

DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA. ARTICULACIÓN ENTRE LAS ONG AMBIENTALES Y EL MUNICIPIO DE LUJÁN, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, DURANTE EL PERÍODO 2005-2007

María Cristina Luchetti*

Resumen

El desarrollo local ambientalmente sostenible del territorio pondera variables económicas, sociales y ambientales, y en él es esencial la legitimidad política: necesita ser construido por consenso en un ámbito democrático. La articulación entre los actores sociales (Estado, sociedad civil y mercado) constituye una dimensión relevante para su logro. El objeto del presente artículo¹ es identificar las potencialidades y restricciones de la articulación municipio – organizaciones no gubernamentales para la gestión de problemáticas ambientales, teniendo en cuenta el papel que en tal relación juega la comunidad científica local. El recorte espacial válido para la investigación es el Municipio de Luján en la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con gran cantidad y diversidad de ONG, cumple con las condiciones de escala poblacional para el desarrollo local y en el que se emplaza la sede central de la Universidad Nacional de Luján.

Palabras clave: Gestión ambiental, Municipio, ONG ambientales, Espacialidad trialéctica.

Recepción: 5 de abril de 2008. Aceptación: 10 de junio de 2008.

* Becaria del CONICET. Departamento de Ciencias Sociales, División Geografía, Universidad Nacional de Luján.

SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT AND PUBLIC ENVIRONMENTAL MANAGEMENT. ARTICULATION BETWEEN ENVIRONMENTAL NGOS AND THE MUNICIPALITY OF LUJÁN, PROVINCE OF BUENOS AIRES, DURING THE 2005 – 2007 PERIOD

Abstract

Local sustainable environmental development of the territory considers economic, social and environmental variables, and in it political legitimacy is essential: it needs to be built through a consensus within a democratic sphere. The articulation between social actors (the State, the civil society and the market) constitutes a relevant dimensión in order for it to be achieved. This paper aims at identifying the potential and restrictions of the articulation between the municipality and non-governmental organizations in order to manage environmental problems, taking into account the role played by the local scientific community in that relationship. The appropriate spatial cutting for the investigation is the Municipality of Luján in the Province of Buenos Aires, which has a large number and a wide variety of NGOs, meets the population scale requirements for local development. Moreover, the main offices of the Universidad Nacional de Luján are in it.

Key words: Environmental management, Municipality, Environmental NGOs, Trialectic spatiality.

Introducción. Desarrollo local sostenible y articulación de actores sociales en el marco de la gestión de políticas públicas

Cuando se habla de gestión y políticas públicas es esencial tener en cuenta la forma que toma el Estado en el período considerado, ya que éste no es una abstracción aislada y ahistórica (D. García Delgado; 2006). Por el contrario, la noción de Estado remite a un modelo de acumulación (economía interna), a una forma de legitimación política (apoyo social a la gestión de gobierno) y a un modelo de inserción internacional (economía externa) que vinculen los intereses de la sociedad y aseguren la soberanía interna y externa. En tal sentido, luego de la

crisis de Argentina de 2001 y las crisis sistémicas globales del siglo XXI (económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales), se reconoce la existencia de una nueva etapa del Estado argentino, la de “Reconstrucción del Estado”, cuyo gran desafío es salir de la coyuntura y encontrar un significado al accionar que sea creíble institucionalmente y justo tanto conmutativa como distributivamente. En este contexto, el logro del denominado “desarrollo local sostenible” generaría, en dicho nivel, una sinergia positiva a la reconstitución del Estado que haría viable la llegada del “Estado posneoliberal” (D. García Delgado; 1998)².

El desarrollo local sostenible (E. Leff, 1994; A. Iglesias, 2007) debe ponderar variables económicas, sociales y ambientales, y en él es esencial la legitimidad política: necesita ser construido por consenso en un ámbito democrático. En este proceso de construcción del desarrollo, la articulación entre los actores sociales (Estado, sociedad civil y mercado) constituye una dimensión relevante para su logro. A escala local, y sin tener en cuenta el mercado, emergen dos actores preponderantes: las ONG ambientales y el Municipio, particularmente su brazo ejecutivo. La movilización producida en las ONG a partir de la crisis del 2001 brinda oportunidades para la generación de proyectos conjuntos y espacios multisectoriales con el Municipio. Sin embargo, resulta problemática la tensa relación que las ONG tienen con el Estado, los sistemas y partidos políticos, así como su ambigüedad conceptual. Respecto al municipio, éste puede convertirse en un centro de gestión local rearticulador de flujos globales en el ámbito de la productividad y competitividad económica y la gestión sociocultural, desde una ética de la comprensión humana. Asimismo, es el ámbito ideal para la participación ciudadana por su escala de actuación. Un ingrediente importante en la aplicación de los procesos mencionados es la autonomía municipal, en el marco del sistema federal argentino. A pesar de ello, muchos municipios del país tienen una autonomía restringida. La Provincia de Buenos Aires modernizó su constitución en 1994 e incluyó nuevas cuestiones, como el derecho al ambiente sano, pero no contempló el mandato constitucional nacional por el cual las provincias deben asegurar la autonomía municipal (Art. 123) y conservó el antiguo régimen de 1934. Por otra parte, la vigencia del principio de información y comunicación es otro factor ineludible para la participación ciudadana y se halla vigente desde 1995 en la Provincia de Buenos Aires. Pero éste aparece consagrado en tan sólo una ley (12.475) que permite el acceso a documentación administrativa, y además está restringido a aquella persona que tenga interés legítimo. En cambio, no existe una ley que reconozca el acceso a la información pública de manera general (D. Sabsay y M. E. Di Paola; 2003). La manera tradicio-

nal de acumulación de poder político local, de tipo clientelar y fragmentaria, y la concepción centrista del Estado, como monopolio de la acción pública, explican ese cumplimiento parcial del principio de información y comunicación. Este cumplimiento parcial, sumado a la restricción de la autonomía de los municipios, constituyen los principales obstáculos para el desarrollo de procesos de articulación, desde el punto de vista político, en la gestión local. (D. Cravacuore, S. Ilari y A. Villar; 2004).

Los ejes del presente artículo se resumen en dos interrogantes: ¿Cómo lograr una adecuada articulación entre el Estado en el nivel municipal y organizaciones no gubernamentales ambientales para la resolución de cuestiones vinculadas con la gestión sostenible del territorio? ¿Qué papel juegan las agendas ambientales científicas en esa articulación? Para responder esos interrogantes se identifican las potencialidades y restricciones para el logro de dicha articulación en un caso concreto, el Municipio de Luján en la Provincia de Buenos Aires. Se ha decidido seleccionar este Partido como recorte espacial válido para la investigación ya que cuenta con gran cantidad y diversidad de ONG, cumple con las condiciones de escala poblacional ideal para el desarrollo (90.000 habitantes), aún no ha recibido el embate de la hiperurbanización y en él se emplaza la sede central de la Universidad Nacional de Luján, actor que puede operar como catalizador de la relación. La selección del período coincide con la consolidación política del modelo económico llevado adelante por el gobierno nacional y provincial, luego de la crisis de 2001, que posibilita la implementación de estrategias de desarrollo en el nivel municipal.

La hipótesis de trabajo expresa la existencia de evidencias de cambio en el modelo tradicional de gestión local del gobierno al producirse la incorporación de algunas instancias y herramientas de participación y su funcionamiento en pequeños proyectos o tareas concretas junto con ONG registradas. Sin embargo, las actividades de gestión principales, como la asignación del presupuesto, y la manera de enfrentar los problemas ambientales más conflictivos, como los resultantes de procesos de contaminación en áreas urbanas, siguen la tradición del modelo centralista. Por otro lado, las ONG que enfrentan los problemas ambientales más conflictivos terminan convirtiéndose en grupos de presión que no buscan la articulación; principalmente, porque no observan respuestas a sus reclamos, y de manera secundaria porque no disponen de recursos para su desarrollo (económicos –en general cuentan con sus ingresos personales–, humanos, tiempo, etc.). Asimismo, los proyectos de

extensión de la Universidad son poco numerosos para cubrir esas instancias de articulación, aunque su tendencia es creciente.

Espacio y procedimiento de investigación

El partido de Luján se ubica en la Provincia de Buenos Aires, a 60 Km hacia el oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cuarto anillo de crecimiento de la misma, tipificado como rururbanización. En el mismo habitan 93.980 personas (INDEC 2001) en una superficie de 777.13 Km². Dos tercios de dicha población se ubican en la ciudad y sus 49 barrios aledaños. El eje de configuración natural de la zona es el río Luján, específicamente el tramo final del curso superior y parte de su curso medio, que recibe el aporte de seis arroyos de llanura. Los problemas ambientales más relevantes de este territorio son la calidad de sus aguas superficiales y subterráneas, y el tratamiento y disposición final de residuos domiciliarios. Esta afirmación se fundamenta desde el espacio vivido como habitante del lugar, y en investigaciones previas sobre el área, que incluyen la participación en el equipo que realizó dos estudios de Impacto Ambiental del Partido, vinculados con proyectos de saneamiento, en el año 2004 (A. Iglesias, A. Martínez. N. da Costa Pereira, E. Tancredi, C. Tuis, A. Rosenfeld, M. C. Luchetti, M. Ismach, H. Cordone, A. Wawrzyk, R. Delupí, y V. Turco; 2004). El enfoque que se aplica a este espacio es el de la dialéctica de la espacialidad social (E. Soja; 1996), que da cuenta de la existencia de tres dimensiones de análisis: el espacio percibido (material, objetivo), el espacio concebido (de las representaciones del espacio, ideadas por planificadores, políticos y otros actores sociales con poder para materializar los procesos que dominan el espacio) y el espacio vivido (por los habitantes y usuarios, donde se generan las resistencias al espacio concebido). En este contexto se ubican los actores a analizar. El municipio es el que tradicionalmente ha conformado el espacio concebido; las ONG ambientales son un actor nuevo que, surgido del tercer espacio como resistencia, intenta influir en la materialización de los procesos de gobierno, con lo que pasa a integrar el espacio concebido. Los organismos que producen conocimiento, como la universidad, se ubican en el espacio concebido porque generan concepciones del espacio³. En la tabla N° 1 se muestran las principales características del método de investigación empleado. En las filas se encuentran los actores analizados y en las columnas se detallan qué dimensiones de los mismos fueron investigadas y la documentación, tareas y técnicas utilizadas para tal fin.

Tabla 1: Procedimiento de investigación

	Dimensiones	Documentación	Tareas / técnicas
M U N I C I P I O	Perfil para generar articulación	Ordenanza de presupuesto de Gastos 2006 y 2007	Identificar el origen de los recursos Analizar la descripción de los proyectos, planes y programas de las áreas de interés Sopesar la asignación de recursos en las áreas de interés
	Reconocimiento de temas de interés	Plan Estratégico 1999 Agenda tentativa 2006	Analizar temas y mecanismos de gestión relevantes Comparar con los temas de las ONG e investigación científica
	Estrategias de articulación efectuadas	Consejos de la comunidad y reuniones territoriales 2005-2007 Programa de fortalecimiento institucional 2007 ⁴	Analizar los decretos de creación de esas instancias Realizar observación participante
		Actividad de la dirección de entidades comunitarias	Entrevistar a su director Efectuar observación participante
O N G S	Perfil de las ONG ambientales de Lujan Identificación de temas de interés	Recopilación de datos en la dirección de entidades comunitarias	Rastrear ONG no registradas Construir una base de datos Hacer estadística descriptiva del total de las ONG Reconocer el peso de las ONG ambientales Diferenciar las ONG según su misión
U N I V E R S I D A D	Perfil de problemas ambientales en proyectos de investigación Devenir de proyectos de extensión	Información brindada por departamentos de la UNLU (2006), Jornaciti UNLU (2002-2005) Bases de datos de proyectos de investigación: CONICET (1998; 2000; 2005-2006), Agencia de Investigación (2007), CIC (2007)	Construir una base de datos de ambos tipos de proyectos Confeccionar la estadística descriptiva de proyectos de investigación y extensión Identificar principales temas

Fuente: Elaboración propia

Sociedad Civil Organizada: la impronta de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales en el Partido de Luján

Desde el punto de vista ambiental, la cuenca del río Luján es el contexto macro de aproximación a la situación del partido. Según las bases de datos disponibles en Internet (RENACE, DOA, CENOC), y un relevamiento dirigido por E. Tancredi (2003), Luján es el Municipio que más ONG ambientales registra de toda la cuenca (30%), seguido por Pilar (15%); en tercer lugar se ubican Moreno y Mercedes (11%). Esta predominancia también se manifiesta al interior del mismo, ya que Luján cuenta con una gran cantidad y diversidad de organizaciones sociales. En total son trescientas veinticuatro las organizaciones registradas por lo que, sin contar el subregistro, hay una de ellas cada trescientos habitantes. Si se analizan los tipos de entidades registradas, se observa que el mayor porcentaje corresponde a las asociaciones (43%), luego las organizaciones deportivas (23%) y las sociedades de fomento (19%). Una representación menor tienen las organizaciones religiosas (8%) y los centros de jubilados (7%). Desde esa tipología de organizaciones existen dos figuras que tienen incidencia en las organizaciones ambientales: las asociaciones, en donde se ubican las ONG que deciden registrarse, y las sociedades de fomento que tienen funciones en el tema. Respecto de las sociedades de fomento, el 55% no tiene regularizada su situación, y en general este hecho se vincula con la irregularidad del mandato electoral de sus comisiones. Un 42% reciben beneficios directos de la intendencia y el 74% está ubicado en un barrio de la ciudad cabecera. Se observa que, a pesar de tener funciones en el tema, presentan una tradición de “forma de hacer las cosas” cercana a la idea de salubridad e higiene, con lo que la cuestión ambiental no es considerada o queda al margen. Es justamente por ello que en el seno de las comunidades surgen espontáneamente asociaciones dedicadas al tema, como respuesta a la manera de trabajar de las sociedades de fomento y del propio Municipio. Con respecto a las asociaciones, sólo el 28% ha pedido reconocimiento municipal para obtener beneficios del mismo, como exenciones impositivas. Las razones por las cuales las asociaciones no desean tener ese reconocimiento son dos. La primera refiere a un miedo a quedar atrapadas en un laberinto administrativo que les impida proseguir con sus actividades. La segunda es el temor a ser manipuladas de alguna manera por el Estado, al tener que relacionarse con él. Esto, por un lado, cierra las posibilidades “formales” de articulación y, por el otro, abre el juego a estrategias informales que incluyen a los medios de comunicación o a la propia sociedad como escenario de luchas, sin otro intermediario. En cuanto a las temáticas que las asociaciones poseen como misión, el tema ambiental se encuentra tercero; encabezando la

nómina se ubica la ayuda social, y en segundo lugar la salud. Analizando en detalle las asociaciones cuya misión se vincula con el ambiente, se observa que la mayor parte de ellas está abocada a las áreas verdes; y luego, tenemos las abocadas a la protección de los animales. El listado de organizaciones registradas fue ampliado con aquellas que no están registradas, con lo que quedó un total de veintitrés organizaciones no gubernamentales ambientales de Luján. En relación con los temas que tienen como misión las organizaciones que no están registradas, la cuestión ambiental (vinculada con la salud, la calidad del agua y del aire, los residuos y la educación ambiental) pasa del siete al treinta por ciento. Esas organizaciones con perfil de tema ambiental conflictivo no aparecen en los registros del Municipio como asociaciones ni tienen participación en las sociedades de fomento locales, puesto que su estructura es pequeña, ágil, en constante cambio y se muestra en encuentros con la propia comunidad o ante los medios de comunicación; con respecto al Municipio, ejercen actividades de presión o protesta.

Estrategias de articulación entre las ONG y el Estado impulsadas por el sistema político y su marco jurídico-normativo

A pesar de las limitaciones mencionadas respecto a la autonomía municipal, existen intersticios por los cuales el Municipio puede realizar algunas iniciativas de articulación con los actores de la sociedad civil, si posee voluntad política de hacerlo. Dentro de las competencias del Poder Ejecutivo sancionadas en la Ley Orgánica Municipal (Dto. N°. 06769/1958 y sus modificatorias), éste puede tener como auxiliares "...a las comisiones de vecinos que se nombren para vigilar o hacer ejecutar obras o prestar servicios determinados..." (Art. 178 inc. 3). Este artículo generó la estrategia más relevante de participación de la Municipalidad de Luján: los Consejos de la Comunidad. Los mismos fueron creados mediante decreto del Intendente (N°. 70/2005) y son definidos "como espacios de participación en determinadas unidades territoriales (...) las Organizaciones Libres del Pueblo con o sin personería jurídica se suman a un trabajo (...) con el gobierno municipal...". En esta instancia, el Municipio recoge la idea planteada con anterioridad respecto a la existencia de organizaciones que funcionan sin poseer personería jurídica. Sin embargo, establece en su artículo 3 una restricción: "...deberán reformar y/o adecuar sus estatutos con normas que garanticen los principios de la apertura democrática para la participación institucional interna de la representada...". Prosigue diciendo que el Departamento Ejecutivo Municipal (D. E. M.) eva-

luará la representatividad y legitimidad de cada entidad y evitará aquellas que reflejen un apoderamiento institucional, que no respeten límites del mandato o se alejen de sus fines. Luego explica que todas las entidades que integren el Consejo de la Comunidad deben reconocer en sus estatutos como autoridad de contralor al D. E. M (Art. 2). Justifica estos requisitos por ser principios de orden público (Art. 4). Las atribuciones de este Consejo son nombrar al delegado municipal del sector (algo que era potestad del intendente), y elaborar y aplicar un plan estratégico de prioridades para el que se dispondrán ingresos del erario municipal “con un criterio equitativo directamente proporcional con el aporte territorial de cada unidad territorial según los principios del presupuesto participativo...”.

¿Cómo ha funcionado este Consejo en casos concretos? Ha permitido avanzar sobre cuestiones relativas a temas ambientales de menor complejidad, como la correcta poda de árboles, zanjeos, recolección de residuos, entre otros. También es acertado que se pueda elegir al delegado municipal en el seno del Consejo. Pero aquellos temas más complejos, que requieren un caudal de recursos, negociación de intereses económicos y políticos no han podido ser resueltos en ese ámbito. Sin embargo, una de las notas de pedido de explicaciones al Poder Ejecutivo, emanado del Consejo de la Comunidad de Jáuregui, por un tema ambiental conflictivo que incluye calidad de la provisión de agua potable, lugar y modos de extracción del agua de pozo, calidad del aire, etc., tuvo una serie de repercusiones políticas. Primero una reunión especial del Poder Ejecutivo que llevó a Secretarios y Directores de las áreas pertinentes, que derivó luego en pedido de informe del Concejo Deliberante. Este pedido fue tratado en dos sesiones extraordinarias del mismo con la participación de Organizaciones No Gubernamentales y vecinos. En esas instancias se observa que el gobierno municipal, particularmente los miembros del Poder Ejecutivo, han adoptado posturas muy duras con las organizaciones ambientales, y viceversa, con ásperos cruces entre ellos. De todas maneras se aclararon algunos puntos relativos a la cuestión de la provisión de agua corriente y quedó instalada en el debate público la propuesta de la relocalización de una actividad industrial que resulta conflictiva para las ONG y los vecinos. En definitiva: la iniciativa de articulación efectuada funciona con temas menos conflictivos y de micro-escala, e implica un primer paso no menor, dado que se les da la posibilidad a las instituciones de tener injerencia en el presupuesto comunitario y en la elección de autoridades en tal micro-escala.

Más allá de las iniciativas de articulación, es dable identificar dentro de la arquitectura municipal cuáles son los sectores que se relacionan con la sociedad civil. La Dirección de Entidades Intermedias es el órgano encar-

gado de esta tarea. Las organizaciones con las cuales el municipio tiene más contacto son las Sociedades de Fomento y el nombre de la Dirección ha cambiado de “Intermedias” a “Comunitarias” para ampliar el horizonte de contactos Municipio – ONG. Los consejos de la comunidad mencionados anteriormente y las reuniones territoriales (encuentros semanales con representantes de la sociedad de fomento para atender reclamos y mejoras a los barrios) constituyen las herramientas de articulación más relevantes para el director del área. Una preocupación del sector es el registro de las entidades y su regularización. Por otro lado, y sin conexión de planes o programas, se encuentra la Dirección de Ambiente, área que no alienta la disponibilidad de información sobre el tema a menos que uno sea particular interesado. Salvo la Coordinación de Educación Ambiental, subárea de la Dirección, que realiza actividades en contacto con Organizaciones No Gubernamentales, el resto se aboca a tareas de inspección y control de la contaminación.

El presupuesto municipal es un instrumento público esencial para conocer las posibilidades de funcionamiento y acción de las áreas municipales mencionadas. En el presupuesto 2006 (Ordenanza 9214/05 y anexos reglamentarios), la Dirección de Entidades Intermedias (cambió a “Comunitarias” a mediados de ese año) presenta una situación marginal en cuanto a asignación de recursos, y la Dirección de Medio Ambiente se encuentra mejor posicionada. La primera Dirección no tiene ejecución directa del presupuesto sino que es la dependencia inmediatamente superior, la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, la que lo hace. Asimismo, esta Subsecretaría tiene una diversidad de actividades que cubrir (transporte y tránsito, prevención comunitaria para la seguridad ciudadana, derechos del consumidor, etc.) pero sólo maneja el 8,83% del presupuesto de la Secretaría de Producción y Economía de la que depende. Los programas que le competen a la Dirección de Entidades intermedias son el de atención a la comunidad y el de asistencia a entidades y terceros. En la descripción de los programas no aparecen las actividades de la Dirección de Entidades Intermedias, ya que se pone el énfasis en la labor de las otras Direcciones. Se destaca su mención en las metas concretas de los programas mencionados (por ejemplo, número de actividades comunitarias y recreativas, número de entidades asistidas) y en algunas de ellas se las compara con las del presupuesto anterior. La Dirección tiene una dotación muy pequeña de personal: el Director y dos asistentes.

Con respecto a la Dirección de Medio Ambiente, a pesar de su lugar marginal en la explicación de la política presupuestaria (sólo al pasar se menciona

la idea de “salud ambiental”), ejecuta el 4,47% del presupuesto de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente y tiene una dotación de quince personas. Posee un programa, Gestión de Medio Ambiente, con cuatro metas: control de calidad del agua de consumo, ordenamiento y contaminación ambiental, mantenimiento de espacios verdes y recuperación y reciclaje de residuos inorgánicos. Para cada una de ellas hay mediciones de cumplimiento (por ejemplo, análisis de agua, inspecciones a industrias, recuperación de espacios verdes) y en algunos casos, su comparación con datos del presupuesto anterior. El citado programa busca el conocimiento fehaciente y científico del ambiente, proyectado en una gestión y desarrollo sostenible, y otorga importancia a la coordinación interjurisdiccional, tanto con los otros municipios como con los niveles provincial y nacional. Entre los bienes y servicios producidos no figura ninguna cuestión referida a ONG; sólo atención de denuncias de los vecinos, y charlas y talleres de educación ambiental. Esto se condice con lo manifestado por el funcionario a cargo del área, que se muestra renuente a aplicar políticas de concertación y tiene una visión negativa de las organizaciones no gubernamentales ambientales, por lo que apoya el modelo tradicional de gestión de tipo verticalista. ¿Qué pasó en 2007 con ambas áreas? El área de gestión del medio ambiente siguió dependiendo de la Secretaría de Salud. La descripción de la política es la misma, cambió el cuadro de metas en algunos aspectos. Algunas metas tienen objetivos más ambiciosos (Por ejemplo se prevé aumentar un 300% el número de análisis de agua respecto a 2006, pero no figuran cuántos efectivamente se hicieron en ese año) y se incluyen nuevas metas como el control de aguas superficiales. Se continúa así con un perfil tecnocrático, excepto las iniciativas de la coordinación de educación ambiental respecto del reciclaje participativo de residuos. En cuanto a los recursos asignados, estos aumentaron un 30% respecto al presupuesto de 2006 y es para cubrir gastos de personal permanente. La Dirección de Entidades Comunitarias bajó de rango a Coordinación y depende de la Secretaría de Desarrollo Humano, nueva área creada por el Municipio para la atención de las necesidades básicas de los habitantes de Luján. Ni en la descripción de dicho programa ni en sus metas aparece la cuestión de la vinculación entre el municipio y las entidades comunitarias. Sin embargo, se le asigna el 4% del presupuesto de la subsecretaría para su funcionamiento. Ese porcentaje no se utiliza para gastos de personal, por lo que se infiere que los fondos para el pago de sueldos provienen de otro sector. No se definen metas ni unidades de desempeño. La labor destacada de la Dirección de Entidades Comunitarias en el ámbito de las posibilidades de articulación, tal como se describió en párrafos antecedentes, se ve devaluada en el presupuesto y puede dar lugar a manejos poco transparentes al no definir metas ni unidades de medida.

Problemática ambiental en investigación y extensión de la UNLu. Su vinculación con el temario del municipio y las ONG ambientales

Con respecto a la problemática ambiental del partido de Luján, que enmarca la articulación ONG – Municipio, la calidad de sus aguas superficiales y subterráneas y el tratamiento y disposición final de residuos domiciliarios son los problemas ambientales más relevantes. Esto se ve reafirmado por las acciones de las organizaciones no gubernamentales y también por las expresiones del Intendente en su Agenda Pública Tentativa 2006 para el Estado Municipal. Teniendo en cuenta que los avances en la problematización de las cuestiones ambientales no sólo devienen de las propias ONG ni del sector político sino que tercian en ello las actividades científicas, se buscó efectuar un perfil de los proyectos de investigación y extensión generados en la Universidad Nacional de Luján con respecto al partido homónimo. Se contabilizó un total de setenta y dos proyectos vinculados con cuestiones ambientales, siete de los cuales corresponden a proyectos de extensión. La mayor parte de ellos son disciplinarios (49%) y están dirigidos por biólogos con orientación en ecología (34%). En cuanto a las temáticas abordadas, hay una que domina el resto y es la que se señaló anteriormente como prioridad por las ONG y el sector público: la calidad de aguas superficiales y subterráneas. En segundo término aparecen la gestión territorial y ambiental, los estudios urbanos, el ordenamiento territorial y la energía solar. Esta segunda prioridad no incluye la problemática de tratamiento y disposición final de residuos, que sí tiene un lugar relevante en las ONG y en el sector político. Se destaca que la temática de creación y protección de áreas verdes, incluida en las investigaciones científicas sobre el territorio, es la misión más frecuente en las ONG del Partido. Existe, entonces, un grado de identificación, en el nivel de temáticas, entre problemas reconocidos por la sociedad, por el gobierno y por la Universidad. Si se profundiza más allá de las temáticas hacia los temas concretos abordados por los actores, se observan distinciones en las prioridades establecidas para los sistemas políticos (Plan Estratégico 1999; Agenda Pública Tentativa 2006): interesa más la cuestión del paisajismo, el arbolado urbano, y luego viene el tema de residuos, además, de los controles de contaminación industrial y calidad del agua de consumo. Las ONG registradas se ocupan de cuestiones atinentes a las áreas verdes; y las más informales, de asuntos referidos a la contaminación de aguas y residuos. Las investigaciones científicas, en esta aproximación preliminar, presentan más puntos de contacto con las problemáticas prioritarias de las ONG. Más allá de las temáticas, y con respecto a la posibilidad de que la Universidad actúe

como catalizador de la relación entre la sociedad y el Municipio, se observa un avance en la generación de proyectos de extensión, aunque con respecto al total de proyectos de investigación sólo representa el diez por ciento. A pesar de ello, es alentador que en dos tercios de ellos existe una marcada vocación por incluir al Municipio y no sólo a la sociedad como parte integrante y activa de este tipo de proyectos.

Conclusiones y propuestas

Desde el enfoque neo-institucionalista (D. North; 1990), el análisis de los organismos gubernamentales requiere diferenciar las nociones de organización e institución. “Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos...” (J. Prats i Catalá; 1998: 6). La institución es una realidad abstracta de normas y reglas de juego “que articulan la interacción entre los actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad (...). Las instituciones no coinciden con la legislación o el derecho positivo porque existe institucionalidad formal e informal...” (J. Prats i Catalá; 1998: 6) y ambas constituyen el verdadero sistema de incentivos de los actores. De hecho, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto ya que surgen del aprendizaje social, del devenir enraizado en su historia. Esos sistemas informales se observaron tanto al analizar las organizaciones no gubernamentales como las gubernamentales. En las primeras, la preferencia por no solicitar la formalización de sus organizaciones da cuenta de las tensiones existentes con el Estado, en este caso municipal: el temor a ser manipulado o la reticencia a “perder tiempo” en los trámites administrativos. En las segundas, la escucha de los registros de las sesiones extraordinarias por temas ambientales conflictivos, tanto del Ejecutivo como del Legislativo municipal, muestra las tensiones generadas ya que sus integrantes se enfrentaban con vecinos y ONG con expresiones particulares irritantes o bien con significativos silencios. Otro tanto sucede con el presupuesto, en el que lo no mencionado constituye lo marginado de las políticas principales. Con respecto a la cuestión de la articulación ONG – municipio, en la práctica los Consejos de la comunidad, que implican la reunión de diferentes organizaciones situadas en territorios aledaños, funcionan en temas ambientales de poca complejidad. Ellos permiten por primera vez una participación democrática a micro-escala, ya que se elige el representante municipal y se maneja un monto del presupuesto. Sin embargo, el municipio evita generar espacios de decisión conjuntos ante temas que considera políticamente conflictivos o de

largo plazo, y prefiere manejarlos desde su ámbito tomando los actores por separado. Las organizaciones no gubernamentales trabajan para la trascendencia sobre cuestiones de largo plazo y toman contacto con el poder público hasta cierto punto, por temor a ser cooptados o perder prestigio ante la sociedad. La universidad presenta pocos proyectos de extensión que faciliten los procesos de articulación, aunque su tendencia es creciente. Con respecto a los temas que se consideran prioritarios, la universidad y las ONG presentan temas comunes, mientras que el gobierno posee otra agenda de prioridades. Esto último, sumado a las limitaciones comentadas precedentemente, genera dificultades en las posibilidades de articulación interinstitucional para el desarrollo sostenible local. Las evidencias señaladas corroboran la hipótesis de trabajo planteada sobre el papel diferencial que el Municipio, las ONG y la Universidad tienen en los procesos mencionados. Asimismo, el análisis de las mismas permite distinguir tres potencialidades para el logro de la gobernabilidad sostenible: los nuevos modos de articulación con las ONG generados por el Municipio, el trabajo conjunto entre éste y las ONG que tratan temas poco conflictivos y la existencia de proyectos de extensión universitaria. También se identifican cuatro restricciones: la estructura organizacional municipal, que fomenta la conformación de compartimentos estancos⁵; las asignaciones presupuestarias, que son escasas para áreas que trabajan temas de articulación y vastas para las que aplican una gestión tecnocrática; la no disponibilidad de fondos propios y aislamiento de las ONG más conflictivas; y por último, el aislamiento de la actividad universitaria con respecto a los otros actores sociales considerados. Por último, presentamos propuestas para incrementar las potencialidades y mitigar las restricciones mencionadas en las tablas 2 y 3, respectivamente.

Tabla 2: Propuestas para incrementar las potencialidades detectadas

DESCRIPCIÓN	ACTOR / ACCIONES RECOMENDADAS
NUEVOS MODOS DE ARTICULACIÓN	<p>MUNICIPIO</p> <p>Mejorar sus canales de DIFUSIÓN.</p> <p>Introducir a OTROS ACTORES locales con peso regional y/o global (p. ej., universidades).</p> <p>Generar MECANISMOS de DETECCIÓN de problemas conflictivos para aplicar estrategias de articulación con los actores involucrados.</p> <p>Introducir MECANISMOS de ARTICULACIÓN en problemas conflictivos. En ellos el municipio deberá evitar POSTURAS RÍGIDAS y la actitud de REGATEO constante en la negociación.</p>
ONG QUE TRABAJAN CON EL MUNICIPIO	<p>ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (tratan temas poco conflictivos)</p> <p>Mostrar a la COMUNIDAD los logros de la articulación.</p> <p>Organizar reuniones sobre PROBLEMAS LOCALES con ONG más CONFLICTIVAS.</p>
PROYECTOS DE EXTENSIÓN	<p>UNIVERSIDAD</p> <p>DIFUNDIR en el ámbito MUNICIPAL el significado de esos proyectos para su gestión.</p> <p>Impulsar, desde la FORMACIÓN DE GRADO, en los alumnos de las distintas carreras las habilidades de NEGOCIACIÓN y el COMPROMISO con las cuestiones sociales y políticas (por ejemplo, con PASANTÍAS de trabajo en el ámbito municipal).</p> <p>JERARQUIZAR la labor de extensión como marca que diferencie a la Universidad de otras casas de estudio.</p>

Fuente: Elaboración personal

Tabla 3: Propuestas para mitigar las restricciones detectadas

DESCRIPCIÓN	ACTOR/ ACCIONES
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL	MUNICIPIO Efectuar CAMBIOS GRADUALES PARTICIPATIVOS reuniendo a las áreas involucradas, los que no deben suponer una sobrecarga de tareas sino una redistribución y adecuación de las temáticas y problemáticas al modo en que se dan en la realidad ⁶ .
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS	MUNICIPIO –Jerarquizar la LABOR del área de entidades COMUNICARIAS mediante incentivos no monetarios y prever una reasignación económica para el próximo presupuesto. –Incentivar a las áreas reticentes a aplicar la ARTICULACIÓN, advirtiendo los inconvenientes de trabajar de manera aislada, ya que se genera la acumulación del CONFLICTO SOCIAL. –Impulsar la búsqueda de RECURSOS para aumentar el presupuesto, tanto PROPIOS ⁷ como de OTRAS fuentes ⁸ . –Promover un CAMBIO DE MENTALIDAD en la planta municipal para motivar a aceptar los cambios propuestos e impulsar su productividad. Para ello, se prevén en una primera etapa incentivos modestos a contrapartido de tomar cursos de capacitación para afrontar el cambio.
FINANCIAMIENTO Y AISLAMIENTO DE ONG CONFLICTIVAS	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES –Generar iniciativas para RECAUDAR FONDOS propios o ALIARSE con otras ONG que sí los tengan para su funcionamiento. –Promover TRABAJO EN RED pero con organizaciones que trabajan en otros temas o en otros recortes espaciales, para obtener más poder de negociación.
AISLAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD	UNIVERSIDAD Propiciar la SALIDA de los equipos de investigación hacia el ENTORNO, aumentando la creación de PROYECTOS de EXTENSIÓN y tomando en cuenta las propuestas efectuadas para su impulso en la situación de potencialidad.

Fuente: Elaboración personal

Los resultados de esta investigación muestran diversos obstáculos existentes en los procesos de articulación interinstitucional para la gestión gubernamental ambiental local. Se destaca que los conocimientos producidos con respecto a la mitigación de esas restricciones y el incremento de las potencialidades detectadas no sólo enriquecen el acervo sobre el tema sino que tienen un valor práctico al establecer líneas de acción concretas para la gobernabilidad sostenible del territorio local.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel y NEJAMKIS, Facundo Patricio (2004) "Modelos de Política: una mirada desde el Estado y la Ciudadanía en clave Latinoamericana". En *La política en conflicto. Reflexiones en torno a la vida pública y la ciudadanía*. Bs. As., Prometeo, pp. 109-142.
- ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS, Alejandro (2006) "Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo". En *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Bs. As., FLACSO Ciccus, pp. 1-46.
- ARROYO, Daniel, ESTEBANEZ, María E. y FILMUS, Daniel (1997) *El perfil de las ONG en la Argentina*. La Plata, FLACSO – Banco Mundial. Editorial de la Universidad de La Plata, 135 pp.
- CALELLO, Tomás, ACCINELLI, Mariana y QUINTAR, Aída (2002) "Experiencias asociativas en el Gran Buenos Aires". En *La acción de las organizaciones de base territorial*. San Miguel, Instituto del Conurbano-UNGS, pp. 29-40.
- CENOC (2005) "Base de Datos de la Sociedad Civil". Buenos Aires. Documento de Internet disponible en <http://www.cenoc.gov.ar>
- CRAVACUORE, Daniel, ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro (2004) "El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales". En *La articulación en la gestión municipal*. Bernal, UNQ, pp. 12 a 51.
- DA COSTA PEREIRA, Nélide (1999) *Legislación y ordenación del territorio*. Cuaderno No. 13. Bs. As., UNLu, 235 pp.
- GALLO, Daniel (2004) "Relaciones intergubernamentales". En: *La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas*. Bs. As., PNUD. pp. 39-40.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998) *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Bs. As., Espasa Calpe Argentina / Ariel, 304 pp.

- GARCÍA DELGADO, Daniel (2006) "El Estado. Crisis y reconstrucción". *Curso de Postgrado: Control y Gestión de Políticas Públicas*. Bs. As., FLACSO, pp. 1-19.
- GIGLO, Nicolo (2001) *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. CEPAL, Libro N° 58, pp. 282. Documento de Internet disponible en <http://www.eclac.org/cgi>
- IGLESIAS, Alicia; MARTÍNEZ, Adriana; DA COSTA PEREIRA, Nélica; TANCREDI, Elda; TUIS, Claudio; ROSENFELD, Adriana; LUCHETTI, Ma. Cristina; ISMACH, Mario; CORDONE, Hilda; WAWRZYK, Ana; DELUPÍ, Ricardo y TURCO, Vanina (2004) *Estudio Simplificado de Impacto Ambiental. Proyecto de Saneamiento del Partido de Luján. Extensión de la Red de agua potable*. Luján, Universidad Nacional de Luján, 155 pp.
- IGLESIAS, Alicia N. (2007) "La organización de la investigación interdisciplinaria e interinstitucional sobre Desarrollo Local Sostenible". En *Revista OI DLES – Vol. 1, No. 1* (septiembre 2007), 13 pp. Documento de Internet disponible en <http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Iglesias.htm>
- ITURBURU, Mónica (2001) *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires, INAP, 2ª ed., 153 pp.
- LEFF, Enrique (1994) "Sociología y ambiente: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento". En: LEFF, Enrique (Comp.) *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*. Bs. As., Gedisa, pp. 17-71.
- LUCHETTI, María Cristina (2000) *Elementos para la construcción de un modelo de percepción social de procesos de deterioro ambiental. El caso de la localidad de Jáuregui. (1995-2000)*. Luján, UNLu, 354 pp. Inédito.
- LUCHETTI, María Cristina (2005) *Deterioro ambiental y percepción social en Jáuregui, Prov. de Bs. As. Estrategias comunicacionales participativas para su cambio*. Luján, UNLu, 44 pp. Inédito.
- LUCHETTI, María Cristina (2007) *Desarrollo local sostenible. Problemas de articulación institucional entre Organizaciones no gubernamentales ambientales y el sector público en partidos de la cuenca del Río Luján*. Luján, UNLu, 40 pp. Inédito.
- MUNICIPALIDAD DE LUJÁN. Honorable Concejo Deliberante (2005) *Ordenanza No. 9214 y Anexos. Presupuesto de Gastos para el Ejercicio 2006*. 222 pp.

- MUNICIPALIDAD DE LUJÁN. Honorable Concejo Deliberante (2007) *Ordenanza 1127 y Anexos*. Presupuesto de Gastos para el Ejercicio 2007. 211 pp.
- MUNICIPALIDAD DE LUJÁN. Poder Ejecutivo (1999) *Plan estratégico*. 8 pp.
- MUNICIPALIDAD DE LUJÁN. Poder Ejecutivo (2006) *Agenda Pública Tentativa para el Estado Municipal*. 9 pp.
- NORTH, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 152 pp.
- PRATS I CATALÁ, Joan (1998) "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Vol. s/d, N° 11, pp. 1-11. Documento de Internet disponible en <http://www.clad.org.ve/rev11/0030108.pdf>.
- RAGGIO, Ana María (2004) "Ciudadanía y política en el orden global emergente". En *La política en conflicto. Reflexiones en torno a la vida pública y la ciudadanía*. Bs. As., Prometeo, pp. 95-108.
- RENACE (2004) Listado de ONG miembros. Documento de Internet disponible en <http://www.renace.net/miembros.htm>
- ROFMAN, Adriana (Comp.) (2002) *La acción de las organizaciones sociales de base territorial*. San Miguel, Instituto del Conurbano-UNGS, 136 pp.
- SABSAY, Daniel y DI PAOLA, María Eugenia (2003) "Comentarios sobre la Ley General del Ambiente". En: *Presupuestos Mínimos de protección ambiental*. Buenos Aires, FARN y BMZ, pp. 17-33.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación (2005) *DOA Directorio de ONG Ambientalistas*. Buenos Aires. Documento de Internet disponible en: <http://www.medioambiente.gov.ar/bases/ongs/default.asp>
- SMULOVITZ, Catalina (1996) *La investigación sobre el tercer sector: El Sur también existe*. Documento de Internet disponible en: <http://www.jhu.edu/~istr/pubs/report/jul96b.html>
- SOJA, Edward W (1996) *Thirdspace*. Oxford, United Kingdom Blackwell Publishers, 337 pp.
- TANCREDI, Elda (Dir.); DA COSTA PEREIRA, Nélica; LUCHETTI, María Cristina; TUIS, Claudio; CORTABARRIA, C. y TURCO, Vanina (2003) *Who is doing what in human dimensions of environmental change? Inventario de instituciones, proyectos científicos e investigadores*. Año 2, N° 3. Luján, Departamento de Ciencias Sociales, UNLu.

THOMPSON, Andrés (1998) “¿Del compromiso a la eficiencia? Los rumbos del Tercer Sector en América Latina”. En: *Revista Colección*. Número Especial, Bs. As., ICPyRI, UCA. pp. 47-54. Documento de Internet disponible en <http://www2.uca.edu.ar/esp/sec>.

Notas

¹ El presente artículo muestra resultados del proyecto “Desarrollo local sostenible. Problemas de articulación institucional entre ONG ambientales y el Sector Público en Partidos de la Cuenca del Río Luján” (2006-2007) y avances del proyecto “Formación ambiental y sistema científico en Argentina. Implicación de la formación de grado universitario y de los organismos públicos de promoción de la investigación. El caso de la Universidad Nacional de Luján (2007-2010)”. Ambos son dirigidos por la Mag. Alicia N. Iglesias y están radicados en la Universidad Nacional de Luján. Dicha universidad otorgó una Beca de Perfeccionamiento para el primer proyecto; el segundo es financiado con una Beca Doctoral del CONICET. Asimismo, se han presentado avances y resultados de los mismos en las X Jornadas Cuyanas de Geografía (UNCu, Mendoza, abril 2008), Terceras Jornadas de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE, Tucumán, junio de 2007) y III Congreso Iberoamericano de Ambiente y Calidad de Vida y 4º Congreso de Ambiente y Calidad de Vida (UNCa, Catamarca, septiembre de 2006).

² Según D. García Delgado (1998), el Estado pos-neoliberal presenta una tercera vía a dos versiones extremas: la del estado de bienestar (desarrollista) y la del Estado liberal (mínimo). Tres roles se destacan de ese nuevo modelo de Estado: regulador (defensa del consumidor), solidario (defensa de los más débiles e integración social) y estratégico (construcción de un rumbo compartido). En este último rol, el logro de la articulación de los actores es esencial para la gestión pública.

³ Sin embargo, si consideramos el conocimiento científico *per se*, fuera de las pertenencias a organismos específicos, puede ubicarse también en el tercer espacio, como promotor de las líneas de fuga, y en el primero como parte de las creencias construidas acerca del entorno.

⁴ Este instrumento se incluye como referencia del cambio en el modelo de gestión pero no pudo ser analizado debido a que se generó en agosto de 2007 y en diciembre de ese año hubo cambio de autoridades municipales. Sin embargo, se observó que los plazos de la convocatoria a subsidios en el marco del programa debieron ser prorrogados debido a que las ONG no se

presentaban. La razón era que la mayor parte de ellas no estaba enterada del programa; es decir, fallaron los canales de difusión de la iniciativa.

⁵ Por ejemplo, hay Direcciones bajo una misma Secretaría cuyos temas no tienen relación (Inspección de tránsito y Entidades comunitarias) y en otros casos hay áreas que tendrían que estar vinculadas (como salud, el ambiente y las entidades comunitarias) y no hay desde la organización nexos que faciliten la interrelación.

⁶ Una muestra de ello fue la respuesta escrita a una serie de preguntas sobre un problema de contaminación del lugar que el intendente municipal dio en el año 2000 a las Organizaciones No Gubernamentales de Jáuregui. Muchas de las respuestas contenían reportes de distintas Secretarías de la Municipalidad, lo que daba cuenta de un trabajo fragmentado de las distintas áreas sobre el mismo problema, sin instancia de coordinación.

⁷ Por ejemplo, habría que revisar y actualizar los cánones de concesionarios de la zona turística; o concesionar otros espacios; por ejemplo, los locales de la terminal de ómnibus.

⁸ Por ejemplo, que las autoridades municipales desplieguen habilidades de negociación con las autoridades provinciales que permitan mejorar la co-participación del Partido.