

### ***Agradecimientos...***

*En primer lugar quiero agradecer a mi tutora, Altair Magri por la buena disposición con que me recibió en todo momento. Sus sugerencias y comentarios fueron fundamentales para el resultado final de esta investigación.*

*Agradezco también a todos los entrevistados por su disposición para responder a mis preguntas y por el interés mostrado en este trabajo.*

*Por otro lado agradecer a mi colega y amigo Alejandro Milanesi por los datos y la información brindada. Gracias a Ariel Silva por el toque creativo.*

*Por último un agradecimiento muy especial a mi madre, padre, abuela y hermanos y al resto de mi familia, a mis amigos, a mi novia y a mis compañeros de facultad por compartir este proceso de años que hoy finaliza con este trabajo.*

**INDICE:**

1)	<b>Introducción</b>	3
2)	<b>La gestión ambiental desde una perspectiva metropolitana</b>	5
3)	<b>La importancia de las Políticas Públicas Ambientales en el AMM</b>	6
4)	<b>Marco Metodológico y Problematización del objeto de estudio</b>	8
5)	<b>Marco teórico</b>	11
	5.1 El neoinstitucionalismo	11
	5.2 Las corrientes dentro del neoinstitucionalismo	12
	5.2.a El enfoque de la elección racional	13
	5.2.b El enfoque de la racionalidad limitada	14
	5.3 La cuestión metropolitana para el neoinstitucionalismo	15
	5.3.a Gobernabilidad y governance metropolitana	16
	5.3.b Las relaciones intergubernamentales en el Área Metropolitana	17
6)	<b>Consolidación vs. Fragmentación: El difícil camino hacia una buena gestión metropolitana</b>	19
7)	<b>Modelos de gestión metropolitana: supramunicipal e intermunicipal</b>	21
	7.1 El modelo supramunicipal	21
	7.2 El modelo intramunicipal	22
8)	<b>Dos problemas ambientales del AMM: los residuos sólidos y los humedales del Río Santa Lucía</b>	23
	8.1 Los Residuos Sólidos	23
	8.2 Los Humedales del Río Santa Lucía	24
9)	<b>La influencia de la voluntad política en la gestión ambiental de Montevideo y su AM</b>	26
	9.1 Las elecciones y su influjo en el relacionamiento de los actores	27
	9.2 Intereses compartidos y prioridad en la agenda	29
10)	<b>El marco institucional en la gestión ambiental</b>	30
	10.1 Los residuos sólidos: competencia departamental	32
	10.2 Los Humedales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	33
	10.3 Las trabas jurídico-institucionales en las políticas ambientales del AMM	34
11)	<b>Los recursos y las capacidades técnicas en las políticas ambientales</b>	35
	11.1 La heterogeneidad del AMM en la gestión de recursos y de capacidades técnicas	37
12)	<b>Capacidades Institucionales para generar RIG en el AMM</b>	38
	12.1 Programa Agenda Metropolitana	39
	12.1.a Agenda Metropolitana y la cuestión ambiental	40
	12.1.b Debilidades y fortalezas de Agenda Metropolitana como modelo de gestión	41
	12.2 La Comisión Administradora de los Humedales del Río Santa Lucía	42
	12.3 El Plenario Interjuntas	44
13)	<b>Políticas públicas ambientales en el AMM: El PDRS y los Humedales como Área Protegida</b>	45
	13.1 el Plan Director de Residuos Sólidos	45
	13.2 Los Humedales como Área Protegida	47
14)	<b>Conclusiones: La necesidad de fortalecer los aspectos político-institucionales</b>	50
15)	<b>Bibliografía</b>	54
16)	<b>Anexos</b>	58

*“El territorio metropolitano, con su gran concertación productiva y poblacional, con su dotación de infraestructura y de instalaciones estratégicas, con diversidad de ambientes y paisajes, con su capital de activos y de oportunidades, con sus grandes problemas y dilemas pero, por sobre todo con el inmenso que reúne (...) es uno de los grandes espacios de construcción de cualquier proyecto nacional”*

*Prof. Enrique Rubio, Libro blanco del AMM.*

## 1) INTRODUCCION

La atención sobre los temas ambientales es cada vez más apreciable en el Uruguay. La temática se difunde entre la población, y desde la sociedad civil se consolida la aparición de los grupos ambientalistas que van asumiendo responsabilidades en la gestión. Por su parte, desde el sector público también han aumentado las acciones sobre esta problemática, el creciente desarrollo de las inversiones ha generado un intenso control por parte del Estado por el peligro que éstas implican para el desarrollo sustentable, además las demandas sociales se hacen fuertes y la preocupación ciudadana por las cuestiones ambientales es notoria<sup>1</sup>, en consecuencia estos asuntos se toman con un mayor compromiso.

Es así, que la materia ambiental ha venido ocupando un lugar cada vez más relevante en las agendas públicas, sin embargo todavía las políticas en este sentido son insuficientes y el marco institucional que regula las mismas carece aún de la solidez y coherencia necesaria (Gudynas, 1999).

Los problemas ambientales han crecido por el impacto negativo del desarrollo económico y en particular por el crecimiento urbano, las grandes conglomeraciones metropolitanas presentan problemas ambientales como consecuencia directa de un desarrollo desordenado y sin planificación.

La concentración poblacional en las grandes metrópolis y la falta de empleo en las mismas generan un aumento de la pobreza. Por otro lado las grandes ciudades presentan recursos físicos insuficientes para absorber la creciente población, los nuevos habitantes se ven obligados a formar sus viviendas en las periferias de la ciudad con evidentes limitaciones en cuanto a la calidad y salubridad incidiendo en el deterioro ambiental. Estos motivos son los que generan un déficit de sustentabilidad en las áreas metropolitanas: *“carencia de recursos, insuficiencia e incapacidad del Estado, desinterés o imposibilidad del mercado por atender a los pobres, emergencia de la informalidad, conflictos sociales intra urbanos, desarticulación de las estructuras de ciudadanía, etc.”*<sup>2</sup>

Las consecuencias de este déficit aceleran el desarrollo de los problemas ambientales, así el agotamiento de los recursos naturales no renovables es cada vez mayor, la migración antes

<sup>1</sup> Según una encuesta realizada por Equipos Mori un 85% de los encuestados manifiestan que los temas ambientales son muy importantes o importantes, apenas un 3% manifiesta que no son nada importante. Encuesta publicada en: [www.snap.gub.uy](http://www.snap.gub.uy)

<sup>2</sup> Etchegaray, A. “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de A. Latina”. pag. 4.

mencionada ha generado las condiciones para acrecentar la crisis de sustentabilidad de los recursos en los grandes conglomerados metropolitanos.

Esta situación es una realidad que caracteriza a todas las grandes áreas metropolitanas latinoamericanas, se vuelve entonces una de las prioridades que debe contemplar la gestión metropolitana. Pensar el problema desde lo local o regional se da según Gudynas porque “*los ecosistemas se expresan localmente, los grupos barriales valoran la calidad de vida en su contexto local, y su participación se da en buena medida a ese nivel*”<sup>3</sup>.

Uruguay tiene en el *Área Metropolitana de Montevideo (AMM)*<sup>4</sup> su centro urbano más importante y en ella se presentan la mayoría de los problemas ambientales del país. Estos problemas en el AMM son muchos y se manifiestan en diferente grado, para esta investigación nosotros optamos por analizar las políticas públicas ambientales en base a dos casos que consideramos básicos para entender la cuestión ambiental: *los residuos sólidos y los Humedales del Río Santa Lucía (HSL)*.

A lo largo de este trabajo intentaremos abordar la problemática planteada centrándonos en los aspectos políticos-institucionales que la contextualizan. Nos proponemos explicar estos aspectos por medio de varias dimensiones de análisis que nos permitan definir y conocer nuestro objeto de estudio. Las cuatro dimensiones son: *la voluntad política* de los actores que conforman el escenario, *el marco institucional* existente que regula el escenario político, *los recursos y las capacidades técnicas* con los que se cuenta para llevar adelante políticas y *las capacidades institucionales*.

En el Uruguay, desde las Ciencias Sociales en general y en la Ciencia Política en particular algunos problemas metropolitanos tienen todavía muy poca acumulación. Si bien la necesidad de abordar ciertos temas desde una mirada metropolitana generó en los últimos años la aparición de importantes investigaciones, las políticas públicas ambientales como objeto de estudio no han sido, desde la Ciencia Política, investigadas con profundidad. Este trabajo tiene como cometido acercarnos a la problemática ambiental metropolitana y así contribuir a la acumulación en esta área desde la Ciencia Política.

<sup>3</sup> Gudynas, E. “*Desarrollo sustentable en Uruguay. Municipios y desarrollo sustentable*” en Temas Clave No 11, noviembre de 1999. CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). En: <http://www.ambiental.net/claes/index.html>.

<sup>4</sup> Comprende los departamentos de Montevideo, San José y Canelones y ocupa una expansión territorial de aproximadamente 2.5000 km<sup>2</sup>.

## **2) LA GESTIÓN AMBIENTAL DESDE UNA PRESPECTIVA METROPOLITANA**

La cuestión ambiental es uno de los principales desafíos que se plantean a nivel metropolitano y regional, por esta razón son muchos los casos en que se ha logrado una gestión que permite encarar la problemática desde una mirada integradora.<sup>5</sup> En efecto, los problemas ambientales tienen un componente regional muy fuerte, así, la tarea para los actores políticos regionales en la conservación del patrimonio ambiental ha ganado un lugar cada vez más relevante en la agenda.

Los problemas ambientales, por su propia naturaleza, se manifiestan en espacios regionales específicos como cuencas hídricas, ecosistemas y zonas urbanas saturadas, por esta razón la gestión debe operar en función a los mismos. Sin embargo, si bien dichos espacios constituyen una unidad integrada en un sentido territorial/regional, no se corresponden con las estructuras jurídico-institucionales con las que se cuentan. En este sentido Etchegaray señalala que *“las funciones administrativas y regímenes fiscales en la mayoría de los países distan mucho de incorporar operativamente procesos que apoyen los objetivos de gestión ambiental, y mucho menos la flexibilidad requerida para acomodar adecuadamente la especificidad territorial que exige dicha gestión”*<sup>6</sup>

La unidad integrada territorialmente que facilita la gestión ambiental debe crear los canales y vínculos operativos necesarios entre los diferentes niveles de gobierno. Se deben establecer estructuras administrativas que articulen este tipo de gestión (por ejemplo, autoridades conjuntas de cuencas hidrográficas, o autoridades municipales con juntas urbanas en el caso de instrumentos de gestión ambiental urbano). La realidad muestra que en América Latina lejos de buscar instrumentos jurídicos-institucionales que faciliten la vinculación interinstitucional, éstos son obstáculos fuertes para pensar en una gestión ambiental integral.

En estos vínculos es necesario que existan canales directos entre la autoridad fiscal y las autoridades locales para una adecuada gestión ambiental. La fiscalidad se hace presente por la necesidad de transferencias de recursos desde el gobierno central al gobierno local, estos canales son fundamentales si a) los servicios prestados por el gobierno local no tienen capacidad fiscal de financiarlos en los niveles considerados los adecuados, b) si hay externalidades positivas o negativas que se vinculen con el servicio en cuestión (Etcheraray, 2005).

<sup>5</sup> Por más información relacionada con el tema ver: Ugalde, V. (2006) “Intercomunalidad para la gestión sustentable de residuos y aguas en México: algunas reflexiones sobre la contractualización de la acción pública local”.

<sup>6</sup> Etchegaray, A. (2005). “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina” pag. 498

Otro de los problemas que presenta la realidad latinoamericana es que son muy pocos casos en donde se han logrado crear autoridades metropolitanas, y en alguno de los lugares donde si se crearon espacios específicos para la gestión metropolitana no han tenido el resultado esperado.<sup>7</sup> La situación político-institucional de la región muestra un número de municipios cada vez mayor y en consecuencia una superposición de competencias a nivel ambiental. La falta de un nivel de gobierno que permita una cohesión entre todos estos municipios afecta directamente la gestión ambiental metropolitana.

La gestión ambiental necesita una mirada integradora que permita contar con herramientas adecuadas para la cohesión, no solo territorial, sino también político-institucional de la región. Apostando más a las capacidades de gestión de los gobiernos locales y otorgándoles las garantías necesarias para poder cumplir con las necesidades de la población se puede llegar a este cometido.

### **3) LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN EL AMM**

Montevideo y su área metropolitana albergan a más de la mitad de la población total del país, pero la concentración no es sólo demográfica sino que la política, el comercio, la cultura, la educación y la industria entre otras cuestiones tienen también su punto neurálgico en ella. Como mencionamos anteriormente, el crecimiento urbanístico es cada vez mayor, la concentración de la inversión tanto pública como privada en los centros urbanos motiva una migración constante desde el campo a la ciudad (rural – urbana). El problema fundamental de este crecimiento demográfico radica en la falta de empleo productivo y así las “*desigualdades sociales y la segregación territorial en el Gran Montevideo*” son cada vez más evidentes como consecuencia de éste fenómeno (Veiga-Rivoir, 2005).

El acelerado crecimiento urbano comienza a repercutir negativamente en el ambiente, y se destacan problemas ambientales como la contaminación de los cursos de aguas (existen casos que sobresaltan como los Humedales de Santa Lucía y la Cuenca del Arroyo Carrasco), el manejo inadecuado e ineficiente de residuos sólidos domésticos, industriales y hospitalarios, como también problemas de salud en la población más vulnerable a causa del deterioro de espacios inadecuados para la urbanización en donde es frecuente la aparición de asentamientos irregulares y la contaminación del aire entre otros (Dominguez, 2000 ).

---

<sup>7</sup> Por ejemplo en Brasil se aprobó la creación de un Gobierno Metropolitano pero en la actualidad no tiene un funcionamiento real en la estructura institucional de este país.

En Montevideo, la gestión ambiental vista desde una perspectiva metropolitana ha tenido espacios en donde esta problemática fue tratada; uno de los más relevantes es el Plenario Interjuntas que trabaja en esta área y otras relacionadas con AMM desde 1985. Por medio del plenario los temas metropolitanos son tomados en conjunto por cuatro intendencias, la dificultad que se presenta es que éste es un organismo consultivo e históricamente desoído en la toma de decisiones. Sin embargo, con el cambio de autoridades en el 2005, tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos departamentales se le dio una mirada diferente a los problemas metropolitanos que ha intentado cambiar el escenario. El propósito del gobierno es profundizar en los aspectos intermunicipales y regionales. Un claro ejemplo de este cambio está evidenciado en la prioridad que desde el gobierno central y departamental se le ha dado al “Programa Agenda Metropolitana” (PAM).<sup>8</sup> Existe una necesidad de tomar ciertas políticas desde un enfoque metropolitano, según Chiruchi (Intendente de San José): *“La Comisión del Área Metropolitana viene funcionando desde hace unos cuantos meses, antes de asumir nos hemos encontrado los tres Intendentes en algunas oportunidades con el Ministro de Transporte y Obras Públicas y también nuestros técnicos han venido trabajando en procura de elaborar una Agenda Metropolitana. Nunca se había logrado, nunca se había conseguido la voluntad política que existe hoy a nivel de las tres Intendencias y de todo el Poder Ejecutivo”*.<sup>9</sup>

Sin embargo, la realidad muestra que la voluntad de los actores y el inadecuado marco institucional generaron un escenario en donde la gestión ambiental ha tenido un constante estado de inestabilidad, donde el impulso y freno ha marcado la agenda de las políticas públicas ambientales. Si bien las nuevas autoridades departamentales y nacionales pretenden cambiar la realidad de los problemas ambientales metropolitanos apostando a una visión integral, es evidente que existen dificultades en los aspectos político-institucionales de gestión de las políticas públicas. Un ejemplo es el hecho de que no estén definidas con claridad las competencias de la agenda por la falta de un marco formal (legal), esto genera incertidumbre sobre donde están ubicadas las potestades nacionales, conflictos entre las iniciativas municipales y las acciones que llevan adelante los ministerios; y además no existen mecanismos claros para dirimir conflictos entre

<sup>8</sup> “Agenda Metropolitana” es un proyecto financiado por el PNUD que trabaja desde el 2005 en la problemática metropolitana de Montevideo, más adelante analizaremos las principales características de gestión de este órgano interinstitucional.

<sup>9</sup> Conferencia de Prensa de los Intendentes de Montevideo, San José y Canelones y del Ministro de Transporte y Obras Públicas en el Dpto de San José, 02/08/2005 en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2005/08/2005080207.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/08/2005080207.htm)



municipios sobre gestión de recursos ambientales compartidos o por contaminación o impactos más allá de las fronteras departamentales. Así, se vuelve necesario contar con las capacidades político-institucionales adecuadas mediante las cuales se logre una cohesión político-territorial que favorezca el desarrollo y el bienestar social en la región.

Tomando en cuenta el problema que se plantea en base a la gestión de las políticas públicas ambientales en el AMM nos preguntamos:

***¿Cuáles son los problemas de gestión en las políticas públicas ambientales en el AMM?***

Para dar respuesta a esta pregunta se torna fundamental analizar los aspectos político-institucionales, éstos deben ser acordes con la realidad social y económica de Montevideo y su área metropolitana, entonces cabe preguntar:

***¿Cuáles son los aspectos político-institucionales que son factores determinantes a la hora de la implementación de las políticas públicas ambientales?***

#### **4) MARCO METODOLOGICO Y PROBLEMATIZACION DEL OBJETO DE ESTUDIO**

Nuestro principal objetivo en esta investigación es conocer cuál es la problemática en la gestión de las políticas públicas ambientales y cómo influyen los aspectos político-institucionales en su proceso de elaboración. Para abordar dicha problemática nos centraremos en dos de los asuntos ambientales más relevantes del AMM como los residuos sólidos y los HSL; consideramos entonces que el *estudio de caso* es el método de investigación más apropiado para llevar adelante la misma, creemos que este método es congruente con el objetivo de la investigación.

Hemos optado por un *diseño descriptivo* de investigación, entendemos que éste diseño nos va a permitir una aproximación hacia nuestro objeto de estudio. Para poder alcanzarlo nos basaremos en un marco teórico ya que contar con una referencia teórica previa en el estudio de caso se vuelve fundamental. Sin una, la investigación puede caer en el peligro de describir sin aportar un sentido. Para esta investigación nos basaremos en el neoinstitucionalismo que, como más adelante profundizaremos, indaga el comportamiento de los actores en base al contexto institucional existente a la hora de la elaboración de las políticas pública, es así que nos inclinamos por esta corriente considerando la importancia que tienen para nuestro objeto de estudio los aspectos político-institucionales.

Por otro lado, dadas las características del objeto de estudio, hemos escogido técnicas de investigación cualitativas considerando que los estudios cualitativos, bien ejemplificados mediante los estudios de casos, permiten conocer a fondo cuáles son las razones que explican un fenómeno. Optamos entonces por el análisis de información secundaria con técnica de análisis de datos (documentos y análisis de discursos) y análisis de información primaria con técnica de entrevista en profundidad a jerarcas públicos y actores calificados.

Finalmente, nos hemos planteado una serie de objetivos que consideramos son fundamentales para explicar el fenómeno ambiental metropolitano. Por medio de éstos vamos a lograr acercarnos a nuestro objeto de estudio, pudiendo delimitar cuáles son sus fortalezas, cuáles sus debilidades y dónde se encuadran los problemas más relevantes de las políticas públicas ambientales en el AMM. Esperando que los resultados de esta investigación puedan, de alguna manera, contribuir al conocimiento de los mismos.

Los **objetivos generales** de esta investigación son:

*A- Definir los problemas de gestión en las políticas públicas ambientales en el AMM desde 1985 a 2007.*

*B- Analizar el itinerario y la performance de las políticas públicas ambientales en el Área Metropolitana de Montevideo desde 1985 a 2007 con la finalidad de observar el proceso de impulso y freno en la gestión ambiental.*

Es evidente que a lo largo del ciclo de elaboración de una política pública son muchos y muy variados los factores que influyen para que se dé el hecho político, es muy difícil poder explicar una política por medio de una causa o variable única. Por este motivo es que planteamos una serie de objetivos específicos que permitan describir y conocer nuestro objeto de estudio. Hemos seleccionado las variables que creemos pertinentes para esta investigación, sin embargo pueden existir otros factores que no estén incluidos aquí que de todas formas incidan sobre nuestro objeto.

Como mencionamos anteriormente, los aspectos político-institucionales se vuelven fundamentales para entender el fenómeno metropolitano y nuestros objetivos específicos están orientados a poder explicar estos aspectos.

Nos proponemos entonces como **objetivos específicos**:

- Analizar el marco institucional que regula el inter-relacionamiento de los diferentes niveles de gobierno (nacional - departamental).

- Analizar las estrategias y preferencias de acción de los diferentes actores públicos que forman parte en el ciclo de las políticas ambientales metropolitanas y conocer el lugar que ocupan las políticas ambientales en las agendas políticas. Nos proponemos estudiar la voluntad política de los actores.
- Conocer los recursos que se destinan a las políticas ambientales y cómo se administran. Así también, analizar las capacidades técnicas con que se cuenta.
- Analizar las capacidades institucionales de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones que intervienen en la gestión de las políticas públicas ambientales en el AMM.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	DEFINICIÓN
Marco Institucional	Refiere al conjunto de leyes, normas y decretos que determinan el relacionamiento entre los actores públicos
Voluntad Política	Refiere a las estrategias y preferencias de los actores, el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente.
Recursos y capacidades técnicas	Refiere a los recursos humanos y materiales con los que se cuentan y a las formas de distribución y utilización de estos recursos.
Capacidades Institucionales	Refiere a las habilidades y destrezas de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones para operar (governabilidad) e identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, apuntando así a la coordinación e interdependencia de las actividades de los distintos componentes del sector público entre sí , tanto a nivel nacional como departamental y local.

Fuente: Elaboración propia

## 5) MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas metropolitanas son la combinación de las instituciones existentes y las estrategias y la preferencia de los actores públicos y privados que están involucrados en la toma de decisiones. Esta combinación determina los mecanismos a través de los cuales los diversos actores puedan buscar las mejores soluciones a los problemas metropolitanos como ambientales, de transporte, de vivienda, etc.

Partiendo de esta base, y tomando en cuenta que el interés fundamental de esta investigación es el estudio de los problemas ambientales en el AMM a partir de sus aspectos político-institucionales, es que optamos por un marco teórico que nos permita analizar la incidencia que tienen las instituciones en el ciclo de las políticas públicas, por esta razón nos centraremos en el neoinstitucionalismo.

En una primera parte desarrollaremos los conceptos básicos que refieren a esta teoría para más adelante centrarnos en algunos de sus diferentes enfoques. Luego analizaremos, en base a esta teoría, el tratamiento de la cuestión metropolitana.

### 5.1 El neoinstitucionalismo:

En los últimos años con el neoinstitucionalismo se ha recuperado una teoría que explica la importancia del entramado institucional a la hora del juego político, según esta teoría, para explicar la elaboración y los resultados de las políticas es necesario tomar en cuenta el papel que juegan los poderes públicos, sus inercias y su particular forma de relacionarse con la sociedad. (Zurbriggen, 2005).

Las instituciones son entonces el espacio en donde los actores se desenvuelven y éstas delimitan su capacidad de acción, en palabras de North las instituciones son: *“the rules of the game in society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange whether political, social or economic.”*<sup>10</sup>

Guy Peters (2003) establece cuatro características principales para definir una institución, la más importante es que debe ser un rasgo estructural de la sociedad y de la forma de gobierno, es

---

<sup>10</sup> North, D. (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Pag. 3

decir que las instituciones trascienden a los individuos. En segundo lugar, las instituciones deben prevalecer en el tiempo, en este sentido las reglas que no perduren no llegarían a establecer una institución. En tercer lugar deben afectar al comportamiento individual, en otras palabras, para que se trate de una institución, las restricciones formales o informales deben existir. Por último entre los miembros pertenecientes a una determinada institución debe existir cierto sentido de valores compartidos.

En un sentido político, para la teoría neoinstitucionalista, las instituciones son las que condicionan el resultado político, son las que establecen las normas del juego y a ella se deben acoplar los actores que son parte del mismo. Las instituciones condicionan el comportamiento de los actores que están limitados a actuar dentro de un marco institucional determinado y establecen sus estrategias en base a las normas.

En cierta forma, el neoinstitucionalista pretende analizar el comportamiento sin descuidar el contexto institucional donde se desenvuelve, o bien, analizar a las instituciones sin olvidar que son producto de la invención humana. Es aquí donde emerge un conjunto amplio de enfoques conceptuales y teorías, que no siempre son coherentes entre sí, y que parten de supuestos diferentes acerca de qué es una institución, cómo se forman, cómo cambian, cómo se da la interacción individuos-instituciones y qué constituye una buena institución. Obviamente, las diferentes corrientes tienen alcances y límites muy diferentes.

### **5.2 Las corrientes dentro del neoinstitucionalismo**

Para el desarrollo de nuestra investigación nos centraremos en dos enfoques de la teoría neoinstitucional, sin embargo vale aclarar que son aún más las corrientes que conviven dentro de esta teoría y varía el número según la clasificación que le dan los diferentes autores. Los dos enfoques por los que nosotros optamos son una escuela del neoinstitucionalismo visto desde la *elección racional* y otra señalada como de *racionalidad limitada*.<sup>11</sup> Tomamos estas corrientes dada la importancia que asume la voluntad política de los actores para la conformación de las políticas públicas a nivel metropolitano.

---

<sup>11</sup> Vale aclarar que si bien intentaremos desarrollar un análisis de estos enfoques, la dimensión de nuestra investigación hace que no sea un desarrollo profundo y exhaustivo de los mismos.

### 5.2.a) *El enfoque de la elección racional*

Partiendo de una base política, podríamos afirmar que para el enfoque racionalista las instituciones regulan el juego político y los actores se desenvuelven dentro de él de acuerdo a las normativas tanto formales como informales. Sin embargo para esta rama, los actores no se encuentran “atados” al entramado institucional sino que hacen valer sus preferencias y estrategias para lograr los fines propuestos, según Zurbriggen en el juego político... *“existen individuos racionales que calculan beneficios y que interactúan con dos objetivos: primero, obtener la mayor satisfacción posible de sus intereses bajo las reglas social e históricamente establecidas; y segundo, influir sobre posibles modificaciones en estas reglas, de manera tal que las nuevas reglas le permitan un mayor beneficio”*<sup>12</sup> Las instituciones ofician por tanto como el equilibrio o las productoras de racionalidad colectiva en el contexto de las racionalidades individuales de los agentes, así los actores son absolutamente independientes y cuentan con toda la información necesaria para tomar decisiones óptimas. Estos crean, redefinen o debilitan las instituciones en base a sus comportamientos estratégicos.

Hasta ahora hemos desarrollado este enfoque como si fuese uno solo, pero dentro del institucionalismo de la elección racional se pueden encontrar diversas formas de entender el funcionamiento de las instituciones en la ciencia política. Por las dimensiones de nuestra investigación tomaremos al enfoque de la elección racional como uno solo, y marcaremos ciertas similitudes generales con las que cuentan las diversas corrientes, así, Peters establece tres similitudes:

*Un conjunto de supuestos comunes:* Todas las teorías de la elección racional dan por sentado que los individuos son los actores principales del proceso político y que actúan para maximizar sus beneficios. Las instituciones son entonces el conjunto de reglamentaciones que condicionan la conducta del actor pero los individuos reaccionan racionalmente ante las los “incentivos y restricciones” que establecen las reglas.

*Un conjunto de problemas comunes:* Un problema común de las instituciones para esta teoría es la coordinación y control de la burocracia pública. La teoría plantea la dificultad de que tanto las organizaciones como los burócratas individuales acaten las órdenes de los líderes políticos, se

---

<sup>12</sup> Zurbriggen, C. (2005). “Estado, empresarios redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales.. Pag. 22

vuelve necesario lograr un diseño institucional que logre la aceptación por parte de los miembros de los deseos de sus líderes.

*Una tabla rasa:* La corriente de la elección racional da por sentado que las instituciones parten de una tabla rasa, “los resultados del proceso de diseño están determinados por la índole de los incentivos y restricciones que se construyen dentro de las instituciones”<sup>13</sup>. Supone entonces que el pasado o el legado de una institución no tienen peso y un conjunto de nuevos incentivos pueden producir comportamientos muy diferentes en los individuos. Esta posición hace que la elección racional se aleje de los institucionalistas históricos que más adelante analizaremos su posición (Peter, 2003).

Uno de los referentes de esta teoría es Tsebelis, para éste autor el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima del comportamiento de los otros jugadores y del entramado institucional existente. Este autor define a las instituciones como “*the formal rules of a recurring political o social game. The rules are assumed to be formal in order to distinguish between institutions and norms or customs*”.<sup>14</sup>

Así, según este autor, las instituciones son el resultado del juego de los actores racionales y son endógenas, producto de las preferencias de los individuos. En el juego político, los actores cambian sus preferencias, estrategias o la estructura institucional, que transforma sus estrategias en resultados políticos (Zurbriggen, 2005).

### 5.2.c El enfoque del racionalismo limitado

Este enfoque trata de suavizar la postura de los racionalistas que creen en la “libertad” total de los actores en el juego político. Los seguidores del racionalismo limitado también creen en la posibilidad de los actores en hacer valer sus preferencias, sin embargo estos consideran que las elecciones racionales de los individuos son condicionadas por las instituciones.

A la hora de actuar en el proceso político no solo se toman en cuenta las elecciones racionales sino que también están influidos por ideologías, teorías o prácticas que en muchos casos provienen de los marcos institucionales en los que el individuo está inserto.

<sup>13</sup> Peters, G. (2003). “El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en la Ciencia Política” Pag. 76

<sup>14</sup> Tsebelis, 1990: citado en Zurbriggen, 2006, p. 23

Según North, las instituciones surgen en un contexto donde los individuos no cuentan con toda la información perfecta para intervenir en el juego político como plantea el enfoque racional, es así que las instituciones cumplen la función de ser una guía para la interacción humana ya que limitan la forma de actuar de los individuos y marcan las elecciones que van a tomar. (North, 1990).

Este autor plantea la existencia de dos tipos de instituciones, existe un tipo de *institución formal* a la que se la asocia con normas políticas, económicas, legales y contratos (como pueden ser la Constitución, las leyes, los reglamentos y los contratos privados). Dentro de las instituciones formales también se incluyen las organizaciones definidas como un grupo con un propósito en común, algunas de estas son los partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, etc.

Por otro lado existen *instituciones informales* que se asocian a los códigos y normas de conducta, en ellas están impresas los valores, las ideas y las percepciones de las personas que son parte de una institución. Las instituciones formales e informales se complementan para definir las elecciones tomadas y los resultados obtenidos en una sociedad (Zurbriggen, 2005).

Por último, North señala que la interacción humana no sólo está condicionada por las instituciones, las organizaciones cumplen un papel fundamental, *“la distinción entre instituciones y organizaciones es un supuesto conceptual básico. Las instituciones son órdenes abstractos. Las organizaciones son órdenes concretos, determinado por los individuos y los recursos que las integran, creada para la consecución de fines particulares y específicos. Organizaciones como partidos políticos, empresas, cámaras empresariales y burocracia pueden tener objetivos diferentes; algunos procuran obtener poder y, otras, el prestigio. Pero tienen en común el deseo de sobrevivir y beneficiarse dentro de un marco institucional dado. Ello quiere decir que querrán adquirir las clases de destrezas y conocimientos que les permitirán sobrevivir, y que también dedicarán sus esfuerzos a tratar de cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben”*.<sup>15</sup>

### **5.3 La cuestión metropolitana para el neoinstitucionalismo**

El neoinstitucionalismo centra los estudios metropolitanos en el rol político-institucional de los actores estatales, tanto gobiernos locales como actores que estén vinculados de alguna manera

<sup>15</sup> Zurbriggen, C. (2005). “Estado, empresarios redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales.. Pag. 27



a las cuestiones metropolitanas y que sean parte del Estado. El enfoque aborda el estudio metropolitano desde la centralidad político-institucional, la competencia por los recursos que son administrados por los organismos de gestión estatal hace que se genere una relación con actores de diferentes ámbitos, con diferentes intereses y que influyen de manera dispar a la hora de la decisión política.

Según Magri, *“el enfoque neoinstitucionalista, interpela fundamentalmente dos campos: el primero, sobre la necesidad de desarrollar las capacidades de gestión y promover la articulación entre las instituciones públicas y la sociedad civil (governabilidad y governance); el segundo recurso de la coordinación y la cooperación para una administración responsable y eficaz, capaz de desbloquear la inercia de parálisis o de alta sectorialidad en la producción de políticas, avanzando hacia contextos integrados en el marco del relacionamiento intergubernamental con una visión de planificación estratégica integral”*.<sup>16</sup>

Tomando en cuenta ésta definición es que nos centraremos en analizar estos dos campos, por un lado la gobernabilidad y governance; y por otro el relacionamiento intergubernamental (RIG).

### 5.3.a) Gobernabilidad y governance metropolitana.

Lo primero que debemos dejar en claro es la diferencia que existe entre ambos conceptos, para eso vamos a definir tanto gobernabilidad como *governance*. Antes vale aclarar que si bien ambos conceptos son distintos, esto no quita que no sean complementarios. En este sentido, son conceptos que no son excluyentes, pero tampoco debemos entenderlos como sinónimos.

Por un lado, la gobernabilidad refiere a las capacidades sobre las cuales se constituyen los gobiernos para gobernar, son las condiciones en que se gobierna. Para que exista una buena gobernabilidad deben existir condiciones institucionales que permitan un eficiente ejercicio del poder. Según Lefèvre *“la gobernabilidad es la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables”*.<sup>17</sup>

Por otro lado la *governance* refiere a *“a la coordinación y a la coherencia sustentable entre una amplia gama de actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Pero el eje central en esta nueva concepción es que las*

<sup>16</sup> Magri, A. (2003) “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto” pag 10

<sup>17</sup> Lefèvre, C. “Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas”, en Gobernar las Metrópolis, pag. 196

*instituciones no ejercen en forma monopólica la estructuración de la gobernabilidad*”.<sup>18</sup> En definitiva la *governance* asume una nueva forma de la acción de gobierno, dejando mayores espacios de participación a la sociedad civil.

Los conceptos de gobernabilidad y *governance* en el contexto metropolitano asumen tres dimensiones de análisis (Magri, 2003): a) en primer lugar se debe plantear la importancia que asumen las AMs en la configuración de las políticas públicas y en la relación gobierno-ciudadanía; b) tomando en cuenta la fragmentación metropolitana es necesario un proceso de transformación adecuada al contexto del marco institucional plural que se manifiesta en el territorio metropolitano, para esto es esencial redefinir los espacios y las competencias; c) por último, se debe pensar el tema de las AMs “*en clave de territorio de construcción social, en el sentido de sumar a las herencias de: “el territorio construido”, la variable social tomando en cuenta que el territorio metropolitano por sus características incorpora dimensiones sociales que interaccionan con las políticas*”.<sup>19</sup>

La corriente neoinstitucionalista indaga tanto en el relacionamiento público interinstitucional como en la *governance*, sin embargo esta investigación esta centrada en el análisis del primero de los campos. De todas formas no dejamos de reconocer la importancia que asume la *governance* para la gestión ambiental metropolitana, por eso dejamos abierta la posibilidad de que en un futuro podamos complementar nuestra investigación con esta dimensión de análisis.

### 5.3.b) Las relaciones intergubernamentales (RIG) en el Área Metropolitana

Cuando uno analiza las RIG a nivel metropolitano debe centrar su estudio en el relacionamiento entre los diferentes niveles de gobierno que influyen en la región (gobierno central, gobiernos regionales y/o municipales, agencias estatales). Para entender el funcionamiento de las RIG debemos tener en claro que existen diferentes mecanismos de relaciones y se manifiestan de manera disímil de acuerdo a la varios factores que influyen en su composición, por esta razón es que nos centraremos en definir ciertos patrones que nos permitan clasificarlas.

Las RIG necesitan ser estudiadas de acuerdo al diseño estatal en el que están insertas, ya que este diseño tiene una directa incidencia en la configuración de las mismas. Siguiendo a Cohen y

<sup>18</sup> Piñeiro, D.(2004) “El concepto de gobernanza en los conflictos ambientales0” en El Uruguay desde la Sociología III, pag, 243

<sup>19</sup> Magri, A. (2003) “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto” pag. 15

Peterson<sup>20</sup> podemos definir tres diseños estatales, que de acuerdo al grado de concentración y dispersión del poder para elaborar las políticas públicas, incidirán en delimitar el tipo de RIG.

El *monopolio institucional* supone una alta concentración de poder en los órganos centrales a la hora de la toma de decisiones políticas, dejando a los niveles de gobiernos locales con pocas posibilidades de incidir en las políticas públicas. El *monopolio institucional distribuido* refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas a los diferentes niveles de gobierno. El *pluralismo institucional* es el grado donde las relaciones se dan de manera más intensa, “*las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado.*”<sup>21</sup>

Tipo de Concentración	Grado de distribución del poder	Carácter de las RIG
Monopolio institucional	Áreas reservadas en exclusividad por el gobierno central o instituciones centralizadas	Bajo y vertical
Monopolio institucional distribuido	Áreas distribuidas como responsabilidad exclusiva de los gobiernos subnacionales	Alta, vertical y horizontal
Pluralismo institucional	Áreas en las que distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades	Alta, vertical y horizontal

Fuente: Magri, A.

Por otro lado, las RIG se pueden dar de manera *formal o informal*, Jordana define a las relaciones formales como “*los procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno*”<sup>22</sup> Se define a las RIG *informales* como aquellas que se dan por fuera de los marcos regulatorios específicos de relacionamiento, así en estas relaciones participan actores que no son parte del sector público pero que por diferentes motivos están interesados en la participación de las decisiones políticas.

La propia característica de las áreas metropolitanas exige que se formen canales de comunicación (formales o informales) entre los diferentes niveles de gobierno, esto hace que el subsistema metropolitano sea un entramado de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, el

<sup>20</sup> En Jordana, J. “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”

<sup>21</sup> Idem, pag. 26

<sup>22</sup> Idem, pag. 29

hecho de que todos los niveles tengan en mayor o menor medida capacidades de decidir hace que se genere un vínculo en donde predomina el conflicto y el aislamiento sobre otras formas de relacionamiento interinstitucional. Estas relaciones de conflicto generan una parálisis de las políticas o una ineficiencia a la hora de la decisión que afecta sobre todo al territorio y a su población (Magri, 2003). La solución pasa por equilibrar los intereses de los actores para lograr una coordinación que permita pensar en políticas eficaces a nivel metropolitano.

#### **6) CONSOLIDACIÓN VS. FRAGMENTACIÓN: El difícil camino hacia una buena gestión metropolitana**

Como venimos haciendo referencia a lo largo de la investigación, las AMs están compuestas por diferentes niveles de gobierno y por los actores de la sociedad civil. La consolidación de una buena gestión metropolitana está condicionada por la creación de buenos canales de relacionamiento entre los diferentes actores, se debe apostar a una coordinación en la gestión de las políticas públicas por parte de éstos.

Sin embargo, lograr este cometido no es tan sencillo, los vínculos económicos, sociales y políticos entre los diferentes territorios que conforman las AMs se caracterizan por una fragmentación que impide, en muchos casos, una gestión metropolitana eficiente. Magri afirma que *“la característica principal de las áreas metropolitanas es su fragmentación político – administrativa. La geografía metropolitana es un puzzle de unidades de gobiernos más o menos autónomos y de agencias estatales que administran y gestionan en un marco de recursos, capacidades de gestión y de incentivos políticos diferentes en tipo y magnitud. Este marco institucional supone un relacionamiento de competencias en el uso y la distribución de los recursos y en el incentivo que los actores manejan para potenciar las oportunidades de cada unidad territorial-política”*<sup>23</sup>

Ante esta realidad, muchas arenas políticas se vuelven confusas y ambiguas, los diferentes niveles de gobierno compiten entre sí por el control de los recursos y por el manejo de poder a la hora de la toma de decisiones, dado que no están correctamente definidas las competencias y el lugar que ocupa cada uno.

---

<sup>23</sup> Magri, A. (2003) “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto” pag. 9

Se vuelve necesario para superar esta fragmentación y lograr una buena gestión metropolitana, establecer capacidades político-institucionales que permitan dotar al AM de buena gobernabilidad. Es preciso elaborar políticas públicas adecuadas mediante las cuales se alcance una cohesión territorial (en términos políticos, económicos y sociales) que favorezca el desarrollo y el bienestar de la región.

Pero para alcanzarlo hay un factor determinante al que hay que atender: la voluntad política de los actores. El peso que tienen los actores para poder lograr una gestión eficiente en el AM es esencial, sobre todo deben forjar relaciones de cooperación y no de conflicto entre los mismos. Los liderazgos políticos en este sentido podrían ser una solución, el surgimiento de liderazgos políticos territoriales con capacidad de convocatoria y que cuente con instrumentos de legitimidad podría fomentar el desarrollo de políticas públicas coordinadas; *“tendría que aparecer un líder de nivel estatal o municipal que encare el tema metropolitano desde el punto de vista sectorial – Ministros- o Intendentes con poder de convocatoria y amplio respaldo político”*<sup>24</sup>. Generar un liderazgo es una tarea muy difícil, sobre todo por que la composición del las AMs cuenta con diferentes niveles de gobierno y lograr influir sobre todos éstos es una tarea prácticamente imposible.

Por esta razón, la viabilidad de este planteo es muy pobre, para encarar el tema metropolitano es necesario contar también con la voluntad del Gobierno Central, éste debe intervenir en la hechura de las políticas metropolitanas y brindar lugar a los integrantes de la sociedad civil para participar de las políticas.

Los actores deben tener conciencia de que la fuerte interdependencia que existe en términos económicos y sociales hace que sea posible obtener procesos innovadores de desarrollo mediante una eficiente planificación e implementación de las políticas públicas. Brindar servicios de forma conjunta en las AMs es una de las formas para superar la fragmentación, pero esto no solo exige esfuerzos de coordinación sino que también se debe entender que las formas de relación de los municipios entre sí y de estos con el gobierno central deben ir más allá de las competencias de cada uno. Los municipios deben tomar conciencia de que son socios con problemáticas interrelacionadas (Rojas, 2005).

La realidad muestra que no existen soluciones fáciles, ni tampoco únicas. Cada área metropolitana tiene que encontrar una fórmula que se ajuste a sus necesidades y al contexto legal e institucional en el que está inserta. La solución que se adopte será el resultado de un nivel de compromiso entre los actores (Cuadrado y Fernández, 2005).

---

<sup>24</sup> Magri, A. (2002) “Sectorialidad y parálisis en la coordinación de de objetivos interinstitucionales para la construcción de políticas públicas en el AMM”

## **7) LOS MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANA: supramunicipal e intermunicipal**

Las experiencias muestran que no existe un único modelo de gestión metropolitana, la organización y administración de las AMs es muy variada, existen casos que tienen algún nivel de coordinación en un ámbito superior de gobierno y existen otros en que no se da ningún tipo de coordinación.

Los gobiernos metropolitanos no son estáticos o inamovibles en el tiempo, al igual que cualquier forma de gobierno, estos pueden cambiar. Según Rodríguez y Oviedo, existen tres posibles cambios: *en el ámbito de la jurisdicción* (sobre todo por un posible crecimiento territorial del AM), *en el modelo de gestión metropolitana* y *en el modelo de gobierno* (Rodríguez y Oviedo, 2001).

Siguiendo a estos autores vamos a definir dos tipos de gobierno metropolitano: el supramunicipal y el intramunicipal. Estos dos grandes modelos tienden a ser extremos por lo que se pueden encontrar algunos casos en el que la realidad política, económica y social haga que no tiendan a encasillarse en uno u otro modelo, sin lugar a dudas deben existir una innumerable cantidad de ordenamientos intermedios mucho más complejos. Sin embargo, en este caso creemos que estos dos modelos nos servirán para poder entender el tipo de gestión que se lleva adelante en el área metropolitana de Montevideo.

### **7.1) El Modelo Supramunicipal**

El modelo supramunicipal es el tipo de gobierno que generalmente podemos definir como el gobierno metropolitano. Este modelo es el más logrado institucionalmente para gobernar las metrópolis, es un nivel de gobierno que se encuentra entre los gobiernos municipales y el gobierno central.

Podemos definir ciertas características que hacen de este modelo el tipo ideal de los gobiernos metropolitanos: a) sus autoridades son electas directamente lo que brinda una legitimidad política directa; b) tiene recursos propios principalmente obtenidos por su sistema fiscal, estos recursos hacen que podamos hablar de una autonomía financiera; c) sus competencias están determinadas y son diferentes a las de los otros niveles de gobierno; d) cuenta con los recursos humanos necesarios para poder cumplir esas competencias que se le encomiendan.

Este es el modelo más puro, es el modelo que podemos definir como el tipo ideal en el sentido weberiano.

7.2) El Modelo Intermunicipal

Este modelo carece de legitimidad directa, ya que depende de las autoridades miembros, *“implica la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que depende de las unidades de gobierno existentes (normalmente de las municipalidades) para su financiación y funcionamiento”*<sup>25</sup>

A diferencia del modelo supramunicipal, este modelo no cuenta con autonomía financiera y las funciones y competencias surgen principalmente de acuerdos entre municipios que deciden ceder a esta institución el ejercicio de poder en ciertos aspectos metropolitanos que consideren oportuno.

CARACTERÍSTICAS	MODELOS			
	SUPRAMUNICIPAL		INTRAMIUNICIPAL	
	<b>Dependiente del Gobierno Central</b>	<b>Autónomo</b>	<b>Autónomo vinculado con el Gobierno Central</b>	<b>Autónomo Fragmentado</b>
<b>Vínculos con otros ámbitos de poder</b>	Es parte del gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de su área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de su área.
<b>Legitimidad política</b>	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
<b>Recursos financieros</b>	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	
<b>Competencias</b>		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

<sup>25</sup> Lefèvre, C. (2005) “Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas” pag. 201

## **8) DOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL AMM: los residuos sólidos y los humedales del Río Santa Lucía**

Los problemas ambientales en el AMM son muchos y se manifiestan en diferente grado, para esta investigación nosotros optamos por analizar las políticas públicas ambientales en base a dos de estos casos que consideramos son fundamentales para entender la problemática ambiental.

### **8.1 Los residuos sólidos**

Uno de éstos problemas son los desechos de residuos sólidos, el aumento poblacional y una cultura de producción que prefiere lo desechable a lo reciclable hace que los volúmenes de residuos sean cada vez mayores transformándose en un problema para los actores que participan directamente en su manejo. La gestión de los residuos sólidos se ve afectada por la saturación o el término de la vida útil de los vertederos de los residuos y la falta del tratamiento adecuado de los residuos industriales y hospitalarios.

Las autoridades municipales cargan cada vez más con la compleja responsabilidad de la prestación de gestión de residuos urbanos y deben controlar también que esta prestación se realice observando la reglamentación ambiental que rige en el país (Ugalde, 2006). En Uruguay, una de las funciones principales de los gobiernos locales está en mantener y organizar la limpieza pública, que también comprende la infraestructura para la recolección y disposición final de los residuos.<sup>26</sup>

Ante esta realidad, es evidente que los residuos sólidos es un tema que debe encararse por medio de una acción conjunta de las tres intendencias y el gobierno nacional, con la activa participación de actores privados que se vean involucrados y de la propia sociedad.

En el AMM existe una diferencia muy importante entre la producción de residuos de los tres departamentos<sup>27</sup>, en este sentido el Departamento de Montevideo por ser el centro urbano principal tiene una cantidad muy superior de producción final de residuos<sup>28</sup>. De todas formas ha habido intentos de tomar esta cuestión desde una perspectiva metropolitana.

Así, se creó en el 2001 el Plan Director de Residuos Sólidos (PDRS) del AMM, la importancia de este programa radica justamente en que se basa en un acuerdo entre las tres

<sup>26</sup> Informe ambiental 2006, IMM. En [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

<sup>27</sup> Situación que se diferencia en otros casos como el de los Humedales de Santa Lucía y la cuenca del Arroyo Carrasco que la participación es más equitativa, incluso en el caso de los Humedales, Montevideo es el Depto. con menos hectáreas.

<sup>28</sup> Según datos de la IMM en su Informe Ambiental, el Servicio de Disposición Final de Residuos (SDFR) en el año 2006 recibió un total de 544885 toneladas.



intendencias del área metropolitana y el gobierno nacional. A pesar de lo positivo de este acuerdo surgieron desde el inicio del proyecto complicaciones en la forma de gestión de la política pública, no quedó claro qué unidad gubernamental conducía el proceso, y en consecuencia, qué papel asumían los actores. Este ejemplo deja en claro la ineficiencia de la gestión a nivel metropolitano, ya sea por temas políticos o institucionales, existe una falta de coordinación en las políticas públicas en el tema de los residuos sólidos. Más adelante ahondaremos sobre los intereses y capacidades de esta política pública particularmente metropolitana, que si bien es de vital trascendencia para el AMM, todavía no se ha logrado su implementación.

## **8.2 Los Humedales del Río Santa Lucía**

Otro de los problemas fundamentales del AMM en cuestión ambiental es el deterioro que sufren los HSL. Los humedales constituyen un ecosistema compartido por los departamentos de San José, Canelones y Montevideo que abarca un total de más de 20 mil hectáreas. La importancia de este ecosistema radica en que el Río Santa Lucía es la principal fuente de agua potable para la población de la región metropolitana. Constan de tres elementos principales que conforman su fisonomía: agua temporal o permanente, suelos característicos propios que los distingue de las tierras secas adyacentes y una vegetación adaptada a condiciones de humedad (plantas hidrófilas).

Este ecosistema es uno de los más productivos que existen en el país y lejos de ser tierras improductivas, cumplen funciones ecológicas de gran beneficio para el ser humano.<sup>29</sup> Desde el punto de vista ambiental global, el área es muy relevante por la diversidad de su naturaleza, que contribuye (entre otras cosas) a la reproducción de los recursos pesqueros de las aguas internacionales (Río de la Plata y Océano Atlántico) así como también a la conservación de diferentes tipos de aves migratorias, mamíferos e invertebrados que frecuentan los humedales de esta región del planeta.

Se han presentado ciertos problemas que acrecientan el deterioro de este ecosistema como los *“asentamientos irregulares, volcado de diferentes residuos, caza y robo de animales, extracción de arena y conchillas, tala del monte indígena y diversas actividades ilegales y de depredación.”*<sup>30</sup> Estos daños hacen que el ecosistema pierda cada vez más su valor productivo, los pescadores artesanales de la zona señalan que se vienen observando cambios en la salinidad costera que

<sup>29</sup> Es fundamental su repercusión para la eliminación de nitratos, la prevención de inundaciones y la habitación de la fauna silvestre (más del 60% del total de las especies de vertebrados registrados en el Uruguay)

<sup>30</sup> En: <http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/humedales.htm/>

repercuten negativamente en la fecha de desove. Por otro lado los contaminantes que son vertidos en el Río Santa Lucía y en la costa de Montevideo podrían haber alterado la distribución y abundancia de especies que sirven de alimento para los peces que habitan en la zona.

Situaciones departamentales:

Montevideo: En el departamento de Montevideo, de un total de 2500 hectáreas de humedales, aproximadamente 1000 hectáreas, lindantes con la ribera del río y su desembocadura con el Río de la Plata son de propiedad de la Intendencia Municipal de Montevideo y del Estado, conformando un humedal poco transformado.

Se pueden diferenciar varios pueblos y pequeñas ciudades dormitorio aledaños a estas 2500 hectáreas pertenecientes al departamento, contra el Río de la Plata se encuentran los pueblos de “Punta Espinillo” y “Melilla”; en su límite oeste, y en la ribera del Río Santa Lucía, “Santiago Vázquez” es la principal concentración de población urbana y grupo de interés local. Las principales fuentes de ingresos y empleos en estos pueblos lo constituyen la producción agrícola de hortofrutícola, los empleos urbanos en Montevideo, y un débil turismo local que aprovecha las oportunidades de la zona.

Canelones: En el departamento de Canelones hay un total de 8000 hectáreas que son parte del Humedal, varias localidades se identifican por tener actividades vinculadas al río y a los humedales particularmente, tales como “Las Brujas”, el “Parador Tajés”, “Aguas Corrientes” y la ciudad de “Santa Lucía”.

La mayoría de los espacios que forman parte del humedal se caracterizan por su carácter recreativo como pesca deportiva, paradores, restaurantes y algunos de estos sectores están regulados y administrados por el sector público aunque sin jerarquizar sus potenciales educativos, científicos y ecoturísticos. El gran problema de Canelones es su falta de control sobre la extracción y explotación de recursos naturales (monteadores, areneros, pajareros y cazadores) que crean degradación y depredación en la zona.

San José: “El Departamento de San José tiene una superficie de 4.996 km<sup>2</sup>, y una población de 100.000 habitantes, buena parte de los cuales, aproximadamente 32.000, se asientan en siete fraccionamientos relacionados en mayor o menos medida a la zona de humedales del Río Santa Lucía.

*Una tercera parte de la población del departamento, pues, tiene directa vinculación con el área, y demanda en forma cada vez más creciente, soluciones ambientales relacionadas con el humedal.”<sup>31</sup>*

El humedal está ocupado en su mayoría por áreas en las que se ejecuta fundamentalmente ganadería extensiva, así como algunos cultivos que en un futuro pueden apostar a convivir con la actividad ecoturística. También se observa en la zona una creciente actividad extractiva de arenas, estas areneras se han extendido, ocupando algunas de ellas áreas tanto del humedal, como de la zona de influencia costera, la Playa Penino, configurando actualmente una de las problemáticas más importantes para la comunidad local que ve con preocupación la reproducción de un sector industrial creciente dedicado a la extracción de arenas.

Al igual que la problemática de residuos, en los humedales también se han llevado y se están llevando adelante intentos de tomar la problemática como una cuestión metropolitana, quizá la política pública más relevante esté en la intención de las autoridades de las tres intendencias y de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), tomando al programa Agenda Metropolitana como espacio de coordinación, para declarar el área metropolitana de los HSL como área protegida, ingresando entonces al SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas). Todavía esta política está en tratativa y discusión a nivel del SNAP.

#### **9) LA INFLUENCIA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE MONTEVIDEO Y SU ÁREA METROPOLITANA**

El AMM está conformada por diferentes niveles de gobierno y agencias estatales, lo cual deriva en que sean muchos los actores que estén en el poder político y en la toma de decisiones. Como plantea el enfoque racionalista dentro del neoinstitucionalismo, los actores intentan hacer valer sus preferencias y tratan de alcanzar el mayor rédito posible para sus intereses, por tanto se van a mover de acuerdo a sus estrategias para obtener resultados políticos.

Este escenario genera situaciones de cooperación y de conflicto, dependiendo de los intereses de cada actor. Los actores van a lograr acuerdos y a mantener una postura activa de cooperación siempre que esa situación le sea favorable para sus propósitos, de lo contrario buscarán alternativas para alcanzar sus objetivos políticos, incluso buscando un relacionamiento basado en el conflicto entre actores.

<sup>31</sup> En: <http://www.montevideo.gub.uy/ambiente/humedales.htm/>

### ***9.1) Las elecciones y su influjo en el relacionamiento de los actores***

El sistema político uruguayo tiene en las elecciones nacionales y departamentales un aspecto que condiciona los intereses de todos los actores y que marca el tipo de relacionamiento que éstos van a formar en las diferentes arenas de políticas. Las elecciones determinan quienes van a tener acceso a las estructuras de poder representando tanto al gobierno nacional como a las Intendencias Departamentales. Y en este sentido el AMM es un escenario fundamental, aquí se centra más de la mitad del electorado del país lo que hace que la lucha por la obtención de la Intendencia de Montevideo, de Canelones y de San José se base en una fuerte competencia entre los partidos políticos.

Los resultados muestran que desde las elecciones de 1985 hasta las elecciones departamentales de 2005 el ámbito político-electoral en el AMM ha mutado constantemente, influenciados también por cambios sustanciales como el que diferencia en el tiempo las elecciones Municipales de las elecciones Nacionales<sup>32</sup>, en el año 2005 fue la segunda vez que las elecciones de los Intendentes y los Ediles departamentales se realizaron en forma separada de las elecciones nacionales. Este escenario modificó las estrategias de los actores locales respecto a la competencia electoral.

Por otro lado, podemos encontrar situaciones muy heterogéneas entre los departamentos, todos ellos han evidenciado un recorrido muy diferente en el escenario político-electoral. En las primeras elecciones, luego de la restauración democrática en 1985 y hasta 1990, el AMM estaba caracterizada por un dominio del Partido Colorado (PC) que había obtenido el gobierno nacional y las intendencias de Canelones y Montevideo.

Las elecciones de 1989 marcaron cambios muy importantes para la vida política en el Uruguay, por un lado el Partido Nacional (PN) no solo gana las elecciones en el Departamento de Canelones (un departamento que se caracterizó por ser gobierno del PC) sino que también obtiene el gobierno nacional. Por otro lado, el Frente Amplio (FA) obtiene la Intendencia de Montevideo, lo que marca la primera irrupción del FA en la administración departamental. Este escenario es trascendental para entender el relacionamiento de los actores en el AMM, ya que el FA es el partido que gobierna Montevideo y el gobierno nacional es dominado por el Partido Nacional. Se da por

---

<sup>32</sup> Este cambio es producto de la reforma constitucional de 1997, por más detalle ver “Constitución de la República” en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>

primera vez en el AMM una situación de cohabitación política entre los partidos tradicionales y el partido de izquierda, hecho que se va a repetir en las siguientes elecciones.

Luego de esta incursión del FA en la Intendencia de Montevideo, se va a dar (por los resultados arrojados en las elecciones de 1994 y 2000) una fragmentación política en el AMM durante dos períodos de gobierno, ya que los tres partidos con mayor relevancia (PC, FA, PN) van a obtener cada uno un gobierno departamental<sup>33</sup>. Esta cohabitación política en el AMM, está marcada por un relacionamiento de conflicto permanente, sobre todo entre los gobiernos de Montevideo y Canelones lo que imposibilita pensar políticas públicas ambientales desde una perspectiva integradora, “...durante mucho tiempo entre Canelones y Montevideo no existieron políticas de coordinación. Lo que llevaba que desde un lado hubiera intenciones y acciones de mejora para el cuidado medio ambiental y del otro no, o las había pero no eran las mismas entonces el esfuerzo era improductivo” (Entrevista a integrante del AM). Pero esta relación de conflicto no solo se dio entre los actores a nivel departamental, sino que también, entre el gobierno nacional y las autoridades del municipio capitalino no existió la capacidad de articulación necesaria para actuar de forma conjunta, “...anteriormente había ciertos acuerdos entre los tres departamentos para temas muy puntuales, pero sobre todo el gran problema pasaba por el difícil dialogo entre el gobierno departamental de Montevideo y el gobierno nacional. Un ejemplo ambiental lo representa el plan de saneamiento, que de ser financiado por el gobierno nacional casi en su totalidad pasó a ser financiado en su totalidad por el gobierno de Montevideo y eso marcaba una diferencia muy fuerte al trato que le daba el gobierno nacional en este período a Montevideo con respecto a las otras dos intendencias.” (Entrevista a jerarca de la IMC)

Esta situación va a tener un giro radical luego de las elecciones de 2005, donde el FA obtiene nuevamente el gobierno de Montevideo pero también gana en el Departamento de Canelones y en el gobierno nacional, mientras que el gobierno de San José es nuevamente del PN. Los resultados disparan un nuevo escenario, en donde luego de veinte años, el mismo partido obtiene el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional. Esto genera un cambio en el relacionamiento y en la voluntad política de los actores, “...ahora ha cambiado el relacionamiento entre Montevideo y Canelones, está cada vez más firme. El hecho de que tengan el mismo signo político lo favorece. Sin embargo hay que destacar que del lado de San José (Departamento con mucha tradición de gobierno blanca) en la medida que se plantearon las propuestas fueron accediendo de forma inmediata y hoy San

<sup>33</sup> El PC la Intendencia de Canelones, el FA la Intendencia de Montevideo y el PN la Intendencia de San José

*José participa en todas las acciones como Canelones y Montevideo” (Entrevista a jerarca de la IMM).*

### **9.2) Intereses compartidos y prioridad en la agenda**

Como mencionamos anteriormente, la cuestión ambiental es cada vez más un tema de preocupación a nivel mundial. La creciente degradación ambiental preocupa a la sociedad y esto se ve reflejado en la clase política que incrementan acciones en la gestión ambiental. En el AMM también los actores incorporan en la agenda el problema ambiental desde un enfoque metropolitano, *“Las políticas ambientales metropolitanas tienen una incidencia más alta, creo que Canelones y San José están cada vez más cerca de Montevideo porque la velocidad de traslado es más rápida, y cada vez más se expanden las ciudades “dormitorios”, así las cuestiones ambientales están ganando espacios mayor en las agendas de la clase política. Y muy lentamente se está entendiendo que se le tiene que dar una mirada metropolitana, pero todavía falta mucho” (Entrevista a jerarca de la IMSJ).*

Se da frecuentemente que los actores encuentren tiempos disímiles para hacer frente a un asunto determinado. En el AMM esta situación surge principalmente porque el efecto de los problemas no les llega a todos por igual en cantidad e intensidad, y un claro ejemplo es la cuestión de las políticas públicas ambientales. Los anteriores gobiernos nacionales y locales no tenían la misma prioridad en la agenda sobre las diferentes políticas ambientales y se llevaban adelante acciones concretas que sin el apoyo de todas las partes se volvían insuficientes. Hoy en día, la realidad metropolitana muestra que en ciertos aspectos ambientales la prioridad de los actores es la misma y esto lleva a que se tomen medidas conjuntas, *“yo creo que las trabas de la voluntad política pueden pasar sobre todo por diferentes órdenes de prioridades que se den y por diferentes tiempos en el tratamiento de la gestión ambiental. Y en ese sentido la voluntad política está cambiando en todos los gobiernos departamentales y también desde el gobierno central” (Entrevista a jerarca de la IMM).* Se está comenzando a priorizar un enfoque metropolitano en materia ambiental porque desde los gobiernos departamentales y desde el gobierno nacional se comparten, en cierta medida, los mismos intereses sobre la problemática. Sin embargo, los resultados muestran que si bien se ha avanzado todavía existe una fuerte sectorialización de las políticas.

## 10) EL MARCO INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

En el Uruguay, el marco institucional que regula las jurisdicciones y competencias de la gestión de políticas ambientales metropolitanas están divididas entre las potestades que tiene el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Si bien el art. 8 de la ley N° 17.283 le atribuye al Poder Ejecutivo la primacía institucional en materia de protección medioambiental<sup>34</sup>, no hay una opción excluyente por la centralización o la descentralización por lo que los Gobiernos Departamentales también cuentan con competencia en esta área.

Desde 1971 a 1990 la institucionalidad de la gestión ambiental es de un bajo grado de concentración, no existía un área específica en donde los problemas ambientales fueran tratados sino que existía una dispersión de atribuciones en distintos actores estatales<sup>35</sup>. Sin embargo, desde la década de los 90`se ha desarrollado una nueva normativa ambiental y se han creado espacios en donde tratar esta problemática.

Así, las políticas a nivel Nacional las establece el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>36</sup>, dependiendo directamente de esta Secretaría de Estado está la DINAMA. El organismo fue creado, al igual que el MVOTMA, en el año 1990 con la misión de *“lograr una adecuada protección del ambiente propiciando el desarrollo sostenible a través de la generación y aplicación de instrumentos orientados a una mejora de la calidad de vida de la población y la conservación y uso ambientalmente responsable de los ecosistemas, coordinando la gestión ambiental de las entidades públicas y articulando con los distintos actores sociales”*<sup>37</sup>. Dentro del MVOTMA, la DINAMA cumple el rol de unidad ejecutora de las políticas ambientales a nivel nacional y tiene como cometidos formular, ejecutar, supervisar y evaluar planes para medir el estado de los recursos ambientales: recursos hídricos, aire y ecosistemas incluyendo áreas naturales protegidas y zonas costeras.

<sup>34</sup> Este artículo atribuye al MVOTMA *“la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado”*

<sup>35</sup> En el año 1971 se crea por ley N° 14.053 el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente, este órgano trabajaba en conjunto con los diferentes actores públicos de acuerdo a la relación que los mismos tuvieran con el problema a tratar.

<sup>36</sup> El MVOTMA es creado en 1990 por la ley N° 16.112, en cuyo art. 1° establece que *“tendrá competencia sobre las materias indicadas”* y en el art. 2 especifica que *“El Poder Ejecutivo fijará las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente”*

<sup>37</sup> Disponible en [www.dinama.gub.uy](http://www.dinama.gub.uy), Misión de la DINAMA

Actores Públicos con competencia en el AMM

MVOTMA Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)	Es responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente, así como de proponer e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando la protección del medio ambiente con el desarrollo sostenible. Coordina en forma exclusiva la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general.
MVOTMA Comisión Técnica Asesora de Medioambiente (COTAMA)	Comisión integrada por delegados de organismos públicos y privados, entre los cuales se prevé específicamente la Universidad de la República y el Congreso Nacional de Intendentes Municipales. Es un ámbito de consulta, asesoramiento y coordinación, dada su amplia integración interinstitucional.
Ministerio de Salud Pública (MSP) División de Salud Ambiental Ley Orgánica (Ley N° 9.202, del 12 de enero de 1934) y Decreto N° 574/974, del 12 de julio de 1974 (artículo 10)	Le corresponde genéricamente lo concerniente a la salud, higiene y asistencia de la población, así como el conjunto de lineamientos internos o directrices técnicas para la gestión intrahospitalaria de los residuos infecciosos y patológicos.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) Decreto N° 680/977 del 6 de diciembre de 1977	Le corresponde, mediante la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS), la protección legal de los trabajadores en el empleo y en general de las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiente en que se desarrolla toda forma de trabajo.
Ministerio de Transporte y Obras Públicas Dirección Nacional de Vialidad	Controla el vaciado de desperdicios desde los transportes colectivos, cuya limpieza se prohíbe en lugares no autorizados.
Gobiernos departamentales (IMM, IMC, IMSJ) Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9.515, de 1935)	Son los encargados del control medioambiental a nivel de su territorio. Sus competencias en materia medioambiental y de higiene de los espacios públicos están previstas en la Ley Orgánica Municipal.

Fuente: Zurbrigen, 2007

A nivel de los gobiernos departamentales la regulación ambiental se realiza a través de múltiples normas, pero fundamentalmente se basa en la Ley Orgánica Municipal del año 1935. Si bien el concepto de medio ambiente no es contemplado directamente por la Ley, les atribuye responsabilidades a los Gobiernos Departamentales sobre esta área. En este sentido, la Ley Orgánica Municipal establece que los Gobiernos Departamentales debe: evitar inundaciones, incendios y derrumbes (art. 35 num. 17), determinar las zonas inaptas para la construcción de viviendas por su condición de inundables (art. 35, num. 17), prohibir la extracción de tierra, piedras y arena dentro del



límite que juzgue necesario (art. 35, num. 21. lit. a), disponer que se hagan plantaciones para destinadas a defender las tierras de la invasión de arenas (art. 35, num. 21. lit. b), sanear playas y defender las costas (art. 35, num. 21 lit. b), la desinfección del suelo, del aire y de las aguas (art. 35, num. 24 lit. b) y tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación de aguas (art. 35, num. 35 lit. c)<sup>38</sup>, entre otras funciones.

### **10.1) Los residuos sólidos: competencia departamental**

El tema de los residuos es una de las competencias fundamentales de los gobiernos departamentales en todo el país, son éstos los encargados de planificar y ejecutar las políticas públicas que permita a los ciudadanos locales vivir en una ciudad limpia y saludable.

Los Gobiernos Departamentales cumplen esta función de acuerdo a las potestades que le concede la Ley Orgánica Municipal: “*Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que le corresponde a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen en la materia...*”<sup>39</sup>.

Según lo que establece el marco normativo, los residuos sólidos una vez que son descartados por el generador pasa a manos municipales y son estos los que deben solucionar el problema. Los residuos sólidos se pueden clasificar de diversas formas, porque si bien los desechos domésticos y comerciales son los más visibles a los ojos de los ciudadanos éstos no son los más peligrosos para el medio ambiente y la salud. También los desechos médicos, industriales, agrícolas y de la construcción forman parte de las competencias departamentales y sobre este tipo de residuos los municipios tienen aún muchas carencias y falta de políticas. (Achard-Duarte-Keuyleian-Lissidini)

Si bien en nuestro país el tema de los residuos es órbita de los municipios, muchos de estos han confiado en la contratación de empresas privadas para la realización de dicha tarea, incluso también integrantes de varias ONGs participan activamente en la recolección. Un claro ejemplo es la contratación de la empresa SUR y la ONG Movimiento Tacurú en el ámbito montevideano, lo que deja en claro la posibilidad de articulación entre el sector privado y el sector público a nivel municipal. Sin embargo a nivel metropolitano no existe ninguna experiencia en este sentido.

<sup>38</sup> Por más información sobre las potestades de los Gobiernos Departamentales consultar: “Derecho Ambiental” de O. Mantero.

<sup>39</sup> En: Ley Orgánica Municipal, artículo 35, numeral 24.

### ***10.2) Los Humedales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas***

A nivel metropolitano, una de las políticas que se está llevando en forma conjunta entre los tres departamentos y que más adelante analizaremos en profundidad es la futura declaración del los HSL como área protegida. Dada la importancia que implica el SNAP para los humedales haremos un breve resumen de la normativa que regula el SNAP, entenderlo nos ayudará a analizar la problemática que plantea esta política pública metropolitana.

El SNAP fue creado en el año 2000 por la ley N° 17.234, los principales elementos que establece la ley son:

- La definición del Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>40</sup>
- La facultad al MVOTMA por medio de la DINAMA de “*la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas protegidas*”
- La creación de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, integrada por varios actores, tanto públicos como privados (delegados del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional de Intendentes, de la UDELAR, de ANEP, de las organizaciones representativas de los productores rurales y de las ONGs ambientalistas).
- La creación del Fondo Nacional de Áreas Protegidas destinado al financiamiento del SNAP por medio de Rentas Generales, tributos, endeudamientos internacionales, etc.

Si bien en los últimos años Uruguay ha avanzado en el marco normativo institucional para formar un sistema de áreas protegidas, aún existen ciertos aspectos que son incompletos o están insuficientemente desarrollados lo que dificulta aún una adecuada gestión de las áreas individuales y del sistema en conjunto, más adelante veremos que los Humedales representan un claro ejemplo en este sentido.

Pese a que en términos generales la ley 17.234 designa a la DINAMA como el organismo competente para la definición y gestión de las políticas en materia del SNAP, es fundamental remarcar que la administración de las áreas permanece en manos de diferentes organismos. Si bien la DINAMA es el órgano encargado de llevar a cabo el proceso político de las Áreas Protegidas, debe

---

<sup>40</sup> La ley define un Área Protegida como: *El conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aún cuando las mismas hubieran sido transformadas por el hombre.*

existir coordinación entre los diferentes organismos para que sea eficiente la política, sobre todo teniendo en cuenta de que un alto número de áreas son de propiedad privada (Canzani, 2005).

En el caso de los HSL debe existir una coordinación eficiente entre las intendencias que comprenden el AMM y la DINAMA, en este sentido, el relacionamiento interinstitucional está marcado por un proceso de coordinación por medio del Programa Agenda Metropolitana.

### **10.3) Las trabas jurídico-institucionales en las políticas ambientales del AMM**

El gran problema que se plantea en relación al marco institucional es la superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, esto repercute negativamente a la hora de pensar en políticas metropolitanas conjuntas. En ciertos aspectos, las normativas suelen ser confusas o ambiguas y así se generan desconciertos en el desarrollo de las diferentes políticas ambientales. Muchas de estas trabas están marcadas por la antigua Ley orgánica Nacional de 1935, ya que es una norma que queda por fuera de la realidad del país y de las relaciones intergubernamentales existentes, uno de los entrevistados plantea que *“para resolver los aspectos de gestión ambiental nos apoyamos en la Ley Orgánica Municipal pero muchas veces por la antigüedad de la ley tiene grandes vacíos. El paraguas de la ley orgánica es muy grande, es tan grande que puedes meter cualquier cosa pero a la vez es muy difuso muchas veces.”* (Entrevista a jerarca de la IMSJ)

La diferencia entre las competencias entre los niveles de gobierno nacional y departamental en el Uruguay tiene algunas dificultades, principalmente para los últimos quienes cuentan con muy poca capacidad para definir políticas claves en su territorio. Los entrevistados manifiestan que a la hora de implementar políticas ambientales muchas veces los actores locales no son los precursores de las acciones, sino que la DINAMA es la impulsora de políticas y las Intendencias actúan en consecuencia<sup>41</sup>. Este desajuste entre las competencias de los organismos deriva en una ineficiencia de las políticas ya que los gobiernos departamentales no pueden dar respuesta rápida los problemas ambientales en sus localidades. Por su parte, esto hace que también se puedan generar bloqueos de la DINAMA a los gobiernos departamentales que paralicen el desarrollo de políticas a nivel metropolitano.

---

<sup>41</sup> En este sentido Espinoza manifiesta que: *El vínculo con Intendencias se produce a través de comunicarle los proyectos, invitarles a las audiencias públicas, y enviarles las comunicaciones. En el futuro, se espera que exista mayor involucramiento.* En: Espinoza, G (2006) “Análisis del marco institucional y propuestas para el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en el Uruguay”. Informe de consultoría para el BID. Montevideo.

Otro problema fundamental característico del marco institucional uruguayo es no reconocer al ámbito metropolitano como tal, lo que dificulta generar políticas ambientales en este sentido. Esto hace que la segmentación entre lo nacional/departamental y lo departamental/local sea muy negativa a la hora de pensar en una coordinación intergubernamental, cada organismo se ocupa de sus competencias y no está establecida la necesidad de constituir políticas de forma conjunta.

Un último problema del marco institucional regulador de las políticas ambientales, radica en que no existen mecanismos claros para dirimir conflictos entre municipios sobre gestión de recursos ambientales compartidos o por contaminación o impactos más allá de las fronteras de cada departamento.

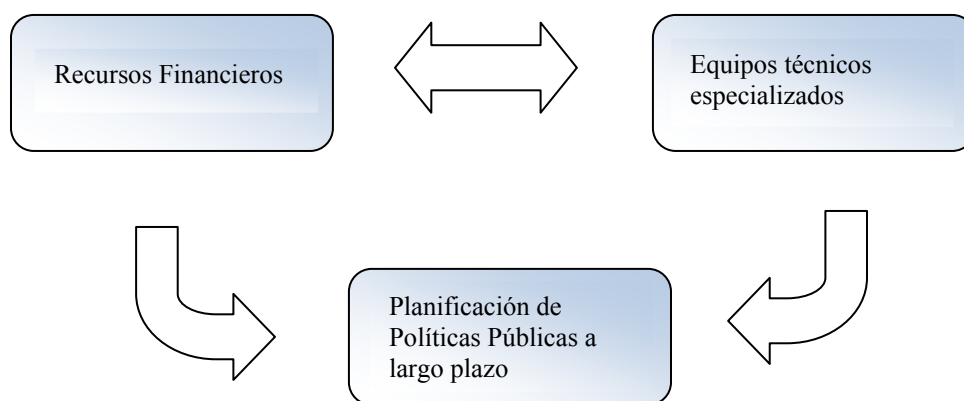
Se vuelve fundamental para superar estas trabas crear espacios de relacionamiento en los cuales participen todos los actores, así también lo manifiestan los entrevistados “...la única forma de resolverlo es generando todos los ámbitos posibles de coordinación para trabajar de forma articulada, un ejemplo concreto es agenda metropolitana. Es muy difícil poder analizar las competencias y los roles de cada actor por que las normas que las regulan no son las adecuadas, debemos entender que hay ciertas cuestiones que tienen que tratarse como temas de la región metropolitana sobre cualquier competencia de un actor en particular” (Entrevista a jerarca de la IMC).

## **11) LOS RECURSOS Y LAS CAPACIDADES TÉCNICAS EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

A lo largo del trabajo hemos planteado la importancia que imprimen las políticas ambientales a nivel metropolitano, y como las mismas están condicionadas por varios factores que son determinantes para su implementación. Uno de éstos son los recursos financieros y las capacidades técnicas con que cuentan los gobiernos departamentales y el gobierno nacional.

Los gobiernos departamentales en el Uruguay dependen económicamente, en gran medida, de los subsidios y de los endeudamientos con el gobierno nacional y los Entes Autónomos (UTE, ANTEL, OSE) y también, por supuesto, de sus propios recursos. Generalmente esta situación radica en que las Intendencias han tenido históricamente problemas para conformar equipos técnicos que faciliten una gestión más eficiente de los recursos mismos y de las políticas (Milanesi, 2007). La falta de equipos es un problema fundamental porque impide pensar estrategias de planificación y políticas de largo plazo, lo que hace que siempre se ataquen los problemas ambientales “corriendo desde atrás” una realidad ya instalada.

Esta ausencia de equipos técnicos se genera, entre otras razones, porque las Intendencias no tienen capacidad para retener recursos especializados, *“los técnicos no solo pueden trabajar en el ámbito público, faltan técnicos porque todos son par-time. Todos necesitamos, ya sea por una cuestión económica o por una cuestión de prestigio, trabajar en el ámbito privado”* (Entrevista a jerarca de IMM). No contar con personal calificado a la hora de la toma de decisiones hace que, por lo general, las medidas que se llevan adelante se basen en la experiencia de quienes fijan las políticas y no a raíz de una investigación o un informe exhaustivo sobre la problemática.



Otro de los problemas radica en la falta de una visión integradora de recursos tanto humanos como financieros, en este sentido se ha avanzado con la instalación del Programa Agenda Metropolitana, sin embargo todavía en materia ambiental existe aún una sectorialización de los recursos, *“en algunos aspectos los recursos han sido integradores, pero en algunos otros sigue siendo dividida, yo visualizo que los recursos todavía están muy fragmentados porque no tenemos claro todavía que podemos hacer cosas bajo un determinado marco conjunto”* (Entrevista a jerarca de la IMSJ). Si en el AMM se pudiera lograr una mirada integradora de los recursos en materia ambiental, seguramente la gestión de los mismos sería mucho más eficiente, sobre todo si se piensa en la pérdida inútil de recursos financieros por no contar con un equipo técnico adecuado a la realidad metropolitana. Fortalecer esta gestión integral de los recursos financieros y de las capacidades técnicas se transforma en uno de los desafíos para la construcción institucional metropolitana (Zurbriggen, 2007).

### ***11.1) La heterogeneidad del AMM en la gestión de recursos y de capacidades técnicas***

Las diferencias en las capacidades técnicas y los recursos financieros de los gobiernos departamentales que conforman el AMM se vuelve un problema para pensar políticas ambientales a nivel metropolitano. En el tratamiento de problemas ambientales, por su importancia y por la capacidad de gestión que tiene, la Intendencia de Montevideo ha marcado un contraste sustancial en comparación con los otros dos departamentos. *“Montevideo hace años que ha destinado un personal que esté afectado a las políticas ambientales, pero a Canelones y a San José todavía les falta un desarrollo importante en este sentido” (Entrevista jerarca de IMM).*

La diferencia de capacidades entre Montevideo y las otras dos Intendencias marca que en cuestiones ambientales a nivel metropolitano la agenda sea condicionada por los intereses de Montevideo, dejando en un segundo plano las preocupaciones de los otros actores. Montevideo es el impulsor de las políticas ambientales a nivel metropolitano, por ejemplo en el caso de los HSL, la IMM viene trabajando desde el año 1998 con recursos especializados y desde este sector surge la intención de darle una perspectiva metropolitana. En el caso de los residuos también pasa algo similar, el PRSD surge porque quien requiere una solución urgente es Montevideo y para buscarla apunta al área metropolitana por dos razones; por un lado el financiamiento internacional exige que se le dé un enfoque metropolitano y en segundo lugar por una cuestión locativa, Montevideo no tiene lugar físico para absorber todos los residuos, la estructura geológica de Montevideo no lo permite.

Si bien Montevideo tiene una diferencia significativa en relación a los otros departamentos, Canelones evidencia un desarrollo, sobre todo en los últimos años, que favorece al escenario metropolitano.<sup>42</sup> Por ejemplo, si hablamos de recursos humanos calificados, cuenta con un equipo técnico de 8 profesionales (un técnico ambientalista, cinco profesionales en el área de gestión de la dirección y dos expertos agrarios),<sup>43</sup> en este sentido uno de los entrevistados manifiesta que *“...en Canelones cuando asumí el FA nos encontramos con un panorama muy complicado, con muchos funcionarios en tareas operativas pero técnicos capacitados para dar respuesta a una gestión ambiental moderna y transformadora muy pocos. Hoy nosotros hemos logrado armar un equipo técnico joven con muchas ganas de trabajar, y en cada tema tenemos dos o tres técnicos abocados a*

<sup>42</sup> En materia ambiental, la IMC destino un presupuesto operativo y de funcionamiento para el año 2006 de : US\$ 6.717.417 y el presupuesto de inversión para el quinquenio es de: US\$ 9.458.333

<sup>43</sup> Espinoza, G (2006) “Análisis del marco institucional y propuestas para el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en el Uruguay”. Pág. 34.

*ellos. Eso nos permite tomar los temas y analizarlos con las demás gobiernos departamentales o con el gobierno nacional. Si bien todavía no tenemos todos los recursos humanos capacitados que quisiéramos, vamos en buen camino es ese sentido” (Entrevista a jerarca de la IMC).*

Sin embargo, San José todavía tiene carencias tanto en los recursos financieros como en los humanos, por ejemplo, solo cuenta con dos unidades ejecutoras de políticas ambientales (Oficina de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Departamento de Higiene), un número menor que las otras dos Intendencias.<sup>44</sup> En relación a la conformación de un equipo técnico especializado en materia ambiental, San José también está atrás de las otras dos Intendencias: *“cuesta en la medida que hay mucha diversificación de los temas y pocos recursos humanos para trabajar en éstos, no hay cabeza exclusiva en materia ambiental y en eso nos llevan una diferencia importante Canelones y Montevideo” (Entrevista a jerarca de la IMSJ).*

## **12) CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA GENERAR RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL AMM**

Como mencionamos anteriormente, la solución a los problemas metropolitanos pasa por encontrar canales de comunicación entre los actores. Y es particularmente importante en la problemática ambiental donde resalta la necesidad de coordinar aspectos; ya que si hay un tema que no respeta fronteras territoriales y administrativas es éste.

El AMM tiene cuatro actores fundamentales en materia ambiental, las tres Intendencias (IMM, IMC, IMSJ) y el MVOTMA quien ejecuta sus políticas a través de la DINAMA, por tanto, es fundamental que los espacios de coordinación cuenten con su participación. Si bien estos son los actores principales, existen en el sector público otros organismos que forman parte de las RIG, como la UDELAR (por medio de la Facultad de Ciencias e Ingeniería) y ANEP (vinculada a la educación ambiental). Por su parte, si bien no es propósito de esta investigación, no debemos olvidar que también del sector privado el AMM cuenta con la intervención de diferentes ONGs<sup>45</sup> vinculadas a cuestiones ambientales, estas son imprescindibles para la implementación de políticas por el apoyo que brindan en materia de recursos humanos, que como marcamos, es un déficit de los organismos públicos. También los organismos internacionales (PNUD, BID, BM) son actores privados excluyentes, ya que la gran mayoría de las políticas ambientales que se implementan a nivel metropolitano dependen del financiamiento de estos.

<sup>44</sup> Por mayor información sobre unidades y departamentos medioambientales en las tres Intendencias ver anexos.

<sup>45</sup> Sobre todo por medio de la participación de la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas

Así, podemos ver una combinación muy variada de actores que hacen a la composición del AMM en materia ambiental, en consecuencia, la toma de decisiones esta fraccionada en diferentes niveles de gobierno, pero también es muy importante la voluntad de los actores privados que financian los proyectos que se llevan adelante. A la hora de pensar en posibles RIG de acuerdo a esta realidad metropolitana, debemos tomar en cuenta los intereses de todos los actores y la alta dispersión de poder existente.

Intentaremos analizar ahora el funcionamiento y el tipo de gestión metropolitana de los principales espacios de coordinación establecidos en materia ambiental en el AMM, los tres espacios son: el Programa Agenda Metropolitana, el Plenario Interjuntas y la Comisión Asesora de los Humedales del Río Santa Lucía.

### ***12.1) Programa Agenda Metropolitana***

El Programa Agenda Metropolitana surge en el año 2005 por iniciativa del Poder Ejecutivo y de los Intendentes de los Departamentos que conforman el AMM. Podemos definirlo como un acuerdo político entre los tres Intendentes con el fin de tomar desde una perspectiva intersectorial toda aquella temática que traspase las barreras territoriales de un gobierno, y este involucrada con las cuestiones que afectan a los gobiernos adyacentes, desde un punto de vista territorial pero también administrativo y en funciones de gobierno. *”Su estrategia principal es facilitar la conectividad interinstitucional y socio-institucional, propiciando el fomento a la producción y el intercambio en términos competitivos, gestionando de manera integrada y sustentable los recursos de Área Metropolitana, a través de la investigación, el diagnóstico, la coordinación y la realización de acciones. Crea ámbitos de intercambio con la comunidad, destacándose especialmente los procesos de fortalecimiento de la descentralización y sus órganos de representación, e impulsando instancias institucionales de resolución de conflictos”*.<sup>46</sup>

En una primera etapa se contó con el apoyo económico del PNUD, de la OPP y de las tres Intendencias, este financiamiento se extendió hasta diciembre de 2007. Desde comienzos del año 2008 se inicia un nuevo proceso apoyado por las tres Intendencias, OPP y si bien sigue administrado por el PNUD los recursos financieros surgen del BID; este programa de financiamiento se extenderá por dos años más.

<sup>46</sup> Disponible en: [www.presidencia.gub.uy/metropolitana](http://www.presidencia.gub.uy/metropolitana)



El PAM está conformado por dos órganos, un primer órgano cuenta con la participación de los tres Intendentes, siendo éste el ámbito ejecutivo de decisiones sobre temas de agenda y relacionamiento intergubernamental. Por otro se conformó un Equipo de Coordinación, que está compuesto por un coordinador de cada departamento y por un coordinador general, cada uno de éstos tiene un carácter de representación política porque son designados directamente por los Intendentes y el coordinador general es elegido por un acuerdo entre los tres Intendentes. Eventualmente y dependiendo del tema a tratar se cuenta también con la participación de Ministros de Estado y Presidentes de Entes y Empresas estatales y de OPP, también desde la sociedad civil se cuenta con el apoyo de diferentes ONGs y empresas privadas.

#### *12.1.a) Agenda Metropolitana y la cuestión ambiental*

El programa tiene una agenda abierta, pero el tema ambiental es uno de los asuntos relevantes. Se ha trabajado sobre estas cuestiones desde un comienzo del programa, así, se pueden destacar tres temas excluyentes en la materia:

a) Se están llevando a cabo acciones para gestionar un plan integral de la Cuenca del Arroyo Carrasco que componen los arroyos Manga, Toledo, Carrasco y las cañadas de Chacarita y Canteras, con el propósito de favorecer la inclusión social, estimular el desarrollo productivo, mejorar la calidad ambiental y coordinar acciones de recuperación y conservación de las áreas más significativas. En la cuenca del Arroyo habita más del 10% del total de la población por lo que los aspectos territoriales y ambientales son fundamentales.

b) De acuerdo a la experiencia del Grupo Ambiental de Montevideo (GAM), en el marco de agenda metropolitana se crea el Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAAM). Este es un ámbito de coordinación y asesoramiento tendiente a facilitar la información, educación y seguimiento de la gestión ambiental de la región. El convenio ya está constituido y se empezaría a trabajar desde este año con la participación de las tres Intendencias, del MVOTMA pero también de la UDELAR, de las Juntas Departamentales y de varias ONGs de los tres departamentos. Pensando en el alto número de actores que participan, uno de los probables problemas que pueden surgir de este acuerdo puede estar en la falta de coordinación que exista entre todas las organizaciones.

c) En el año 2006 se acordó el ya mencionado proceso de integración de los Humedales al SNAP con todo un asunto de discusión e implementación de acciones que hoy lleva dos años.

### *12.1.b) Debilidades y fortalezas de Agenda Metropolitana como modelo de gestión*

El PAM por su propia composición de acuerdo político cuenta con ciertas debilidades que dificultan su accionar, aunque también el programa tiene fortalezas que hacen al funcionamiento en conjunto de los actores del AMM. Dentro de las debilidades más importantes podemos resaltar que surge como un acuerdo político y queda por fuera de los marcos institucionales formales, por tanto, si bien tiene una supra institucionalidad con monopolio de iniciativa en materia de decisiones e implementación, depende de la voluntad política de los actores que la componen, “*el programa es negocio cuando facilita el proceso de implementación de políticas públicas, cuando ayuda a la toma de decisiones de los jerarcas institucionales. En la medida que se sienta por parte del algún jerarca que no es necesario o que choca con sus intereses el programa no va a existir más*” (Entrevista a jerarca de AM).

Otro de los problemas está en la falta de generar recursos propios, el programa depende del financiamiento de organismos internacionales lo que acota la duración del PAM al período que estos establezcan. Es así que, tanto la voluntad política como la financiación del programa comprometen la posibilidad de pensar, a través del PAM, en una planificación estratégica integral de largo plazo, ya que ambos factores delimitan su período de funcionamiento.

Sin embargo Agenda Metropolitana tiene también ciertas características que hacen a su funcionamiento que permiten flexibilidad en el relacionamiento. El hecho de que no forme parte de las estructuras de gobierno formales les da a los integrantes soltura y libertad de acción a la hora de plantear los temas de la agenda, el Programa funciona con una autonomía que permite que los temas lleguen a conveniencia y necesidad de los actores y de las demandas sociales, lo que hace ágil y diversificada la implementación de políticas.

Si tomamos los modelos de Rodríguez y Oviedo (2001), el PAM es un modelo de gestión metropolitano *intramunicipal* y además *autónomo vinculado con el Gobierno Central* ya que AM carece de legitimidad directa y depende de los organismos que la componen.

Siguiendo con las características del modelo *intramunicipal*, en el Programa participan todos los municipios del área metropolitana, así también, los integrantes son elegidos indirectamente por los Intendentes de cada Departamento. El hecho de que la dependencia financiera no sea solo de los municipios y del gobierno central sino que también cuente con el apoyo de organismos internacionales, hace que no tenga capacidad de lograr una autonomía financiera que le de posibilidades de prolongarse en el tiempo. El siguiente cuadro ilustra la asociación entre las

dimensiones planteadas por Rodríguez y Oviedo y el funcionamiento y estructura de Agenda Metropolitana.

CARACTERISTICAS	MODELOS
	INTRAMUNICIPAL
	<b>Autónomo vinculado con el Gobierno Central</b>
<b>Vínculo con otros ámbitos de poder</b>	Espacio de coordinación y asociación entre los tres municipios y el Gobierno Central.
<b>Legitimidad política</b>	Integrado por cuatro miembros, uno por cada Departamento que es designado por el Intendente de su Departamento y un coordinador general designado en acuerdo entre los tres Intendentes.
<b>Recursos financieros</b>	Depende del financiamiento de organismos internacionales (PNUD, BID) y también se destinan recursos desde las tres Intendencias y desde el Gob. Central a través de la OPP
<b>Competencias</b>	Los temas entran libremente a la agenda según conveniencia y necesidad de los actores y de las demandas sociales.

Fuente: Elaboración propia

El Programa Agenda Metropolitana está en un proceso de desarrollo que necesita tiempo para hacerse un lugar y consolidarse en el sistema político uruguayo, este es el espacio más relevante que se ha creado a nivel del AMM, que si bien cuenta ciertas debilidades que comprometen su accionar demuestra la intención de profundizar sobre los aspectos metropolitanos por parte de los actores públicos.

### **12.2) La Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía**

El hecho que los Humedales sean un ecosistema compartido por los tres departamentos que componen el AMM muestra la necesidad de que se lleven adelante políticas conjuntas entre los actores, ya que si se sectorializan, éstas no son eficientes. Cuando nos referimos a la eficiencia de las políticas, hablamos de la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados, y en este sentido, si las políticas son llevadas adelante solo en un sector específico de todo el ecosistema que comprende a los Humedales y además sin la participación de todos los agentes gubernamentales los resultados no serán los esperados en relación a los recursos utilizados, los gastos son mayores si se particulariza la gestión y no se logra una gestión integral. Por tanto, la coordinación y los espacios específicos de relacionamiento son fundamentales para la conservación de los Humedales del Rio Santa Lucía, sin embargo éstos han sido escasos hasta el momento, el único espacio fue la Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía (CADHSL).

La comisión surge en el año 1998 como iniciativa de la Intendencia de Montevideo, sus cometidos fundamentales pasaban por el cuidado y mejoramiento de los Humedales por su valor como ecosistema. Se basaron en trabajos de educación ambiental con la población de la zona y tomaron medidas de prevención, como la creación de un equipo de guarda parques que trabaja en la zona.

En una primera instancia la Comisión estuvo integrada únicamente por representantes de diferentes sectores de la IMM, luego se suman algunos representantes de las otras dos Intendencias, la UDELAR y de la DINAMA formando un equipo intersectorial. Sin embargo este espacio contaba con debilidades muy fuertes que hacían ineficiente su labor. Al igual que el PAM, la Comisión surge como un acuerdo político por lo que no forma parte de la estructura institucional de gobierno, lo que repercutía en la participación de los actores, *“no era regular la asistencia a las reuniones, muchas veces de los otros departamentos los representantes no asistían. Era muy difícil nuclear a todas las partes”* (Entrevista a jerarca de la IMM). Esto demuestra la fragilidad de la CADHSL como espacio de coordinación metropolitana y deja en claro la importancia que asumen las estructuras formales para domesticar a los actores, la inexistencia de estas estructuras derivaron en la ineficacia de este espacio, ya que se propuso como meta lograr una verdadera coordinación intergubernamental a nivel metropolitano y los resultados demuestran lo contrario.

Otra debilidad está en los recursos financieros, éstos surgieron de organismos internacionales, en este caso el PNUD, que condicionaron la duración de la Comisión. Una última debilidad está marcada por el escenario político existente en ese momento, la Comisión se gestó en medio de una fragmentación política que estaba basada en relaciones de conflicto entre los actores, como mencionamos anteriormente, estas relaciones fueron muy negativas para la gestión metropolitana y en consecuencia para la Comisión.

Si nos centramos nuevamente en los modelos planteados por Rodríguez y Oviedo, este es un modelo de gestión *intramunicipal* pero a su vez *autónomo-fragmentado* porque si bien en su composición final la CADHSL cuenta con la cooperación de las tres intendencias y del gobierno nacional a través de la DIANAMA, los hechos demostraron que no fue así, la participación fue fragmentada y solo algunos organismos participaron activamente. El siguiente cuadro demuestra esta asociación:

CARACTERÍSTICAS	MODELOS
	INTRAMUNICIPAL
	<b>Autónomo fragmentado</b>
<b>Vínculo con otros ámbitos de poder</b>	Integrado por las tres Intendencias, la DINAMA y la UDELAR, sin embargo la realidad muestra que la participación fue fragmentada.
<b>Legitimidad política</b>	Los miembros de la Comisión son designados por los Intendentes y por la DINAMA.
<b>Recursos financieros</b>	Depende del financiamiento de organismos internacionales (PNUD)
<b>Competencias</b>	Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los integrantes de la Comisión.

Fuente: Elaboración propia

### 12.3) El Plenario Interjuntas

La estructura de los gobiernos departamentales está compuesta básicamente por dos grandes órganos. Un órgano ejecutivo, en donde la autoridad mayor es el Intendente y un órgano legislativo integrado por 31 ediles elegidos por voto ciudadano, denominado Junta Departamental (JD).

El Plenario Interjuntas es un espacio creado por las Juntas Departamentales en 1985 con la finalidad de tratar ciertas cuestiones que afectaran a todos los departamentos del AMM<sup>47</sup>, se dividió en áreas de trabajo y los departamentos eligieron representantes de sus Juntas para cada una de estas. Así, se formaron cuatro sub-comisiones de trabajo: sub-comisión de transporte y tránsito, sub-comisión de Agro y Mercado, sub-comisión de Turismo y Cultura y una sub-comisión de Vivienda y Medio Ambiente.

En cuestiones ambientales el Plenario ha trabajado sobre todo abocado al cuidado de arroyos y cuencas que forman parte del AMM, apostando al control sobre los efluentes de las industrias y a la educación de los residentes en las zonas aledañas. Particularmente, las resoluciones del Plenario tratan sobre el cuidado de la cuenca del Río Santa Lucía y del Arroyo Carrasco. Una de las acciones que creemos ha sido realmente integradora y con alcance metropolitano fue la propuesta de la creación de un ente regulador de la cuenca del Río Santa Lucía: *“A los Intendentes de los Departamentos de Canelones, Florida, Montevideo y San José, dar los pasos necesarios para la creación de una Agencia de Cuenca del Río Santa Lucía con las características e integración anteriormente expuestas. Dicho Organismo deberá contar con la suficiente autonomía y respaldo político que den sustento a la creación de un Ente de tipo paraestatal, con capacidad de gobierno regional y*

<sup>47</sup> El Plenario Interjuntas estaba integrado por ediles de Montevideo, San José, Canelones y también de Florida.

*sustentable económicamente.*”<sup>48</sup> Finalmente, esta propuesta no fue implementada por parte de los Intendentes, lo que muestra la poca influencia del Plenario en la toma de decisiones, pero también la debilidad que un órgano formal como la Junta Departamental tiene en el sistema político regional.

Si bien el Plenario ha trabajado en diferentes cuestiones, los resultados de su labor son escasos. Su propia fisonomía limita sus capacidades de acción, es un órgano consultivo que eleva propuestas a las diferentes JDs o a los Intendentes, las cuales deben ser homologadas por los mismos para poder ser incorporadas en alguna decisión relevante para el AMM.

### **13) POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN EL AMM: el Plan Director de Residuos Sólidos y los Humedales como Área Protegida**

#### **13.1) El Plan Director de Residuos Sólidos**

El PDRS surge como un acuerdo entre las tres Intendencias y el gobierno nacional (por medio de la DINAMA y de la OPP-DIPRODE), buscando la solución a uno de los principales problemas ambientales del AMM, a su vez cuenta con la financiación internacional del BID (Banco Interamericano de Desarrollo). El programa está orientado a cubrir todas las etapas que implica el tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta la disposición final, como también atender a los factores económicos, sociales y legales que comprenden los residuos. Por otro lado, con la implementación del PDRS se busca atender no solo a los residuos sólidos domésticos y comerciales, sino que también a los desechos médicos, industriales, agrícolas y de la construcción, un grave problema para la salud de los habitantes del AMM que no ha tenido el debido cuidado por ninguno de los Departamentos.

La realidad muestra que hasta ahora no se ha avanzado demasiado en la implementación de esta política y en este momento se encuentra, según los entrevistados, en un proceso de transición. En este sentido, se ha firmado un nuevo acuerdo entre el BID y las tres intendencias en donde se decidió que cada uno de los tres departamentos cuente, en materia de disposición final de residuos, con un único relleno sanitario para los residuos de cada departamento, y el sitio de disposición de residuos industriales y hospitalarios se va a instalar en Montevideo hasta que se retomen las investigaciones para encortar una infraestructura común del AM.

<sup>48</sup> Parte del Informe emanado de los diferentes sub-grupos del Plenario Interjuntas con fecha 1° de Setiembre de 1999.

En una primera etapa se busco la definición de un lugar estratégico de depósito final de residuos de toda el AM<sup>49</sup>. Así, se definió a la localidad de Empalme Olmos (Canelones) como el lugar en donde las condiciones sociales y económicas están dadas para la construcción de una planta de residuos sólidos.

Sin embargo, las trabas sociales han generado problemas de gestión que condicionan el desarrollo de la política. El depósito final de residuos es una cuestión muy delicada para la sociedad, por tanto, desde que se expuso a la audiencia pública la definición de Empalme Olmos como lugar estratégico surgieron los conflictos con los residentes de la localidad, *“la cuestión real es que se aplique el viejo dicho en cuestiones ambientales de que “nadie quiere tener la basura en su patio trasero”.* (Entrevista jerarca IMM).

Los problemas sociales continuaron latentes, los habitantes de Empalme Olmos manifestaron que se vería afectado su crecimiento productivo<sup>50</sup> y ante esto tomaron acciones para impedir la instalación de la planta de residuos, por ejemplo se ha formado una comisión de vecinos que mantuvo reuniones de intercambio con las autoridades<sup>51</sup> y también se juntaron 500 firmas opositoras al proyecto entre los vecinos.<sup>52</sup> Estas demandas fueron atendidas por las autoridades tanto locales como nacionales y se decidió realizar una nueva investigación sobre las condiciones del lugar para albergar esta infraestructura, es esta oportunidad el estudio estuvo a cargo de la Facultad de Agronomía de la UDELAR, *“se encargó un nuevo análisis a la Facultad de Agronomía para investigar sobre la realidad tanto social como productiva de la zona. La realidad ha cambiado por que el país hoy está en un proceso de crecimiento económico y productivo, y en relación con el estudio anterior que era previo al 2002 los resultados son distintos dado que la foto de la realidad social y productiva no es la misma. Por esta razón, se acordó entre los Intendentes y el Ministro que en este momento la solución pasaba por concertarse en la etapa de transición y se seguirá trabajando para ver cuál es el mejor sitio para esa infraestructura común”* (Entrevista a jerarca de la IMC).

Sin embargo, a nuestro entender, las demandas sociales no son la principal traba que se debe superar para lograr la implementación de esta política, existen también cuestiones en materia político-institucional que han enlentecido el desarrollo del PDRS. Uno de estos está en la incertidumbre en cuanto a las potestades de la coordinación del plan. La dirección del proyecto fue

<sup>49</sup> Para definir el lugar se contrató (con la financiación del BID) a la consultora alemana Fitchner-LKS

<sup>50</sup> En sus alrededores, la localidad de Empalme Olmos tiene productores lecheros y de granja que se verían perjudicados por las consecuencias que arrojarían los residuos.

<sup>51</sup> La agrupación de habitantes de la localidad es llamada “Comisión de Análisis del Parque Ambiental de Cañada Grande”.

<sup>52</sup> La localidad de Empalme Olmos tiene un total de 4.000 habitantes.

otorgada, en una primera instancia, al la OPP-DIPRODE con el objetivo de integrarlo al Área Metropolitana y así avanzar hacia un proceso de gestión intersectorial. Sin embargo, dado que los recursos institucionales para la gestión de las políticas ambientales a nivel nacional se encuentran en la DINAMA los problemas de instrumentación se hicieron rápidamente visibles. En consecuencia, a finales del 2006 una resolución del Poder Ejecutivo otorgó la dirección del proyecto a la DINAMA. El hecho de que no estén bien delimitadas las potestades y tampoco el lugar que ocupa cada actor en el proceso de implementación de la política condiciona el desarrollo del PDRS.

Otro de los problemas está en el lugar que los actores le dan al PDRS en la agenda. Tanto para la IMM como para la IMC el asunto de los residuos domiciliarios y comerciales es una preocupación que urge dado que por una cuestión locativa ambos Departamentos se ven desbordados y no encuentran una solución rápida “...*En los próximos ocho años la disposición final está asegurada, aunque en el tema de la basura ocho años parece mucho tiempo pero no lo es*”<sup>53</sup>. Sin embargo la IMSJ ha venido desarrollando políticas en este sentido y hoy cuenta con dos vertederos de residuos domiciliarios<sup>54</sup> que le dan una movilidad diferente en el tratamiento de los desechos, “*San José quedó un poco por fuera del PDRS porque al tener el tema de los residuos sólidos domiciliarios solucionados por un largo tiempo no le dio tanta importancia, pero si se suma cuando hablamos de los otros tipos de residuos*” (Entrevista a jerarca de la IMSJ). En consecuencia no todos los actores implicados lo toman al plan como una cuestión primordial en sus agendas, el no tener los mismos intereses dificulta la coordinación entre los actores.

Las trabas del proyecto impiden pensar en corto plazo en la implementación de esta política metropolitana, ya que se estima que en un período de aproximadamente 10 años se lograría establecer una infraestructura común en un lugar a analizar y resolver. La solución pasa, en primer lugar, por superar las trabas político-institucionales para luego atender las demandas sociales.

### **13.2) Los Humedales como Área Protegida**

En el marco del PAM se está trabajado en el cuidado de los HSL como ecosistema productivo involucrando a todos los actores competentes. En este sentido, una de las propuestas más fuertes está en declarar el ecosistema de los Humedales como Área Protegida a través del SNAP. En los últimos años ha aumentado la trascendencia de la conformación de un sistema nacional de áreas protegidas

<sup>53</sup> Exposición del Director de Medio Ambiente de la IMM, Lic. Nestor Campal, ante la Comisión de Medio Ambiente de la Junta Departamental de Montevideo. Extraído del Diario El País, sección cultural, del 8/8/08.

<sup>54</sup> Uno de los vertederos está en la Ciudad de San José y otro en Rincón de la Bolsa.



para la conservación del medio ambiente, según Gudynas (2007) *“La importancia de los sistemas de APs deben llevarnos al corazón del escenario político, para dejar allí en claro que son una política pública, tan importante como la de educación o salud, y que deben recibir la misma atención y generar las mismas obligaciones... Los sistemas de APs no son una adición a las políticas públicas sino que son el punto de partida para una nueva estrategia de desarrollo adaptada a las capacidades y ritmos de la Naturaleza”*<sup>55</sup>. Sin embargo la población aún no es conciente de la importancia que asumen las áreas protegidas, de hecho un 54% de la población dice no tener idea de lo que es un área protegida.<sup>56</sup>

Como vimos, en el Uruguay existe la legislación que crea un sistema nacional de áreas protegidas desde el año 2000 por lo que parece relativamente reciente<sup>57</sup>, pero no lo es si la comparamos con la legislación de otros países latinoamericanos como el caso de Costa Rica que en 1998 aprobó la Ley de Biodiversidad en la que se consolida el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Sin embargo, la diferencia entre ambos casos radica en el resultado de la implementación de políticas públicas de áreas protegidas, por un lado, en Costa Rica todas las áreas silvestres protegidas declaradas por el Estado representan el 26,21% de la superficie continental y el 16,53% de la superficie marina nacional<sup>58</sup>, mientras que en Uruguay recién el pasado 29 de setiembre de 2008 se declaró la primer área protegida que integra el SNAP, la “Quebrada de los cuervos”. Por lo tanto, si bien Uruguay tiene la legislación y el marco institucional para el desarrollo de esta área, no existe aún la voluntad política y los recursos necesarios para la implementación de las políticas, y un caso concreto son los Humedales.

Pasemos ahora a analizar el caso específico de los Humedales y su proceso (todavía inconcluso) de integración al SNAP. Como primera medida, a comienzos del año 2006 se acordó formar un Grupo de Trabajo entre las tres Intendencias y el MVOTAM, por medio de la DIANAMA para presentar, en un plazo de tres meses, una propuesta de trabajo incluyendo objetivos, actividades, presupuestos y fuentes de financiamiento ante el SNAP.

Las dificultades de coordinación y la falta de experiencia sobre la temática de Áreas Protegidas hicieron que recién a finales del año 2007 se elevara la propuesta a las autoridades de la

<sup>55</sup> En: Gudynas (2007), *“Las áreas protegidas latinoamericanas del siglo XXI. Desafíos crecientes, medidas urgentes”*.

<sup>56</sup> En : Equipos Mori (2008) “Informe sobre la opinión pública ambiental”

<sup>57</sup> Vale aclarar que si bien la creación de un sistema nacional de áreas protegidas dicta de año 2000, existen ejemplos de implementación de áreas protegidas pero no como un sistema nacional, así por ejemplo en el año 1986, la Intendencia Municipal de Treinta y Tres declaró 365 hectáreas de su propiedad como área protegida departamental y, desde entonces ese predio ha estado dedicado a la conservación de sus recursos, a la promoción de actividades recreativas al aire libre y a la educación ambiental.

<sup>58</sup> Por más información: [www.sinac.go.cr](http://www.sinac.go.cr)

DINAMA, por lo tanto se prevé que este año esté dedicado a la discusión de la propuesta con las autoridades del SNAP y también se planea llevar adelante las acciones establecidas por ley, como por ejemplo instaurar audiencias públicas y trabajar con las comunidades locales, para la conformación final de los HSL como Área Protegida.

La inclusión de los Humedales dentro del SNAP es parte de un proyecto integral que busca revalorizar el área de los HSL, es así, que además del Grupo de Trabajo orientado al SNAP, también se formaron otros dos grupos. Uno de estos está relacionado a la elaboración de un plan de patrimonio geológico del área, sobre todo en la Cuenca inferior y media del Río Santa Lucía, zona industrial que lleva al deterioro de importantes sitios de validez y patrimonio ecológico. En el ámbito de coordinación de este grupo, además de las tres Intendencias participan el Museo de Historia Natural y Antropología, la Facultad de Ciencias de la UDELAR, la Comisión de Patrimonio y la DINAMIGE (Dirección Nacional de Minería y Geología). Este grupo está orientado a coordinar acciones y definir áreas desde un punto de vista de riesgo arqueológico de manera de generar una base de datos que sirva de apoyo a la DINAMIGE a la hora de dar los permisos de explotación del subsuelo.<sup>59</sup>

El otro grupo está abocado a la Educación Ambiental de los residentes de las zonas aledañas a los Humedales, desde el año 2006 se vienen trabajando con escuelas públicas de los tres Departamentos<sup>60</sup> y se creó una “*Guía de Educación Ambiental de los Humedales del Ríos Santa Lucía y su entorno*” que permite establecer ciertas pautas para el comportamiento ciudadano. Se pretende que el caso de los HSL sirva como plan piloto para luego establecer un prototipo que se adapte a la educación ambiental en otros ecosistemas nacionales.

Para concluir, nos planteamos ciertas preguntas que a nuestro entender comprometen la implementación de ésta política: ¿están dadas las condiciones en el AMM para pensar en un gobierno de área protegida en donde todas las intendencias tengan el mismo poder en la toma de decisiones o los intereses de los actores generaran relaciones de conflicto que impidan la eficacia de la política?, por otro lado, ¿queda claro el rol de cada actor y las potestades que tienen los gobiernos municipales y el gobierno central o existirá una superposición de competencias entre éstos que hará ineficiente la política pública planteada?

<sup>59</sup> La DINAMIGE tiene la potestad de otorgar los permisos de explotación de los subsuelos según establece el Decreto n° 100/82 del Código de Minería.

<sup>60</sup> Los talleres se realizan en cuatro escuelas de cada Departamento.

#### **14) CONCLUSIONES: La necesidad de fortalecer los aspectos político-institucionales**

A lo largo de este trabajo intentamos plasmar el escenario que se plantean en las políticas ambientales en el AMM a través de los aspectos político-institucionales. Así, podemos concluir que si bien en los últimos años se han superado algunas barreras que favorecen el desarrollo de políticas metropolitanas, existen aún muchas trabas que impiden y dificultan la construcción de un enfoque integrador.

La voluntad política de los actores es una de las limitantes para pensar en políticas integradoras. El área metropolitana está compuesta por diferentes niveles de gobierno, en donde los intereses y las preferencias de los actores son opuestos en muchas ocasiones. En este sentido, podemos dividir el período estudiado en dos etapas: una desde 1985 hasta el 2005, marcada por la fragmentación político-partidaria del AMM, limitando así la posibilidad de pensar en políticas ambientales metropolitanas.

La segunda etapa tiene una fisonomía diferente, el escenario político muestra un partido (FA) como mayoritario, siendo gobierno en dos de los tres departamentos y además del gobierno nacional, lo que ha beneficiado al relacionamiento entre los actores. Frente a este escenario, el AMM se encuentra en un momento propicio para impulsar cambios que favorezcan al desarrollo ambiental metropolitano.

Sin embargo, esta situación es coyuntural y limitada en el tiempo hasta que los resultados de las próximas elecciones puedan modificar el escenario nuevamente. Así, esta frágil voluntad política condiciona el desarrollo de políticas en el AMM. El gran problema está en que no se ha fundado una conciencia metropolitana entre los actores ya que no existe aún un verdadero compromiso político a este nivel. Si bien se evidencian cambios, mientras no se consolide este compromiso tampoco podemos buscar una profundización en los mismos.

Otra de las dimensiones que carece aún de la solidez y la coherencia necesaria es el marco institucional que regula las políticas ambientales. Más allá de la voluntad política de los actores, las dificultades para llevar adelante acuerdos metropolitanos a nivel ambiental está condicionada por la superposición de competencias entre los GD y la DIANAMA, y además, la antigüedad de la Ley Orgánica Municipal hace que la misma no se adapte a la realidad del sistema político nacional y deje ciertos vacíos en donde no están claras las potestades. Estas características de la estructura jurídica deriva en que la coordinación y la colaboración interinstitucional no sea fácil de llevar adelante, así,

el marco legal actual que regula la gestión ambiental no tiene un enfoque metropolitano sino que predomina una visión nacional o sectorial que impide el relacionamiento (Zurbriggen, 2007).

Por otro lado, uno de los aspectos centrales para mejorar la gestión de las políticas ambientales pasa por fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos departamentales. Su debilidad hace muy difícil pensar en políticas ambientales a largo plazo, la realidad muestra que se buscan soluciones con el problema ya instalado en la sociedad, un claro ejemplo es el PDRS que surge como respuesta a la saturación del espacio geográfico de Montevideo y a la necesidad de encontrar soluciones rápidas al problema de disposición final de residuos en el AMM.

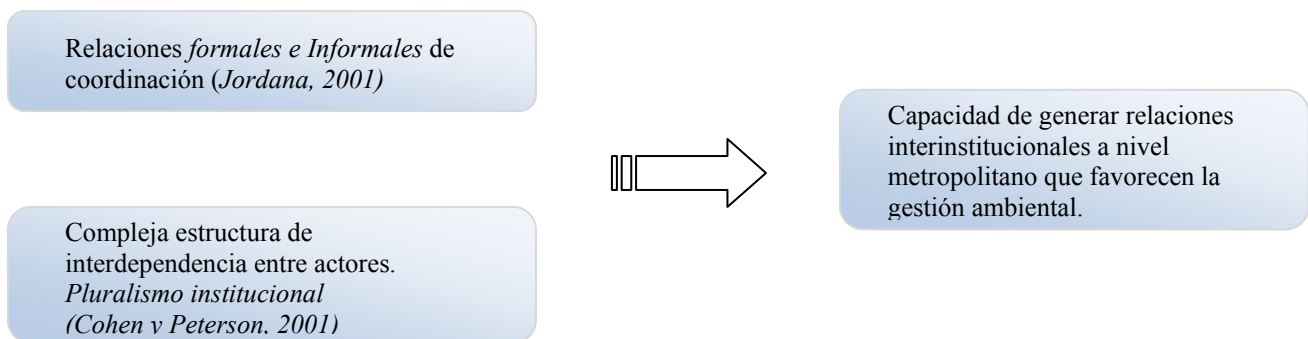
Las diferencias existentes entre Montevideo y los otros dos departamentos obstaculizan el desarrollo integrador de las capacidades y de los recursos financieros. En este sentido, uno de los entrevistados señaló que... *“Montevideo ha avanzado muchísimo en generar capacidades para asumir desde el gobierno local un rol muy importante en materia de gestión ambiental, entonces asistimos a un escenario donde existe un desfase importante entre la capacidad que tiene el gobierno de Montevideo y lo que tenemos nosotros y San José. Ese desfase se tiene que resolver con una fuerte articulación con las tres intendencias y el gobierno nacional, por ahí pasa el desafío de la gestión metropolitana, que las intendencias más chicas podamos generar, con la ayuda de los actores más relevantes del área, nuevas capacidades para asumir el rol que hoy en el mundo tienen los gobiernos locales en materia ambiental.”* (Entrevista a jerarca de la Intendencia de Canelones).

De esta forma, las políticas ambientales a nivel metropolitano se establecen según los intereses de Montevideo y la DINAMA, por tanto los departamentos menores son receptores de políticas. Equilibrar las fuerzas y actuar en espacios en donde todos los actores participen de la toma de decisiones puede ser una solución a esta realidad. De esta forma se superaría la sectorialización de las políticas, que hace que exista un cierto desconocimiento por parte de las autoridades municipales sobre las políticas ambientales que realizan los departamentos aledaños. Como consecuencia son mayores los esfuerzos sobre varias políticas que lograrían ser más efectivas si se alcanzan encarar en forma conjunta.

Es así que la gestión metropolitana depende de los canales de comunicación y coordinación entre los actores, y en este sentido el AMM no ha logrado aún generar relaciones intergubernamentales sólidas, sino que los espacios que se formaron en materia ambiental se caracterizan por su insuficiente institucionalidad y su escasa repercusión en la hechura de las políticas públicas. De todas formas, la creación del Programa Agenda Metropolitana ha marcado un

cambio relevante en el relacionamiento de los actores, lo que ha permitido abordar algunas nuevas políticas desde una perspectiva metropolitana. Sin embargo, queda aún profundizar su gestión, sobre todo en arenas políticas relevantes para la gestión metropolitana como los residuos sólidos y el saneamiento.

Siguiendo a Cohen y Peterson y especulando con un modelo ideal para el AMM, el que más se adapta es el *pluralismo institucional*, ya que genera una compleja estructura de interdependencia entre los actores que intervienen en el proceso de políticas públicas metropolitanas, surge así, una relación entre los mismo de mayor intensidad. Por otro lado y basándonos en los conceptos utilizados por Jordana (2001), se debe apostar a que se generen relaciones no solo *formales*, donde las decisiones pasen por los actores públicos, sino que también es necesario crear relaciones *informales*, dejando espacios de participación a los sectores privados que estén interesados en la problemática ambiental metropolitana.



Todas estas trabas hace difícil pensar en una verdadera gestión ambiental, por lo menos en el corto plazo, y los resultados de las políticas públicas analizadas en esta investigación así lo señalan. Tanto el PRSD como el ingreso de los Humedales al SNAP son ejemplos claros en este sentido, en ambos casos (aunque por cuestiones particulares) los aspectos político-institucionales han condicionado la implementación de dichas políticas.

El estudio de la gestión ambiental demuestra la dificultad para pensar en políticas metropolitanas sin pensar a su vez en un nuevo tipo de institucionalidad que permita crear sistemas de interacción entre los organismos públicos que logren superar la fragmentación existente, pero además, los espacios de coordinación deben tener la capacidad de establecerse y consolidarse en

el sistema político. El siguiente cuadro resume los problemas de gestión metropolitana en materia ambiental.

<b>Dimensiones de análisis</b>	<b>Principales problemas de gestión metropolitana en materia ambiental</b>
<i>Voluntad Política</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridad por parte de los actores de intereses particulares y sectorizados.</li> <li>- Inexistencia de una verdadera conciencia del AMM como objeto de políticas.</li> <li>- Escenario político históricamente fragmentado.</li> </ul>
<i>Marco Institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superposición de competencias entre DINAMA y Gob. Departamentales.</li> <li>- Antigüedad e inadecuación de la Ley Orgánica Municipal de 1935.</li> <li>- Falta de mecanismos para dirimir conflictos entre municipios sobre la gestión de recursos ambientales compartidos.</li> </ul>
<i>Recursos y capacidades técnicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasez de recursos financieros y humanos integrados.</li> <li>- Falta de capacidades técnicas eficientes.</li> <li>- Heterogeneidad de recursos y capacidades con los que cuentan los diferentes departamentos que condiciona la agenda según los intereses de Montevideo y la DINAMA.</li> </ul>
<i>Capacidades Institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistencia de nivel de Gob. Metropolitano.</li> <li>- Relaciones intergubernamentales poco institucionalizadas y condicionadas por la voluntad política y la capacidad de obtener recursos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

La cuestión pasa entonces por preguntarnos *¿cuáles deben ser los cambios en la estructura institucional que favorezcan el desarrollo metropolitano?*, si bien en este trabajos intentamos acercarnos a posibles áreas sobre las cuales se podría enfocar, es indudable que aún falta mucho por discutir y analizar, pero no solo desde la academia, sino que es fundamental también la prioridad que le den los actores políticos, estos deben ser concientes de la importancia de una gestión ambiental integral para el desarrollo sustentable de los ciudadanos de la región.

Por último, y para dejar abierta la puerta hacia una futura investigación sobre la problemática ambiental en el AMM desde el enfoque de la participación social como mecanismo alternativo de

gestión pública nos planteamos algunas preguntas sobre la capacidad de consolidar una forma de *governance* en el AMM: *¿existen en los departamentos que conforman el Área Metropolitana de Montevideo verdaderos emprendimientos de participación social que estén capacitados para la toma de decisiones políticas y de gestión de recursos públicos?*, dicho de otra forma: *¿las organizaciones sociales asumen la dimensión metropolitana para el tratamiento ambiental o tienen una visión nacional o local de esta problemática?* Si llegáramos a la conclusión de que existen: *¿Los actores públicos, tanto nacionales como locales, están dispuestos a implementar esta nueva forma de gestión de gobierno y a ceder espacios de poder a la sociedad civil organizada?*

## 15) BIBLIOGRAFÍA

- Achard, P. – Duarte, N.- Keuylian, E. – Lissidini V. (1992) “Problemática social y legal de los Residuos Sólidos. Análisis y Propuestas”. En: Serie de cuadernos de la Fundación Prudencio Vázquez y Vega. Ed: Ingenio.
- Arocena, J. (2001) “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Editorial: Santillana S.A., Montevideo
- Canzani, A. (2005) “Evaluación de capacidades nacionales para la evaluación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Disponible en: [www.snap.gub.uy](http://www.snap.gub.uy).
- CLAES. (1996) “Democracia y Ecología. La política de la gestión ambiental” Editorial: Vintén editor. Montevideo.
- Concha Góngora, José. (2003) “Beneficios y costos de las políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados”. División de Medio Ambiente y Asentamientos humanos, CEPAL. [www.cepal.com](http://www.cepal.com). Santiago de Chile.
- Cuadrado, J. - Fernández, J. (2005) “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Cáp. 2
- Delpiazzo, C. (2005) “Derecho Administrativo Especial. Tomo 1”. Ed: Amalio M. Fernández. Montevideo.
- Domínguez, A – Prieto, R. (2000) “Perfil Ambiental del Uruguay 2000.” Editorial: Nordan Comunidad. Montevideo.
- Equipos Mori (2008) “Informe sobre la opinión pública ambiental” En: [www.snap.gub.uy](http://www.snap.gub.uy)
- Espinoza, G (2006) “Análisis del marco institucional y propuestas para el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en el Uruguay”. Informe de consultoría para el BID. Montevideo.

- Etchegaray, A (2005) “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina”. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis* Cáp. 8
- Fichtner Asociados-LKS (2005) “Aspectos Institucionales del PDRS en Montevideo y Área Metropolitana”. Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Gadea, M (2003) “Ordenamiento municipal del medio ambiente. Gobierno Departamental de Montevideo”. En: Cuadernos de la Fac. de Derecho, tercera serie, N° 9. Ed: Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Gudynas, E. (1999) “Desarrollo sustentable en Uruguay: Municipios y desarrollo sustentable”. Temas Claves N° 11. CLAES. [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net) . Montevideo.
- Gudynas, E. (2007) “Las áreas protegidas latinoamericanas en el siglo XXI. Desafíos creciente, medidas urgentes”, CLAES. [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net) . Montevideo.
- Hall, P. (1996) “Political Science and the three New Institutionalisms”, Harvard University, Cambridge.
- Ibarra V. – Puete S. – Saavedra F. (coord.) (1986) “La ciudad y el medio ambiente en América Latina”. Colegio de México. México.
- IMM (2002) “Proyecto GEF: Programa de gestión y conservación de los Humedales de Río Santa Lucía”. Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- IMM (2004) “Informe Ambiental GEO Montevideo”. Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- IMM (2005) “Agenda Ambiental de Montevideo. Informe Ambiental 2005” Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)
- Jordana, J. (2001) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional”, Doc. Trabajo I-22UE, Proyecto INDES-UE, [www.ecalc.org.org](http://www.ecalc.org.org), Washintong DC.
- Larnaga, M. (coord.). (2001) “La geografía de un cambio: Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay”. ICP, Editorial: Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Lefèvre, C. (2005) “Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis*, Cáp. 4
- Ley Orgánica Municipal (1935)
- Magri, A. (2003) “Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado de un arte irresuelto”. FCS-ICP. DT N° 43. Montevideo.

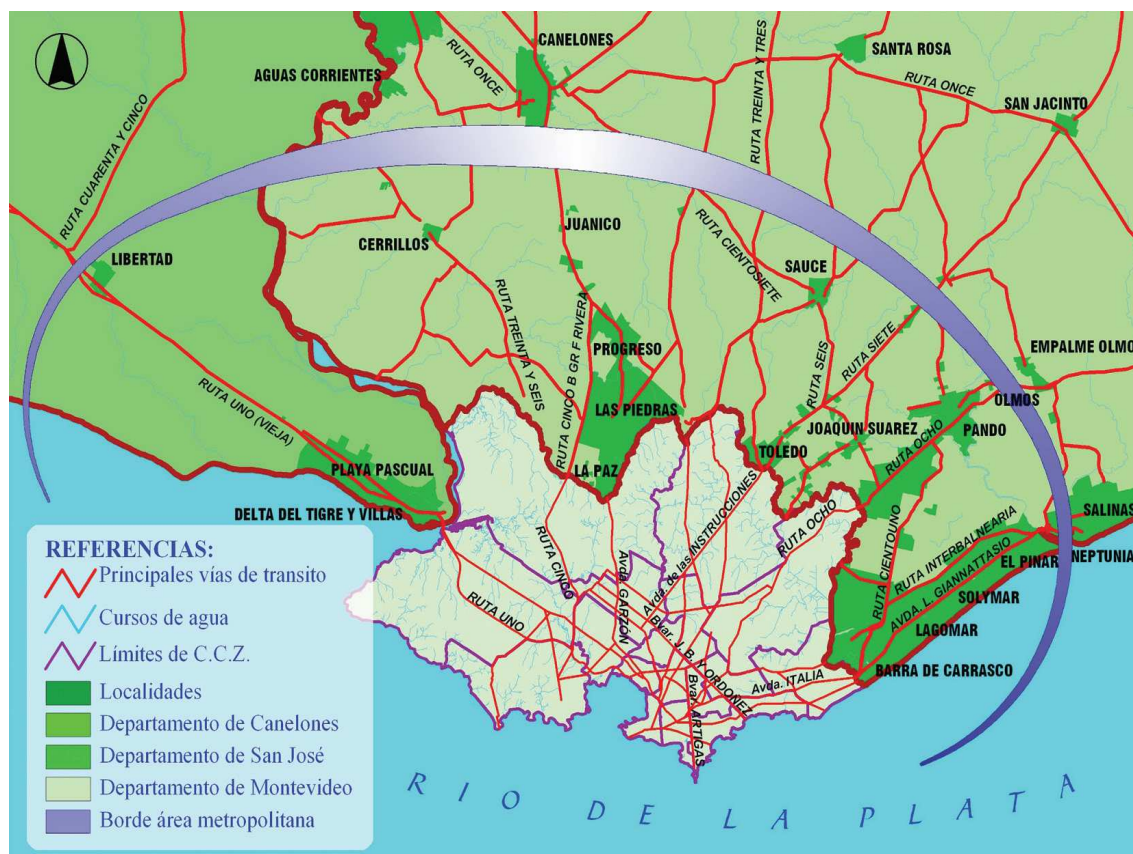


- Magri, A. (2002) “Sectorialidad y parálisis en la coordinación de de objetivos interinstitucionales para la construcción de políticas públicas en el AMM”, Ponencia I Congreso de Políticas Públicas, UNQ, [www.unq.edu.uy](http://www.unq.edu.uy), Buenos Aires.
- Magri, A – Oroño, A. (2005) “Las intendencias progresistas del interior: de la competencia electoral a las competencias para gobernar”. En: Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. ICP, Editorial: Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo
- Mancebo, E.- Narbondo, P. – Ramos, C. (2002) “Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada”. Colección Política Viva, EBO-ICP, Montevideo.
- Mantero, O. (1995) “Derecho Ambiental”. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Martínez Guarino, R. (coord.). (2007) “Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones, Montevideo, San José)”. Editorial: Agenda Metropolitana, Montevideo.
- Milanesi, A. (2007) “La gestión pública de las políticas metropolitanas: el caso del transporte colectivo en el Área Metropolitana de Montevideo”. Tesis de Lic. en C. Políticas / FCS. Montevideo.
- Nikson, A. (1997). *El Gobierno Local: Una Responsabilidad Compartida. La Ciudad Latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política y Gestión Urbana*. En: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Num. 4.
- North, D. (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University, New York
- Oroño, A. (2004). “Las políticas sociales en los gobiernos departamentales. Un estudio comparado. Análisis de las ejecuciones presupuestales 1989-2001”. Tesis de Lic. en C. Políticas. ICP-FCS. DT. N° 41, Montevideo
- Peters, G. (2003) “El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en la Ciencia Política”, Gedisa, Barcelona.
- Piñeiro, D. (2004). “El concepto de gobernanza en los conflictos ambientales” en *El Uruguay desde la Sociología III*, FCS, UDELAR. Montevideo.
- Rodríguez, A. – Oviedo, E. (2001) “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, División de Medio Ambiente y Asentamientos humanos, CEPAL. [www.cepal.com](http://www.cepal.com). Santiago de Chile.
- Rojas, E. (2005) “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno” En: Cuadrado & Fernández (Ed.). *Gobernar las metrópolis*, Pág. 1

- Santandreu, A – N. Villareal. (1999) “Desarrollo sustentable en Uruguay. Las organizaciones sociales y las políticas públicas.” Temas Claves N° 10. CLAES. [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net) . Montevideo
- Tejera, R. (2005) “La política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005)”. Tesis de Lic. en C. Políticas / FCS. Montevideo.
- Ugalde, V. (2006) “Intercomunalidad para la gestión sustentable de residuos y aguas en México: algunas reflexiones sobre la contractualización de la acción pública local”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- Veiga D. – Rivoir A. (2005) “Sociedad y Territorio. Montevideo y su Área Metropolitana.” Dpto. de Sociología. FCS/UDELAR. Montevideo
- Zurbriggen, C. (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. Revista C. Política chilena, Volumen 26 / N° 1.
- Zurbriggen, C. (2005). “Estado, empresarios redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales.” Tesis de Doctorado. Universidad de Tubingen. Alemania.

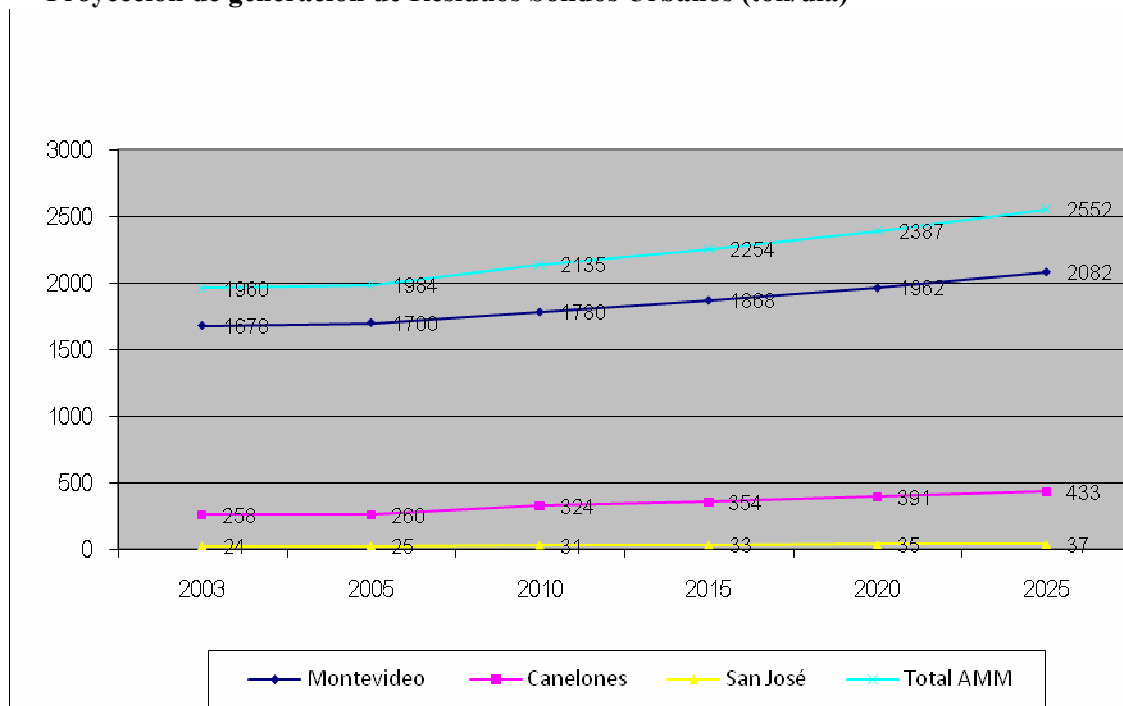
## 16) ANEXOS

### ANEXO N°1: Definición Territorial del Área Metropolitana de Montevideo



**ANEXO N°2: Residuos Sólidos**

**Proyección de generación de Residuos Sólidos Urbanos (ton/día)**



**ANEXO N°3: Definición Territorial de los Humedales del Río Santa Lucía**





**ANEXO N°4: Dimensión Voluntad Política**

**Resultados Electorales Departamentales en el AMM desde 1985 a 2005**

*Elecciones 1984*

DEPARTAMENTO	P.C.	P.N	P.D.C.	P.U.C.	VOTOS VÁLIDOS	BLANC.	ANUL.	VOTANTES
MONTEVIDEO	312415	234535	297264	27514	871728	18838	6998	890566
CANELONES	88524	71550	30820	3990	194884	3958	3274	202116
SAN JOSÉ	19360	25630	5866	3145	54001	2143	600	56744

**CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTO	P.C.	P.N.	P.D.C.	P.U.C	TOTAL
MONTEVIDEO	16	7	8	0	31
CANELONES	16	11	4	0	31
SAN JOSÉ	11	16	3	1	31

**INTENDENTES ELECTOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	INTENDENTES	PARTIDO
MONTEVIDEO	Dr. Aquiles R. Lanza *	COLORADO
CANELONES	Sr. Tabaré Hackenbruch Alberti	COLORADO
SAN JOSÉ	Sr. Juan Antonio Chiruchi Fuentes	NACIONAL

***Elecciones 1989***

El resultado aparece discriminado por departamento

DEPARTAMENTO	P.N	P.C.	P.F.A.	VOTOS VÁLIDOS	BLANC.	ANUL.	VOTANTES
MONTEVIDEO	221384	222470	327515	771369	47066	8207	826642
CANELONES	85228	70532	35189	190949	8857	5007	204813
SAN JOSÉ	30956	14310	5704	50970	3439	636	55045

**CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTO	P.N.	P.C.	P.F.A.	P.G.P.	TOTAL
MONTEVIDEO	6	6	16	3	31
CANELONES	16	9	4	2	31
SAN JOSÉ	18	8	3	2	31

**INTENDENTES ELECTOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	INTENDENTES	PARTIDO
MONTEVIDEO	Dr. Tabaré Vázquez	FRENTE AMPLIO
CANELONES	Dr. José Agustín Andujar Rinaldi	NACIONAL
SAN JOSÉ	Sr. Juan Antonio Chiruchi Fuentes	NACIONAL

***Elecciones 1994***

DEPARTAMENTO	P.C	P.N	P.F.A.	P.N.E.	TOTAL VOTOS A LOS LEMAS	BLAN.	ANUL.	VOTANTES
MONTEVIDEO	238224	184779	402772	62037	887812	45384	9059	942255
CANELONES	81627	72325	65435	13141	232528	13368	5783	251679
SAN JOSÉ	16531	25119	11302	2350	55302	1685	2281	59268

**CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTO	P.C	P.N	P.F.A.	P.N.E.	TOTALES
MONTEVIDEO	7	6	16	2	31
CANELONES	16	7	7	1	31
SAN JOSÉ	8	16	6	1	31

**INTENDENTES ELECTOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	INTENDENTES	PARTIDO
MONTEVIDEO	Arq. Mariano Arana	FRENTE AMPLIO
CANELONES	Sr. Tabaré Hackenbruch	COLORADO
SAN JOSÉ	Dr. Jorge Daniel Cerdeña Cardarello	NACIONAL

***Elecciones 2000***

DEPARTAMENTO	P.E.P.F.A.	P.C.	P.N.	P.N.E.	P.U.C.	BLAN. ANUL. Y RECHAZ	TOTALES
MONTEVIDEO	517089	249411	104038	10744	6416	29801	917499
CANELONES	105191	119605	34916	2561	0	9995	272268
SAN JOSÉ	12767	3934	45296	476	0	1699	64172

**CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTO	P.E.P.F.A.	P.C.	P.N.	TOTALS
MONTEVIDEO	19	9	3	31
CANELONES	12	16	3	31
SAN JOSÉ	6	2	23	31

**INTENDENTES ELECTOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	INTENDENTES	PARTIDO
MONTEVIDEO	Arq. Mariano Arana	ENCUENTRO PROGRESISTA FRENTE AMPLIO
CANELONES	Sr. Tabaré Hackenbruch	COLORADO
SAN JOSÉ	Sr. Juan Ambrosio Chiruchi Fuentes	NACIONAL

***Elecciones 2004***

DEPARTAMENTO	P.E.P.F.A. N.M	P.N	P.C	P.I.	TOTAL DE VOTOS VALIDOS	BLANCO	ANUL.	RECHAZ.	VOTANTES
MONTEVIDEO	515869	87757	228320	13095	845041	22872	11917	168	879998
CANELONES	180659	78081	18743	2382	279865	10600	4564	46	295075
SAN JOSÉ	22358	39591	1874	432	64255	1563	687	7	66512

**CARGOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTO	P.E.P.F.A.N.M	P.N	P.C	TOTAL
MONTEVIDEO	20	3	8	31
CANELONES	20	9	2	31
SAN JOSÉ	11	20	0	31



**INTENDENTES ELECTOS POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	INTENDENTES	PARTIDO
MONTEVIDEO	Dr. Ricardo Ehrlich	ENCUENTRO PROGRESISTA FRENTE AMPLIO NUEVA MAYORIA
CANELONES	Dr. Marcos Carámbula	ENCUENTRO PROGRESISTA FRENTE AMPLIO NUEVA MAYORIA
SAN JOSÉ	Sr. Juan Chiruchi	NACIONAL

Fuente: Corte Electoral. [www.cortelectoral.gub.uy](http://www.cortelectoral.gub.uy)

**ANEXO N° 5: Dimensión Marco Institucional**

Ley Orgánica Municipal N 9.515:

Artículo 35: “Compete al Intendente:

Numeral 24:

Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia, siendo de su cargo:

- A) La adopción de medidas y disposiciones tendientes a coadyuvar con las autoridades nacionales, para combatir las epidemias, disminuir sus estragos y evitar y remover sus causas;
- B) La desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas en uso;
- C) La vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas;
- D) La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público;
- E) La extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes para su destrucción, transformación o incineración;
- F) La reglamentación e inspección periódica y permanente de las casas de inquilinato, pudiendo determinar la capacidad de las habitaciones y patios, número de sus habitantes y servicio interior de limpieza; de los establecimientos calificados de incómodos, peligrosos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, siempre que no sean cumplidas las condiciones que se establezcan para su funcionamiento, o que éste fuera incompatible con la seguridad o salubridad públicas; de los establecimientos de uso público aunque pertenezcan a particulares, como ser: mercados, mataderos, lecherías, carnicerías, panaderías, fondas, hoteles, fábricas de conservas, casas de baños, salas de

espectáculos públicos y demás establecimientos análogos;

- G) La inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas, con la facultad de prohibir el expendio y consumo y de decomisar las que se reputen o resulten nocivas a la salud, sin obligación de indemnizar, y sin perjuicio de la facultad de imponer multas dentro de los términos señalados por esta ley;
- H) La inspección veterinaria y adopción de las medidas que juzgue necesarias para garantía de la salud pública;
- I) La propagación y difusión de las vacunas, y coadyuvar en la ejecución de toda medida preventiva y profiláctica que impongan las leyes o que dicten el Poder Ejecutivo o las autoridades competentes;
- J) La iniciativa o propaganda para el establecimiento de baños y lavaderos públicos, reglamentándolos de acuerdo con las ordenanzas pertinentes.

**ANEXON°6: Recursos**

Canelones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dirección General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Director General, Directora, Sub Director Administrativo, Sub Director Técnico y Gerencias de Áreas (Zonas Forestales y Ecosistemas Protegidos, Higiene y Educación Ambiental y Coordinación de Operaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificar, programar y supervisar la recolección y disposición final de residuos domésticos y restos verdes, barrido y levantamiento de basurales</li> <li>▪ Limpieza de playas (con énfasis en temporada alta)</li> <li>▪ Mantenimiento de parques, espacios verdes y arbolado del ornato público</li> <li>▪ Elaboración y asesoramiento de políticas ambientales al Intendente y otras reparticiones de la comuna</li> </ul>
-----------	---	--	--

<p>Montevideo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Departamento de Desarrollo Ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ División Limpieza</li> <li>▪ División Saneamiento</li> <li>▪ Comisión Administradora de los Humedales del Río Santa Lucía</li> <li>▪ Servicio de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas</li> <li>▪ Unidades Ejecutoras del Plan de Saneamiento</li> <li>▪ Laboratorio de Higiene Ambiental</li> <li>▪ Oficina Central</li> <li>▪ Equipo Técnico de Educación Ambiental (Asesor)</li> <li>▪ Oficina de Gestión Presupuestal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestión operativa de limpieza</li> <li>▪ Disposición final de residuos</li> <li>▪ Higiene ambiental</li> <li>▪ Planeamiento, estudios y proyectos de saneamiento</li> <li>▪ Operación y mantención de saneamiento</li> <li>▪ Mantenimiento de colectores y cursos de agua</li> <li>▪ Control de efluentes industriales</li> </ul>
<p>San José<sup>61</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oficina de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente</li> <li>▪ Departamento de Higiene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No disponible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Oficina de OT y MA</u>: Velar por el corrector uso del suelo y una adecuada gestión de los recursos naturales del departamento</li> <li>▪ <u>Depto. Higiene</u>: cuidado, control y mejoramiento de las condiciones de higiene y contaminación ambiental, evitar el ingreso de vectores o controlar los ya instalados, campañas de educación y acciones específicas</li> </ul>

Fuente: Espinoza (2006)

<sup>61</sup> En: [www.imsj.gub.uy](http://www.imsj.gub.uy)

**ANEXO N°7: Dimensión Capacidades Institucionales****Acuerdo alcanzados por el Programa Agenda Metropolitana en cuestión ambiental:****a) Acta de Paso Severino****b) Acuerdo para la declaración de los Humedales del Santa Lucía como Área Protegida.****a) Acta de Paso Severino**

Reunidos en Paso Severino, Departamento de Florida, los Señores Intendentes de Canelones, Florida, Montevideo y San José, Yamandú Orsi, Juan Giachetto, Ricardo Ehrlich y Juan Chiruchi.

Reafirman su voluntad de continuar desarrollando estudios, proyectos y planes de acción que fortalezcan las relaciones interinstitucionales para hacer converger los esfuerzos en la mejora de la gestión de los gobiernos locales, profundizar la descentralización, estimular el imprescindible reconocimiento de las peculiaridades locales y propiciar un desarrollo equitativo y sustentable.

Acuerdan proteger el medio ambiente y promover el uso racional de los Recursos Naturales de la Cuenca del Río Santa Lucía y Lago de Paso Severino (Suelo, Agua, Flora y Fauna) con especial énfasis en el mejoramiento de la calidad del recurso agua; articular acciones para minimizar el impacto de los agentes contaminantes de la principal fuente de agua del Uruguay con destino a potabilización; y actuar concretamente para evitar las prácticas agrícolas inapropiadas, establecer el control de la explotación de arenas en Rincón de la Bolsa, la tala indiscriminada del monte indígena, y el inadecuado tratamiento de los efluentes de los establecimientos lecheros localizados en la Cuenca.

Exhortan a compartir estos propósitos e impulsar acciones conjuntas de órganos nacionales y gobiernos departamentales con competencia en esta área, en particular:

a) Obras Sanitarias del Estado. Responsable de suministrar el agua potable en condiciones de calidad, en función de lo cual atiende especialmente la situación ambiental del embalse de Paso Severino.;

b) Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ejecutor de las Políticas Ambientales y de Ordenamiento Territorial a escala nacional, regional, departamental y local;

c) Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca a través de la Dirección de Recursos Naturales Renovables, cuyo objetivo es mantener actualizada la normativa sobre uso y manejo de los recursos naturales y el monitoreo de los mismos y apoyar la adopción de sistemas de producción adaptados al estado de los recursos naturales (suelo y agua para uso agropecuario, fauna y flora);

d) la Dirección Forestal inventariando el bosque nativo de la Cuenca, seleccionando especies promisorias del bosque nativo para su plantación, desarrollando modelos de manejo y promocionando su aplicación y

e) el Programa de Manejo Integrado de los Recursos Naturales y la Biodiversidad (Producción Responsable), cuyo objetivo es promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Acuerdan implementar el proyecto turístico cultural "PASEO DE LAS TRES ORILLAS" con la finalidad de promover la valoración patrimonial de los paisajes que caracterizan los márgenes del Río Santa Lucía, en especial, propiciando el conocimiento y la recreación en las localidades de Santa Lucía, 25 de Agosto, Ituzaingó y Villa Rodríguez.

Exhortan al Ministerio de Turismo y Deportes, Ministerio de Educación y Cultura, y a los agentes turísticos de todo el país para que sumen sus aportes a efectos de concretar esta nueva posibilidad turística que favorece la diversidad cultural y abre otras perspectivas socioeconómicas.

Acuerdan impulsar e implementar la Campaña Metropolitana de prevención contra el dengue, de manera de coadyuvar a la iniciativa nacional que desarrollará el Ministerio de Salud Pública y cada uno de los

Departamentos, favoreciendo la información, educación y práctica de la ciudadanía para preservar el estatus sanitario actual donde no se ha registrado la presencia de larvas del mosquito *Aedes aegyptis*.

Reafirman, asimismo, que estos compromisos asumidos, y otros que se seguirán acordando oportunamente, implican enfatizar una cualidad clave de los gobiernos departamentales: estudiar, diagnosticar pero, sobre todo y principalmente, pasar a la acción.

### **b) Acuerdo para la declaración de los Humedales del Santa Lucía como Área Protegida**

La importancia de los Humedales del Santa Lucía por su papel en la conservación de la biodiversidad, en la prestación de servicios ambientales en el seno del Área Metropolitana, la más poblada del país, y en las oportunidades potenciales de desarrollo de actividades de educación ambiental, de investigación, recreativas así como productivas y de servicios siempre que las mismas se realicen de forma compatible con los valores ambientales señalados;

Resultando:

**I)** que dichas características confieren al área un alto interés para desarrollar políticas de protección del patrimonio natural y cultural asociado, articuladas con políticas de desarrollo social y económico y, de forma muy significativa, de educación y sensibilización en materia ambiental;

**II)** que existen antecedentes de actuación coordinada entre las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José en el sentido de avanzar hacia la implementación de un Área Protegida a escala metropolitana, partiendo de las experiencias que se han desarrollado en cada uno de los departamentos. Entre dichos antecedentes se incluye la elaboración conjunta de un Proyecto que fuera presentado ante el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, en el año 2001. También la constitución de la Comisión Asesora Permanente de los Humedales del Santa Lucía, creada por iniciativa de la Intendencia Municipal de Montevideo y que integra delegados de las Intendencias de Canelones y San José;

**III)** que el país está encarando el proceso de implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley No. 17.234 y el Decreto Reglamentario 52/005;

**IV)** que en el marco de dicho proceso, los Humedales del Santa Lucía constituyen un área de interés para la conservación de la biodiversidad, por lo que su incorporación al SNAP, una vez cumplidas las etapas previas requeridas, resulta de alto interés;

Considerando:

**I)** que con fecha 29 de Julio de 2005 se constituyó el Programa "Agenda Metropolitana", con el objetivo de avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral; promover la gestión sinérgica de recursos humanos y materiales en el área metropolitana y su proyección regional; y propiciar una relación fluida y proactiva entre los organismos públicos nacionales, departamentales y locales, con la Universidad de la República, con organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad;

**II)** que en el marco de la Agenda Metropolitana se señala como un tema de trabajo proteger el ambiente y promover el uso racional de los Recursos Naturales de la Cuenca del Río Santa Lucía, con especial énfasis en el mejoramiento de la calidad del recurso agua; articulando acciones para minimizar el impacto de los agentes contaminantes de la principal fuente de agua del Uruguay con destino a potabilización; y actuar concretamente para evitar las prácticas agrícolas inapropiadas, establecer el control de la explotación de arenas en Rincón de la Bolsa, la tala indiscriminada del monte indígena, y el inadecuado tratamiento de los efluentes de los establecimientos lecheros localizados en la Cuenca;

**III)** que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, es el organismo nacional con competencias en la implementación y regulación general del SNAP. El Gobierno Nacional, a través de dichas instituciones, ha jerarquizado la efectiva implementación del SNAP, destinando recursos del Presupuesto Nacional a esta tarea;

**IV)** que el MVOTMA, en apoyo al proceso de implementación del SNAP, está ejecutando junto al PNUD, la Fase Preparatoria del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, que cuenta con apoyo del FMAM, la Cooperación Española y la Cooperación Francesa;

**V)** que el referido Proyecto cuenta con capacidades y recursos para apoyar el inicio del proceso de implementación del SNAP, y se encuentra a su vez gestionando recursos para llevar adelante el Proyecto a Escala Completa;

**VI)** que en el marco de dicho proyecto, se han incluido, de común acuerdo con las tres Intendencias y otros actores relevantes, los Humedales del Santa Lucía como área de concentración de actividades de educación, comunicación y sensibilización;

**VII)** que con el apoyo de las Intendencias Municipales de Canelones y San José, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Intendencia Municipal de Montevideo firmaron un convenio para la conformación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (a partir de la experiencia del Grupo Ambiental de Montevideo) y el desarrollo de un Programa de Educación Ambiental en escuelas vinculadas a los Humedales del Bajo Santa Lucía en los tres departamentos (a partir de la experiencia de Montevideo en escuelas de Melilla, Santiago Vázquez y Rincón del Cerro);

El Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Intendente Municipal de Canelones, el Intendente Municipal de Montevideo, y el Intendente Municipal de San José:

Acuerdan:

**a)** Crear, en el marco del Programa "Agenda Metropolitana" y bajo su coordinación, un Grupo de Trabajo con delegados de las tres Intendencias y del MVOTMA, a través de la DINAMA, para llevar adelante el diseño y la puesta en funcionamiento inicial de acciones requeridas para avanzar hacia la creación de un Área Protegida de los Humedales del Santa Lucía. En un plazo de tres meses, este Grupo de Trabajo elaborará y presentará una propuesta de trabajo para el año 2006, incluyendo objetivos, actividades, presupuesto y fuentes de financiamiento.

**b)** Implementar un Sub Grupo de Trabajo que en coordinación con la Red Nacional de Educación Ambiental, elabore las bases para el desarrollo y puesta en práctica de un programa de Educación Ambiental con escuelas vinculadas al Humedal del Santa Lucía en los tres departamentos.

**c)** Asimismo, crear un Sub grupo de trabajo para el análisis e implementación de un plan de gestión integral del patrimonio arqueológico de la Cuenca Inferior y media del Río Santa Lucía. Dicha gestión buscará incorporar actores y antecedentes en la materia e implicará acciones relacionadas con el inventario, valoración, investigación y protección del patrimonio arqueológico del área.-

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Intendencia Municipal de Canelones

Intendencia Municipal de Montevideo

Intendencia Municipal de San José

