



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Gabaldón, Arnoldo José

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 45, octubre, 2009, pp. 99-126

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina

Arnoldo José Gabaldón

Arnoldo José Gabaldón

Venezolano. Ingeniero Civil de la Universidad Católica Andrés Bello (1960). Master of Sciences por la Universidad de Stanford (Estados Unidos) en 1961; Diploma en Desarrollo Económico por la Universidad de Manchester (Reino Unido) en 1973. Es Profesor Honorario de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, donde dicta la materia de Desarrollo Sustentable a nivel de doctorado. Entre 1974 y 1977 se desempeñó como Ministro de Obras Públicas. De 1977 a 1979 fue Ministro del Ambiente y Recursos Naturales Renovables. Electo Diputado al Congreso de la República por dos períodos, entre 1984 y 1994. Entre 1986 y 1989 ejerció como Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Fue Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre 1986 y 1988.

Es Individuo de Número de las academias de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (2007) y de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat (2008). Ha recibido numerosas condecoraciones nacionales e internacionales. Es autor de varios artículos y libros, siendo su último título publicado "Desarrollo sustentable: la salida de América Latina" (2006).

Las comunicaciones al autor pueden dirigirse a:
E-mail: arnoldojgabaldon@gmail.com

La gestión ambiental, como proceso holístico y multidimensional, para armonizar las actividades económicas y sociales y la integridad del entorno, tiene una corta historia en la región.

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina*

Dentro de la reforma del Estado y de la sociedad, que se ha hecho indispensable acometer en los países de la región para profundizar la democracia y hacer más eficiente las economías, la descentralización ha sido vista como uno de los principales ejes de dicho proceso. Esto, porque es difícil concebir una democracia moderna en la que la mayor parte de las decisiones se tomen centralmente (Gabaldón, 1994: 749).

Dentro de la región, la descentralización está adquiriendo auge, con mayor o menor intensidad según las características de cada país. En el Cuadro N° 1 se muestran los grados de descentralización en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

La gestión ambiental, como proceso holístico y multidimensional, para armonizar las actividades económicas y sociales y la integridad del entorno, tiene una corta historia en la región. Se registran actividades de gestión ambiental durante la primera mitad del siglo pasado, especialmente en el medio rural, en el contexto de la conservación de los recursos naturales. Es el caso, por ejemplo, de los programas de manejo de cuencas hidrográficas, conservación de suelos y reforestación de bosques. Pero una gestión que comprenda la variedad de aspectos a través de los cuales se manifiesta la degradación ambiental, en el medio rural y urbano, es una actividad relativamente nueva que data de las tres o cuatro últimas décadas. De aquí que las experiencias reseñadas no sean abundantes y menos aun la información analizada en materia de descentralización de la gestión ambiental.

Para establecer una suerte de marco conceptual para la descentralización de la gestión ambiental, que exprese con un lenguaje sencillo, para no especialistas y a la vez aporte los aspectos relevantes

Recibido: 10-07-2009. Aceptado: 07-09-2009.

(*) Este artículo es una versión abreviada y parcial del trabajo: Caja de herramientas para la descentralización de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe, preparada por el autor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Oficina de Servicios para la región (LAC-SURF), trabajo que aún no ha sido publicado.

para entender su dialéctica y proveer enfoques prácticos para su instrumentación, se responderá una serie de interrogantes.

Cuadro N° 1
Países y grados de descentralización

Foco de la descentralización	Grados de descentralización (Gasto público a nivel subnacional y local como porcentaje del total)		
	Más del 20%	Entre 10 y 20%	Menos del 10%
Nivel intermedio (estados y provincias)	Argentina (49,3) Brasil (45,6) México (25,4)	Venezuela (19,6) Perú (10,5)	
Nivel local (municipalidades)	Colombia (39,0) Bolivia (26,7)	Uruguay (14,2) Chile (13,6) Honduras (12,3) Guatemala (10,3)	Ecuador (7,5) Trinidad y Tobago (7,2) Paraguay (6,2) El Salvador (6,0) Nicaragua (5,2) Panamá (3,2) Rep. Dominicana (2,9) Costa Rica (2,3) Barbados (0,0) Bahamas (0,0)

Fuente: BID (1997).

Antes de pasar a considerar dichos interrogantes cabe formular unas advertencias previas. El conjunto de respuestas que se exponen constituyen orientaciones generales al proceso de descentralización de la gestión ambiental, y en ningún caso deben interpretarse como un manual para adelantar el proceso. Igualmente, esas diferentes respuestas son susceptibles de ampliarse, considerablemente, sólo que se ha estimado que ello no es necesario por tratarse exclusivamente de un marco conceptual. Estos interrogantes se expresan a continuación.

1. ¿Qué se entiende por descentralización?

La descentralización constituye un proceso político y administrativo dentro de las competencias propias del Estado. La descentralización tiene que ver fundamentalmente con lo público; aunque dentro de las ciencias gerenciales se aplica también como proceso para alcanzar mayor competitividad en el entorno privado de las corporaciones y empresas.

En el ámbito del Estado, la descentralización tiene dos objetivos principales. Un objetivo político, en primer término, que busca

Considerando los países de estructura federal y unitaria, existen cerca de 300 estados, provincias o departamentos y alrededor de 14.700 municipios, que varían de tamaño, población y capacidad económica e institucional.

perfeccionar el funcionamiento de la democracia a través de la redistribución del poder entre las diferentes instancias del Estado y de la sociedad. Y un segundo objetivo de carácter administrativo, que persigue la elevación de la eficiencia en el funcionamiento del Estado, a través de una redistribución de sus competencias, dentro del principio de subsidiariedad, que asegure mejor funcionalidad para alcanzar los objetivos que se persiguen con los medios disponibles. Entre estos últimos objetivos, en la región, tiene especial significación la lucha contra la pobreza.

La descentralización de un ente público puede efectuarse de acuerdo con dos conceptos básicos. Uno, motivado por la necesidad de transferir competencias a otros organismos dotados de autonomía administrativa y financiera, de manera que puedan cumplir sus fines con mayor eficiencia y efectividad. Es el caso, por ejemplo, cuando el Estado decide la creación de institutos autónomos o empresas públicas para prestar determinados servicios a través de entes descentralizados. Otro concepto es que la descentralización puede llevarse a cabo también dentro de un ámbito territorial. En este caso cabe concebir dos caminos: el primero, redistribuyendo el Estado sus competencias en otros entes o instancias públicas que tengan jurisdicción en un espacio geográfico determinado. Un ejemplo es la decisión de crear una corporación de desarrollo para adelantar programas y proyectos en una región, provincia o cuenca hidrográfica. Dichas corporaciones constituyen entes descentralizados para cumplir determinados objetivos dentro de una unidad geográfica específica. Este curso de acción fue el que adoptó Colombia a través de la Ley 99, mediante la cual se creó el Ministerio del Ambiente. Dicha Ley ordenó crear y reorganizar las corporaciones autónomas regionales y convertirlas en la máxima autoridad ambiental en las regiones, responsables de la instrumentación de las políticas, planes, programas, proyectos y normas expedidos por el Ministerio (Rodríguez, 1998: 203). Un segundo camino consiste en asignarle al poder público territorial (nivel subnacional de regiones, estados, provincias o departamentos, o nivel local: municipios, cantones, comunas y parroquias, entre otros) determinadas competencias, generalmente establecidas a nivel constitucional o dentro de leyes especiales, reservadas originalmente al poder público nacional a través de sus ramas ejecutiva, legislativa o judicial.

En América Latina, la distribución de las instancias territoriales a nivel subnacional y local es muy variable. Considerando los países

de estructura federal y unitaria, existen cerca de 300 estados, provincias o departamentos y alrededor de 14.700 municipios, que varían de tamaño, población y capacidad económica e institucional (BID, 2001) (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Entidades subnacionales y municipales en un grupo
de países seleccionados de la región

País	Población	Federal		Unitario		Tamaño promedio municipio
		Estados	Municip.	Departamentos o equivalentes	Municip.	
Brasil	174.825	26	5.001			35.000
México	102.410	32	2.397			42.700
Colombia	37.822			23	1.026	36.900
Argentina	36.648	23	1.922			19.000
Perú	25.082			12	1.818	14.300
Venezuela	24.170	22	333			72.600
Chile	15.311			13	341	44.900
Ecuador	12.646			21	205	61.700
Guatemala	12.222			22	330	37.000
Bolivia	8.329			9	311	26.800
Rep. Dominicana	8.495			28	153	55.500
Honduras	6.485			19	291	22.300
Paraguay	5.613			17	213	26.400
Nicaragua	5.169			15	143	36.100
Costa Rica	3.798			7	81	46.900
Panamá	2.856			9	68	42.000
Uruguay	3.274				19	172.300
Jamaica	2.543				14	181.642
Guyana	883				6	147.200
Suriname	447				10	44.700
Sub-Total		103	9.653	195	5.029	
Número total de municipalidades		14.682				

Fuente: BID (1997).

En el contexto de la descentralización, conviene hacer mención a otro término, comúnmente empleado pero con significado distinto administrativamente. Se trata del término desconcentración. El mismo constituye una forma de redistribuir el poder para la toma de decisiones y la ejecución de funciones dentro de una organización, sin otorgar autonomía financiera ni quedar el ente matriz desprovisto de la responsabilidad y de los instrumentos de tutela administrativa. Ocurre, por ejemplo, cuando un ente nacional se desconcentra

La gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad, que le asigna a determinadas instancias del poder público su conducción, pero de la cual aquélla no puede sustraerse durante sus fases de planificación, ejecución y control.

territorialmente a través de dependencias subnacionales o locales, sometidas al control legal y administrativo del primero. Es el caso de un ministerio cuando se desconcentra a través de sus dependencias subnacionales o locales.

La descentralización de la gestión ambiental propiamente, puede entenderse como "un proceso de transferencia de atribuciones (políticas), funciones administrativas y recursos desde el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales; y en esa extensión del término (...) la descentralización se refiere también a la transferencia de funciones y recursos a organismos del sector privado y social" (García Coll, 1995: 12).

2. ¿Qué se entiende por gestión ambiental?

Para introducirse en la temática de la descentralización de la gestión ambiental, es conveniente partir de una concepción amplia de esta última. Se entiende por gestión ambiental al conjunto de acciones emprendidas por la sociedad con el fin de proteger el entorno social y natural. "En su concepción más amplia, la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente" (Rodríguez y Espinoza, 2002: 7).

Si bien existe la tendencia a concebir dicha gestión como una competencia pública, esta visión no es correcta. Como se desprende de la definición arriba expuesta, la gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad, que le asigna a determinadas instancias del poder público su conducción, pero de la cual aquélla no puede sustraerse durante sus fases de planificación, ejecución y control.

Cuando se habla de la descentralización de la gestión ambiental a nivel local, debe recordarse que "lo local no se puede reducir únicamente a las municipalidades y alcaldías, sino que debe considerar toda la gama de instancias y organizaciones que actúan localmente e inciden en el territorio" (Gobierno de Honduras, 2001: 75).

De lo anterior se infiere, también, que la gestión ambiental constituye un proceso donde participan con roles diferentes una diversidad de actores: entes públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, instituciones académicas y los medios de comunicación social, todos ellos en cuanto concierne a la sustentabilidad del capital natural y social. Por lo tanto, la gestión ambiental está en la

necesidad y conveniencia de acomodar a los diferentes actores en los roles que a cada uno corresponde, de manera que de su interacción surja la sustentabilidad del desarrollo.

La gestión ambiental debe visualizarse como un ciclo conducente a la consecución del fin antes expuesto, que comprende al menos las siguientes actividades básicas:

- Formulación de políticas y estrategias ambientales.
- Participación social en la gestión ambiental.
- Investigación del entorno y desarrollo de ciencia y tecnología.
- Planificación ambiental y ordenación territorial.
- Administración ambiental y de los recursos naturales.
- Vigilancia, control y seguimiento.
- Educación ambiental.
- Manejo de conocimientos y desarrollo de capacidades.

Las actividades básicas que conforman el ciclo de gestión ambiental pueden desglosarse, a su vez, en otras, según se muestra en el Cuadro N° 3 y en el Gráfico N° 1.

La descentralización de la gestión ambiental constituye, por ende, un proceso para redistribuir las actividades propias del ciclo señalado, entre el nivel central o nacional y las instancias subnacional o local, según sea más conveniente. Es necesario que dicho proceso se realice dentro de una racionalidad conceptual que permita el surgimiento de verdaderos sistemas orgánicos de gestión ambiental, que articulen la acción sobre el medio ambiente de las diferentes instancias territoriales. Esto es, estableciendo un equilibrio en el que las autoridades subnacionales y locales estén facultadas para realizar todas las funciones que son capaces de asumir efectivamente, sin que ello implique que la autoridad nacional pierda su atribución de conducir el proceso de desarrollo sustentable del país (SEMARNAP, 2000: 323).

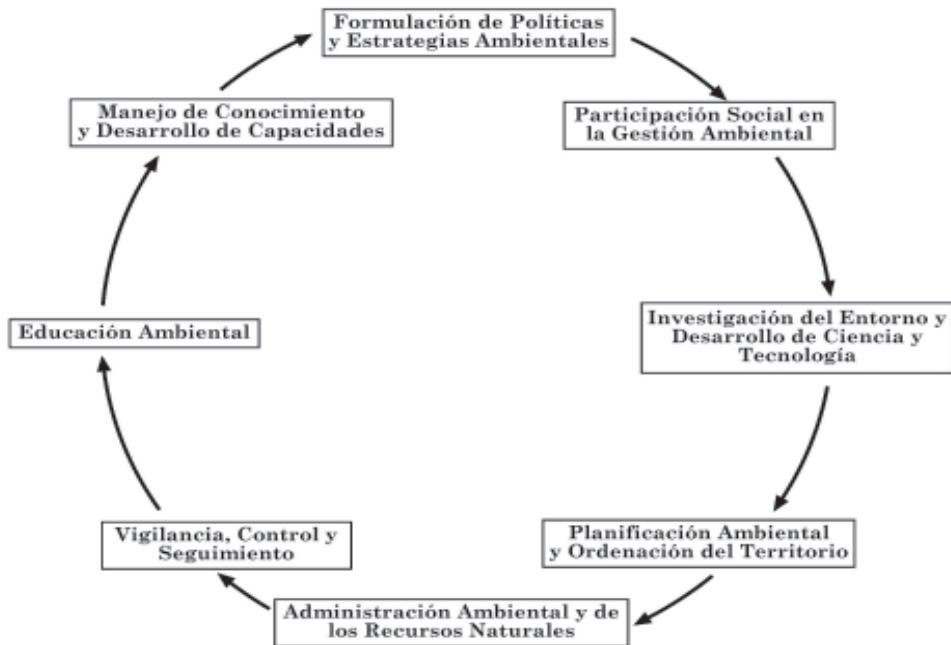
Cuadro N° 3
Actividades y subactividades del ciclo de gestión ambiental

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Dirección y formulación de políticas y estrategias ambientales.<ul style="list-style-type: none">- Compatibilización de las políticas de gestión ambiental con otras políticas públicas.- Formulación de instrumentos económicos, fiscales y administrativos coadyuvantes a la gestión ambiental.- Relaciones internacionales en el campo ambiental.• Participación social en la gestión ambiental.<ul style="list-style-type: none">- Promoción y asesoramiento para la creación de ONG.- Diseño de mecanismos de participación social.- Consultas públicas. |
|--|

- Investigación del entorno y desarrollo de Ciencia y Tecnología.
 - Generación de información básica sobre el entorno y creación de base de datos.
 - Prospección e inventario de recursos naturales.
 - Investigación sobre prácticas y tecnologías para aprovechamiento sustentable de recursos naturales y control de la contaminación.
 - Investigación sobre estándares de calidad ambiental.
 - Investigación sobre indicadores de sustentabilidad ambiental.
 - Desarrollo de sistemas de información geográfica y otras tecnologías basadas en la informática.
 - Instalación y operación de redes (nacionales e internacionales) de medición de recursos naturales y calidad ambiental.
- Planificación ambiental y ordenación territorial.
 - Elaboración de balances: demandas-disponibilidad de recursos naturales.
 - Preparación de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas.
 - Realización de estudios prospectivos.
 - Propuesta de instrumentos legales para la formulación e implementación de planes ambientales y de ordenación del territorio.
 - Creación de áreas sujetas a regímenes bajo administración especial.
- Administración ambiental y de los recursos naturales.
 - Evaluación de estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.
 - Análisis económico y ecológico de beneficio/costo de los proyectos de desarrollo.
 - Otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la localización y afectación de recursos por proyectos o actividades susceptibles de dañar el medio ambiente.
 - Aplicación de régimen sancionatorio, administrativo y penal, para los delitos ecológicos, incluyendo programas compensatorios o de resarcimiento del daño ambiental.
 - Administración, manejo y consolidación de áreas protegidas.
 - Programas de agua potable y alcantarillado.
 - Programas de restauración de ecosistemas.
 - Construcción de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales.
 - Programas de recolección y disposición de desechos sólidos.
- Vigilancia, control y seguimiento.
 - Guardería ambiental.
 - Control de incendios forestales.
 - Seguimiento de planes de gestión ambiental de proyectos de desarrollo.
 - Vigilancia, control y seguimiento de los planes ambientales y de ordenación del territorio.
 - Seguimiento y control de actividades relacionadas con el biocomercio.
 - Disposición de efluentes y desechos contaminantes.
 - Aplicación del régimen sancionatorio administrativo y penal para delitos ecológicos.
 - Registro de actividades susceptibles de degradar el ambiente.
- Educación ambiental.
 - Diseño de programas de educación ambiental.
 - Campañas de concienciación ciudadana en materia ambiental.
 - Sondeos de opinión sobre la gestión ambiental.
- Manejo de conocimiento y desarrollo de capacidades.
 - Documentación de buenas prácticas desarrolladas por la organización y fuera de ella.
 - Divulgación de buenas prácticas.
 - Desarrollo de capacidades y preparación de cuadros para la gestión ambiental.

Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 1
Ciclo de la Gestión Ambiental



Fuente: elaboración propia.

3. ¿Qué ventajas ofrece la descentralización de la gestión ambiental?

Como pudo apreciarse en el punto anterior, la gestión ambiental, visualizada como un proceso multidimensional, ha de llevarse a cabo en diferentes escalas territoriales, las cuales generalmente comienzan con el nivel nacional, descienden a los espacios subnacionales y rematan al nivel local. Es por ello que se ha considerado necesario desdoblarse la gestión ambiental a esas diferentes escalas territoriales, con responsabilidades concurrentes o diferenciadas, pero con los mecanismos de coordinación correspondientes para que no sufra su coherencia y gobernabilidad.

La descentralización territorial de la gestión ambiental es necesaria entonces por diferentes razones:

- Por la naturaleza de las actividades a realizar, las cuales en su mayor parte deben efectuarse en estrecho contacto con los ecosistemas naturales o construidos, donde se establece el contacto entre la sociedad y su entorno. Esto no descarta que existan actividades

El ámbito territorial más apropiado para la participación social en la gestión ambiental es el local, pues a ese nivel es donde se genera la mayor parte de las incompatibilidades entre las actividades propias del desarrollo y el entorno.

de esta gestión, como son la formulación de las líneas maestras de la política ambiental o la planificación nacional ambiental, que deban realizarse a este nivel, aunque con la participación de los niveles subnacional y local.

- El ámbito territorial más apropiado para la participación social en la gestión ambiental es el local, pues a ese nivel es donde se genera la mayor parte de las incompatibilidades entre las actividades propias del desarrollo y el entorno, y donde conviene que se tomen en la forma más expedita las decisiones y acciones de prevención o corrección.

- Al nivel subnacional en especial, pero a veces también localmente, se le facilita captar recursos financieros adicionales para la gestión ambiental. En estos niveles se han ensayado fórmulas innovadoras y muy efectivas en este sentido, como lo demuestra la experiencia.

Entre las ventajas que ofrece la descentralización de la gestión ambiental para alcanzar sus objetivos, pueden citarse las siguientes:

- Adecuación de las instancias administrativas a las escalas en que ocurren las situaciones de degradación ambiental que deben ser resueltas.

- Vecindad a los ecosistemas a ser inventariados o investigados, administrados y manejados.

- Mayor autonomía de acción para acometer las actividades de gestión ambiental en forma expedita.

- Mejor conocimiento de los problemas ambientales y de los actores que los originan o pueden participar en su solución, por estar más cerca de donde ellos ocurren.

- Acercamiento de las instancias administrativas a donde están los ciudadanos en interacción con su entorno.

- Se da la mejor oportunidad para la participación de la sociedad y el involucramiento de los actores clave en la gestión ambiental y sobre todo en su supervisión. Estos son asuntos importantes para una buena gobernanza ambiental.

- Se favorece la transparencia de las decisiones atinentes a la gestión ambiental.

- Permite más fácilmente asociar los beneficios por los diferentes servicios ambientales/ecológicos con la gestión ambiental.

- Tiende a lograrse una mejor distribución de los costos y beneficios generados por la gestión ambiental cuando ésta es descentralizada.

Como puede inferirse, son muchas las ventajas que respaldan la conveniencia de descentralizar la gestión ambiental.

4. ¿Cuáles pueden ser los inconvenientes de la descentralización de la gestión ambiental?

La descentralización de la gestión ambiental, como se ha visto, constituye un proceso que debe representar mejoras cuantitativas y cualitativas desde la perspectiva de la participación social y de la eficiencia y eficacia administrativa. Sin embargo, sería ilusorio pensar que un proceso que tiene su propia complejidad no tenga también sus tropiezos que deben ser superados. Los inconvenientes que se han señalado más profusamente en este sentido, son los siguientes:

- Escasez de recursos humanos suficientemente capacitados para la gestión ambiental en las diferentes instancias de descentralización, pero sobre todo al nivel local.
- Riesgo de pérdida de coherencia (ingobernabilidad) de la gestión ambiental cuando ésta se desdobra en diferentes instancias territoriales.
- Pérdida de eficiencia en la prestación de servicios ambientales cuando la descentralización no se efectúa de una manera apropiada en términos de transferencia de competencias y recursos. Se consideran servicios ambientales aquellos prestados por los entes administrativos públicos o por consultores independientes, fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, y empresas privadas que brindan asistencia técnica y asesoría en el área ambiental.
- Baja disponibilidad de recursos financieros y presupuestarios para adelantar un proceso que, por sus características, suele ser exigente desde ese punto de vista. En la región se acusa esta limitación a los diferentes niveles territoriales de actuación, pero sobre todo es ostensible la carencia de recursos a la escala local.
- Devolución de competencias a los niveles subnacionales y local, sin que el proceso vaya acompañado de la reasignación de recursos financieros.
- Mayores peligros de politización (partidización y clientelización) cuanto más se desciende a la escala local.
- Dificultades de coordinación cuando la problemática ambiental que debe ser abordada trasciende los límites de las instancias de descentralización.
- Duplicación de actividades en las diferentes instancias de descentralización cuando las competencias son concurrentes.

Por constituir procesos de cambio, en algunos casos con amplias repercusiones sobre las estructuras de poder, el funcionamiento administrativo y la actividad económica, la descentralización requiere de una voluntad política que motive y motorice el proceso.

5. ¿Cabe establecer un patrón único para la descentralización de la gestión ambiental?

En primer lugar, la experiencia muestra que los procesos de descentralización no suelen darse espontáneamente. Por constituir procesos de cambio, en algunos casos con amplias repercusiones sobre las estructuras de poder, el funcionamiento administrativo y la actividad económica, la descentralización requiere de una voluntad política que motive y motorice el proceso. No debe concebirse dicho proceso entonces como una iniciativa exclusivamente de carácter tecnocrático o movida solamente por el propósito de darle más eficiencia al funcionamiento de una organización o de la economía en general.

Segundo, dada la diversidad de los entes públicos, los patrones que siguen los procesos de descentralización son muy variados. Lo mismo puede decirse con respecto a la descentralización de la gestión ambiental: no existe un patrón único de distribución de competencias entre las diferentes instancias territoriales. Ellos están condicionados, en primer lugar, por el ordenamiento jurídico del país, las tradiciones administrativas y el poder de las fuerzas sociales que aboguen por la descentralización, entre otros factores (Gabaldón, 1994: 44).

Si bien es posible establecer un cuadro convencional de las actividades propias de la gestión ambiental (ciclo de gestión ambiental), el determinar la forma en que ellas deben descentralizarse es más complicada, dados los diferentes factores condicionantes del proceso. Si se recurre al estudio comparado de estos procesos en la región, pueden identificarse ciertas tendencias generales. Sin embargo, no existe una experiencia acumulada suficientemente amplia como para extraer conclusiones definitivas al respecto. Pero, en todo caso, lo sensato es partir del principio general de que la distribución de las actividades a través de las cuales se concreta la gestión ambiental entre los diferentes niveles (nacional, subnacional o local) y los grupos sociales, debe ser coherente con los ámbitos espaciales que pueden administrarse apropiadamente a través de cada uno de ellos. Por ejemplo, es difícil concebir que el control de la emisión de gases destructores de la capa de ozono pueda ser una competencia exclusiva del nivel local del Estado.

En todo caso, parece conveniente tratar de establecer un patrón general que pueda orientar el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Se trata de un intento que está sujeto obviamente a ser modificado por los diferentes factores condicionantes. Con

estas reservas, se propone un cuadro de distribución de competencias a los niveles nacional, subnacional y local de las actividades más comunes de la gestión ambiental, y se formulan algunos comentarios (ver Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Patrón tentativo de distribución de competencias de la gestión ambiental
a nivel de instancias territoriales

Actividades singulares de gestión ambiental	Distribución de competencias			Observaciones
	Nacional	Subnac.	Local	
• Dirección y formulación de políticas y estrategias ambientales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Compatibilización de las políticas de gestión ambiental con otras políticas públicas.	X			Generalmente se realiza a nivel nacional.
- Formulación de instrumentos económicos, fiscales y administrativos coadyuvantes a la gestión ambiental.	X	X	X	Es posible que esto ocurra independientemente de las diferentes instancias.
- Relaciones internacionales en el campo ambiental.	X			Generalmente se realiza a nivel nacional.
• Participación social en la gestión ambiental.	X	X	X	Se efectúa a cada nivel de forma independiente.
- Generación de información básica sobre el entorno y creación de bases de datos.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Prospección e inventario de recursos naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Investigación sobre prácticas y tecnologías para aprovechamiento sustentable de recursos naturales y control de la contaminación.	X	X	X	Competencias que pueden desarrollarse independientemente, pero que conviene estar coordinadas.
- Investigación sobre estándares de calidad ambiental.	X	X		Generalmente actividades reservadas a los niveles nacionales o subnacionales.
- Investigación sobre indicadores de sustentabilidad ambiental.	X			Generalmente actividad reservada a nivel nacional.

- Desarrollo de sistemas de información geográfica y otras tecnologías basadas en la informática.	X	X	X	Actividad que se realiza independiente o concurrentemente.
- Instalación y operación de redes de medición y calidad ambiental.	X	X		Actividad que se realiza independiente o concurrentemente.
• Planificación ambiental y ordenación territorial.	X	X	X	Competencia concurrente a diversas escalas territoriales.
- Elaboración de balances: demandas-disponibilidad de recursos naturales.	X			Generalmente reservada a la planificación nacional.
- Preparación de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Realización de estudios prospectivos.	X			Generalmente reservada a nivel nacional.
- Propuesta de instrumentos legales, económicos y fiscales para la formulación e instrumentación de políticas y planes ambientales y de ordenación del territorio.	X	X	X	Competencias concurrentes; orientados por marcos jurídicos nacionales.
- Creación de áreas sujetas a régimen de administración especial.	X			Competencia generalmente reservada al nivel nacional.
• Administración Ambiental y de los Recursos Naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Evaluación de estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.	X	X		Se realiza generalmente a nivel nacional, pero puede hacerse subnacional.
- Otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la localización y afectación de recursos por proyectos o actividades susceptibles de dañar el medio ambiente.	X	X	X	Competencias concurrentes que deben coordinarse.

La descentralización de la gestión ambiental en América Latina

- Administración de áreas protegidas.	X	X		Actividad que se realiza preferentemente a nivel nacional.
- Programas de agua potable y alcantarillado.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de restauración de ecosistemas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de creación de mercados para el cobro y pago de servicios ecológicos (producción de agua, conservación de diversidad, captación de CO2 y provisión de servicios recreacionales entre otros).	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Construcción de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Programas de recolección y disposición de desechos sólidos y peligrosos.		X	X	En la mayoría de los países, estos servicios están descentralizados a nivel local.
• Vigilancia, control y seguimiento.	X	X	X	Competencias concurrentes que deben coordinarse.
- Guardería ambiental.	X			Competencia generalmente reservada al nivel nacional.
- Control de incendios forestales.		X	X	Competencias del nivel subnacional y local.
- Seguimiento de planes de gestión ambiental de proyectos de desarrollo.	X	X		Competencias concurrentes.
- Vigilancia, control y seguimiento de los planes ambientales y de ordenación del territorio.	X	X		Competencias concurrentes.
- Biocomercio.	X			Actividad regulada a nivel nacional.
- Disposición de efluentes y desechos contaminantes.	X	X	X	Actividad concurrente.

- Aplicación del régimen sancionatorio, administrativo y penal para delitos ecológicos.	X	X	X	Competencia concurrente para instruir expedientes.
- Registro de actividades susceptibles de degradar el ambiente.	X			Actividad reservada generalmente al nivel nacional.
• Educación ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Diseño de programas de educación ambiental.	X	X		Competencias concurrentes.
- Campañas de concienciación ciudadana en materia ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Sondeos de opinión sobre la gestión ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.
• Manejo de conocimiento y desarrollo de capacidades.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Documentación de buenas prácticas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Divulgación de buenas prácticas.	X	X	X	Competencias concurrentes.
- Desarrollo de capacidades y preparación de cuadros para la gestión ambiental.	X	X	X	Competencias concurrentes.

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, debe hacerse notar que la transferencia de competencias a las diferentes instancias territoriales generalmente no supone el total desprendimiento de las mismas de la instancia nacional o subnacional. Una situación que se aprecia comúnmente es la de establecer las llamadas competencias concurrentes, esto es, el asignársele la misma competencia a diferentes instancias territoriales, lo cual fuerza el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas para su instrumentación.

6. ¿Qué estrategias se proponen para instrumentar la descentralización de la gestión ambiental?

Dado el alcance del proceso de descentralización de la gestión ambiental, es conveniente considerar una gama de diferentes estrategias para lograr el fin que se persigue. Un trabajo exhaustivo en este sentido, aunque conveniente, rebasa el alcance de este artículo. Por ello, a continuación se presenta, en forma somera, una exposición

Como no suele haber uniformidad en la capacidad de los entes receptores para recibir las competencias transferidas, no puede descartarse la opción de descentralizar en una forma diferenciada.

sobre el contenido y alcance de las principales estrategias que se considera necesario instrumentar dentro de un proceso de descentralización de la gestión ambiental.

Estrategia política

Seguramente que la estrategia política para acometer la descentralización de la gestión ambiental es una de las más complicadas, dada la multiplicidad de actores que deben ser convencidos de sus ventajas. Esto pasa por lograr la aceptación de las autoridades y cuadros técnicos y administrativos, y del ente nacional rector que será sujeto de la descentralización. Ellos deben ser convencidos de los beneficios que para la gestión ambiental, en su más amplia acepción, representa la descentralización y de la conveniencia de poner éstos por encima de intereses subalternos de carácter burocrático.

Sin este convencimiento previo, el proceso puede estar condenado al fracaso o, en el mejor de los casos, a ser adelantado sólo parcialmente, con desgano, y dentro de una tendencia a destacar los obstáculos sobre las ventajas. Ese convencimiento debe considerar dos aspectos relevantes. En primer lugar, disponer de los estudios que muestren la forma en que ha de instrumentarse el proceso de descentralización, así como las fortalezas-oportunidades y debilidades-amenazas que él ofrece. Segundo, que se cuente con la voluntad política de las más altas autoridades del ente nacional ambiental para acometer su propia descentralización y que éstas, a su vez, tengan el respaldo de las instancias superiores del gobierno para tal iniciativa.

Los otros actores clave que deben ser ganados a la causa de la descentralización son las instancias territoriales receptoras de las competencias a ser transferidas, sean éstas las de nivel subnacional (gobiernos regionales, estatales, provinciales o departamentales, según sea el caso), o las instancias locales de los gobiernos municipales, cantonales, parroquiales, etc.

Como no suele haber uniformidad en la capacidad de los entes receptores para recibir las competencias transferidas, no puede descartarse la opción de descentralizar en una forma diferenciada, comenzándose por aquellas instancias territoriales que se consideran más preparadas, para luego a lo largo del tiempo adelantar el fortalecimiento institucional de las restantes.

En cualquier caso, la estrategia política debe considerar como estímulo para la descentralización, el ofrecimiento de programas

de fortalecimiento institucional y la transferencia de recursos financieros, o la posibilidad de arbitrarlos a través de una estrategia financiera autónoma. Sobre este último punto se volverá más adelante.

Finalmente, resulta indispensable incorporar al proceso a la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y el sector privado en general como elemento coadyuvante del proceso. A todos estos actores conviene tomarlos activamente en consideración, haciéndoles ver los beneficios que para sus diferentes intereses pueden derivarse de la descentralización de la gestión ambiental.

Estrategia legal

La estrategia legal a instrumentar debe partir del análisis del ordenamiento jurídico existente en cada país. El que se trate de un Estado federal o unitario, representa diferencias importantes que deben ser tomadas en consideración.

En este campo, cabrá formularse interrogantes del siguiente tenor: ¿cuáles son las competencias que asigna la Constitución Nacional a las diferentes instancias territoriales?; ¿qué disposiciones constitucionales hay sobre procesos de descentralización?; ¿existen leyes orgánicas o especiales que desarrollan las competencias ambientales establecidas por la Constitución Nacional?; ¿existen leyes que regulan los procesos de descentralización? Estos y muchos otros interrogantes deben ser respondidos durante la fase de diseño de la estrategia legal. Dicha estrategia ha de considerar la situación jurídica de partida; los cambios, si es que son necesarios, que hay que introducir en el ordenamiento legal existente o los nuevos instrumentos que deben aprobarse en ese sentido. El uso de instrumentos económicos y fiscales debiera ser considerado en esta instancia como una herramienta para apoyar la gestión ambiental y mejorar la eficiencia en la aplicación de la reglamentación ambiental.

En síntesis, es indispensable esbozar una estrategia que aporte la fundamentación legal del proceso de descentralización de la gestión ambiental a realizarse.

Estrategia administrativa

Esta estrategia ha de tener su base y contenido alineados con los mejores criterios de las ciencias gerenciales. Se trata, entre otros aspectos, de definir las directrices que habrán de seguirse durante

el proceso de reorganización administrativa del ente a descentralizarse; las etapas de instrumentación del proceso; el diseño organizacional de las unidades receptoras de las competencias a descentralizar en las diferentes instancias territoriales; la elaboración de manuales de funciones para dichas unidades y otros temas necesarios para que la transición administrativa de la gestión ambiental se logre sin trauma ni pérdida de gobernabilidad.

Estrategia financiera

El funcionamiento financiero de la estructura descentralizada de gestión ambiental constituye un aspecto que demanda la más alta atención, pues el mismo suele constituir un punto débil del proceso. En efecto, esta gestión demanda recursos financieros sin cuya disponibilidad la iniciativa descentralizadora puede quedar vacía de contenido, limitada a ser una expresión de buenas intenciones, sin ninguna consecuencia real para el mejoramiento ambiental.

Esta problemática plantea la necesidad de resolver interrogantes del siguiente tenor: ¿de dónde provendrán los recursos que permitirán el funcionamiento de las unidades descentralizadas?; ¿habrá transferencia de recursos del presupuesto nacional o federal para esos fines?; ¿qué posibilidad existe de desarrollar mercados para servicios ecológicos generados por ciertos ecosistemas, entre otros?

En este contexto cabe considerar también la posibilidad de crear fondos de financiamiento que puedan dar asistencia a los entes descentralizados.

Estrategias tecnológicas

La gestión ambiental es exigente en materia de recursos tecnológicos. La investigación del entorno, el control y seguimiento de los planes de gestión ambiental de los proyectos de desarrollo, la planificación ambiental y la ordenación del territorio, el manejo de las áreas protegidas, son todas actividades que requieren de un instrumental tecnológico actualizado.

No cabe concebir una gestión ambiental efectiva sin contar con recursos informáticos que permitan el manejo de amplias bases de datos debidamente georreferenciadas. Dichas bases deben estar, además, interconectadas de manera de poder transferir información para atender situaciones ambientales que ocurren sobre espacios territoriales que comprendan varias unidades de gestión.

El reto más importante que enfrenta la descentralización de la gestión ambiental en la región, es el de contar con recursos humanos suficientemente capacitados en las nuevas unidades que se establezcan en las diferentes instancias territoriales.

De esto se desprende la necesidad de que el proceso de descentralización de la gestión ambiental vaya presidido también del diseño de una estrategia de instrumentación tecnológica. A ello va asociada la necesidad de disponer de los recursos financieros y humanos requeridos.

Estrategia de dotación de recursos humanos

El reto más importante que enfrenta la descentralización de la gestión ambiental en la región, es el de contar con recursos humanos suficientemente capacitados en las nuevas unidades que se establezcan en las diferentes instancias territoriales. En muchos casos, la carencia de esos recursos hace prácticamente imposible el cometido, en circunstancias en que su entrenamiento o especialización técnica no puede improvisarse.

La estrategia de dotación de recursos humanos debe plantearse iniciativas tales como: establecimiento de perfiles profesionales de los equipos mínimos requeridos en las unidades de gestión ambiental; programas de inducción y preparación, sobre la marcha, de los equipos técnicos demandados; asociaciones estratégicas con instituciones académicas (universidades e institutos tecnológicos a nivel subnacional y local) y otros centros de excelencia para apoyar la formación y entrenamiento de los profesionales necesarios y la transferencia del nivel central de recursos humanos capacitados a las unidades descentralizadas, entre otras iniciativas.

Estrategia de participación e información

Es muy importante que desde el principio del proceso de descentralización de la gestión ambiental se diseñen los mecanismos e instancias de participación de los actores clave, de manera que la empresa marche acompañada del consenso social necesario. No está de más recalcar el papel relevante que pueden jugar diferentes actores de las diversas instancias territoriales en crear un clima favorable al proceso. Esto es especialmente importante al nivel local, donde se busca un mayor involucramiento de la sociedad civil en la gestión para lograr la gobernanza ambiental.

Por supuesto, lograr este cometido requiere el desarrollo de una estrategia informativa a través de los medios de comunicación social, pero también el acercamiento directo a ciertos actores clave: organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio y producción, instituciones académicas y entes públicos, de alguna manera involucrados en la gestión ambiental.

7. ¿Cuál es el papel de la sociedad civil y en particular de las ONG en la gestión ambiental descentralizada?

Al principio se ha expuesto que la gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad. Dentro de este espíritu, cabe considerar el papel relevante que han de desempeñar las organizaciones de la sociedad civil.

La descentralización, en su esencia, es un proceso de reestructuración y redistribución de las instancias donde se toman decisiones. Descentralizar la gestión ambiental implica que la toma de decisiones inherentes a las diferentes actividades propias del ciclo de dicha gestión se tomen a nivel de las instancias territoriales que reciben las competencias reasignadas. Un papel fundamental de la sociedad civil es participar en ese proceso de toma de decisiones a través de sus organizaciones. En este sentido, es esencial que los actores clave perciban que realmente están participando en la toma de decisiones.

Lo anterior implica el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en decisiones relacionadas con la formulación de políticas y estrategias ambientales; con los programas de investigación del entorno; la planificación ambiental y la ordenación territorial; la administración ambiental y de los recursos naturales; la vigilancia, control y seguimiento; con los programas de educación ambiental; y el manejo de conocimientos y desarrollo de capacidades.

El proceso de descentralización de la gestión ambiental debe prever, según el mismo se realice en las instancias subnacionales o locales, lo siguiente:

- Instituciones y mecanismos para la participación, de acuerdo con cada actividad del ciclo de gestión ambiental. Por ejemplo, la institución y mecanismo que se promoverá para inducir la participación de la sociedad civil en la ordenación territorial o en los programas de educación ambiental.
- Identificación de los actores clave en cada instancia, que sean relevantes a las diferentes actividades. Éste suele constituir el primer paso para lograr el involucramiento de las organizaciones no gubernamentales y de base en las diferentes actividades del ciclo de gestión ambiental. Por ejemplo, el desarrollo de mapas de actores clave que deben participar en la formulación de políticas y estrategias ambientales subnacionales o locales, según sea el caso.
- Medidas que deben instrumentarse para motivar la participación de la sociedad civil, de acuerdo con las diferentes actividades del ciclo de gestión ambiental.

La descentralización ha de ser también vista como la oportunidad de hacer una mejor redistribución territorial de los recursos económicos y financieros de la sociedad, y de los costos y beneficios generados por la gestión ambiental.

- Amplia información a la sociedad civil, a través de los canales apropiados, sobre el alcance y marcha de la gestión ambiental y en particular sobre los logros obtenidos con participación de sus actores relevantes.

En este contexto, es especialmente valiosa la presentación de informes de gestión a los diferentes niveles, que permitan someter al análisis y discusión pública tanto los resultados obtenidos como los recursos empleados. Hay que tener siempre en cuenta que uno de los atributos de la descentralización es el de promover la mayor transparencia en el trato de los asuntos públicos.

8. ¿La descentralización de la gestión ambiental exige provisiones financieras especiales?

Antes se señaló que satisfacer las necesidades financieras de la descentralización suele constituir uno de los aspectos relevantes para que se cumpla exitosamente el proceso. Han existido situaciones en que la transferencia de competencias desde el ente central a los niveles subnacional y local no ha ido acompañada de la reasignación de partidas presupuestarias, y ello ha imposibilitado alcanzar los objetivos genéricos que se persiguen.

La descentralización ha de ser también vista como la oportunidad de hacer una mejor redistribución territorial de los recursos económicos y financieros de la sociedad, y de los costos y beneficios generados por la gestión ambiental, a la vez que potencia el desarrollo de las instancias subnacionales o locales. Por ello, el proceso no puede limitarse a la reasignación de partidas presupuestarias correspondientes al nivel central, sino que los recursos financieros de las entidades subnacionales y locales, así como las posibilidades que las mismas tienen de generar recursos, deben utilizarse lo más posible dentro de ellas. Ello, además, con el fin de que la descentralización, a través del desarrollo económico inducido, potencie la generación de recursos financieros adicionales y amplíe la prestación de servicios públicos a las instancias territoriales.

Es desde esta perspectiva que la gestión ambiental descentralizada debe atender como cuestión prioritaria la generación de recursos propios a través de la implementación de diversos instrumentos económicos. En el Cuadro N° 5 se incluye un muestrario de dichos instrumentos, que no es obviamente exhaustivo.

De esta manera, además de los recursos presupuestarios correspondientes a cada entidad, o de los que pueden provenir de los niveles subnacionales o nacionales, es posible conseguir financiación adicional generada por la propia gestión ambiental.

Cuadro N° 5
Instrumentos para ampliar la financiación y mejorar la eficiencia
de la gestión ambiental descentralizada

INSTRUMENTOS	COMENTARIOS
1. Instrumentos fiscales:	
• Impuestos a actividades productivas susceptibles de degradar el ambiente.	Se requiere que los niveles subnacionales y locales tengan asignada esta competencia.
• Impuestos a los combustibles.	Dentro del principio de que "el que contamina paga".
• Tasas por extracción o uso de recursos naturales renovables y no renovables (terrestres y acuáticos).	Recursos forestales, fauna, mineros, hidrocarburos, etc.
• Tasas a la descarga de efluentes líquidos y gaseosos.	Dentro del principio de que "el que contamina paga".
2. Pago por servicios ambientales:	
• Suministro de agua potable y alcantarillado.	Servicios generalmente descentralizados a nivel local.
• Recolección y disposición de desechos sólidos.	Servicios generalmente descentralizados a nivel local.
• Suministro de agua para riego.	
• Recolección y disposición de desechos tóxicos y peligrosos.	Servicios especiales asociados a la existencia de complejos industriales.
• Limpieza de áreas públicas.	Limpieza de calles, aceras y plazas.
• Suministro de información ambiental.	Información de suelos, hidrológica, meteorológica, etc.
• Procesamiento y otorgamiento de autorizaciones ambientales.	Permisos y licencias para proyectos de desarrollo.
3. Pago por servicios ecológicos:	
• Producción de agua para consumo humano, riego, hidroelectricidad, uso industrial.	
• Uso de áreas recreativas dentro de áreas bajo protección especial (parques nacionales).	Se aplica tanto a parques urbanos, suburbanos y nacionales.
• Uso recreativo de áreas naturales y recursos escénicos (playas, lagos, montañas).	
• Captación de carbono.	
• Conservación de la biodiversidad.	
4. Sanción de delitos ecológicos:	
• Cobro de multas por delitos ecológicos sancionables administrativamente.	
• Cobro de otras sanciones pecuniarias por delitos ecológicos sancionables penalmente.	
• Decomiso y remate de recursos naturales extraídos ilegalmente.	Madera y recursos mineros metálicos y no metálicos. También de especies vegetales y animales sujetos a régimen de permisiones o veda.
5. Creación de fondos para la financiación de la gestión ambiental descentralizada.	Instituciones nacionales o subnacionales que pueden contribuir a fortalecer la financiación de proyectos ambientales.

Fuente: elaboración propia.

Cuando la descentralización constituye una política nacional a la cual se le ha concedido especial prioridad, se registran experiencias diversas para fortalecer la base de financiación del proceso. Cabe destacar, por ejemplo, la creación de Fondos Financieros Públicos para la Descentralización, cuyo propósito es arbitrar recursos adicionales para apoyar proyectos descentralizadores. Ésta puede ser una posibilidad a considerar en el caso de la gestión ambiental. En la región hay buenas experiencias en la creación de fondos fiduciarios para apoyar la gestión ambiental al nivel local.

Otros ejemplos orientados en la misma dirección, han sido el establecimiento de impuestos especiales canalizables a los fines antes señalados. También la devolución a los entes territoriales de alcuotas provenientes de la recaudación fiscal por el aprovechamiento de recursos naturales ubicados dentro de la entidad.

9. ¿Son necesarios los programas de fortalecimiento institucional y de manejo de conocimiento para el éxito de la descentralización de la gestión ambiental?

La creación de nuevas unidades de gestión ambiental descentralizadas exige concomitantemente de la instrumentación de programas de fortalecimiento institucional. Tales programas deberán ir orientados sobre todo al establecimiento e implementación del diseño organizacional apropiado; la elaboración de los instrumentos reglamentarios y de incentivos para la gestión ambiental; dotación de las plataformas tecnológicas requeridas; elaboración de los manuales de procedimientos administrativos, y la preparación de los cuadros de funcionarios capacitados, entre otras cuestiones.

El Manejo de Conocimiento, entendido como un proceso que apoya a la organización en su necesidad de adaptarse, sobrevivir y mantener su competitividad en un ambiente de cambios continuos, y que va más allá del manejo de información y el desarrollo de sistemas de informática, centrándose en la capacidad de innovación y el conocimiento de los individuos tanto dentro como fuera de la organización, puede ser muy útil al emprender un proceso de descentralización.

A la preparación de los cuadros administrativos se le debe prestar especial atención, pues la experiencia demuestra que cuando dichos cuadros están bien formados, muchas de las otras carencias pueden subsanarse sobre la marcha. En efecto, está reseñado, como ya se dijo, que uno de los puntos álgidos de los procesos de descentralización de la gestión ambiental, especialmente en los niveles locales,

La gestión ambiental no puede sectorizarse espacialmente. Ella es una sola, porque el planeta constituye un ecosistema único.

lo constituye la debilidad de los cuadros profesionales y técnicos que pueden encontrarse en esas instancias.

Es justo reconocer, sin embargo, que este aspecto tiene en la actualidad numerosas excepciones. En efecto, en diferentes países de América Latina y el Caribe existen entidades a nivel subnacional o local que, por su estadio de desarrollo, por el efecto de la urbanización y por la industrialización y la presencia de diversas instituciones académicas a los niveles subnacionales y local, entre otros factores, disponen de cuadros profesionales y técnicos bien formados para cumplir las actividades propias de la gestión ambiental. Lamentablemente esta situación no es generalizable y por eso el déficit de recursos de esta naturaleza hace que los programas de fortalecimiento institucional deban atender esta situación con carácter prioritario.

En todo caso se desea resaltar la importancia de los programas de fortalecimiento institucional para el éxito de la descentralización de la gestión ambiental. La formulación e instrumentación de este tipo de programas debe constituir una preocupación de los entes centrales de gestión ambiental. Ellos deben liderizar la atención de este aspecto, aunque su instrumentación corresponda a los entes descentralizados. Dentro de este espíritu es conveniente la formulación de programas nacionales de fortalecimiento institucional, identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y la transferencia de conocimiento, que, con el apoyo de los organismos de asistencia financiera y técnica internacional, pueden beneficiar a las unidades descentralizadas de gestión ambiental. En este asunto existen buenas experiencias en la región.

10. ¿La necesidad de actuar con una visión global en la gestión ambiental, es opuesta a la descentralización?

La gestión ambiental no puede sectorizarse espacialmente. Ella es una sola, porque el planeta constituye un ecosistema único. Los diferentes componentes de ese ecosistema: la atmósfera, los océanos y los mares, la tierra con sus bosques, praderas y desiertos, asiento de todas las especies biológicas, funcionan interconectadamente, y su gestión ambiental, aunque sectorizable territorialmente con fines administrativos, a la postre demanda considerar ámbitos más amplios.

La comprensión del funcionamiento ecosistémico y la identificación de problemas ecológicos globales, que se originan por la acumulación de impactos locales, con efectos sobre ámbitos amplios,

hacen inconveniente constreñir la gestión ambiental a pequeñas unidades geográficas. Esta línea de razonamiento parecería ser contraria a la descentralización de la gestión ambiental. Sin embargo, esa no es la conclusión correcta. Lo apropiado es tener presente que dicha gestión, bien que se realice al nivel subnacional o local, debe vincularse a través de la coordinación administrativa y los sistemas de información, con ámbitos más amplios, como el nacional y en última instancia el global.

Por otra parte, se ha dicho, justificadamente, que hay que pensar globalmente y actuar localmente, pues es a este último nivel donde ocurren la mayor parte de los impactos ambientales que deben ser manejados a través de la gestión en referencia.

Durante las últimas décadas, los países han intentado una aproximación a la gestión ecosistémica global mediante la aprobación e instrumentación de diferentes convenciones internacionales. Es el caso, por ejemplo, de las convenciones para la Protección de la Capa de Ozono (1985), Cambio Climático (1992) y Diversidad Biológica (1992), entre otras, que buscan restablecer o proteger equilibrios que comprometen el funcionamiento de los ecosistemas del planeta. Sin embargo, en cada caso, dichas convenciones demandan acometer acciones y medidas referenciadas a los niveles nacionales, subnacionales o locales, según sea pertinente, siendo difícil o imposible a veces, discriminar sus beneficios y costos en cada uno de estos ámbitos.

En síntesis, puede decirse que la gestión ambiental se beneficia y se hace más eficiente y efectiva cuando se descentraliza para acercarse más a los escenarios donde se localiza la gente y se causan los desequilibrios ecológicos. Pero, a la vez, dicha descentralización debe efectuarse sin perder la visión nacional y global al instrumentar la gestión ambiental.

Reflexiones finales

Como conclusión al esbozo del marco conceptual anteriormente expuesto, conviene formular algunas consideraciones.

Se han dibujado los trazos gruesos de un proceso político y administrativo que, por la diversidad de factores condicionantes, lleva implícito cierta complejidad. El propósito de este marco conceptual es exponer ciertas líneas consideradas fundamentales y servir de hoja de ruta general a dicho proceso, señalando sus hitos más relevantes. Ello no agota, por supuesto, la posibilidad de profundizar en cada uno de sus aspectos relevantes y, en tal sentido, existe abundante bibliografía, a la cual deben remitirse los interesados.

La descentralización de la gestión ambiental, como se expuso inicialmente, es un proceso relativamente reciente y novedoso en la región. De allí que se carezca de una perspectiva histórica suficiente para hacer su evaluación integral. Sin embargo, es conveniente destacar que aunque su instrumentación se ha realizado mayormente durante las pasadas dos décadas con cierta lentitud, se están registrando numerosas experiencias exitosas que indican la dinámica con que tiende a desarrollarse el proceso.

Pensando positivamente, puede anticiparse que dichos avances son manifestaciones de un movimiento mucho más amplio orientado a perfeccionar el ejercicio de la democracia, en cumplimiento de una agenda social no realizada plenamente en la región.

Bibliografía

- BID (1997), *Economic and Social Progress in Latin America: Latin America after a Decade of Reform*. 1997 Report, Washington, BID.
- _____ (2001), *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean*, Washington, BID.
- Gabaldón, A. J. (1994), "Democracia y descentralización", en *Encuentro y alternativas: Venezuela 1994*, Caracas, Encuentro Nacional de la Sociedad Civil.
- _____ (1995), "Desarrollo sostenible y reforma del Estado", documento presentado en el Primer Foro del Ajusco: Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México.
- García Coll, J. (1995), "Estrategias para la descentralización de la gestión ambiental hacia municipios metropolitanos", documento presentado en el Foro Nacional sobre Gestión Ambiental en Municipios Metropolitanos, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Gobierno de Honduras (2001), *Estrategia nacional de desarrollo sostenible*, Tegucigalpa, Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible; Proyecto de Apoyo a la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales; Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible; OEA; PNUD.
- Rodríguez, B. M. (1998), *La reforma ambiental en Colombia*, Bogotá, Fundación FES; Tercer Mundo.
- Rodríguez, M. y Espinoza, G. (2002), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*, Washington, BID.
- SEMARNAP (2000), *La gestión ambiental en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.