

Capítulo 8

La descentralización de la gestión ambiental

Hay que entender la descentralización de la gestión ambiental en el marco más amplio del proceso general de reforma del Estado, que se ha dado en las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe. Gran parte de los países de la región adelantan procesos de descentralización, con diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública. Se ha buscado acercar el Estado al ciudadano, precisando las necesidades y situaciones específicas de cada territorio, y respondiendo a las prioridades reales de la población (Nicod, 1998; IHS, 2000). En el contexto de estos procesos, la gestión ambiental también ha sido materia de la descentralización y las políticas a distintos niveles territoriales han ido progresivamente incorporando las consideraciones ambientales.

Como ventajas de la descentralización se señalan los siguientes puntos: a) acerca las decisiones para resolver los problemas ambientales a los territorios en los cuales se generan: estados, provincias, municipios, etc.; b) crea oportunidades para incrementar la participación y representación ciudadana; c) da transparencia a las decisiones; y d) aprovecha la competencia y creatividad de instancias regionales, municipales y locales. Entre las desventajas se reconocen las siguientes: a) en ocasiones la escala territorial en la cual se da la descentralización puede resultar insuficiente para enfrentar determinados problemas ambientales o para involucrar a los actores relevantes; b) se puede perder la distancia requerida con las organizaciones objeto de la regulación y, por consiguiente, aminorarse la capacidad para hacerla cumplir (ej. la capacidad de imponer o aplicar sanciones); y c) esquemas generales de descentralización pueden llevar a la ubicación de funciones ambientales en entidades subnacionales o locales que no tienen las capacidades para resolver problemas que, por su envergadura, requieren de la intervención de instancias mayores.

Expresiones regionales de la descentralización

Los procesos de descentralización se han dado en el marco de los dos modelos de organización estatal existentes en la región: el unitario que predomina, y el federal que se encuentra en unos pocos países, como en los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela (CLAD, 1995). La división en provincias, departamentos o estados y en municipios, cantones o comunas da origen a una compleja trama territorial que, por una parte, da cuenta de una enorme diversidad espacial y por otra, demanda una estrecha interacción entre los distintos niveles de gestión.

Se identifican diversas expresiones de la descentralización en los procesos de gestión ambiental en los países de la región, entre ellos:

- Descentralización en los estados, regiones, provincias y departamentos para definir, coordinar o poner en marcha políticas, planes y programas, expedir regulaciones para la protección y mejoramiento ambiental, otorgar licencias ambientales y permisos de uso de los recursos naturales renovables y del medio

ambiente y ejercer su control y fiscalización. Estas competencias se inscriben por lo general en el contexto de los planes y políticas generales de desarrollo en el ámbito nacional.

- Descentralización en los distritos capitales o especiales y en los municipios de las funciones y competencias ambientales propias de los estados, provincias o departamentos en su área de jurisdicción u otras unidades de gestión territorial. Se incluyen, entre otras, la definición de las regulaciones y los planes de acción ambiental local, el saneamiento básico (recolección y disposición de basuras y aguas servidas), el control de la contaminación, la determinación de los usos del suelo, el ordenamiento territorial especialmente en el área urbana, transporte y tránsito, urbanización, la conservación y creación de áreas verdes y de recreación, la protección de áreas de especial valor ecológico, y aseo y manejo de residuos sólidos, entre otros. A su vez, las mencionadas entidades territoriales pueden descentralizar algunas de estas competencias y funciones en subunidades para la administración local, como son las veredas, comunas, zonas urbanas, etc.

La descentralización de los países federados

En los sistemas federales de la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) se encuentran diversas formas y grados de descentralización. Mientras Brasil cuenta con un proceso efectivo en muy diversos ámbitos de la gestión ambiental, México y Venezuela mantienen una alta centralización en muchas áreas. Estos diferentes patrones de descentralización deben entenderse, como es obvio, en el marco más general de la administración pública nacional.

En *Brasil* el artículo 23 de la Constitución Política de 1988 hizo de la gestión ambiental no una atribución exclusiva de ningún estamento gubernamental en particular, sino una competencia común de los tres niveles: el federal, el estadual y el municipal.

Aunque la composición y estructura de los sistemas de gestión ambiental de los estados del Brasil presentan diferencias, en todos se distinguen elementos comunes. Entre ellos se destaca la existencia de un órgano central del estado, por lo general en la forma de una secretaría de medio ambiente, y un organismo deliberativo, por lo general en la forma de un consejo estadual del medio ambiente. Aquél hace las veces de secretaría ejecutiva de los consejos los cuales están compuestos por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector productivo. Las funciones de los consejos presentan grandes diferencias: mientras en algunos estados tienen la atribución de fijar regulaciones, otorgar licencias ambientales y ejercer funciones policivas (ej. Bahía), en otros sus funciones son fundamentalmente consultivas (ej. Paraná), y en algunos son mixtas (ej. São Paulo).

Los sistemas de gestión ambiental de los estados tienen un gran ámbito de discreción para fijar normas complementarias o suplementarias a las de carácter federativo y son autónomos para definir sus políticas, en el área de su jurisdicción, dentro del marco de las leyes y políticas federativas. El otorgamiento de licencias ambientales y autorizaciones para el uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como las funciones policivas y de fiscalización, son fundamentalmente asuntos del ámbito estadual, y por lo general encabezan sus órganos estaduais ambientales (MMAB, 2001a).

Brasil: Expresión descentralizada de un sistema de gestión ambiental

El Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA) busca integrar la institucionalidad ambiental en los niveles federal, estadual y municipal. Está integrado por los organismos y entidades del gobierno federal, de los estados, del Distrito Federal, de los territorios y de los municipios, y las fundaciones creadas por el poder público.

Conformación del SISNAMA:

- Órgano superior: el Consejo de Gobierno para asesorar al presidente de la República, en la formulación de la política nacional y las directrices gubernamentales para el medio ambiente y los recursos ambientales.
- Órgano consultivo deliberativo: el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) para asesorar, estudiar y proponer al Consejo de Gobierno directrices de políticas ambientales y de recursos naturales y deliberar sobre las normas y patrones de desarrollo compatibles con un medio ambiente sano.
- Órgano central: el Ministerio del Medio Ambiente para planear, coordinar, supervisar y controlar, como órgano federal, la política ambiental nacional.
- Órganos sectoriales: organismos o entidades federales, así como fundaciones creadas por el poder público, cuyas actividades estén asociadas a la protección de la calidad ambiental.
- El conjunto de los sistemas de gestión ambiental de los estados. Cada sistema está constituido por los órganos y entidades de administración directa, indirecta y fundacional del Estado y de los municipios instituidos por el poder público y responsables de la protección y el mejoramiento de la calidad ambiental y la administración de los recursos naturales.

Conformación de los sistemas de gestión ambiental de los estados:

- Los estados: en la esfera de sus competencias y su jurisdicción, elaboran normas supletorias y complementarias ambientales tomando en cuenta lo establecido por la CONAMA. Lo mismo pueden hacer los municipios, observando las normas y patrones federales y estatales.
- Órganos superiores: los consejos estatales del medio ambiente, o sus equivalentes, con funciones decisorias, consultivas y de coordinación en materia de políticas, fijación de regulaciones y concesión de licencias y permisos.
- Órgano ambiental del Estado (por lo general se trata de una secretaría de medio ambiente) que es la máxima autoridad ambiental del poder ejecutivo. Le corresponde planear, coordinar, supervisar y controlar la política estatal del medio ambiente, así como las directrices gubernamentales.
- Órganos ejecutores: que ejecutan o hacen ejecutar, como órgano estatal, las políticas y directrices gubernamentales fijadas para la administración de la calidad ambiental.
- Órganos sectoriales: entidades integrantes de la administración estatal, directa, indirecta o fundacional cuyas actividades están asociadas a la protección de la calidad ambiental y del uso de los recursos ambientales.
- Órganos locales: los organismos o entidades municipales responsables del control y fiscalización ambiental en sus respectivas áreas de jurisdicción.

Fuentes: UNEP, 1998; MMAB, 2001a,h.

Las capacidades de gestión ambiental presentan diferencias entre los estados y las regiones y, muchas veces, tienen una gran heterogeneidad. En general, las mayores capacidades se dan en aquellas regiones que han alcanzado un mayor desarrollo económico. Así, por ejemplo, se observan mayores capacidades de gestión en las regiones sur y sudeste —los estados de Paraná, Minas Gerais y São Paulo. Las

regiones del norte y centrooeste presentan una capacidad operacional más frágil, en razón del propio desarrollo económico de esas áreas y de su extensión. La naturaleza de la gestión ambiental cambia también de una región a otra de acuerdo con los problemas propios de cada una y de su oferta ambiental. La institucionalidad ambiental de los estados del sur y sudeste ha evolucionado en razón de la búsqueda de soluciones a problemas de contaminación y desbordes de los ríos. En contraste, en el norte y centro-oeste, en particular en Pantanal y Amazonía, las preocupaciones se centran más en los crecientes problemas de deforestación y quema de los bosques y, en general, en la protección del patrimonio natural (Alvarenga y Lago, 2000; MMAB, 2001a).

En *México* las tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), participan en la gestión ambiental de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. Además de la SEMARNAT, que es la instancia nacional creada en 1994 y modificada en el año 2001, como autoridad encargada de la gestión ambiental, dispone de delegaciones federales, órganos que se encargan de la planeación, ejecución, investigación y coordinación de materias ambientales con los estados de la República (de Alba, 2000).

El proceso de descentralización de la gestión ambiental se impulsó en el período 1995-2000 y contempló la celebración de acuerdos marco con cada una de las entidades federativas, en los que se establecían la filosofía y las reglas generales del proceso. Adicionalmente se celebraron una serie de acuerdos específicos en los que se estipulaban las condiciones particulares para la transferencia de cada una de las funciones a descentralizar. De 1996 a 2000 se firmaron 1.271 acuerdos específicos.

Para el año 2006 "se espera que la SEMARNAT se constituya en una dependencia fundamentalmente normativa y generadora de políticas, y que las delegaciones federales ejerzan acciones de asesoría y seguimiento a los gobiernos de las entidades federativas, las cuales estarían operando atribuciones y funciones sustantivas, que hasta ahora se encuentran en manos de las áreas centrales" (SEMARNAT, 2001a). La oferta de descentralización planteada en 1996 contemplaba la transferencia de 36 funciones cuya modalidad de descentralización podía ser: excluyente, coadyuvante o concurrente. La modalidad excluyente, implica una transferencia completa de atribuciones, funciones y recursos asociados; la modalidad concurrente supone una participación conjunta de varias instancias, aun cuando el orden federal mantiene la atribución; finalmente está la coadyuvante, que significa que diferentes partes de una misma función son realizadas por diferentes instancias. En el año 2001, la SEMARNAT reorientó la anterior política de descentralización y ahora pretende que las 23 atribuciones que conforman la oferta se den bajo la modalidad excluyente. Sin embargo, durante el período de transición operará la modalidad concurrente. En contraste, las 16 funciones operativas de la oferta se transferirán desde su origen, bajo la modalidad excluyente.

Las nuevas metas son ambiciosas si se toma en cuenta las diversas dificultades que enfrentó el proceso durante el período anterior, entre las cuales SEMARNAT ha destacado "el hecho de que la oferta de funciones a descentralizar fue definida desde las áreas centrales de la Secretaría, y resultaban poco atractivas para los gobiernos estatales en virtud de que sólo cinco de ellas ofrecían la posibilidad de generar ingresos. Asimismo, la demanda de los estados quedaba insatisfecha debido a que no se incluyó la transferencia de actos de autoridad. A lo anterior se añadían los obstáculos para transferir bienes inmuebles, financieros y humanos debido a la existencia de un marco jurídico centralista, a los diversos intereses políticos y al desa-

rollo institucional incipiente en los gobiernos locales" (SEMARNAT, 2001a). No obstante los problemas enfrentados, se reconocen algunos avances: el desarrollo de un marco estratégico de la descentralización, el diseño de mecanismos de apoyo al desarrollo institucional, la conceptualización de una visión regional del proceso, y la creación de un programa de desarrollo institucional ambiental, destinado a fortalecer un nivel básico para atender la gestión ambiental en las entidades federativas del país, la difusión del proceso y la iniciación de acciones de capacitación en materia de fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal.

En *Venezuela*, el Ministerio del Medio Ambiente está desconcentrado en direcciones a nivel de los estados que tienen como responsabilidad desarrollar la mayor parte de las funciones del despacho en las entidades federales. Sin embargo, algunas funciones atinentes a la gestión ambiental están centralizadas, en particular la normativa, la planificación para la ordenación territorial y los servicios de cartografía nacional. Algunos gobiernos de las entidades federales "tienen direcciones estatales de conservación ambiental y comisiones de ambiente dentro de los parlamentos legislativos estatales, aunque éste no suele ser el caso de la generalidad de los estados. Esto, no obstante que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público expone entre sus disposiciones que serán transferidos progresivamente a los estados, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. Esta disposición en todo caso opcional, pues así lo determina el mecanismo previsto de transferencia, no se ha cumplido en el caso de ningún estado". Las instancias de coordinación de la gestión ambiental a nivel regional suelen ser los llamados gabinetes estatales de las gobernaciones de estado, en los cuales participan, tanto los directores de los entes de la entidad federal, como los titulares de las dependencias desconcentradas de la administración central. Pero además, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio creó comisiones regionales con la competencia básica de coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio. Estas comisiones han funcionado en la mayoría de los estados, aunque no continuamente, y han ofrecido así otro espacio alterno para coordinar la gestión ambiental (Gabaldón, 2000).

En *Argentina*, cada una de las 24 provincias cuenta con un organismo ambiental que hace parte del gobierno provincial. Dependiendo de la provincia los organismos tienen diferentes niveles jerárquicos, ubicación y conformación dentro del gobierno; así por ejemplo Buenos Aires cuenta con la Secretaría de Política Ambiental, Córdoba con la Agencia Ambiental, el Chaco con la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Jujuy con la Secretaría de la Producción y Medio Ambiente, Mendoza con la Subsecretaría de Medio Ambiente, y Misiones con el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables. En la Pampa el organismo ambiental se ubica en la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, Ministerio de la Producción, en Santiago del Estero en la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería Recursos Naturales y Medio Ambiente, y en Neuquén en la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión. En general, estos organismos tienen la responsabilidad de formular la política ambiental o recomendarla para su aprobación al gobierno federal, deben ejecutar o coordinar la ejecución de estas políticas, y están investidas de competencias de fiscalización y policivas. A similitud de los otros países de la región, los organismos ambientales con mayor capacidad se encuentran en las regiones que tienen un más alto nivel de desarrollo económico (PRA, 2001; SIAN, 2001).

El Consejo Federal de Medio Ambiente, creado en 1990, está compuesto por la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (o quien haga sus veces) como representante del gobierno nacional, todos los gobiernos provinciales y el de

la ciudad autónoma de Buenos Aires a través de sus representantes, responsables de los 24 organismos ambientales provinciales. El COFEMA fue reconocido por los gobernadores, en el Pacto Federal Ambiental, como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental. Tiene como objetivos relevantes el formular una política ambiental integral y coordinar estrategias, planes y programas de gestión regionales y nacionales, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar con todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática ambiental. Su estructura organizacional contempla la realización de asambleas ordinarias, aproximadamente cada tres meses, las cuales emiten resoluciones y recomendaciones. La Secretaría Ejecutiva está formada por un presidente, un vicepresidente y representantes de las seis regiones que reconoce el COFEMA: Noroeste Argentina, Noreste Argentina, Centro, Nuevo Cuyo, Comahue y Patagonia (COFEMA, 2001).

La descentralización regional de los países unitarios

Los países unitarios con modelo ministerial como forma de organización de la agencia ambiental principal, presentan muy diversas formas y grados de descentralización. En unos casos, el ministerio, o la entidad nacional equivalente, cuenta con dependencias u oficinas provinciales o departamentales responsables de la coordinación y ejecución de la política nacional a nivel regional; muchas veces desconcentra en esas oficinas parte de sus competencias como autoridad ambiental, es decir aquellas concernientes a la definición de políticas y regulaciones, a la aprobación de los diversos permisos de uso de los recursos, y en general de aquellas funciones de naturaleza policiva. En otros casos la competencia parcial o total por esas funciones a nivel regional se encuentra descentralizada en los gobiernos provinciales o departamentales. Estas modalidades se encuentran en particular en los países de tamaño grande y mediano ubicados en Suramérica. En los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe, la agencia ambiental principal está en capacidad de atender un rango muy amplio de funciones básicas, en particular aquellas que requieren de capacidades técnicas que sólo es factible poseer en el nivel central.

Los procesos de descentralización de *Chile* y *Perú* contemplan formas organizacionales que replican a nivel subnacional el modelo de la comisión que se ha dado a nivel nacional. A su vez, la descentralización en los países regidos por el modelo del ministerio, que es el predominante en la región, presenta diversas formas organizacionales.

En *Perú* existe un modelo de gestión pública altamente centralizado. El CONAM ha reconocido los impactos que ello tiene en el campo ambiental afirmando: "la gestión ambiental regional está subdesarrollada con respecto a las funciones e instalaciones, a causa de la actual situación de los Consejos Territoriales de Administración Regional y de la falta de transferencia de funciones ambientales del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales" (CONAM, 1999).

Con el fin de adelantar un proceso de descentralización de la gestión, el CONAM ha puesto en marcha el Marco Estructurado de Gestión Ambiental, con expresión regional a través de las comisiones ambientales regionales. Las comisiones están formalizadas sólo para algunas regiones y se constituyen en función de un plan de acción y de una agenda ambiental. En este sistema de gestión participan los diversos órganos más importantes de la región y está basado en las capacidades público-privadas existentes en cada territorio.

No obstante estos esfuerzos, algunas regiones de Perú aún funcionan en el contexto de la alta centralización, y al mismo tiempo presentan una débil capacidad de gestión a nivel regional y local, con los efectos negativos que de ello se desprende. Así se ilustra con el infortunado desenvolvimiento de un derrame de mercurio en tres localidades de la provincia de Cajamarca que tuvo lugar en el mes de julio del año 2000, un hecho ocurrido como consecuencia del inadecuado manejo de la operación por parte de la Minera Yanacocha, que adelanta la mayor explotación de oro de Suramérica. A raíz de este evento se hizo evidente la inexistencia de una autoridad ambiental del nivel departamental o municipal con capacidad para ofrecer una respuesta inmediata a un evento que lo requería. Y, en su defecto, las autoridades ambientales del orden nacional actuaron muy tardíamente (dos semanas después) frente a un evento que afectó el medio ambiente y la salud de un amplio grupo de la población (CI-CAO, 2000).

Colombia registra un largo y continuado proceso de descentralización en las entidades territoriales (departamentos y municipios), que se remonta a cerca de tres décadas y que llegó a su punto más alto en la nueva Constitución de 1991. En el campo de la descentralización de la gestión ambiental presenta un modelo singular, no solamente dentro del conjunto de la administración pública nacional, sino también con respecto a la descentralización de la gestión ambiental en los otros países de la región. Uno de sus rasgos más interesantes es la existencia de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como máxima autoridad ambiental a nivel regional, que son, a la vez, autónomas frente al Ministerio del Medio Ambiente y frente a las entidades territoriales (departamentos y municipios). Diferentes evaluaciones han señalado que el marco macroinstitucional de la descentralización de las CAR es positivo, relevándose su autonomía como eje fundamental para su consolidación (Wiesner, 1997).

Sin embargo, se ha señalado como una de sus debilidades el hecho de que los recursos económicos con que cuenta el 60% de las CAR (que proceden de transferencias del gobierno nacional) son insuficientes para atender sus responsabilidades; en contraste el otro 40% de las CAR cuenta con rentas propias que les garantiza una continuidad en la ejecución de planes y programas (Galán, 1998). El desempeño de las CAR es muy variado. Se encuentran desde aquellas que adelantan una gestión ambiental de excelencia (ej. CORANTIOQUIA, CORNARE, CARDER, CVC, CORPONOR) hasta aquellas caracterizadas por su desgüeño administrativo o la corrupción, comportamientos que no siempre están relacionados con su mayor o menor fortaleza financiera.

En los países del *Caribe* los procesos de descentralización tienen una naturaleza y características diferentes a los presentados para los países grandes y medianos de Latinoamérica. En las islas más pequeñas la gestión se encuentra necesariamente centralizada y, en algunos casos se busca acercar la administración pública a la población a través de procesos de participación. En las islas más grandes se han desarrollado algunas formas de descentralización. Así, por ejemplo, *Jamaica* inició en 1993, a partir de una decisión del gabinete, un programa de reforma del gobierno local. Mediante ella se busca que los consejos de las 14 parroquias en las cuales se encuentra dividida la isla se transformen en agentes del gobierno más autónomos y que dentro de ese modelo de organización la comunidad tenga una mayor participación. Esta reforma contrasta con lo ocurrido en los años ochenta cuando los gobiernos locales fueron prácticamente eliminados y la casi totalidad de las funciones fueron centralizadas. Los presidentes de los consejos de parroquia (cuyos miem-

broson de elección popular) tienen el rango de alcalde, y sus funciones corresponden típicamente a las del nivel municipal (Smith, 2001).

Chile: Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMAS)

En **Chile** los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios específicos se integran a la gestión regional a través de una institucionalidad ambiental descentralizada territorialmente a través de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMAS).

Cada región del país (13) cuenta con estructuras regionales integradas por las autoridades y los servicios públicos de la región.

Las COREMAS están integradas por el intendente, quien la preside, por los gobernadores de la región, por los secretarios regionales ministeriales de los ministerios representados en el Consejo Directivo, por cuatro consejeros regionales elegidos por el respectivo Consejo en una sola votación, y por el director regional de la Comisión del Medio Ambiente, quien actúa como secretario. Existe además un comité técnico de la COREMA, integrado por el director regional de la CONAMA, que lo preside, y por los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia ambiental.

Los acuerdos de la COREMA se cumplen mediante las instrucciones que cada miembro de ella imparta a los organismos de su dependencia y mediante la coordinación ejercida por los directores regionales del medio ambiente y un comité técnico, conformado por los directores regionales de los servicios públicos con competencia en materia de medio ambiente, incluidos los municipios

Perú: Ámbitos y niveles del Marco Estructurado de Gestión Ambiental (MEGA)

El Marco Estructurado de Gestión Ambiental del Perú es una estrategia que se inicia para superar un modelo de gestión altamente centralizado. Esta estrategia consta de cuatro niveles:

Nivel I. Instancia máxima de decisión. En este nivel se encuentra el presidente de la República, el Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Nivel II. Es el encargado de proponer, coordinar, dirigir y supervisar la política nacional ambiental y el plan nacional de acción ambiental, así como conducir el proceso de coordinación y de concertación intersectorial. En este nivel se encuentra el CONAM y sus órganos desconcentrados, la Comisión Técnica Multisectorial (ámbito nacional) y las comisiones ambientales regionales (ámbito regional).

Nivel III. Encargado de promover acuerdos entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de gobierno, así como consensos con el sector privado y la sociedad civil, elevando las propuestas a las instancias correspondientes, a través de la coordinación que cree el Consejo Directivo del CONAM. En este nivel se encuentran los grupos técnicos.

Nivel IV. Encargado de la ejecución operativa y control de instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental que se derivan del proceso de toma de decisiones en los distintos niveles y dentro del MEGA. Dentro de este proceso se promueve la participación y contribución activa del sector privado y la sociedad civil; asimismo, se facilita información y evita la duplicidad de acciones administrativas. Se incluye en este nivel a las municipalidades, las cuales cuentan con la función de identificar y crear instancias de coordinación y concertación ambiental.

Fuente: Espinoza, 2000 (Chile). CONAM, 1999 (Perú)

Colombia: Las corporaciones autónomas regionales

Las 34 corporaciones autónomas regionales son la máxima autoridad ambiental y las principales ejecutoras de la política nacional ambiental a nivel regional. Le siguen, en orden jerárquico, los departamentos y los municipios que comparten con aquellas la responsabilidad de ejecutar las políticas, programas, planes y proyectos definidos por el ministerio.

Las CAR tienen entre sus funciones la expedición de normas y la concesión de permisos y licencias para el uso o afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Las normas (que también pueden ser dictadas por los departamentos y los municipios) se deben atener al principio del rigor subsidiario.

En el Consejo Directivo, presidido por el gobernador del departamento, tienen asiento representantes del gobierno central, de las ONG, del sector privado y de las comunidades negras e indígenas.

Las corporaciones autónomas no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, están dotadas de autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, dentro de los límites señalados por la ley, que incluye el acatamiento de las políticas y directrices fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente como ente rector de la política nacional ambiental.

Con la autonomía se intenta garantizar que la autoridad ambiental tenga independencia frente a los departamentos y municipios como principales usuarios que son de los recursos naturales y garantizar una independencia de las corporaciones del gobierno central, en general, y del Ministerio del Medio Ambiente en particular.

Fuentes: Wiesner, 1997; Galán, 1998; MMA, 1998; Rodríguez-B, 1998b, 2000a.

Esta reforma contrasta con lo ocurrido en los años ochenta cuando los gobiernos locales fueron prácticamente eliminados y la casi totalidad de las funciones fueron centralizadas. Los presidentes de los consejos de parroquia (cuyos miembros son de elección popular) tienen el rango de alcalde, y sus funciones corresponden típicamente a las del nivel municipal (Smith, 2001).

La descentralización de la gestión ambiental de los estados, provincias, y departamentos

Al mismo tiempo que es relevante determinar el grado y las formas de descentralización desde el nivel nacional hacia el nivel estadual, provincial o departamental es también necesario examinar en qué medida y en qué forma está descentralizada la gestión ambiental al interior de los estados, departamentos o provincias. Esta determinación puede ser significativa en aquellas unidades subnacionales que tienen una gran extensión territorial, un alto número de habitantes o una importante actividad económica. Sin embargo, estas dimensiones no deben ser la única motivación para descentralizar la gestión. De hecho, uno de los criterios para hacerlo es ubicar las decisiones en aquel nivel en el cual las normas, las políticas y los planes se definen y pongan en marcha con mayor solvencia, criterio que no necesariamente está relacionado con los mencionados factores.

Las múltiples formas que toma la descentralización se ilustra aquí mediante los casos de las agencias ambientales principales existentes en el estado de São Paulo (Brasil) y en el departamento de Antioquia (Colombia).

Brasil: Descentralización en la Secretaría del Medio Ambiente de São Paulo

La Secretaría de Medio Ambiente de São Paulo (SMA) es el órgano central de gestión ambiental del estado. São Paulo tiene una extensión territorial de 247.898 Km² y cuenta con un total de 645 municipios (1997). La población del estado llegaba a 31.436.273 habitantes en 1991, de los cuales casi el 50% se concentraban en la Región Metropolitana de São Paulo.

Dentro de la SMA, se encuentran descentralizados el Departamento Estatal de los Recursos Naturales (DEPRN) y la Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental (CETESB). El DEPRN es responsable del licenciamiento y fiscalización de la remoción de vegetación o de la intervención en las Áreas de Preservación Permanente. Cuenta con cinco direcciones regionales, dependientes de una Dirección General, con sede en el municipio de Sao Paulo, que a su vez se dividen en 43 equipos técnicos que son responsables del licenciamiento en los municipios incluidos en sus áreas de competencia. El DEPRN comparte la actividad de fiscalización con el Departamento de Policía Forestal y de Manantiales que también se encuentra descentralizado.

La CETESB tiene como atribuciones la prevención y control de la polución mediante el licenciamiento, la fiscalización y el monitoreo de las actividades potencialmente contaminantes, velando por la protección y recuperación de la calidad de las aguas, el aire y el suelo. La CETESB posee unidades descentralizadas constituidas por nueve unidades regionales y 33 agencias ambientales.

Sobre la descentralización de la SMA, en el Diagnóstico de la Gestión Ambiental del Estado de São Paulo (MMAB 2001g) se subraya que las áreas de actuación descentralizadas del DEPRN, la policía forestal y la CETESB no son coincidentes, lo que dificulta una acción integrada. Tal situación se agrava por el hecho de que las otras funciones referentes al uso del suelo en la región metropolitana y la evaluación del impacto ambiental se encuentran centralizadas en la sede de la SMA. El mismo diagnóstico resalta las ventajas de la estructura descentralizada de la CETESB: "el encontrarse en las propias regiones facilita el conocimiento de los problemas locales y permite a las agencias ambientales una mayor facilidad para atender las emergencias y reclamaciones de la población, una acción más efectiva de la fiscalización, un desempeño más efectivo del control de la contaminación y una mejor atención a los usuarios".

Fuente: MMAB, 2001g (Brasil);

Colombia: la descentralización de CORANTIOQUIA

Las corporaciones autónomas regionales son la máxima autoridad ambiental a nivel regional y deben, además, ofrecer asesoría a las administraciones municipales en las áreas que son de su competencia. La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA (jurisdicción sobre una extensión de 35.000 Km² con 3.272.000 habitantes, distribuidos en 80 municipios) se ha dado una organización descentralizada para cumplir con sus funciones a nivel municipal.

La organización de CORANTIOQUIA obedece al reconocimiento de que en su jurisdicción se encuentran siete regiones biofísicas y socioculturales con problemas ambientales muy diferentes. Las siete oficinas regionales cuentan con equipos humanos, conformados por quince a veinte técnicos, y con equipos y sistemas suficientes para operar. Dichas oficinas han logrado un acercamiento con las comunidades de base y las élites cívicas y empresariales, culturales y políticas municipales incorporándolos en el proceso de gestión ambiental.

La Subdirección de Recursos Naturales de CORANTIOQUIA (nivel central) tiene a su cargo monitorear y asesorar a las direcciones regionales en el ejercicio de la autoridad ambiental. A su vez, las oficinas regionales asesoraron a las administraciones municipales en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal para el período 2001-2004 que incorporan, entre otros, programas para la protección del patrimonio ecológico del municipio, servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, y recolección y disposición de basuras. En forma similar, CORANTIOQUIA (nivel central) estableció los criterios ambientales para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial 2000-2009, bajo responsabilidad de los municipios.

Fuente: MMAB, 2001g (Brasil);Rodríguez B., 2000a (Colombia).

Las políticas subnacionales

En la medida en que se ha avanzado en la formulación de políticas nacionales y en el proceso de descentralización, las políticas ambientales regionales se han formalizado cada vez más, siendo su proceso de definición normalmente liderado por la agencia ambiental principal del nivel territorial correspondiente. El contenido, alcance y horizonte de esas políticas, así como de los instrumentos en los cuales se fundamentan, presentan una gran heterogeneidad como lo ilustran los casos de Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

En *Brasil* la elaboración de las políticas estatales es liderada por los consejos estatales del medio ambiente, las secretarías de medio ambiente y los otros organismos relevantes (por ejemplo, la secretaría de los recursos hídricos existente en algunos estados) y adoptada por los cuerpos legislativos. Parte de las políticas estatales, enmarcadas en la legislación y la política nacional, se encuentra contenida en la amplia legislación y normatividad expedida en materia de conservación y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente por estas unidades territoriales. Recientemente cada uno de los estados del Brasil elaboró un detallado informe sobre la gestión ambiental, que incluye la organización institucional y las políticas y planes actuales y futuros (MMAB, 2001a).

Brasil: Estado de São Paulo

Mediante una ley del estado de São Paulo se establecen un conjunto de principios orientadores de la política ambiental, entre los cuales se destacan:

- a) Adopción de todas las medidas necesarias en las diferentes áreas de la acción pública para mantener y promover el equilibrio ambiental y la mejoría de la calidad ambiental.
- b) Planeamiento y fiscalización del uso de los recursos ambientales.
- c) Definición, implantación y administración de los espacios territoriales representativos de todos los ecosistemas originales a ser protegidos.
- d) Realización de la planificación y la zonificación ambiental, considerando las características regionales y locales.
- e) Control y fiscalización de obras, actividades, procesos productivos y emprendimientos que, directa o indirectamente, puedan causar degradación al medio ambiente, la adopción de medidas preventivas y correctivas y la aplicación de las sanciones administrativas pertinentes.
- f) Control y fiscalización de todas las actividades que impliquen riesgos para la vida, la calidad de vida o el medio ambiente.
- g) Información a la población sobre los niveles de contaminación y calidad del medio ambiente.
- h) Exigencia de minimización del uso de los recursos (agua, energía) y de los vertimientos contaminantes a las actividades objeto del licenciamiento ambiental.
- i) Promoción de la educación y la concientización ambiental.
- j) Preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales de las especies y los ecosistemas.
- k) Protección de la flora y la fauna, en particular aquellas en peligro de extinción.
- l) Fiscalización de las entidades dedicadas a la manipulación genética.
- m) Establecimiento de directrices ambientales para el desarrollo urbano.
- n) Imposición a los contaminadores de la obligación de compensar y restaurar los daños causados.
- o) Desarrollo e implantación de incentivos a la investigación y desarrollo tecnológico en materia ambiental.
- p) Promoción y mantenimiento de los inventarios y mapas sobre cobertura vegetal nativa.
- q) Promoción de la reforestación, otorgando prioridad a la protección de fuentes de agua.
- r) Promoción de las organizaciones ambientales no gubernamentales.

Fuente: MMAB, 2001g

México y Venezuela cuentan con políticas ambientales estatales acordes con su organización federativa, pero la formulación y acento de las mismas presenta diferencias. En México las políticas ambientales a nivel subnacional están contenidas principalmente en los planes de desarrollo estatal, cuya elaboración se contempla en la Constitución (ver recuadro); como se ha señalado "en general, se ha logrado incorporar en los diferentes niveles de gobierno los conceptos ambientales básicos, que eran casi inexistentes hace una década. Las bondades de la existencia casi generalizada en el orden estatal, de regulaciones, planes y programas, así como la creciente participación social, debe ser atemperada por la modestia de los recursos dedicados en el nivel estatal para la gestión ambiental y la falta de indicadores ciertos sobre su eficacia" (de Alba, 2000).

En *Venezuela* las políticas ambientales regionales están principalmente contenidas en los planes estatales de ordenación territorial, cuya fundamentación legal se encuentra en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT), aprobada

en 1983. En virtud de esta última Ley se ha seguido un proceso de elaboración de planes estatales de ordenación territorial. "Dichos planes constituyen una enunciación explícita de la política ambiental de cada entidad federal. Al haber sido esos planes aprobados por los poderes legislativos estatales, pasaron a constituirse en una suerte de expresión de la política ambiental a escala regional. A nivel municipal o local, es todavía insignificante el conjunto de municipios que disponen de algún tipo de organismo, dirección o unidad, con el mandato explícito de velar por la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. De allí que tampoco sea propio hablar de políticas ambientales locales, más allá de las ordenanzas para recolección de basura o las que regulan el urbanismo" (Gabaldón, 2000).

México: EL caso de Jalisco

El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995–2001 elabora un diagnóstico completo de la base natural del estado, señala los temas ambientales críticos para la entidad territorial, así como las estrategias y proyectos prioritarios. El estado de Jalisco representa una parte importante de la biodiversidad del país. Contiene el 52% de la avifauna que habita en México; el 40% de las especies de mamíferos y el 18% de los reptiles presentes en el territorio nacional. Jalisco ocupa el sexto lugar entre los estados mexicanos con mayor biodiversidad. El 15% de las aguas continentales disponibles en México en ríos, presas y lagos, se encuentran en Jalisco. Existen seis áreas naturales protegidas con casi 209 mil hectáreas, que representan menos del 4,8% de la superficie del estado.

Son dos los factores de presión sobre el medio ambiente. La actividad agropecuaria (Jalisco aporta el 10% del PIB nacional del sector) y el crecimiento demográfico e industrial. La zona metropolitana de Guadalajara resiente la actividad fabril de cerca de 7.300 establecimientos industriales. A esto se añade la cantidad de residuos sólidos que genera la zona metropolitana. En términos del agua, existe una contaminación de todos los cuerpos acuáticos, y se presenta una presión de demanda de las zonas urbano industriales del estado.

Las estrategias que recoge el programa jalisciense son las siguientes: adecuar el marco jurídico-administrativo en materia ecológica y de preservación del medio ambiente; reforzar las acciones y mecanismos de preservación y conservación ambiental; y reforzar las acciones y obras de saneamiento ambiental.

Fuente: de Alba, 2000.

Colombia representa el caso de un país con un alto nivel de formalización de las políticas ambientales a nivel nacional y subnacional. Cada una de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las autoridades ambientales de mayor jerarquía a nivel regional, cuenta con un plan corporativo de acción trienal y dirige la elaboración de un plan de gestión ambiental regional para períodos de cinco años. A similitud de México, la Constitución colombiana también dispone que las entidades territoriales (municipios y departamentos) incorporen en su plan de desarrollo la dimensión ambiental. Son planes de desarrollo trienales aprobados por las asambleas departamentales y los concejos municipales, para cuya elaboración las CAR prestan asistencia técnica. Además, los municipios cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial con una vigencia de nueve años (2000-2009) los cuales tomaron como base los criterios ambientales definidos por las CAR (Rodríguez-B., 2000a).

En *Chile* y *Perú* las comisiones regionales lideran la elaboración de las políticas regionales. En Chile a partir de la promulgación de La Política Ambiental para el Desa-

rollo Sustentable, se han elaborado políticas explícitas para las trece regiones del país. Los documentos presentan características disímiles entre sí, dada la diversidad regional chilena, pero además porque en la práctica representan agendas de trabajo y planes de acción para cada región. Las trece Políticas Ambientales Regionales ya han sido aprobadas formalmente por la autoridad (Espinoza, 2000).

Perú muestra ejemplos de políticas ambientales contenidas en planes de acción y agendas ambientales preparadas para diversas regiones del país, en las cuales se han constituido las Comisiones Regionales del Ambiente. Estas agendas impulsan el trabajo conjunto entre las instituciones del sector público, el sector privado y la sociedad civil en general.

Perú: Plan de acción ambiental y agenda ambiental de Piura		
Problemas		
<ul style="list-style-type: none"> • Agua • Suelo • Biodiversidad • Minerales e hidrocarburos • Población humana • Contaminación urbana • Contaminación ríos y quebradas • Contaminación bahías y playas • Vulnerabilidad • Educación y conciencia ambiental • Normatividad ambiental • Institucionalidad ambiental 		
Institución	Visión	Misión
CONAM	Convertir el desarrollo económico en desarrollo sostenible.	Promover el desarrollo sostenible propiciando un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales y la conservación del ambiente.
CAR - PIURA	En la región de Piura, su población organizada maneja y usa en forma sostenible sus ecosistemas, contribuyendo eficazmente al desarrollo regional y a la mejora de la calidad de vida.	La CAR-PIURA, es una instancia de concertación entre los diferentes actores del desarrollo regional, que promueve el uso sostenible de sus ecosistemas y, por tanto, la mejora de la calidad de vida del poblador piurano.

(Continúa)

Perú: Plan de acción ambiental y agenda ambiental de Piura (cont.)

Resultados esperados. La agenda establece líneas de acción y responsabilidades institucionales para el período 2000-2002.

Uso sostenible de los recursos naturales:

- Aprovechamiento integral de la oferta de recursos hídricos y una gestión más eficiente que involucre a todos sus usos.
- Reducción de pérdidas de suelo agrícola por erosión, salinización, inundaciones y/o erosión fluvial, degradación y crecimiento urbano desordenado.
- Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad acuática y terrestre
- Aprovechamiento eficiente de los recursos mineros.
- Incremento de la producción agropecuaria

Fomento a la calidad ambiental:

- Mejor saneamiento ambiental: tratamiento eficaz de residuos sólidos, líquidos y gaseosos urbanos e industriales.
- Obtención de agua de mejor calidad para consumo humano.
- Mejor control de la emisión de ruidos.
- Descontaminación y control permanente en las cuencas de los ríos Piura y Chira.
- Descontaminación y control permanente en playas y bahías.
- Mayor capacidad de respuesta de la vulnerabilidad física regional a fenómenos recurrentes y extraordinarios.
- Alimentos sanos (naturales y procesados)

Construcción participativa de una cultura ambiental regional para asegurar viabilidad y sostenibilidad del proceso de gestión ambiental regional:

- Mayor valoración del ambiente y sus recursos naturales. Percepción mayoritaria de la fragilidad de los ecosistemas regionales. Mayor participación en la problemática ambiental.
- Mejor aprovechamiento de las potencialidades regionales, tanto en hábitos de consumo interno, como en actividades productivas y de servicios.
- Un sistema regional de gestión ambiental operativo, eficiente y eficaz.
- Un Marco Estructural de Gestión Ambiental MEGA en el ámbito de la región Piura, elaborado mediante la concertación y la participación.
- Aplicación más efectiva de la normatividad ambiental existente.
- Un Sistema de monitoreo y evaluación de impactos ambientales e información ambiental regional en funcionamiento.
- La Región Piura, cuenta con planes de ordenamiento ambiental, en ámbitos considerados prioritarios
- La región Piura cuenta con un Fondo Regional del Ambiente, que tiene como objetivo apoyar el financiamiento del Sistema Regional de Gestión Ambiental y hacerlo sostenible.

Fuente: Plan de Acción Ambiental Piura 2000-2010.

Chile: Generación de políticas, planes y programas ambientales y mejoramiento de la capacidad de gestión municipal

Vinculación entre políticas regionales y comunales:

La CONAMA IX Región está desarrollando un programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental municipal desde 1996, que abarca 31 comunas. Las materias que se están implementando en forma gradual corresponden a políticas ambientales comunales, modelos de gestión ambiental municipal, capacitación de funcionarios, participación ciudadana, educación ambiental, fiscalización y elaboración de Ordenanzas Ambientales. Asimismo, 14 comunas ya cuentan con profesionales de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, Dirección de Obras Municipales e incluso 2 Alcaldes, que han realizado un postítulo en gestión ambiental municipal impartido por la Universidad Católica.

Políticas, comunas e instrumentos:

El nivel municipal dispone de instrumentos de ordenamiento territorial, que pueden contener la dimensión ambiental bajo distintos grados de desarrollo; éstos son: los Planes de Desarrollo Comunal, Planes de Desarrollo Urbano y Planes Reguladores, los que deben ser ingresados al sistema de evaluación de impacto ambiental, formalmente instalado en Chile. La elaboración o actualización de estos instrumentos está permitiendo incorporar la dimensión ambiental, aunque ello no puede ser considerado como política formal y explícita, ya que tiene diversos grados de avance y consistencia.

Estrategias y planes de acción:

El Programa de Generación de Políticas, Planes y Programas Ambientales y Mejoramiento de la Capacidad de Gestión a Nivel Municipal, del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, ejecutó experiencias específicas en las comunas de El Bosque, Lampa y Alhué. Entre los resultados más relevantes se encuentran:

- Diseño y validación de Estrategias Ambientales Comunales sobre la base de los diagnósticos ambientales y con incorporación de imagen objetivo ambiental, directrices estratégicas, planes de acción ambiental, programas de protección ambiental, indicadores de gestión, evaluación de costos, cronogramas y modelos de organización municipal para la implantación de sistemas de gestión ambiental municipal.
- Proposición de Ordenanzas Ambientales Municipales incorporando la regulación de los sistemas de gestión ambiental al interior de los municipios y las regulaciones ambientales aplicables a los territorios jurisdiccionales de acuerdo con la legislación ambiental vigente en el país.
- Elaboración de una Guía de Evaluación de Impacto Ambiental de Aplicación Local, destinada a servir como herramienta para la autorización de obras y acciones que no están previstas en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental vigente en Chile.

Fuente: Espinoza, 2000.

La descentralización en los municipios

El papel de los municipios en la gestión ambiental

La descentralización del Estado en los países de América Latina y el Caribe está adquiriendo su mayor expresión a nivel municipal. Pero se reconoce que, como en el caso de la descentralización a nivel regional, no existe un solo camino para avanzar en esa dirección y que los países han escogido diferentes estrategias y estilos de

gestión para enfrentar los desafíos de la gestión ambiental municipal. Esta afirmación es particularmente válida si se toma en cuenta que existen más de trece mil gobiernos locales en América Latina y el Caribe que varían mucho en su dimensión y capacidad institucional (CLAD, 1995).

Características de los municipios de la región

El estudio de CLAD (1995) realizado para 19 países de la región identificó un total de 14.028 municipalidades. En algunos países se identifica una gran cantidad de municipios —como Brasil (4.974), Perú (1.183), Colombia (1.027), México (2.389) y Argentina (1.658)— que representan el 80,1% del total, y en países pequeños se constata un bajo número de municipios, como en Costa Rica (81), Uruguay (68) o Panamá (19).

La gran mayoría de los municipios concentran poblaciones menores a 100.000 habitantes. El 75% de ellos (10.429) posee menos de 20.000 habitantes y el 21% (2.907) cuenta con poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes. Los municipios con poblaciones menores o iguales a 100 mil habitantes y que representan más del 95% de los gobiernos locales, concentran más del 50% de la población. Lo anterior significa que, en los países analizados, la mayor parte de los gobiernos locales ejerce su jurisdicción sobre pequeños grupos poblacionales, aunque en algunos casos ésta tiene una gran extensión territorial.

Los municipios con poblaciones mayores a 500 mil habitantes (tan solo 105) concentran el 26,5% de la población, entre los cuales sólo 5 municipios poseen poblaciones mayores a 2,5 millones. Cuatrocientos noventa municipios cuentan con una población entre 100.000 y 500.000 donde reside casi el 21% de la población total de los países latinoamericanos analizados. Estos representan, como el caso de Venezuela, Colombia y México, a ciudades intermedias que potencialmente ofrecen una base económica alternativa a las grandes concentraciones y que, estratégicamente, podrían ser objeto de un fortalecimiento de su capacidad de gestión.

En consecuencia, casi el 74% de la población latinoamericana, se encuentra vinculada a municipalidades menores de 500.000 habitantes y sólo el 26% de la población reside en municipalidades superiores a los 500.000 habitantes; es decir, en las grandes ciudades latinoamericanas donde, a partir de la lógica del modelo centralista de Estado, se han concentrado las mayores inversiones y desarrollado las economías de escala que sustentan las rentas municipales.

Fuente: CLAD, 1995.

Como consecuencia de esa situación, se encuentra que los municipios están investidos de muy diversas competencias ambientales que pueden ser ejercidas por uno o más órganos de la administración pública. Pero dentro de esta gran diversidad se encuentran competencias que son común denominador a un amplio número de administraciones municipales de la región, como se especifica a continuación.

Algunos elementos que son concurrentes en la actividad municipal son: a) la organización administrativa como reflejo de la naturaleza de la problemática ambiental particular de cada municipio (no existe necesariamente, un único tipo de organización que represente a todos los municipios); b) las capacidades de equipamiento e información y los recursos humanos disponibles; c) la organización al interior de la municipalidad para solucionar conflictos ambientales; y d) la capacidad de recibir apoyo de otras instituciones públicas o privadas como ministerios, universidades o empresas. El examen de la gestión ambiental dentro de un municipio implica conocer el marco legal que los sustenta, sus atribuciones y funciones, las líneas de coordinación y la capacidad instalada para realizar sus actividades.

La gestión ambiental municipal ha adquirido formas diversas en los países de la región. En algunos países se ha optado por realizar y adoptar planes de acción ambiental dentro de las administraciones municipales. En gran parte de los países la dimensión ambiental ha ido adquiriendo importancia en los procesos generales de formulación de políticas a nivel local, en particular en los planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y los Planes de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística. Los criterios ambientales se incorporan en particular a la definición de los usos del suelo, los programas de educación y de prevención en salud, las disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público. En esos procesos de planificación las administraciones municipales tienen con frecuencia la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente y promover su involucramiento en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos. Cabe mencionar también que cientos de municipios de la región, independientemente de su tamaño, han desarrollado procesos de planificación estratégica en los cuales el tema ambiental ha surgido con mucha fuerza, al lado de temas tales como el desarrollo productivo, la creación de empleo, y la superación de la pobreza.

Algunos municipios han adoptado de manera explícita agendas verdes encaminadas a la protección de los ecosistemas naturales de especial valor y de las cuencas hidrográficas vinculadas al suministro de agua potable, el establecimiento de áreas protegidas y jardines botánicos municipales, la arborización de espacios públicos y recreacionales, y la prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población.

Las principales atribuciones municipales en materia de la agenda de contaminación son, por lo general, las referidas a la prestación de los servicios de acueducto, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, a la recolección y disposición de desechos domésticos e industriales y, en general, al saneamiento básico, y la reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación.

En algunos casos los municipios hacen las veces de autoridad ambiental a nivel local. Ello puede conllevar la competencia para establecer regulaciones ambientales, otorgar licencias y permisos ambientales, así como para ejercer las funciones de control propias del proceso orientado a hacer cumplir estas regulaciones o aquellas emanadas de las autoridades regionales o nacionales. El ejercicio de este tipo de competencias se presta muchas veces a conflictos de interés toda vez que, dependiendo de la organización que se dé para ejercerlas, las administraciones municipales pueden verse enfrentadas a actuar como juez y parte con referencia a aquellas actividades del municipio que impactan los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Cuando el municipio no ejerce este tipo de funciones está, por lo general, investido de la facultad para hacerse parte de los procesos decisorios de la autoridad ambiental (licencias, normas, EIA).

Competencias ambientales municipales

Las competencias ambientales municipales incluyen aquellas iniciativas que son privativas del municipio y las atribuciones que se caracterizan por ser compartidas con una o más autoridades de la administración pública. Entre las funciones ambientales identificadas se encuentran las siguientes:

Elementos generales. Se vincula el tema ambiental en temáticas críticas del desarrollo, en aspectos como:

- Promoción del desarrollo sostenible.
- El mantenimiento de los ecosistemas y la preservación de la diversidad genética y biótica.
- Reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación.
- La mayor prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población.
- Participación de la población local en la toma de decisiones.

Elementos de planificación. La gestión ambiental a nivel de un municipio es la base orientadora para la elaboración de los instrumentos de planificación local: planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y en general, los Planes Nacionales y Regionales de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística. También sirve como marco para coordinar actividades ambientales entre sectores, lugares y actores en diferentes momentos en el tiempo, vinculados a un contexto territorial específico. Entre ellas destacan:

- Las competencias de planificación urbana referidas a la definición de los usos del suelo, acorde con su destino natural y los intereses de la comunidad.
- Las competencias relacionadas con la salud pública y la educación.
- La competencia para aplicar disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público.
- La competencia para dictar disposiciones de carácter general dentro del municipio.
- La competencia para involucrarse en la definición e implementación de instrumentos de gestión (licencias, normas, EIA, etc.).

Elementos ambientales específicos. La legislación municipal en muchos países otorga mandatos expresos en materia de:

- Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.
- Aseo urbano y domiciliario.

Fuente: Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espino, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez B., 2000. Smith, 2000.

Cualquiera que sea el conjunto de responsabilidades ambientales que tenga un municipio de acuerdo con la legislación particular, por lo general hay una apreciable diferencia entre ellas y la capacidad con que éste realmente cuenta para desempeñarlas (CEPAL, 1994).

Diversidad en la gestión ambiental de los municipios

Colombia. Los municipios tienen la responsabilidad de proteger su patrimonio ecológico, reglamentar el uso del suelo y adelantar el saneamiento básico, incluyendo la recolección y disposición de los residuos sólidos, el servicio de alcantarillado y el tratamiento de las aguas servidas. Las funciones propias de la autoridad ambiental (licenciamiento ambiental, permisos de uso de los recursos y control de los factores que afectan la calidad ambiental) son ejercidos en los municipios por las Corporaciones Autónomas Regionales con las cuales comparten las funciones policivas y de fiscalización. En el caso de las ciudades con más de un millón de habitantes (cuatro en total) los municipios están investidos de las funciones propias de las CAR, es decir, son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

Jamaica. Los Consejos de Parroquia (unidad político administrativa en que se encuentra dividida la isla) tienen competencias en dos áreas que conllevan responsabilidades ambientales: ellos fusionan como juntas de salud y como autoridades locales de planeación. Los programas relacionados con el medio ambiente adelantados por los Consejos incluyen la limpieza local y manejo de los rellenos sanitarios de la localidad, planeación del uso del suelo, mantenimiento de las playas públicas y monitoreo de la calidad de las aguas asociadas, protección de las cuencas hidrográficas que suplen los acueductos, y asistencia al NEPA en el monitoreo ambiental (Smith, 2001).

México. En la organización municipal se pueden encontrar tres áreas: el ayuntamiento y la presidencia municipal con funciones de regulación, la de administración y la operativa. El municipio, dependiendo de diversos factores, tales como el tamaño, puede tener una estructura centralizada, una estructura desconcentrada integrada por comisiones y delegados, o descentralizada formada por empresas u organismos. Las responsabilidades ambientales municipales —que en diversas ocasiones radican en un regidor—, son primordialmente la recolección y disposición de basura municipal, y el suministro de agua potable y alcantarillado. Se pueden ocasionalmente añadir funciones en relación con parques, jardines o zonas protegidas, combate a incendios y otros episodios de riesgo ambiental. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo especial para reforzar la gestión ambiental local (de Alba, 2000).

Panamá. En Panamá, las capacidades de autoridades locales son incipientes y débiles. Las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales apenas empiezan a ser reglamentadas. No hay suficientes recursos humanos y materiales a nivel local; la infraestructura física y tecnológica está deteriorada y obsoleta o sencillamente no existe. ANAM cuenta con algunas agencias locales conformadas básicamente con personal capacitado en recursos naturales y guardaparques y/o guardabosques. Las municipalidades de Panamá, Colón, La Chorrera y Arraiján son las únicas que han asumido responsabilidades de gestión ambiental local. La Asociación de Municipios de Coclé (AMUCO) también ha desempeñado actividades de gestión de desechos municipales. En el resto de las municipalidades del país la preocupación existe, pero no hay recursos para implementar estructuras organizativas ni acciones de atención a los problemas ambientales (Espino, 2000).

Venezuela. Los problemas de gestión ambiental que se presentan son resueltos por la Cámara Municipal con la participación activa del alcalde, quien además actúa como órgano de coordinación con los niveles administrativos estatales y nacionales. Existen algunas alcaldías al nivel municipal de gobierno, que han creado unidades encargadas de cumplir actividades vinculadas a la gestión ambiental. Lamentablemente, esta no suele ser la situación general aunque podría decirse que estas iniciativas se inscriben dentro de una tendencia a ir estableciendo progresivamente este tipo de unidades, especialmente en los estados y municipios más desarrollados. Para reforzar la gestión ambiental local, Venezuela ha promovido proyectos de descentralización bajo su Programa de Gerenciamiento Ambiental y Cartográfico (Gabaldón, 2000).

Una expresión concreta de la gestión municipal se presenta en las áreas urbanas, localidades donde los municipios juegan un papel primordial y donde se expresan sus más importantes funciones ambientales. El 75% de la población urbana de la región vive en grandes ciudades, y en ellas la gestión ambiental se ha ido encaminando principalmente a enfrentar los problemas de contaminación del aire, los suelos y las aguas, a la disposición de las aguas servidas y el manejo de residuos sólidos domiciliarios. Algunos de los grandes centros urbanos han ido también incrementando sus acciones en la protección y restauración de los ecosistemas naturales, en la provisión de espacios públicos verdes, y en la puesta en marcha de sistemas públicos de transporte dirigidos a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo la calidad ambiental. Los casos del Distrito Federal de México, São Paulo, Curitiba y Bogotá, ilustran diversos aspectos de la complejidad de la gestión ambiental de los grandes centros urbanos.

El caso del Distrito Federal de México

El programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal 1998-2000 incorpora como líneas de acción: establecer programas integrales para recuperar el ambiente; institucionalizar el desarrollo sustentable; avanzar en la definición y administración del desarrollo urbano; fomentar las actividades económicas que permitan generar empleos y respetar el ambiente; y fomentar el desarrollo rural de forma que se restrinja la expansión urbana.

El agua se establece como un problema prioritario ante el hecho de que la ciudad haya tenido que abastecerse de fuentes lejanas a un alto costo para los nueve millones de habitantes. Se plantea la necesidad de contar con una cultura del agua, promover la eficiencia de su uso y revisar su costo. La recuperación de la calidad del aire es otro problema prioritario. El programa plantea la búsqueda de procesos más eficientes en términos energéticos y la utilización de combustibles que produzcan menos emisiones con los requerimientos energéticos actuales como el gas natural o licuado, reconociendo que los vehículos automotores son la causa de la mayor emisión.

En materia de los bosques del Distrito Federal, la Secretaría de Medio Ambiente a través de su Comisión de Recursos Naturales ha establecido siete programas para atender las zonas en donde se presenta mayor deterioro. Las otras líneas de acción se refieren a temas señalados en el programa nacional y en otros programas estatales, entre ellos:

- Reducción en la contaminación del complejo suelo-acuífero mediante la inducción de agricultura y ganadería sustentables.
- Ordenamiento ecológico que determine usos, destinos y reservas del suelo.
- Establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas.
- Integración y operación del Sistema de Información Geográfica.
- Actualización de las leyes y ordenamientos que incentiven el manejo respetuoso del ambiente y restricción, incluso de manera coactiva, de las actividades económicas que puedan deteriorar aún más los recursos naturales con los que cuenta la ciudad.
- Mejorar la vialidad urbana con racionalidad.

Río de Janeiro: múltiples agencias para la gestión ambiental

En el municipio de Río de Janeiro vive el 60% de la población de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Esta última congrega 19 municipios, ocupa 14,9% del área total del Estado y concentra una extensión de un poco menos de 6.500 Kms² en la cual vive el 80% de la población del estado.

Diversos órganos del nivel nacional, estatal y local contribuyen a la gestión ambiental del municipio de Río de Janeiro. Algunos de los más importantes se mencionan a continuación, haciendo también referencia a algunos de sus programas más relevantes.

- IBAMA tiene entre sus responsabilidades el manejo, conjuntamente con la Alcaldía Municipal (Prefeitura), del Parque Nacional de Tijuca, la mayor reserva de bosque natural tropical ubicada en un centro urbano.
- La Fundación Estatal de Ingeniería y Medio Ambiente (FEEMA, por sus sigla en portugués), como órgano técnico de la Comisión Estatal de Control Ambiental, es responsable de las actividades de licenciamiento y fiscalización ambiental.
- La Fundación Superintendencia Estatal de Río y Lagos (SERLA), órgano gestor de los recursos hídricos en el estado, actúa en proyectos de macrodrenaje para control de cheias, en la fiscalización de los cuerpos hídricos y en el otorgamiento del derecho de uso de los recursos hídricos de dominio estatal.
- La Secretaría Municipal de Medio Ambiente es el órgano central del Sistema Municipal de Gestión Ambiental. De él hacen parte también el Consejo de Medio Ambiente de la Ciudad de Río de Janeiro y el Fondo de Conservación Ambiental y, en carácter de vinculados: la Fundación Río Zoo y Parques y Jardines. Las atribuciones de la Secretaría son las de planear, promover, coordinar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental municipal del medio ambiente. Ha desconcentrado sus funciones a través de cinco escritorios técnicos regionales.

En la actualidad la Secretaría Municipal desarrolla programas en las áreas de: a) descontaminación del aire; b) campaña para la limpieza; c) ciclovías cariocas; d) lucha contra la contaminación acústica; e) control de la contaminación hídrica; f) educación ambiental; g) gestión energética; h) reforestación; e i) control o fiscalización de la cobertura vegetal de la ciudad, la calidad de las aguas de playas y lagos, la calidad de la arena de la playa de Copacabana y la calidad del aire.

La iniciativa "Aire Limpio" es un proyecto que se desarrolla en la región metropolitana en el cual participa el municipio de Río, que está vinculado a la iniciativa del mismo nombre promovida por el Banco Mundial en algunas ciudades de América Latina. Las once administraciones municipales de la región crearon un consorcio para adelantar el programa que tiene como punto focal FEEMA y que recibe apoyo la Universidad Federal de Río de Janeiro y el Ministerio de Medio Ambiente. Se trata de combatir la alta contaminación atmosférica de una región que tiene una alta ocupación urbano-industrial y una baja capacidad de dispersión.

El Programa de Descontaminación de la Bahía de Guanabara, tiene una importancia central para Río de Janeiro, toda vez que está orientado a atender las necesidades prioritarias de saneamiento básico, recolección y destino final de los residuos sólidos y drenaje y fiscalización de la calidad del medio ambiente en lo referente a este

cuerpo de agua. Financiado por el BID y la Overseas Economic Corporation del Japón, tiene como principales ejecutores a CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgotos), SERLA (Fundação Superintendência de Rios e Lagoas) y CIDE (Fundação Centro de Informações e dados do Rio de Janeiro).

El Plan de Desarrollo de Bogotá

El medio ambiente en el Plan de Desarrollo de Bogotá, 2001-2003, en su capítulo sobre medio ambiente prevé cinco programas que, con sus metas, sintetiza en la siguiente forma:

Bogotá, goce sostenible. Generar valores y compromisos cotidianos con el ambiente, poniendo en marcha un proceso educativo de largo plazo y mecanismos de seguimiento y de estímulo a cambios de comportamiento por parte de la ciudadanía. Estimular el transporte alternativo y el uso de combustibles limpios en el transporte público. La administración distrital dará ejemplo de cambio de hábitos de consumo.

Bogotá, limpia me gustas más. Mejorar las condiciones de vida de la comunidad a través del saneamiento ambiental y de prácticas de producción limpia. Hacer seguimiento de la calidad ambiental y controlar actividades productivas, de servicios y de grandes generadores domésticos. Poner en práctica mecanismos para lograr el cumplimiento de la ley.

Bogotá previsiva, vivimos más. Prevenir desastres tecnológicos, naturales o inducidos por actividades humanas y controlar factores de riesgo para las personas, bienes y servicios.

Bogotá bella, natural y construida. Ampliar la oferta de espacio público y construido, adecuadamente arborizado y con cuerpos de agua de buena calidad. Se dará atención especial a la recuperación de los cerros y a la vigilancia de la estructura ecológica principal y al sistema de espacio público.

Las metas ambientales del Plan de Desarrollo son:

- Incremento de la sensibilidad ambiental de los habitantes en Bogotá.
- Incremento del 50% de hogares y empresas que seleccionan residuos sólidos en la fuente.
- Disminución de la tasa de crecimiento del consumo de gasolina.
- Continuación de la construcción del sistema de transporte masivo (Transmilenio).
- Continuación de la construcción del sistema de ciclovías y campaña educativa para su uso.
- Reducción de la contaminación visual e incremento en la generación de recursos por publicidad, en espacio público autorizado para tal fin.
- Incremento en la valoración del silencio.
- Adopción de prácticas de producción más limpia a través de convenios sectoriales o de mecanismos de autogestión en un 50% de los establecimientos sometidos a control.
- Disminución de la vulnerabilidad de 120.000 habitantes del Distrito frente a amenazas ambientales.
- Adecuación de 600 hectáreas adicionales de espacio público natural y construido recuperado, habilitado, adquirido o mejorado.

Curitiba: Hacia una política urbana integral

En la década de los años sesenta Curitiba experimentó un crecimiento poblacional acelerado que motivó la revisión de su planificación. Así surgió en 1965 el Plan Preliminar de Urbanismo, resultado de un concurso nacional. Curitiba tenía entonces cerca de 600 mil habitantes.

El plan estableció tres orientaciones básicas: (i) crecimiento lineal de la ciudad, a lo largo de ejes estructurales; (ii) revitalización del área central; (iii) prioridad a las personas, y no al automóvil. A partir de 1972 se inició su implantación que dio origen a un proceso de transformación urbana sin precedentes en Brasil. Con los años se fueron integrando nuevos componentes ambientales y sociales en la planificación urbana, cuyo balance ha sido tan positivo que ha merecido un amplio reconocimiento internacional. Más importante aún es el hecho de que el millón y medio de habitantes con que cuenta hoy Curitiba disfruta de una calidad de vida que supera al promedio de las ciudades de la región con características similares. Se subrayan aquí los aspectos más destacados en relación con el medio ambiente.

La planificación del uso del suelo: El sistema vial básico —las vías estructurales— orienta el proceso de uso del suelo de la ciudad y fue realizado por medio de la adaptación y reordenamiento de las calles existentes, sin la necesidad de grandes obras y expropiaciones. Además, la recuperación y creación de espacios públicos ha sido uno de los criterios fundamentales que ha orientado el uso del suelo.

El sistema de transporte colectivo y el medio ambiente: El sistema implantado en 1974 se ha convertido en un modelo alternativo al metro, con una inversión sustantivamente menor. Sus beneficios sociales (economía de tiempo gastado en el transporte, entre otros) y ambientales han sido ampliamente documentados.

El sistema de parques: El sistema de parques y jardines, implantado en los últimos 25 años, ha permitido ampliar el área verde por habitante de la ciudad, de 0,5 m²/hab al comienzo de los años setenta hasta la actual tasa de 52 m²/hab.

El manejo de la basura: Desde 1989, cerca de 70% de la población separa en sus residencias y locales de trabajo los desechos orgánicos de los no orgánicos, los cuales tienen una recolección especial y son vendidos a la industria de reciclaje. El producto de esta venta es aplicado en programas sociales mantenidos por la Alcaldía.

Curitiba y la región metropolitana: Curitiba intenta extender sus servicios y soluciones a su región metropolitana. El transporte colectivo llega ya a ocho ciudades vecinas, y la recolección selectiva de la basura fue adoptada por doce municipalidades. La región está formada por 25 municipios, con una población de 2,42 millones de habitantes, la Gran Curitiba que está ad portas de experimentar el mayor ciclo de crecimiento de su historia. La Secretaría Especial de Asuntos Metropolitanos forma el eslabón de ligazón entre Curitiba y las otras 24 administraciones, dando asesoría a los municipios.

La descentralización con agendas específicas

La descentralización de la gestión pública se ha constituido en una estrategia para el manejo de asuntos ambientales críticos para los países. Ese es el caso de las entidades establecidas para manejar el desarrollo de los recursos hídricos con propó-

sitos múltiples, o de las instituciones que están surgiendo para responder a los desafíos que empieza a plantear la globalización, como la integración entre países y los esfuerzos promovidos por los acuerdos de libre comercio.

Colombia: Restauración del río Magdalena

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la mayor arteria fluvial de Colombia, fue creada en 1991 por disposición constitucional y tiene como funciones la recuperación de la navegación, la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables. La corporación tiene jurisdicción sobre los 107 municipios ribereños; sin embargo, tiene funciones como autoridad ambiental, las cuales están bajo responsabilidad de las 24 corporaciones regionales. La jurisdicción de esas corporaciones abarca toda la Cuenca del Magdalena que ocupa el 24% de la superficie continental del país. La Corporación Autónoma Regional está investida de las facultades para la coordinación interinstitucional requerida para el manejo y supervisión del ordenamiento hidrológico y el manejo integral del río Magdalena. Desde su creación ha concentrado sus mayores esfuerzos en el campo de la navegación, la reforestación protectora, el desarrollo de la piscicultura comunitaria y la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. Como base para su funcionamiento recibe el 10% de los ingresos anuales del Fondo Nacional de Regalías (Rodríguez B., 2000a).

México: Programa fronterizo

El Programa Frontera XXI es un esfuerzo que agrupa a las diversas entidades federales responsables del medio ambiente fronterizo, tanto de México como de los Estados Unidos, para trabajar conjuntamente hacia el desarrollo sustentable, mediante la protección de la salud humana y del medio ambiente, así como el manejo adecuado de los recursos naturales propios de cada país. La estrategia central del Programa Frontera XXI contempla tres ejes instrumentales para el cumplimiento de sus objetivos: la participación pública, la descentralización de la gestión ambiental y fortalecimiento de la gestión estatal y local, así como una mejor comunicación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

El programa cuenta con dos instituciones. La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, trabaja con las comunidades locales y otros agentes promotores del desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura ambiental, y certifica proyectos para ser sometidos al Banco de Desarrollo de América del Norte para su financiamiento. El Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) con sede en San Antonio, Texas, Estados Unidos, capitalizado en partes iguales por ambos gobiernos, con un capital autorizado de US\$3.000 millones, canaliza financiamientos para complementar los fondos existentes y promover una mayor participación del capital privado. Asimismo, ha sido creado un centro de información sobre la situación ambiental; se está realizando un inventario de emisiones y problemas ambientales, y diversos centros en ambos lados de la frontera realizan investigaciones sobre aspectos específicos prioritarios para la gestión ambiental (de Alba, 2000).

Panamá: Gestión ambiental en el Canal

La ARI, creada en 1983 es una entidad autónoma del Estado que tiene entre sus responsabilidades: coordinar con la recién creada Autoridad Nacional Ambiental ANAM el manejo integral sustentable de los recursos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; formular los planes regionales de usos de suelos y vigilar que se adopten y ejecuten políticas adecuadas para la conservación, protección y mejora de la cuenca de manera que se garantice el suministro de agua potable para la región metropolitana y de agua para la operación eficiente del canal.

A su vez, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), tiene como funciones privativas garantizar el funcionamiento eficiente del canal (suministro de agua) y administrar los recursos hídricos de la cuenca (el agua de los lagos y sus corrientes tributarias) en coordinación con los organismos estatales competentes. Para realizar esta última labor, se cuenta con una comisión interinstitucional coordinada y dirigida por la ACP. Sin embargo, un reciente estudio (Feraud, 1999) destaca los traslapes y sobreposiciones de competencias y funciones que requieren un reordenamiento legal y la celebración de acuerdos y convenios que integren y coordinen pero, sobre todo, definan con claridad las competencias (Espino, 2000).

Observaciones finales sobre la descentralización de la gestión ambiental

La descentralización presenta una gran diversidad entre los países de la región. Sus alcances y características están más relacionados con las génesis particulares de los procesos de descentralización política y administrativa y menos con la naturaleza unitaria o federal de los estados. En los países donde la gestión ambiental está descentralizada territorialmente, en la práctica la transferencia de funciones y competencias a nivel subnacional (a los estados, regiones, departamentos y provincias o a los municipios), presenta diferentes grados de profundidad.

El proceso de descentralización ha tenido un ritmo lento, en muchos casos como consecuencia de que los niveles subnacionales, y en particular los municipios, no están preparados para recibir muchas de las responsabilidades de la gestión ambiental en virtud de su incapacidad técnica y financiera. En muchos casos en que las entidades territoriales han recibido funciones y competencias como autoridad ambiental, se conjetura que no están siendo capaces de ejercerlas cabalmente. Se señalan como factores limitantes para la gestión regional y municipal, la insuficiencia jurídica, las restricciones presupuestarias, la falta de estructuras administrativas y la ausencia de personal capacitado.

Las funciones propias de la autoridad ambiental se descentralizan, por lo general, a nivel de estados, departamentos o provincias, siendo relativamente excepcional su descentralización a nivel municipal. Se exceptúan de este último patrón algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica que tienen la responsabilidad de la mayor parte de este tipo de funciones, aunque se encuentran también municipios con jurisdicción sobre grandes conglomerados urbanos que no las tienen. La gestión ambiental que adelantan los municipios se concentra principalmente en el manejo y disposición de la basura y las aguas servidas, en el ordenamiento urbanístico, y en el ejercicio de algunas funciones policivas en materia ambiental.

Se ha encontrado que una de las principales dificultades para desarrollar una descentralización eficaz de las funciones propias de la autoridad ambiental a nivel subnacional es la de dotar a los entes responsables por ellas de autonomía frente a los

objetos de la regulación, siendo uno de los principales las entidades territoriales mismas (estados, provincias, municipios), como grandes usuarios que son del medio ambiente y los recursos naturales renovables. O, en otras palabras, cómo hacer para que la autoridad ambiental descentralizada no sea a la vez juez y parte. Entre las estrategias utilizadas para superar esta dificultad se identificó el principio que excluye a las autoridades locales de actuar como instancia decisoria en asuntos ambientales en los cuales son la fuente del impacto, y el establecimiento de cuerpos colegiados directivos de las agencias principales a nivel subnacional, en los cuales participan representantes de los diversos grupos de la sociedad como garantes de la construcción del interés público; se examinó, también el esquema de las corporaciones autónomas regionales de Colombia, en el cual la descentralización de la autoridad ambiental no está enfocada en el departamento o en el municipio, sino en unas entidades intermedias.

En general, existe insuficiente información sobre el grado de éxito de los procesos de descentralización. Sin embargo, se registran experiencias significativas y avances en lo que toca a gestión ambiental en algunos estados, provincias y departamentos, así como de las megaciudades, de las grandes ciudades y las ciudades intermedias. De acuerdo con la información disponible, se puede afirmar que la gestión ambiental de los centros urbanos comienza a consolidarse en la región, ampliándose más allá de los confines de la recolección y disposición de las basuras y las aguas servidas, para incluir en su agenda el combate a la contaminación atmosférica e hídrica, la producción limpia, la conservación de los ecosistemas y la construcción de los espacios públicos. Contrasta la nueva situación con la de los años setenta y ochenta cuando el grueso de la gestión ambiental se realizaba a nivel rural.

Con referencia a los municipios y centros urbanos pequeños no ha sido posible construir una imagen sobre las formas de gestión ambiental allí predominantes y su grado de éxito, aunque se estima que se requiere un fuerte proceso de desarrollo de capacidades de gestión a este nivel. No obstante se registran experiencias particulares alentadoras, como son, por ejemplo, las relacionadas con la puesta en marcha de las Agendas 21 locales, muchas veces con el apoyo de agencias internacionales, y las expresiones de gestión vinculadas al asociativismo entre municipios y las alianzas con el sector público y privado, para enfrentar problemas específicos que requieran de capacidades que superen a un municipio individual.

Las experiencias positivas de la gestión ambiental a nivel subnacional en el marco de procesos de descentralización, evidencian la pertinencia de ir en esta dirección. Como se ha mostrado, la descentralización es una forma de hacer más eficaz y eficiente la protección ambiental al acercar los procesos decisorios al ciudadano y a los escenarios en los cuales se juega la calidad ambiental. En este estudio se concluye que la descentralización es quizá la principal prioridad de los próximos años en materia de fortalecimiento institucional. En particular, se requiere la realización de grandes esfuerzos para fortalecer el papel de los entes territoriales y los municipios como agentes fundamentales en la orientación, promoción y fiscalización de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Sin embargo, como condición para adelantar procesos dirigidos a fortalecer la descentralización de la gestión ambiental, se requiere profundizar en el conocimiento de lo que está ocurriendo en el nivel subnacional con el fin de tener un mejor entendimiento de sus limitaciones y dificultades, así como para extraer las buenas prácticas que pueden ser compartidas.