

Capítulo 6

Los actores del sector público en la gestión ambiental

Este capítulo se centra en el estudio de aquellas agencias públicas ambientales a nivel nacional (ministerios del medio ambiente, comisiones nacionales ambientales, etc.) que tienen como función principal identificar la problemática del medio ambiente y formular e implementar políticas dirigidas a su solución. Se reconoce que dentro del sector público, la gestión ambiental no es el monopolio de una agencia particular, sino la responsabilidad compartida de diversas organizaciones. Sin embargo, las agencias principales (ej. ministerios y comisiones nacionales) sientan el tono de la gestión ambiental y expresan mediante la profundidad e impacto de su acción la prioridad que le otorgan los países al tema.

Además de estas agencias existen otros actores o proponentes no gubernamentales de la política ambiental, en particular, los grupos organizados de la sociedad civil, los medios de comunicación y las empresas del sector productivo que han incorporado la protección ambiental como asunto prioritario. A ellos nos referiremos en la parte IV del libro.

Modelos de organización de las agencias públicas principales

En América Latina y el Caribe se distinguen dos modelos de organización de las agencias públicas principales: el modelo del ministerio y el modelo de la comisión. El *modelo del ministerio* concentra en una entidad la responsabilidad de formular y dirigir la política nacional ambiental que, además, se constituye como la máxima autoridad ambiental. Muchas veces esa entidad tiene también funciones de ejecución de esas políticas, aunque los ministerios han ido evolucionando y cada vez aparecen más orientados hacia la actividad de coordinación y promoción a nivel nacional de las políticas ambientales que formulan. Aquí hemos dado a este modelo el apelativo de ministerio por ser ésta la modalidad que crecientemente se viene imponiendo en la región, aunque dentro de él se encuentran también otras entidades que no tienen ese rango político (ejs. institutos, departamento administrativo, etc.).

El *modelo de la comisión* supone la no existencia de una autoridad ambiental propiamente tal, sino una figura coordinadora cuya labor es lograr que cada institución del Gobierno y del Estado introduzca la variable ambiental en las políticas, normas y acciones de su competencia.

Principales instituciones ambientales en América Latina y el Caribe*	
Caribe	Institución
Barbados	Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Recursos Naturales
Bahamas	Ministerio de Agricultura y Pesca
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)
Dominica	Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente
Grenada	Ministerio de Salud, Ambiente, Desarrollo Comunitario y Cooperativas
Haití	Ministerio de Medio Ambiente
Jamaica	Ministerio de Tierras y Medio Ambiente
República Dominicana	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
San Cristóbal y Nevis	Ministerio de Salud y Medio Ambiente
Santa Lucía	Ministerio de Desarrollo, Planificación, Medio Ambiente y Vivienda
Antigua y Barbuda	Ministerio de Cultura, Turismo, y Medio Ambiente
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Salud y Medio Ambiente
Trinidad y Tobago	Ministerio del Medio Ambiente
América Central	Institución
Belice	Ministerio de Recursos Naturales, Medio Ambiente e Industria
Costa Rica	Ministerio del Ambiente y Energía
El Salvador	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
Guatemala	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
Nicaragua	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
América del Sur	Institución
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente
Chile	Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)
Colombia	Ministerio del Medio Ambiente
Ecuador	Ministerio del Ambiente
Guyana	Ministerio de Salud y Trabajo
Paraguay	Secretaría del Ambiente (SEMA)
Perú	Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)
Uruguay	Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Suriname	Ministerio de Trabajo, Tecnología y Medio Ambiente
Venezuela	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
Fuente: CEPAL-PNUMA, 2001; Gilbert Nolet (BID), comunicación personal; MMADSA, 2001; SEMARNAT, 2001.	
*Se incorporan sólo las agencias públicas principales de cada país.	

El modelo del ministerio

En este modelo encontramos dos variantes principales. Una que concentra en una entidad especializada la responsabilidad de formular y dirigir la política nacional

ambiental, y otra donde las agencias principales del medio ambiente forman parte de un ministerio con competencias sobre varios sectores. Así, por ejemplo, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela, cuentan con ministerios o secretarías de medio ambiente que se constituyen como la agencia ambiental principal. Ejemplos de la segunda variante son los casos de Belice, Costa Rica, Jamaica, Cuba y Uruguay.

Ministerios e instituciones ambientales y sector al que se vinculan*	
	Número
Recursos naturales, energía y otros	13
Desarrollo sostenible y la planificación	3
Salud	4
Vivienda y urbanismo	2
Turismo y cultura	2
Ciencia y tecnología	1
Fuente: Adaptado de PNUMA, 2000. *Se señala sólo la institución principal, lo que no excluye que los países dispongan de otras instancias institucionales, como consejos o comisiones ambientales, y sistemas interinstitucionales. No se incluyen los cambios institucionales producidos en el año 2000.	

La creación de estas agencias públicas principales de la gestión ambiental se impulsó a partir de 1972. Una mirada más detallada a su génesis resulta de utilidad para entender su configuración actual. Por ejemplo, en Latinoamérica, la Secretaría Especial del Medio Ambiente de Brasil, como dependencia del Ministerio del Interior, y la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente de México, fueron creadas en 1973 en respuesta a los acuerdos alcanzados en Estocolmo 1972 (Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000). Pero fue Venezuela, en 1976, el país de la región que dio una mayor jerarquía a su nueva agencia ambiental con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNA) que buscaba consolidar en un solo despacho otros entes públicos vinculados a la gestión ambiental y que dependían de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos. Esta institucionalidad estuvo influenciada por el modelo inglés representado en la poderosa Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, tal como fue estructurada desde el inicio de la década del setenta. El MARN, además de constituir la autoridad nacional de las aguas, tiene la responsabilidad de construir, operar y mantener los servicios de suministro de agua potable y cloacas y de tratamiento de efluentes a través de sus entes descentralizados. Desde la perspectiva ambiental esto pone en sus manos un poderoso instrumento para la gestión del entorno y para la consecución de recursos presupuestarios (Gabaldón, 2000).

En los años setenta, la mayoría de los países de latinoamericanos adoptaron el modelo de las agencias principales del medio ambiente como parte de algún ministerio que se fueron transformando posteriormente en este último tipo de entidad. Ejemplos de ello se encuentran en *Brasil* (Secretaría Especial del Medio Ambiente - SEMA, luego el Instituto Brasileño de Medio Ambiente - IBAMA, finalmente el Ministerio del Medio Ambiente); *Colombia* (primero el Instituto Nacional de los Recursos

Naturales y el Ambiente, INDERENA, y luego el Ministerio del Medio Ambiente); y *México* (primero la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, después la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, luego la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y, por último, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En general, la mayoría de los ministerios del medio ambiente de la región fueron creados con posterioridad a la Conferencia de Río.

En el caso del Caribe de habla inglesa, en los años setenta y ochenta se comenzaron a asignar responsabilidades por la gestión ambiental a ministerios específicos. "En la mayoría de casos la cartera ambiental era un apéndice de un ministerio ya establecido cuyo foco estaba bien definido (ej. turismo, salud, tierras, vivienda). Frecuentemente, la responsabilidad por esta cartera la ejercían los ministerios de manera rotatoria. Por ejemplo en Barbados, los asuntos ambientales fueron asignados al Ministerio de Vivienda y Tierras en 1981, pero entre esta fecha y 1995, la responsabilidad fue asignada a nueve ministerios, con un promedio de 1,6 años por ministerio" (Anderson, 2002).

En la última década, la creación de las denominadas autoridades y departamentos ambientales, dependientes y controladas por los ministerios de los cuales dependen, ha conducido a un fortalecimiento y una mayor estabilidad institucional en algunos de los países del Caribe. En San Cristóbal y Nevis se creó el Departamento del Ambiente (DOE, por sus siglas en inglés) en 1992, como parte del Ministerio de Desarrollo, Planificación, Medio Ambiente y Vivienda y en ese mismo año, se creó el DOE de Belice, en el Ministerio de Recursos Naturales, Medio Ambiente e Industria.

En Jamaica, el Ministerio de Minas y Recursos Naturales creó en 1975 el Departamento para la Conservación de los Recursos Naturales con responsabilidad en siete áreas ambientales claves, pero la falta de bases legales para la creación de este departamento condujo a que se bajara de categoría, pasando a convertirse en una división. La ubicación de esta división pasó varias veces de un ministerio a otro. En 1991 fue establecida la Autoridad para la Conservación de los Recursos Naturales (NRCA por sus siglas en inglés), como agencia ejecutiva del Ministerio de Tierras y Medio Ambiente. En el año 2001, la NRCA fue transformada en la Agencia Nacional del Ambiente y la Planeación (NEPA por sus siglas en inglés), mediante su fusión con el Departamento de Planeación Urbana y la Comisión de Utilización y Desarrollo de Tierras. Algo similar ocurrió en Trinidad y Tobago, donde la Agencia para la Administración Ambiental, establecida en 1995, estuvo precedida por la atomización de la gestión en un amplio número de agencias públicas. En Guyana se creó la Agencia de Protección Ambiental en 1996. En estos dos últimos países, las autoridades ambientales guardan grandes similitudes y forman parte de los ministerios de medio ambiente en el primer país, y de Salud y Trabajo en el segundo. En Santa Lucía se creó una agencia ambiental dentro del Ministerio de Desarrollo, Planificación, Medio Ambiente y Vivienda en 1999. (Grenade-Nurse, 1998; Smith, 2000; Anderson, 2002; NEPA, 2002).

El modelo de la comisión

El principio orientador del modelo de la comisión es sugestivo y visionario: cada uno de los actores de la sociedad debe asumir la responsabilidad de desarrollar sus actividades en una forma que sea ambientalmente sostenible. En la actualidad solamente Chile y Perú cuentan con este modelo.

Guatemala fue el país pionero en la creación de este tipo de institución cuando en 1986 creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que a finales de los años noventa fue sustituida por el Ministerio de Medio Ambiente. La CONAMA guatemalteca, dependiente de la Presidencia de la República, estaba compuesta por los ministros del sector productivo y su actuación se concentró principalmente en la agenda de contaminación y en las evaluaciones de impacto ambiental. En 1990, se crea en Chile, un organismo similar, con la misma denominación, Comisión Nacional del Medio Ambiente, cuyos propósitos son la conformación de un sistema nacional de gestión ambiental con base en el aparato público, la definición de una ley marco y el despliegue de la institucionalidad ambiental. También a principios de los noventa, se establece el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) en Perú. En Ecuador también se adoptó este modelo pero a similitud del caso guatemalteco fue remplazado con el Ministerio del Medio Ambiente en la segunda mitad de la década de los noventa.

CHILE

Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)

La institucionalidad ambiental descansa en el reconocimiento de las competencias legales y técnicas existentes en los distintos servicios sectoriales del Estado y en la necesidad de coordinar la gestión ambiental conjunta de cada uno de ellos. La Ley consagra a la CONAMA como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del presidente de la República y con una función eminentemente coordinadora de la gestión ambiental del aparato del Estado. Su Consejo Directivo, presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia y compuesto por once Ministros, constituye su órgano de mayor jerarquía.

La CONAMA se desconcentra territorialmente en cada una de las regiones del país a través de las comisiones regionales del medio ambiente (COREMAS). Además, se relaciona con el presidente a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta cartera, por su naturaleza, tiene dos ventajas comparativas respecto a los restantes ministerios sectoriales: su carácter coordinador multisectorial y su cercanía al presidente de la República. La administración de la CONAMA corresponde al director ejecutivo, designado por el presidente de la República, quién está a cargo de una Secretaría Técnica con representación nacional.

Fuente: Espinoza, 2000.

Los rasgos distintivos de estos dos modelos no deben hacernos perder de vista la gran diversidad que existe en su interior. Así, por ejemplo, en Panamá la Autoridad Nacional Ambiental, creada en 1998, hace las veces de ejecutora y coordinadora de la política nacional ambiental que ha sido definida por el Consejo Nacional Ambiental.

Diversidad de competencias de las agencias ambientales principales

Una de las mayores diferencias entre las agencias ambientales principales existentes en uno y otro país está dada por el rango de competencias y funciones que se les asigna. Estas diferencias, unidas a las que se derivan de las diversas aproximaciones utilizadas con referencia a la coordinación intersectorial, la descentralización y la participación, constituyen parte de los factores que sirven para explicar el diverso grado de éxito que muchas veces se presenta entre los países en la puesta en marcha de instrumentos y planes similares.

En algunos países como Colombia y Venezuela, desde un principio se otorgaron a las agencias ambientales principales tanto las funciones propias de la agenda de contaminación (expedición de regulaciones sobre la calidad ambiental, licenciamiento de actividades potencialmente contaminadoras, control de la contaminación del aire, las aguas, los suelos) como las referentes a la administración y conservación de uno o más de los denominados recursos naturales renovables (bosques, aguas, pesca, etc.).

En otros países como Chile, Perú y algunos Estados insulares del Caribe, la agencia ambiental principal se concentra en la agenda de contaminación (agenda marrón o *brown*). Estas agencias han seguido hasta cierto punto el modelo de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés) especializada en las competencias y funciones propias de la agenda de contaminación. En el modelo estadounidense la gestión de la fauna silvestre, los bosques y las áreas protegidas es competencia de otras agencias. Para algunos asesores y observadores internacionales habituados a países en donde existe el modelo tipo EPA no resulta comprensible, y muchas veces aconsejable, la organización de muchas de las agencias públicas de la región que no se acogen a esta modalidad y que combinan un amplio rango de competencias y funciones ubicadas en las agenda marrón, azul (aguas) y verde (fauna silvestre, bosques, etc.). Este último es un tipo de aproximación que desconoce la génesis de las agencias públicas en la región.

En efecto, la especialización inicial de algunas de las agencias ambientales principales fue la agenda marrón, pero con los años se vieron en la necesidad de incorporar como parte de sus responsabilidades las funciones y competencias referentes a las agendas verde y azul. Con frecuencia, la asignación paulatina de las competencias a una sola agencia ha surgido de procesos conflictivos entre agencias. Así, por ejemplo, la creación del SEMA en Brasil dio lugar a una división de la gestión ambiental: de un lado, dependiente del sector de agricultura, permanecían las cuestiones relativas a los recursos forestales y de otro, bajo la administración del sector de ciencia y tecnología, las referentes al control de la contaminación, sobre todo del aire. Pero en la medida en que el SEMA amplió sus acciones en el área de conservación, se fue creando un paralelismo y no pocos conflictos con el Instituto Brasileño de Desenvolvimento Forestal (Alvarenga y Lago, 2000).

Situaciones de conflicto similares a la de Brasil se han presentado en otros países, en los cuales la responsabilidad por la administración de la totalidad o parte de los recursos naturales renovables críticos para la región, en particular la flora y fauna silvestres, se ha mantenido en entidades cuya vocación prioritaria es el aprovechamiento. Ello ha llevado incluso a enfrentamientos abiertos entre las autoridades ambientales y los ministerios sectoriales (ej. los de agricultura y pesca) así como con los servicios forestales.

Muchas veces la concentración paulatina de funciones y competencias relativas al manejo del medio ambiente ha sido motivada por la necesidad de contar con una gestión más integrada. Así, por ejemplo, en Jamaica varias reformas legales han llevado a que la Autoridad para la Conservación de los Recursos Naturales no solamente sea la agencia ejecutora de la Ley de Conservación de los Recursos Naturales, sino también de la Ley de Control de Playas, la Ley para la Protección de la Fauna Silvestre y la Ley de Protección de las Cuencas Hidrográficas (Smith, 2000).

En América Latina y el Caribe la agencia principal puede llegar a incluir entre sus funciones, las siguientes: formular o recomendar al Gobierno nacional la política

nacional e internacional sobre medio ambiente; preparar los planes, programas y proyectos para poner en marcha esas políticas; definir los criterios ambientales a ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales emanadas de otras agencias sectoriales; definir conjuntamente con otras agencias públicas algunas políticas de relevancia para el medio ambiente (ej. población, ciertas medidas sobre comercio exterior, educación ambiental); regular y establecer los estándares de calidad ambiental; definir las regulaciones y normas para el acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio.

A su vez, como base para ejercer sus tareas, la agencia principal puede contar con el mandato para ejercer una o más de las siguientes funciones: de coordinación, de control, policivas, de administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, de ejecución de las políticas y programas, y de promoción de la participación ciudadana.

Las funciones de control y policivas, orientadas al propósito de hacer cumplir las regulaciones ambientales, son las que dan, o no, a la agencia ambiental principal carácter de autoridad ambiental. Así, los ministerios del medio ambiente de Ecuador, México, Colombia y Venezuela cumplen funciones como autoridad ambiental en algunos casos específicos (ej. el licenciamiento ambiental y seguimiento de grandes proyectos, la imposición de ciertas sanciones), mientras que el Consejo Nacional del Medio Ambiente del Perú no tiene ese carácter.

Las atribuciones de definición de políticas y regulaciones tienen también diversa naturaleza. Por lo general los ministerios del medio ambiente tienen amplias funciones para definir o proponer las políticas y regulaciones ambientales a nivel nacional (ej. Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Jamaica, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela) mientras que los institutos (o entidades similares) que hacen las veces de agencia ambiental principal tienen, por lo general, una limitada capacidad para el efecto dada su menor jerarquía política. En contraste, las comisiones nacionales de Chile y Perú coordinan y catalizan su definición, que es primordialmente el producto de la acción conjunta de las agencias sectoriales o la responsabilidad particular de cada una de ellas.

Como se mencionó, algunas de las agencias principales tienen responsabilidad por la definición de las políticas de uso de los recursos naturales renovables y, en algunos casos, de su administración. Ello ocurre, por lo general, con referencia a la flora y fauna silvestres. Sin embargo, la competencia sobre recursos específicos se encuentra en algunos casos en otra agencia diferente a la ambiental, como ocurre con la pesca. Y en otros casos se encuentran atomizadas en diferentes agencias, incluyendo la ambiental, como los casos del agua y del suelo en un amplio número de países. Son situaciones que generan muchas veces complejos problemas de coordinación.

Las agencias ambientales principales de América Latina y el Caribe han ido adquiriendo paulatinamente más injerencia en los campos de la fauna y flora silvestres, tendencia que se manifiesta en muchos países mediante la adscripción o dependencia directa de los servicios de bosques naturales y de los sistemas de áreas protegidas a esas agencias. Es una tendencia que se puede interpretar como una expresión del lugar estratégico que ocupa la biodiversidad para la gestión ambiental de la región, en particular en los países tropicales.

Otras competencias que con frecuencia se encuentran en estas agencias son las referentes a la información, investigación y educación ambiental, como elementos críticos de la gestión. Y en éstos, como en otros campos, no sólo se identifican en muchas agencias principales funciones de formulación de políticas, sino también aquellas atinentes a la ejecución de programas relacionados.

Las anteriores consideraciones e ilustraciones están lejos de ser exhaustivas. Su intención ha sido la de mostrar la diversidad que introduce la asignación de funciones y competencias en el interior de cada uno de los modelos de gestión ambiental descritos. Asimismo, señala la existencia de una gran profusión de competencias y funciones que las agencias ambientales se ven en imposibilidad de cumplir a cabalidad ante la carencia de suficientes recursos para el efecto.

La intersectorialidad de las instituciones de gestión ambiental

Los problemas de coordinación surgidos por la división de algunas competencias y funciones ambientales en diversas agencias —en particular las atinentes a la fijación de políticas y normas, el ejercicio de la autoridad ambiental y la administración de los recursos naturales renovables— han sido afrontados a través de diversas estrategias. En general, el fortalecimiento de las agencias principales en la última década ha tenido como uno de sus objetivos principales reducir la atomización de las competencias y funciones ambientales en diferentes agencias y concentrar en la agencia principal ambiental una parte sustancial de ellas (ej. Brasil, Colombia, México, Jamaica, y Trinidad y Tobago). Como la experiencia ha señalado, esta ha servido para alcanzar una gestión más integrada. Sin embargo, esta alternativa no parece, en todos los casos, haber convencido a sectores del gobierno y del sector privado de sus bondades como se expresa, por ejemplo, en el desmembramiento de la agencia de pesca del SEMARNAT (México), la transformación de la Secretaría del Medio Ambiente de Argentina en una subsecretaría de la Secretaría de Desarrollo Social y la pérdida por parte de la agencia ambiental de Argentina de sus principales competencias sobre el agua, y el intento que ha habido en Ecuador de trasladar del Ministerio del Medio Ambiente al Ministerio de la Agricultura las competencias sobre los bosques naturales, eventos que ocurrieron en el año 2001. Estas últimas reformas, lideradas por el sector privado, representan para los ambientalistas un retroceso en los avances logrados en los últimos años, y representan también una expresión más de los conflictos que persisten en los países latinoamericanos de las diferentes visiones existentes sobre la relación sociedad-medio ambiente.

El carácter transversal del tema ambiental genera retos para la gestión intersectorial, que ha conducido a la creación de diversos esquemas de organización de las agencias ambientales principales, así como a la instauración de mecanismos dirigidos a la coordinación y a la formulación de políticas más integradas.

El ministerio y la comisión: su eficacia intersectorial

No se puede afirmar que uno de los dos modelos institucionales, el de comisión o el de autoridad ambiental principal, o de cualesquiera de sus variantes, sea distintivamente eficaz como propulsor de la integración y coordinación entre los sectores o al interior del conjunto de agencias que tienen responsabilidades en materia de la gestión ambiental propiamente dicha. Lo único que existe son apreciaciones muy subjetivas en favor de uno u otro, en boca de sus propulsores. Pero sin duda ha existido una gran creatividad en el diseño de estos modelos y quizá, por su juventud y la evolución de su implementación, resulta aún muy prematuro juzgarlos.

La efectividad de las agencias ambientales para incorporar la dimensión ambiental en los diferentes sectores de actividad puede, en parte, depender de la voluntad de las autoridades y del grado de conciencia y presión sostenida por la sociedad civil. Existen amplias pruebas en los países de la región sobre la mayor influencia y presencia sectorial que han tenido las agencias ambientales principales cuando el jefe de Estado de turno le ha otorgado prioridad al tema ambiental y, viceversa, sobre la forma como esas agencias se han debilitado cuando no les han dado importancia, o incluso, han llegado erróneamente a considerar que constituyen un obstáculo para algunos de sus programas económicos. Es necesario subrayar que esta misma situación se presenta en los países desarrollados como lo demuestran los casos de los Estados Unidos, Alemania e Inglaterra (Jaenick y Weidner, 1997). Este es un aspecto fundamental que debe recibir especial atención en el momento de revisar la efectividad de los modelos institucionales.

Si bien el fortalecimiento de los organismos ambientales principales ha permitido mejorar la coordinación transectorial, muchos países han venido reconociendo paulatinamente la necesidad de que todos los organismos públicos incorporen la dimensión ambiental en sus políticas, en parte una consecuencia de la visión del desarrollo sostenible, que reconoce una profunda relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social. Ello ha tenido diversas expresiones organizacionales algunas de las cuales se señalan a continuación, subrayando que la clasificación que se hace para fines expositivos debe hacernos perder de vista que, con mucha frecuencia, las diversas estrategias de integración se utilizan simultáneamente y que ellas se encuentran interrelacionadas.

La integración a través de enfoques sistémicos

En las dos últimas décadas se ha reconocido la necesidad de emplear un enfoque de gestión sistémico que, introducido mediante diferentes mecanismos, integre en un todo coherente a las instituciones con responsabilidad directa (las agencias ambientales principales y entidades conexas) o indirecta (las agencias de desarrollo) en la gestión ambiental y sus políticas. Este enfoque se puede encontrar en los dos modelos (comisión y ministerio) y en sus variantes. De hecho, la concepción de la comisión debería conllevar una visión sistémica, pero su simple existencia no lo garantiza, como se comprueba en el caso de las Comisiones Nacionales del Medio Ambiente de Ecuador y de Guatemala, ambas de las cuales fueron remplazadas posteriormente por el modelo ministerial.

El enfoque sistémico en Bolivia, Brasil, Colombia y Panamá

Bolivia creó en 1992 el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Ha sido, quizá, la aproximación institucional más ambiciosa basada en el modelo sistémico. Con la creación de este ministerio se buscó integrar en una sola entidad las funciones de planificación nacional, ordenamiento territorial y medio ambiente con el fin último de que se transformara en la agencia pública responsable de la planificación la que liderara el proceso de creación de las condiciones y la formulación de las políticas requeridas para alcanzar el desarrollo sostenible. La experiencia ha demostrado que las dificultades de integrar estas tres áreas son similares a las enfrentadas por los países que no tienen ese tipo de arreglo institucional (PNUD, 2001).

Brasil estableció en 1981 el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) conformado por los órganos y entidades de la unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, responsables por la protección y mejoría de la calidad ambiental. El sistema se estructuró, teniendo a la Secretaría del Medio Ambiente (hoy Ministerio) como organismo central, con competencia para promover, disciplinar y evaluar la implementación de la política nacional de medio ambiente. Además, se creó el Consejo Nacional Ambiental como ente articulador del Sistema. Aparece entonces el enfoque sistémico de la gestión ambiental, como propuesta para resolver los problemas generados por el carácter transversal del tema ambiental frente a una organización de la administración pública compartimentalizada (Alvarenga y Lago, 2000).

Colombia creó en 1993 el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Se define como "el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley" (Ley 99/93). El corazón del SINA está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, como ente rector de la política ambiental, cinco institutos de investigación, 34 corporaciones autónomas regionales responsables de ejecutar las políticas a nivel regional conjuntamente con los municipios y departamentos a quienes debe asesorar, y cuatro entidades ambientales para atender los cuatro mayores centros urbanos. Son también parte del SINA las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. El Consejo Nacional Ambiental actúa como cuerpo colegiado para la coordinación de la política ambiental (Rodríguez B., 2000a).

Panamá, en su Ley General del Ambiente de 1998, estableció que las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, conformarán el Sistema Interinstitucional del Ambiente. En tal virtud, se establecen mecanismos de coordinación, consulta y ejecución siguiendo los parámetros de la Autoridad Nacional del Ambiente. Tiene como fin armonizar políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder, con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la Ley y a los lineamientos de la política nacional del ambiente (Espino, 2000).

Los consejos de desarrollo sostenible y las comisiones nacionales sobre convenios globales

Con el propósito de poner en marcha en el ámbito nacional los acuerdos multilaterales y, muy en particular, los correspondientes a la Conferencia de Río, se han creado comisiones nacionales que reconocen la intersectorialidad del desarrollo sostenible y de la gestión ambiental.

Muchos países cuentan hoy con consejos de desarrollo sostenible en los cuales se congregan representantes de los diferentes sectores de actividad, públicos y privados. En general estos organismos parecen haber tenido muy poca influencia en la

definición de las políticas macro y sectoriales, que son los campos en los cuales, por su naturaleza, deberían ejercer sus principales acciones. Así se reconoce, por ejemplo en el caso de Centroamérica, subregión que, más que ninguna otra, ha tratado de fomentar el establecimiento de los consejos nacionales de desarrollo sostenible (CONADES): "Los CONADES han contribuido, en algunos países más que en otros, a la coordinación del desarrollo sostenible y la difusión de los principios de sostenibilidad y la formulación de agendas de desarrollo sostenible en el ámbito local, entre otras actividades. Pero aún no llegan a alcanzar el potencial esperado dada la falta de recursos financieros y de voluntad política, de convertirlos realmente en entes que favorezcan la concertación y coordinación del desarrollo sostenible, lo que ha limitado enormemente su accionar" (Vargas, 2001).

Países con consejos nacionales de desarrollo sostenible	
Región	Países
Caribe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Barbados ▪ Cuba ▪ Dominica ▪ Grenada ▪ Jamaica ▪ República Dominicana ▪ Santa Lucía ▪ Trinidad y Tobago
Mesoamérica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Costa Rica ▪ El Salvador ▪ Honduras ▪ México ▪ Nicaragua ▪ Panamá
América del Sur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Argentina ▪ Bolivia ▪ Brasil ▪ Chile ▪ Ecuador ▪ Paraguay
Fuente: PNUMA, 2000; Vargas, 2001.	

Los modestos logros alcanzados por estos consejos se explican principalmente por la poca prioridad del desarrollo sostenible en las agendas nacionales. Su existencia en muchos casos parece obedecer más a una respuesta formalista de los países a los compromisos internacionales o a recomendaciones de agencias, ONG internacionales, o gobiernos de países desarrollados (ej. PNUD, el Consejo de la Tierra, la Secretaría de Estado de los Estados Unidos). Algunos países han formulado Planes Nacionales de Desarrollo Sostenible pero estos tienen, en general, un marcado acento ambientalista. Las evaluaciones subregionales y nacionales, adelantadas en el curso del año 2001 para establecer los avances de la región en materia de desarrollo sostenible con miras a preparar la región para participar en Río+10 (Johannesburgo 2002), confirman contundentemente las anteriores afirmaciones (CEPAL-PNUMA, 2001; PNUD, 2001; Rodríguez B., 2001; Vargas, 2001).

A partir de 1992 se han venido creando mecanismos de coordinación intersectorial como parte integrante de la estrategia para el cumplimiento de los convenios globales jurídicamente vinculantes acordados en la Cumbre de Río de Janeiro. Se des-

tacan las comisiones nacionales para cambio climático y biodiversidad a diversos niveles de la administración pública, compuestas por representantes de diversas agencias del sector público, de la sociedad civil y del sector privado. Esas comisiones tienen como principal misión la definición y seguimiento de las estrategias nacionales y planes de acción, una obligación establecida en las convenciones mismas.

Los consejos nacionales ambientales en el modelo ministerial

En muchos de los países que cuentan con el modelo del ministerio, se han instaurado consejos nacionales ambientales como organismos dirigidos a adoptar políticas y normas o a presentar recomendaciones sobre las mismas a los gobiernos nacionales. Su naturaleza, competencias y funciones son por consiguiente muy diferentes a las correspondientes a los consejos o comisiones nacionales del medio ambiente, propios del modelo de la comisión, los cuales son la agencia principal en los países en donde existen.

Los consejos nacionales ambientales del modelo ministerial aparecieron muy tempranamente en la región como se expresa en los casos de Colombia (1974), Venezuela (1976), y Brasil (1981). En la década de los noventa se registran nuevas creaciones o actualizaciones de consejos, como lo ilustran los casos de El Salvador (1991) y Colombia (1993).

La composición y el tamaño de los consejos nacionales son muy variados, pero en todos los casos tiene como uno de sus propósitos fundamentales propender por la coordinación intersectorial, lo que implica que están integrados por representantes gubernamentales y no gubernamentales y de los sectores productivos y de la sociedad civil. En Brasil, por ejemplo, el Consejo Nacional Ambiental (CONAMA) está presidido por el Ministro del Medio Ambiente y conformado por 54 representantes provenientes del gobierno federal, de los gobiernos estatales, el Distrito Federal, la industria, el comercio, la agricultura, las cámaras técnicas y la sociedad civil.

De país a país, los consejos tienen diferentes funciones. Así, por ejemplo, en algunos casos los consejos tienen funciones decisorias significativas, mientras que en otros predominan las funciones de carácter consultivo. En Brasil recomiendan guías, normas y estándares al gobierno, mientras que en Colombia su función principal es asesorar al Ministerio en materia de políticas y medidas para la coordinación intersectorial. En Uruguay, la comisión asesora tiene la autoridad sobre la definición de la política ambiental, los planes nacionales, la aplicación de las normas de protección ambiental, y la coordinación institucional.

El desempeño de los consejos ha sido también muy diverso. En Venezuela prácticamente no ha funcionado a partir de su creación, y en Colombia su primera versión (el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente) llegó a reunirse sólo en su instalación. En este último país el Consejo Nacional del Ambiente, creado en 1993, ha servido básicamente como escenario para socializar la política ambiental en los representantes de diversos sectores del gobierno y la sociedad, para la construcción de convenios intersectoriales y la adopción de las políticas, algunas de las cuales han sido también aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Rodríguez-B., 2000a). En Brasil, el país con más larga tradición con el funcionamiento de este mecanismo, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) ha jugado un papel central en la gestión ambiental, cumpliendo funciones críticas en materia de fijación de políticas, regulaciones y coordinación intersectorial, tal

como lo indica su experiencia al cumplir en el 2001 veinte años de funcionamiento (MMAB, 2001i).

**Uruguay:
Comisión Técnica Asesora de la Protección
del Medio Ambiente (COTAMA)**

Las funciones de la COTAMA son: colaborar con el poder ejecutivo en la definición de la política nacional de medio ambiente; cooperar con el Ministerio en la formulación, ejecución y supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente; actuar como mecanismo de coordinación interinstitucional de las actividades de organismos públicos con los privados que tengan relación o incidencia con la conservación, defensa o mejoramiento del ambiente; y asesorar al poder ejecutivo y al ministro en aquellas materias que se le soliciten.

La COTAMA está integrada por el ministro de vivienda, el subsecretario de vivienda de ordenamiento territorial y medio ambiente, el director nacional de medio ambiente, el director nacional de ordenamiento territorial, y por delegados de los siguientes organismos:

- Comisiones Legislativas encargadas de la materia ambiental;
- Cada uno de los restantes Ministerios y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto;
- El Congreso Nacional de Intendentes Municipales;
- La Universidad de la República;
- La Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional del Comercio;
- La Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural del Uruguay;
- El Plenario Intersindical de Trabajadores de la Convención Nacional de Trabajadores;
- Las organizaciones no gubernamentales, con domicilio en la ciudad de Montevideo y del interior, constituidas sin fines de lucro y que cuenten entre sus objetivos de defensa, la conservación y el mejoramiento del ambiente.

Fuente: UNEP et al., 1998b.

Comités técnicos intersectoriales

Una práctica cada vez más común es la creación de comités, comisiones o grupos intersectoriales de naturaleza técnica para que recomienden o acuerden políticas y normas (ej.: política de bosques, normas de calidad y estándares ambientales); enfrenten temas ambientales específicos (ej. bosques, aguas, cuencas, parques nacionales, ordenamiento territorial); traten asuntos atinentes a la evaluación del impacto ambiental o al otorgamiento de licencias o permisos; enfrenten las emergencias ambientales (inundaciones, incendios forestales, derrames de hidrocarburos y sustancias peligrosas, etc.), y la prevención de riesgos (ej. desastres de origen ambiental).

Estas comisiones se conforman a nivel nacional, subnacional o local, con carácter permanente o temporal, y pueden tener una conformación exclusivamente pública o mixta con la participación de diversos sectores de la sociedad civil y de la producción. Otra forma específica donde se expresa un sistema integrado de gestión, aparece en la formación de comités técnicos destinados a formular normas

Los Comités técnicos: Organismos críticos para la gestión intersectorial

En **Brasil** las cámaras técnicas constituyen la principal modalidad de trabajo contemplada por el Consejo Nacional del Medio Ambiente. Cuenta con las siguientes cámaras permanentes: Asuntos Jurídicos, Control Ambiental, Ecosistemas, Energía, Gerenciamiento Costero, Minas y "Garimpo", Recursos Hídricos y Saneamiento, Recursos Naturales Renovables, Transporte y Uso del Suelo. En la actualidad dispone de las siguientes cámaras temporales: Asuntos Económicos, Actualización del Código Forestal, Ecoturismo, Educación Ambiental, Protección de la Fauna, Amazonía, Cerrado y Catinga, Mata Atlántica, Pantanal y Mercosur. Las cámaras técnicas están conformadas por representantes de los diversos ministerios sectoriales y gobiernos estatales pertinentes, así como de las ONG y el sector privado (en unos casos como miembros permanentes, en otros como invitados). Periódicamente, hace pública su agenda de reuniones, así como las decisiones tomadas en las mismas.

En **Colombia** la ley prevé un Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental compuesto por representantes de los sectores productivos, público y privado, que tiene como función asesorar al ministro sobre estas materias y sobre la viabilidad ambiental de los proyectos de interés nacional. Desde su constitución en 1994 hasta 1998 sesionó en 60 ocasiones y cumplió un papel central en la formulación de una variedad de normas, como la reglamentación de la licencia ambiental y la regulación del aire. Pero durante el período 1998-2000 no se ha reunido, un indicativo de la discrecionalidad que tiene el ministro para hacerlo, asunto que no parece positivo.

En **Chile**, la modalidad del comité técnico se utiliza, entre otros, con referencia a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Se constituye un cuerpo de revisores con representantes de las diversas instituciones públicas con competencia ambiental o relacionado con la temática de cada proyecto. En esta revisión, en la cual también se incluyen los municipios, los proyectos son ingresados al sistema a través de órganos regionales como es el caso de las comisiones regionales del medio ambiente.

En **Perú**, la Comisión Técnica Multisectorial (CTM), un organismo dependiente del Consejo Nacional del Ambiente, es la instancia de coordinación y concertación a nivel político para la aprobación de los estándares y límites. La Comisión tiene la responsabilidad de la ejecución de las diferentes etapas y procedimientos para la aprobación de estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles de las emisiones y efluentes. La Comisión Técnica aprueba un programa anual el cual reúne al conjunto de proyectos sectoriales para el estudio, revisión y aprobación de los estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP) respectivos, durante el ejercicio anual correspondiente. Una vez aprobado el programa, se componen los grupos de estudio técnico ambiental (GESTA) para cada caso. El estudio para definir los LMP es desarrollado por el sector asignado en el programa anual y el estudio para definir los ECA por el GESTA establecido. En ambos casos se efectúan en los plazos y condiciones señalados en el Programa Anual.

Los GESTA están compuestos por representantes de las instituciones de los sectores público y privado, y por las personas naturales designadas por sus calidades profesionales. Ellos son los encargados de realizar los estudios y elaborar los anteproyectos de ECA, de conformidad con el Programa Anual aprobado. Los integrantes del GESTA son designados por el CONAM. Los GESTA y sus miembros se mantienen en funciones durante el plazo previsto por el Programa anual aprobado.

Fuente: MMAB, 2001i (Brasil); Rodríguez B., 2000a (Colombia); Espinoza, 2000 (Chile); CONAM, 1999 (Perú)

y estándares de calidad ambiental. Ejemplos de grupos temporales se muestran en los procedimientos de Perú y Chile, donde se constituyen grupos técnicos *ad-hoc* intersectoriales para elaborar y proponer a la autoridad, distintos parámetros y niveles de aceptación para aspectos del ambiente en el ámbito de la contaminación. Los grupos se constituyen a partir de una necesidad específica y culminan su trabajo una vez que se han alcanzado sus propósitos.

Recientemente han jugado un papel significativo los arreglos intersectoriales dirigidos a enfrentar o prevenir desastres ambientales. Ello ha sido así en los casos del huracán Mitch, del fenómeno de El Niño y de los incendios forestales, en los cuales se ha ganado una significativa experiencia que bien podría transferirse a otros campos.

Las unidades ambientales sectoriales

La sostenibilidad ambiental del desarrollo no puede depender solamente del accionar del organismo ambiental principal. Todos los organismos que componen la administración pública adoptan políticas y toman decisiones sectoriales que afectan al medio ambiente.

Entre esas políticas sectoriales sobresalen las macroeconómicas que en el mundo contemporáneo ocupan un gran espacio del quehacer gubernamental, así como las que tienen que ver con el desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, la explotación de los recursos naturales no renovables, las áreas naturales protegidas, la prevención de desastres naturales, de economía, las obras públicas, la industria, la energía, las comunicaciones, el transporte, el turismo, la vivienda, el desarrollo urbano, la ordenación del territorio, la salud, el saneamiento básico, la educación, el desarrollo científico y tecnológico, la cultura, los pueblos indígenas, la justicia, la cooperación y asistencia técnica internacional y las relaciones exteriores.

Las unidades ambientales sectoriales, vinculadas a instancias institucionales insertas en los diversos organismos públicos, son un mecanismo asiduamente utilizado en los países. Su objetivo básico es incorporar la temática ambiental en una institución específica para supervisar y ayudar a cumplir las políticas ambientales generales y particulares. Ejemplos de unidades ambientales sectoriales existen en toda la región, tal como se observa en los casos de: Colombia (Ministerio de Transporte, Ministerio de Energía, Ministerio de Agricultura); Chile (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, entre otros); y Perú (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Industria, Ministerio de Salud, Ministerio de Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales entre otros). En Panamá se está impulsando la red de unidades ambientales sectoriales, fundamentalmente como órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial para la revisión de los estudios de impacto ambiental. En general se observa que las entidades responsables por la política económica no cuentan con este tipo de mecanismo.

Las unidades ambientales ministeriales de los países que obedecen al modelo de la comisión nacional (Chile y Perú) tienen como función primordial ofrecer todo el apoyo requerido para que cada uno de los ministerios sectoriales ejerzan las funciones de autoridad ambiental que les corresponden. En contraste, las unidades ambientales de los países que obedecen al modelo del ministerio, tienen como una de sus tareas primordiales generar todas las actividades requeridas para que el

sector trabajo de conformidad con las políticas y regulaciones emanadas de la agencia ambiental principal.

Unidades ambientales en el sector de vías

Un estudio llevado a cabo en 16 países de la región (Quintero y Sánchez, 1998), muestra que a partir de 1992, la mayoría de las agencias públicas nacionales responsables por la construcción, mantenimiento y operación de vías, han establecido unidades ambientales (UA) y han iniciado programas de planeación ambiental, basados en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA). Los autores han subrayado que la creación de las UA ha sido consecuencia de la "coerción isomorfa", que es el tipo de institucionalización de unidades y procedimientos organizacionales que surge como resultado de la influencia política. En nuestro caso, la banca multilateral (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y la Corporación Andina de Fomento) ha requerido a esas agencias el establecimiento de unidades ambientales como requisito para tener acceso a créditos para la construcción de vías.

Existe una gran heterogeneidad entre las UA con referencia a su estatus dentro de las agencias, a sus capacidades técnicas juzgadas por el número y calidad de los profesionales vinculados y a las formas de aproximación a la evaluación y planeación de lo ambiental. Mientras que en Colombia, Panamá, Perú y Venezuela, las UA tienen una alta jerarquía en la estructura organizacional, en algunos países no aparecen identificadas en el organigrama. Al analizar los recursos humanos asignados al manejo de la temática ambiental dentro de las agencias, se encuentra que el número de funcionarios con una calificación técnica adecuada varía entre uno y treinta y ocho profesionales. Las UA enfrentan formidables retos toda vez que la apertura económica está llevando a la construcción de nuevas vías nacionales y al establecimiento de sistemas multinacionales de transporte, algunos de gran complejidad y que pueden generar altos impactos. A título de ejemplo, se mencionan: la carretera del Tapón del Darién y el corredor logístico centroamericano; las rodoviarías de integración Paraná-Paraguay; los corredores bioceánicos en el Cono Sur y Centroamérica; la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Observaciones sobre las funciones del sector público en la gestión ambiental

En la última década se ha dado una mayor jerarquía política a las agencias ambientales nacionales, subnacionales y locales y se han incrementado sus capacidades para la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de políticas. En los años setenta y ochenta surgieron fundamentalmente las agencias de segundo y tercer nivel en la estructura de la administración pública nacional y en los noventa predominó el establecimiento de agencias de la más alta jerarquía política (ministerios y comisiones nacionales). Es claro que esas agencias aún tienen un estatus y una influencia menor en comparación con la de los ministerios sectoriales, en particular los del sector económico y de infraestructura. Sin embargo, la mayor jerarquía política ganada no es de ninguna manera despreciable y ha creado oportunidades para que la política ambiental adquiera un mayor peso.

La información recogida en esta investigación señala que, con frecuencia, el grado de influencia y destino de las agencias principales en el conjunto de la institucionalidad y política pública ha estado ligado a la importancia que el jefe de Estado de turno le ha otorgado al tema ambiental. Esta es simplemente una expresión más de la alta vulnerabilidad que aún presenta la institucionalidad ambiental, no obstante el fortalecimiento que ha registrado en la última década. Esa vulnerabilidad se ex-

presa en forma muy clara en el ámbito presupuestal: la asignación de recursos a las agencias ambientales principales sigue siendo menor a la de buena parte de los ministerios; no obstante, estas agencias fueron objeto de recortes presupuestales en aquellos países que, enfrentados al déficit fiscal, intentaron reducirlo mediante la reducción del gasto público.

Se han impuesto dos modelos de agencia ambiental principal en el ámbito nacional: el modelo del ministerio, que predomina en la región, y el de la comisión, con el cual se ha experimentado en un número reducido de países y que hoy existe únicamente en Chile y Perú. En el primer modelo se encuentran casos en que el tema ha sido encomendado a un ministerio o agencia que tiene también responsabilidad sobre algún sector particular como, por ejemplo desarrollo urbano y ordenamiento territorial, energía, turismo, o ciencia y tecnología.

Las funciones de la agencia principal en el modelo ministerial varían: mientras algunas se concentran fundamentalmente en la formulación de las políticas y la fijación de normas, otras, además de estas funciones, tienen una amplia responsabilidad por su ejecución directa. En todos los países con el modelo del ministerio, otras agencias están investidas con algunas funciones y competencias en materia ambiental; en muchos casos se observa cierto grado de atomización que dificulta la adecuada protección de algunos recursos (ej. el agua, las costas). En el caso del modelo de la comisión se da prioridad a las funciones de coordinación para la formulación y ejecución de las políticas y la fijación de regulaciones ambientales, responsabilidades estas que recaen fundamentalmente en las agencias sectoriales. A similitud del ministerio, en los países con el modelo de la comisión se presenta también alguna atomización de competencias y funciones, que debilita el propósito de la protección ambiental.

La mayor parte de los ministerios, o sus equivalentes, concentran funciones y competencias ubicadas en las agendas verde, azul y marrón (de contaminación o *brown agenda*). Además, con frecuencia las funciones sobre algunos de los recursos naturales renovables incorpora su administración. Ello contrasta con la organización de muchos países desarrollados en donde estos campos de competencia están distintivamente asignados a agencias separadas (ej. en los Estados Unidos la EPA, los servicios forestales y para la vida silvestre, etc.). Una mirada histórica indica que las agencias principales del medio ambiente de América Latina y el Caribe han tendido a tomar competencias y funciones sustantivas en lo referente a la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables, y en particular las atinentes a la biodiversidad, en razón de la importancia política del tema para los países de la región, tanto en el ámbito doméstico como internacional. Cualquier intento de reforma institucional debe, por consiguiente, tomar en consideración este hecho que expresa la importancia estratégica que para los países y sus ministerios del medio ambiente tiene la agenda verde.

Común a los dos modelos es el amplio número de competencias y funciones que se les adjudica a las agencias ambientales principales, que en todos los casos desbordan sus capacidades y que crean dificultades para la fijación de prioridades y para establecer acciones de seguimiento y verificación de cumplimiento. La asignación de funciones deseables pero no factibles de cumplir, por no estar acompañadas de los recursos económicos requeridos o de procesos efectivos y permanentes de fortalecimiento de las capacidades de gestión, condena a las entidades ambientales a que diferentes sectores de la ciudadanía las califiquen como ineficaces y cuestionen su validez y pertinencia.

A partir de la información con que se cuenta, no se podría afirmar que uno de los dos modelos, el ministerial o el de la comisión, funcione mejor en la práctica. Más bien lo que existe son posiciones muy subjetivas de los defensores de cada uno de ellos. Pero es posible identificar un cúmulo de lecciones que se pueden aprender de los dos modelos y de sus variantes. Las comisiones, por ejemplo, tiene una amplia experiencia en procesos dirigidos a incorporar la dimensión ambiental, en particular la correspondiente a la contaminación, en los sectores productivos. Los ministerios, a su vez, tienen mucho que decir sobre los procesos de integración entre las agendas verde y de contaminación. Sin embargo, la adopción de un determinado modelo no es un fin por sí mismo, sino que debe responder a la real capacidad de los países, así como reflejar la estrategia que estos adopten para enfrentar el tema.

Lo que parece imperativo es dotar a las agencias principales de las capacidades necesarias para adelantar un esfuerzo más sistemático para fijar sus prioridades *vis-à-vis* el amplio número de competencias y funciones que les ha sido asignadas. Al revisar sus prioridades, las agencias ambientales deberán renunciar o aplazar muchas acciones que son necesarias pero para las cuales no se cuenta con los recursos o condiciones para desarrollarlas.

Uno de los mayores intereses del estudio ha sido determinar en qué medida la dimensión ambiental se ha integrado en los diferentes sectores de actividad, un propósito inherente a la concepción de desarrollo sostenible y reiterado, una y otra vez, después de la Conferencia de Río. Muchas de las reformas ambientales que se han efectuado en los últimos años han buscado enfrentar el imperativo de construir una gestión de carácter intersectorial lo cual no sólo significa una acción coordinada entre las instituciones de los diferentes sectores, sino también la incorporación de la dimensión ambiental en el corazón mismo de los sistemas de formulación y ejecución de las políticas sectoriales.

Se registran algunas tendencias positivas sobre el particular. Algunos mecanismos de gestión intersectorial previstos en las legislaciones y políticas de los países se han puesto en marcha, muchas veces con el impulso por parte de las agencias internacionales. Así lo ilustran los numerosos órganos de carácter colegiado como las comisiones de desarrollo sostenible, promovidas con el apoyo de las Naciones Unidas o de agencias bilaterales, o las comisiones nacionales de biodiversidad o de cambio climático creadas con el apoyo de las agencias internacionales responsables por el seguimiento de las convenciones respectivas. Estas instancias, que han sido eficaces en la formulación de las estrategias nacionales sobre los asuntos objeto de su misión, no parecen tener los mecanismos para hacer su adecuado seguimiento a nivel sectorial.

El establecimiento de unidades ambientales, o su equivalente, en las agencias públicas sectoriales ha sido una de las estrategias más favorecidas para la integración. Así se observa en el caso correspondiente a las vías, el sector energético y el sector minero, en donde existen unidades más desarrolladas, hecho que se explica principalmente por las presiones ejercidas, entre otros, por la banca multilateral. Pero con frecuencia las unidades ambientales de la mayor parte de sectores tienen una baja jerarquía y una pobre dotación de recursos lo que limita su actividad.