretas.

1. Instituciones y actores en la implementación de las políticas públicas

La distinción que hace North (2003) entre instituciones y organizaciones es conceptualmente importante, porque nos aporta una separación entre las reglas que restringen el comportamiento humano y los agentes que personifican tales reglas y que influyen en ellas. De esta forma, vincula a las instituciones con las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos y gobiernos (organizaciones), mediante incentivos positivos o negativos a las conductas de los diferentes actores (Scharpf, 1997; Immergut, 1998).

Es interesante hacer notar que William Riker, por lo general un defensor de la forma institucional del federalismo, ha sostenido que esta institución tenía poca o ninguna influencia sobre las decisiones de política pública. Su argumentación era que las preferencias individuales seguirían dominando en la elaboración de las políticas públicas, independientemente de la estructura institucional, y que las instituciones eran poco más que “preferencias petrificadas” que se habían originado en anteriores elecciones políticas. Esto significaba que las instituciones en sí podían ser altamente mutables (Peters 2003). En respuesta a esta postura los estudios sobre federalismo y relaciones interjurisdiccionales (Gibson, 2004; Wright 1997) aportan un marco para el análisis de la cooperación y el conflicto entre los distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas, a través de la influencia de las variables político-partidarias. En el mismo sentido, Immergut (1997) defiende la importancia de las instituciones en relación a los puntos de veto que existen en un sistema de construcción de políticas y a la necesidad de que las decisiones atravesasen con éxito cada uno de ellos si se quiere adoptar un programa y después ejecutarlo.

Nuestro objetivo no es explicar el cambio institucional, o analizar las causas por las cuales se produce, sino evaluar el impacto de estos cambios en las relaciones de los actores políticos provinciales o municipales. Por lo tanto, no explicaremos aquí las distintas corrientes del neoinstitucionalismo sino que preferimos detenernos en una crítica en particular: *“Los nuevos institucionalistas coinciden en que las instituciones son relevantes*

¹ Es importante destacar que esta ley se sanciona en 1992, anticipándose a la Reforma Constitucional de 1994 y a la Ley General del Medio Ambiente N° 25675 que se promulgada en 2002.

para explicar el desarrollo del juego político. Pero cuando se trata de explicar cómo emergen las instituciones y cuál es su relación con los agentes, las teorías ofrecen un panorama de diversidades difícilmente abarcable". (Zurbriggen, 2006: 67). Por esta razón, coincidimos con Peters (2003) en que uno de los requisitos para el futuro desarrollo de estas teorías es concentrarse más en la formación y transformación de las estructuras.

En respuesta a este desafío, el análisis de los policy networks², utiliza el institucionalismo centrado en los actores para explicar las políticas públicas. Desde esta perspectiva los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, esta condición no impide que los agentes puedan elegir determinadas opciones y romper con las reglas establecidas. Sobre este juego, Scharpf (1997) ofrece una perspectiva relacional del actor y la estructura en la cual se desataca la incidencia de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos. Sin embargo, sostiene que *"las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas"* (Scharpf, 1997: 39-42).

Scharpf (1997) propone la "lógica situacional" para el análisis de las políticas públicas dentro de un sistema de interacción sociopolítica, observando los recursos a disposición de los actores y la estructura de oportunidades en los marcos institucionales específicos, que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción. En este sentido, el marco institucional es un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y los resultados obtenidos.

Otra rama del análisis de los policy networks es el enfoque dialéctico de Marsh y Smith (2000), quienes plantean que si bien el objeto de estudio son las redes de interacción entre actores públicos y privados en una arena de política o asunto, no podemos ignorar que estas redes están inmersas en una estructura y en un contexto más amplio que las condicionan. De esta forma, *"los cambios a nivel internacional, los entramados político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, políticas pasadas, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etcétera) condicionan a la red. Por lo tanto, la conjunción de estos factores tiene efectos sobre los resultados de la política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno."* (Zurbriggen, 2006: 78)

Tanto la "lógica situacional" de Scharpf como el "enfoque dialéctico" de Marsh y Smith se proponen desarrollar "teorías de rango intermedio" en referencia a sistemas específicos de interacción sociopolítica. Esta lógica de análisis de las políticas públicas resalta que la incorporación de un tema en la agenda de gobierno o el diseño de una nueva política, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello. Esta corriente neoinstitucionalista puede ayudar a mejorar el diseño de

² Los *policy networks* pueden caracterizarse como redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran en políticas concretas, en determinados marcos institucionales

las políticas públicas, mediante la explicación de por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su implementación y otros consiguen resultados satisfactorios.

2. Las relaciones intergubernamentales y las políticas públicas metropolitanas

Para Mendez (1997) el concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones: la que se refiere a las instancias u órdenes territoriales de gobierno con cierta autonomía; y la que se refiere a las entidades gubernamentales del mismo nivel de gobierno. Anderson, (citado por Wright 1997) define a este término como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurre entre las distintas unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal estadounidense. Wright afirma que el origen de este tipo de relaciones se encuentra en 1930 con las políticas del New Deal de Roosevelt, las cuales resaltan la naturaleza política de este concepto para eludir la resolución de conflictos en las cortes de justicia. En este sentido, este autor establece que el componente esencial de las relaciones intergubernamentales es la conducta humana, por lo tanto entiende que no existen relaciones entre gobiernos sino relaciones entre funcionarios públicos.

En relación a las políticas públicas metropolitanas, se advierte que el crecimiento de las ciudades genera un territorio diferenciado (social, económica y urbanamente) que ocupa distintas unidades de gobierno, las cuales pueden corresponder con más de un nivel del Estado. En este sentido, lo metropolitano puede ser entendido como transjurisdiccional porque trasciende a los territorios formalmente indicados como los ámbitos del gobierno y se orienta hacia los ámbitos reales de distribución de la población y de las actividades en el ambiente (Pérez, 2001 y 2005; Pérez y Labanca 2008, Melo, 2003; Borja y Castells, 1997; Zentella Gómez, 2005; Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991). Dentro de este tipo de municipios, los problemas vinculados con la contaminación del agua, del suelo y del aire, la disposición de los residuos sólidos, las inundaciones, etc. requieren estrategias de carácter metropolitano. A pesar del reconocimiento de la necesidad de articulación, persisten dentro de los distintos niveles de gobierno las dificultades de coordinación intra, intersectorial e interjurisdiccional de las políticas públicas (Acuña, 2007; Rezc, 2005; Wright, 1997; Covarrubias Moreno, 2007; Abal Medina, 2008; Nunes 1991).

Zentella Gomez (2005) elabora un recorrido de cómo los fenómenos metropolitanos son analizados desde la ciencia política por la escuela de public choice, la escuela de reformadores y la que se relaciona con el concepto de governance. La primera sostenía que una ciudad fragmentada en varios gobiernos locales estimula la competencia entre ellos y la innovación en la prestación de servicios públicos, favoreciendo una elección racional de los actores económicos para localizarse en el territorio. La segunda escuela defiende la instauración de instituciones metropolitanas fuertes, permitiendo una mejor distribución de los recursos públicos en el territorio y la participación en el financiamiento de los servicios públicos de quienes los consumen. En cambio, el concepto de governance da cuenta de la fragmentación no sólo de las áreas metropolitanas y sus estructuras gubernamentales sino de las instituciones y el poder político local.

La gobernabilidad urbana supone la desaparición de los esquemas clásicos de centro-periferia en la configuración del poder, “se trataría de una pluralidad de actores que disponen de un margen de maniobra relativamente amplio para ejercer un poder difundido e influir en la toma de decisiones” (Novarina, citado por Zentella Gómez 2005: 236). Como el poder esta disperso entre varios actores e instituciones, se condiciona su ejercicio por lo cual es relevante la negociación política. Como sostiene Majone “cada arreglo institucional afecta en forma distinta la posición y el poder de los actores de las políticas al modificar la importancia relativa de sus recursos. Por tanto, los actores buscan usar su influencia y capacidad de persuasión para cambiar tales arreglos y manipular el medio cultural en el que operan” (2005: 159). De esta forma la aplicación de las políticas públicas depende menos de sus propiedades formales que del contexto político y administrativo en el que operan.

3. La situación institucional de los municipios del Área Metropolitana de Mendoza.

Los problemas ambientales se vinculan con la competencia por el poder entre la provincia y los municipios. Al respecto, se debe tener en cuenta que si bien el texto de la Constitución Provincial de 1916 no habla expresamente de autonomía o autarquía municipal; se puede decir que las comunas no están exentas de atributos de poder. Aunque su autonomía institucional está limitada por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1934 (art. 199), se reconoce su autonomía política para la elección de sus autoridades por el pueblo (art 198), la facultad para juzgar su validez o nulidad de sus miembros (art. 200 inc. 1°), nombrar comisiones honorarias (art. 200 inc. 5) y dictar ordenanzas y reglamentos dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades. Los municipios tienen autonomía en la administración de los intereses y servicios locales (art. 197), la facultad para nombrar su personal (art 200 inc. 2) y tener a su cargo el ornato, la salubridad y la vialidad pública respetando las leyes provinciales (art. 200 inc. 3).

Por último, posee una cierta autonomía económica- financiera para votar y administrar su propio presupuesto y examinar y resolver sus cuentas y remitirlas al Tribunal de Cuentas de la provincia (art. 200 inc. 4). Sin embargo, esta última reviste un carácter relativo, ya que se establece que las municipalidades no pueden crear impuestos ni contribuciones de ninguna clase salvo tasas por servicios (art. 199 inc. 6) y tampoco pueden contraer empréstitos, ni enajenar, ni gravar los edificios destinados a servicios públicos municipales sin autorización previa de la legislatura (art. 202 inc. 3). También, la Constitución Provincial deja por sentado explícitamente que los poderes que confiere exclusivamente a las municipalidades no podrán ser limitados por ninguna autoridad de la provincia (art. 209). De lo expuesto se desprende que, a pesar de las limitaciones institucionales, los municipios constituyen el órgano de gobierno local y como tal tienen asignada una cuota de poder en las políticas ambientales.

A pesar de que el artículo sexto de la ley 5961 establece en 1992, que el poder ejecutivo en coordinación con los municipios deberá elaborar un plan ambiental, el mismo

no se presentó hasta 2009. De allí se entiende que la falta de planes integrados de desarrollo urbano ha conspirado en contra de la posibilidad de desarrollar un tejido urbano sustentable y de desarrollo previsible. En relación a los déficit en la capacidad institucional del Estado, el informe sostiene: *“Las deficiencias logísticas, la falta de equipamiento, las insuficiencias presupuestarias, la escasa articulación interinstitucional e interjurisdiccional, sumado a la baja capacidad operativa de la autoridad pública de aplicación y control, han constituido históricamente una seria amenaza que, si bien en la actualidad tiende a resolverse, ha puesto en duda la capacidad de asegurar el imperio y el cumplimiento de la legislación ambiental vigente”*. (Secretaría de Medio Ambiente; 2009: 89). A estos problemas se agregan los litigios territoriales ante la Suprema Corte de la provincia por conflictos limítrofes en el área del piedemonte del Gran Mendoza (Luján, Godoy Cruz, Las Heras y Capital) que constituyen un obstáculo importante para las relaciones interjurisdiccionales en esa zona.

4. Instituciones, actores y políticas ambientales

La inclusión de esta responsabilidad por el ambiente dentro de la agenda local ha aumentado el nivel de complejidad de los gobiernos municipales, lo cual se traduce en la necesidad de adoptar un nuevo estilo de gobierno relacional vinculado más a redes interdependientes que a jerarquías legalmente establecidas (Goma, Bungé y Subirats, 2004; Caminotti, 2007; Clemente, 2003). Sin embargo, también se observa que a pesar de la conveniencia de los acuerdos intermunicipales para el ejercicio de incumbencias propias entre los municipios que poseen intereses y problemáticas comunes, como los del Gran Mendoza (Ábalos, 2006), aún existen bajos niveles de asociación intermunicipal en la Argentina (Cravacuore, 2007). Asimismo, se relaciona al municipio como un ámbito de participación de la comunidad afectada por los problemas ambientales³. Si bien reconocemos las ventajas del municipio en cuanto a la cercanía con los afectados, entendemos que la gestión urbana descentralizada, per se, no se traduce en una mejor calidad de las políticas públicas (Tecco, 2004) especialmente cuando éstas pueden afectar intereses supramunicipales (Rosatti, 2006).

Coincidimos con Mendez (1997) en que el tema de la descentralización y planificación regional se convirtió en una obsesión en los países latinoamericanos. En muchos casos, las reformas de los estados se concentraron en la transferencia de responsabilidades y no en la generación de capacidades institucionales en los gobiernos locales, lo que aumentó el poder de los caciques territoriales.

Las realidades de los diferentes municipios nos demuestran que existen distintos niveles en la calidad urbana⁴ de los territorios, este indicador es un concepto complejo de medir, aunque comúnmente se identifica por dos dimensiones fundamentales: las condiciones ambientales y la oferta de infraestructura y servicios. Los déficit en la calidad

³ Tomando como caso de estudio la gestión participativa del agua, Abers y Keck (2006) y Gutiérrez (2006a; 2006b y 2008) destacan la necesidad de colaboración entre los actores estatales y no estatales de todo nivel para la continuidad de una política realmente participativa, la cual depende de que ningún actor con poder de veto abandone la escena (Tsebelis, 2007)

⁴ *“Con el término calidad urbana nos referimos a la potencialidad del medio urbano para sostener adecuadamente la producción de la sociedad, tanto en lo que se refiere a la población como a las actividades económicas”* (Pérez, 2001: 266).

urbana de los municipios metropolitanos evidencian tres contradicciones: la primera, técnica, entre los lugares donde se producen los problemas y los lugares donde existen las capacidades técnicas para resolverlos; la segunda, política, entre los lugares de las necesidades o los problemas y aquellos donde se define la representación y la acumulación política; y la tercera, económico-financiera, entre los lugares donde se localizan las necesidades y aquellos donde se concentran los recursos (Pérez, 2001). Si aceptamos que afrontar estas contradicciones requiere pensar en términos de gobernabilidad urbana⁵, necesitamos suponer que la orientación de los procesos resulta de un sistema de relaciones amplio, Estado-Sociedad civil, articulado con base en relaciones de poder social y político.

La dinámica de relación de las unidades políticas que conforman lo metropolitano demuestra que *“existe una oposición entre el resultado de la autonomía política local (de la organización político territorial local: el municipio) y autonomía de la unidad urbana (la ciudad real).”* (Pérez, 2001: 274). También es necesario agregar que las formas institucionales están asociadas a elementos propios de la realidad, que dependen tanto de los parámetros político-institucionales (constituciones, leyes, etc.) como del tipo de actores sociales y políticos de sus historias, comportamientos y relaciones. En una entrevista a un arquitecto de la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, se destaca la siguiente opinión sobre las competencias municipales: *“una cosa es la autonomía municipal y otra es que hagan lo que les parezca sin ningún tipo de consulta ni nada. O sea, se puede entender autonomía en relación a un tema, por ejemplo, la calidad de la construcción, está bien, ellos pueden inspeccionar la obra, hacer todo lo que es debido; pero llegado el caso de obras que tienen que ver con un impacto importante sobre el medio ambiente, ya entraría la ley de medioambiente que es más de tipo provincial”*⁶

Pérez (2008) recomienda que para analizar lo metropolitano, desde una perspectiva política, nos conviene primero, identificar los focos de toma de decisiones (núcleos de autoridad) para luego encontrar los actores sociales⁷ que definen las relaciones metropolitanas. En este sentido, Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez (1991) entienden que los procesos necesarios para la producción del espacio urbano reflejan la organización política y la lógica de funcionamiento del sistema económico, las capacidades técnicas, las pautas de crecimiento y las características del suelo sobre el que se construye la ciudad. En base a estos elementos, sostiene que *“el crecimiento del espacio urbano es un proceso muy complejo en el que participan diversos agentes, que establecen estrategias tendientes a que la organización del espacio resultante favorezca lo más posible sus intereses y, de forma muy especial, que les permita apropiarse de los enormes beneficios que, derivados*

⁵ *“Gobernabilidad urbana es la capacidad del gobierno de la ciudad de orientar y conducir los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos de forma de dar respuesta de manera democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas”* (Pérez, 2001: 265).

⁶ Es importante destacar que el entrevistado se refiere a las competencias provinciales y no interjurisdiccionales cuando afirma que la ley es *“más de tipo provincial”*.

⁷ *“Los actores sociales, por su parte, son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales). De acuerdo a lo anterior, llamamos “actores locales” a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales.”* (Pérez, 1995: 3)

de la revaloración del suelo, y de los bienes inmuebles en general, acompañan siempre la evolución urbana” (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991: 116).

En referencia a la gestión municipal de las políticas públicas con incidencia metropolitana, coincidimos con Pírez en que *“no existe un centro que coordine a los actores que intervienen en la gestión local, la municipalidad no logra establecer normas firmes para regular los comportamientos de los actores públicos y privados y, en los casos de que estas existan, es incapaz de controlarlas debidamente. Las unidades políticas presentes (provinciales y municipales) operan de forma paralela e incluso superpuesta, generando un sistema desarticulado no sólo por la falta de coordinación, sino también por los fuertes déficit de comunicación y cooperación”*⁸ (Pírez, 1991: 205-206). Para este autor, los modelos de gestión municipal dependen del contexto y del estilo político local. Por contexto, se refiere a los rasgos socioeconómicos de la sociedad local y a sus relaciones; y por estilo político local, entiende al modo predominante de relación del aparato municipal con la sociedad local que surge de la orientación de los partidos políticos locales, de sus relaciones y de sus vínculos con los actores sociales locales. A su vez, la orientación del partido político depende de su relación con diversos componentes de la dinámica partidaria como los aspectos ideológicos políticos, la organización y funcionamiento interno en la toma de decisiones y los vínculos que establecen con los líderes de la política local. También intervienen componentes que hacen referencia a aspectos de tipo individual como las condiciones personales de sus miembros y dirigentes y su ética política.

Esto nos lleva a sostener, de acuerdo con Gutiérrez (2009), que los principales obstáculos para los mecanismos de coordinación metropolitana se encuentran tanto en la competencia partidaria vertical y horizontal entre jurisdicciones como en la competencia partidaria intrajurisdiccional. Esta lógica tiene efectos perversos sobre el ambiente que se potencian por la baja prioridad del tema en la agenda gubernamental⁹.

Dada la inexistencia política de lo metropolitano, tanto en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), como en el Gran Mendoza, podemos apreciar el fortalecimiento de los actores sociales que construyen la realidad metropolitana según sus intereses sectoriales. Por un lado, se destacan los actores económicos que producen la ciudad metropolitana; por el otro, los sectores populares que producen la ciudad informal (villas de emergencia, ocupación ilegal de propiedades públicas y privadas, etc.) sobre la base del “sometimiento” a una red clientelar que asegura la “normalización” de la clandestinidad. Por ejemplo, en Las Heras existe un complejo privado (Quintas de San Isidro y Balcones de Cerro Arco) que se realizó sin la manifestación general de impacto ambiental que requiere la ley 5961, la cual hubiera desestimado su construcción por ubicarse en el curso del río San Isidro. Dentro de los propietarios de estas casas hay personas que han comprado de “buena fe” o

⁸ Si bien este párrafo se enmarca en una investigación de los municipios de la Rioja, Resistencia y Zárate, entendemos que esta situación puede ser generalizable a otros gobiernos locales.

⁹ *“Mientras los líderes partidarios provinciales y nacionales 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”* (Gutiérrez, 2009: 15)

ingenuamente y se han visto damnificadas al no poder acceder económicamente a un terreno en otro lugar, y otros que han invertido una suma considerable de dinero en levantar una casa lujosa en un terreno barato que no cuenta (por el momento) con los servicios de agua potable, luz y gas natural y que además, tampoco contempla las condiciones para resguardar su propiedad de los riesgos hídricos. Esto quedó confirmado por los aluviones del mes de enero de 2007 que derrumbaron las precarias defensas aluvionales que los emprendedores habían construido.

Los obstáculos de naturaleza política son los principales impedimentos para afrontar las soluciones a los problemas metropolitanos, la génesis de esta dificultad radica en la contradicción que surge entre cualquier forma de organización metropolitana y las formas actuales de acumulación política de los diferentes niveles de gobierno. Para Pérez (2001) estos impedimentos existen en la medida en que se operan sobre la base de una concepción de poder de suma cero donde las ganancias de un jugador representan las pérdidas de su oponente. Por lo que no es sorprendente que este autor sostenga que “las únicas experiencias metropolitanas existentes (en el AMBA) son dos aparatos creados durante la dictadura militar cuando las reglas de la acumulación política no dependían de los procesos electorales ni de las relaciones en cada una de las unidades sino de su subordinación a la centralización política” (Pérez, 2005:17). Para el caso del Gran Mendoza, en 1998 se firma un acuerdo entre el gobierno provincial y los representantes de los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras para trabajar en el Plan Integral de Desarrollo Estratégico para Mendoza (DEM). El mismo tenía como objetivo realizar una planificación estratégica de la región para articular las acciones gubernamentales con la sociedad civil, en función de atraer las inversiones en el marco de la globalización y dar respuesta a los problemas de escala metropolitana (Barbosa y Salinas, 2000). Lamentablemente las elecciones de 1999 frustraron la continuidad de esta iniciativa ante el traspaso del Justicialismo a la Alianza en el gobierno provincial y en los municipios de Godoy Cruz y Guaymallén, y la derrota del PJ en Luján en manos del Partido Demócrata.

Si bien por razones económicas, políticas e históricas, el grado de complejidad del área metropolitana de Mendoza es menor que el de su par en Buenos Aires¹⁰, la fragmentación metropolitana producto de la acumulación territorial del poder político se construye de forma similar. Es posible que las similitudes en los marcos institucionales formales de los municipios de Buenos Aires con los de Mendoza en cuanto a las limitaciones en la autonomía institucional y financiera, el esquema de base territorial para determinar los límites de los municipios y la importancia de la concentración del electorado para definir las elecciones, estén condicionando la gestión interjurisdiccional de los problemas metropolitanos.

¹⁰ En la cual intervienen cuatro jurisdicciones de gobiernos diferentes (Nación, Ciudad Autónoma de Bs. As., Provincia de Bs. As. y los Municipios del Conurbano Bonaerense)

Reflexión final

El análisis del caso evidencia que a pesar de la existencia de una norma provincial que proclama la articulación interjurisdiccional, en los hechos se detectan dificultades para la implementación coordinada de las políticas ambientales. La calidad institucional del gobierno provincial como de los municipales depende de las reglas de juego, pero también del poder de los actores que las ejecutan, transforman o ignoran. El cambio institucional es un proceso de aprendizaje en el cual la política-partidaria tiene un rol fundamental para sostener los acuerdos interjurisdiccionales que requieren las políticas ambientales.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2008). La cooperación intergubernamental: mejor Estado y mejor democracia, en:
- Ábalos y Levatino, (2007). La participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad en los municipios de Mendoza. Congreso RedMuni 2007. Publicado en web: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=4&op=view&cmd=related&id=1363>>.
- Ábalos, M.G. (2007). Municipio y poder tributario local, en AD-HOC SRL, Buenos Aires.
- Acuña, C. (2007). “Mirando la experiencia europea para comprender mejor la latinoamericana: notas comparadas sobre las políticas de modernización estatal” en Publicación del proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Bs. As.
- Borja, J. y Castells, M. 1997. Local y global la gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus: Pensamiento, Madrid
- Caminotti, M. (2007). “Cuestión local y gobernabilidad municipal en Argentina. Revisión de algunos términos del debate” en Cravacuore y Israel (coord.) Procesos Políticos comparados en los municipios de Chile y Argentina (1990-2005)
- Clemente, A. (2003). “Fortalecimiento municipal y gestión social: claves para la innovación y el cambio institucional”. Medio Ambiente y Urbanización, Año 19, 58, marzo 2003, pp. 43-52.
- Covarrubias Moreno, O. (2007). Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo en <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0056802.pdf>>
- Cravacuore, D.; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro. (2004). “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Editorial UNQ. Buenos Aires. en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile: Ediciones Sur. Pp. 13-35.
- Gibson, E. (2004). “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights.” In E. L. GIBSON (ed.), Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. Pp. 1-28.
- Gutiérrez, R. A. (2009). “El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Paper prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies

- Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez>
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actividades_realizados/docs/CLAD/La_cooperacion.pdf
- Immergut, E. M. (1997). The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden . En: STEINMO et altri, Structuring Politics, Cambridge University Press, 1997.
- Majone, G. (2005) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, México.
- Melo, M.A. (2003). “Políticas públicas urbanas en Brasil: las transformaciones en la década del ‘90”. Medio Ambiente y Urbanización, Año 19, 58, marzo 2003, pp. 23-42.
- Méndez, J. L (1997). “Estudio introductorio” en Wright, D. 1997 Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1993). Instituciones cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nunes, E. (1991). “Introducción”. En F. Carrión, Municipio y democracia: gobiernos locales
- Peters, G. 2003. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política, Gedisa, Barcelona
- Pírez, Pedro (1991) “Conclusiones”, en Municipio, necesidades sociales y política local, GEL – IIED, Buenos Aires.
- Pírez, Pedro (1994) Capítulo II “Gobierno y gestión de la ciudad” en Buenos Aires metropolitana. Gobierno y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Pírez, Pedro, (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México.
- Pírez, Pedro (2001) “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina” en Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (Comp.), 2001, Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, HomoSapiens Ediciones, Rosario.
- Pírez, Pedro (2008) “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas” en Yañez, G, Orellana, A., Figueroa, O. y Arenas, F. (Editores), Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUCCh, Santiago de Chile.
- Pírez, Pedro y Labanca, Facundo (2008). La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno. X SEMINARIO INTERNACIONAL RII Querétaro, 21 a 23 de octubre de 2008.
- Rezc, E. (2005). “Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 115, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rosatti, H. (2006). Tratado de Derecho Municipal, 1° ed., t. 1°, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- Scharpf, F. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, F. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.
- Tecco, C. (2006). “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal.” En Rofman, A. y Villar, A.: “Desarrollo local. Una revisión crítica del debate”. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M.J. (1991), *Los procesos de urbanización*, Capítulo 5: “El crecimiento espacial de las ciudades”, Ed. Síntesis, Madrid
- Wright, D. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales* (con estudio introductorio de José Luis Méndez). México: Fondo de Cultura Económica.
- Zentella Gómez, J. (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, mayo-agosto 2005, pp. 229-267. Disponible en: <http://revistas.colmex.mx>.
- Zurbruggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Rev. cienc. polít.* (Santiago) v.26 n.1 Santiago.