

LIMITACIONES DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

- Enfatizan el carácter interdisciplinario del equipo de trabajo, que no siempre es posible
- Necesitan métodos predictivos apoyados en información a veces no disponible
- Usan conceptos abstractos que no siempre son comparables con datos cuantificables
- Necesitan datos que deben estar al mismo nivel de resolución entre sí y posibles de ser conectados en escalas compatibles
- Disponen de un marco metodológico muy variado, por lo que la definición de cual usar requiere un conocimiento inicial del territorio o lugar afectado
- Requieren el análisis de fragilidad y calidad del territorio afectado para lo cual, a menudo, no hay información de base
- Necesitan de información detallada que suele no estar disponible o que no es compatible con las necesidades del estudio
- Enfrentan la demanda de valorar los impactos ambientales de la misma manera que los impactos económicos y sociales

El Medio Ambiente Saludable³⁵

Medio Ambiente y Salud o Medio Ambiente Saludable forma parte de las áreas que contemplan los determinantes de salud, dentro de los que se destacan:

2.3.6. Desarrollo e Implantación de Políticas sobre Medio Ambiente y Salud

Incluye la estructuración y desarrollo de las políticas relacionadas con el medio ambiente y la

Salud. Por ejemplo, la publicación de directivas sobre el control y vigilancia de la calidad del agua y del aire implican se hace un esfuerzo importante de adaptación en cuanto a las políticas de protección del medio ambiente y la salud.

2.3.7. Gestión de la Salud Ambiental

En un principio se abordaba la vigilancia, evaluación y control relacionados con la reducción de la mayoría de los riesgos ambientales para la salud humana como las sustancias químicas, las radiaciones ionizantes, el ruido o los agentes biológicos. Posteriormente se cambió su formulación por la de "Gestión de Salud Ambiental".

2.3.8. Calidad del Agua

Se incluye la red de distribución pública de agua potable, además del cumplimiento de las actividades de control de la calidad del agua, especialmente en la zona rural. En resumen, el acceso de la población al agua potable. En los próximos años habrá que afrontar el abastecimiento de agua desde el punto de vista, no sólo de su cantidad, sino también de su calidad.

2.3.9. Calidad del Aire

Las concentraciones de los contaminantes más "tradicionalmente" estudiados — humos negros y dióxido de azufre— han disminuido considerablemente respecto a la situación de partida. Sin embargo, el dióxido de nitrógeno, el ozono, y otros contaminantes (relacionados todos ellos estrechamente con las emisiones de los vehículos), se mantienen en unas concentraciones que pueden representar un impacto negativo en la salud.

2.3.10. Calidad y Seguridad de los Alimentos

Se estudian los brotes debido a infecciones e intoxicaciones alimentarias, así como la higiene de los alimentos, los cambios en los procesos de producción y en los hábitos de alimentación y consumo de la población, los cuales podrían acarrear un mantenimiento o incremento de las enfermedades transmitidas por los alimentos. Es

³⁵ Ballester Díez, Ferrán. Informe SESPAS Sevilla 1999. ww.easp.es/ReunionesCientificas/Sespas

necesario mejorar la vigilancia epidemiológica sobre los efectos de las toxinas, los productos químicos y la radiactividad en los alimentos.

2.3.11. Control de Residuos y de la Contaminación del Suelo

Se observa un incremento generalizado de la presión ambiental de los residuos, debido a un aumento en su cantidad, su ubicuidad y la toxicidad potencial de algunos de ellos.

2.3.12. Ecología Humana y El Asentamiento

Se estudian las condiciones de la vivienda, al igual que en la calidad del agua. Es preciso evaluar los problemas de desigualdades en el hábitat con relación a las distintas regiones y a los diferentes grupos sociales, prestando especial atención a los grupos marginales. El ruido ambiental merece una atención especial al ser uno de los contaminantes más importantes y generalizados en los medios urbanos.

2.3.13. Salud Laboral

La aprobación de leyes de Prevención de Riesgos Laborales para incrementar la protección de la salud de los trabajadores. La fuente de información más fiable de que se dispone actualmente es el registro de accidentes de trabajo, y en función de ellos se determinan los niveles de las tasas de accidentalidad laboral. Hay falta de información sobre una gran parte de problemas de salud que afectan a los trabajadores y sobre la prevalencia de exposición a diferentes factores de riesgo laborales.

CAPÍTULO III: POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANEJO SALUDABLE DEL AMBIENTE

En este capítulo se procura establecer la relación entre las Políticas Públicas y el Medio Ambiente, conceptos que han sido abordados de forma separada en los apartados precedentes. Esto implica necesariamente entender las intenciones expeditas de las Políticas Públicas relacionadas directamente con el tema ambiental. En este sentido, obviamente se destaca la Política Pública Ambiental, que es tiene carácter nacional y en realidad define el compromiso ambiental de un Gobierno.

Además de estudiar la relación mencionada, aquí se reflexiona sobre los aspectos operativos de la PP Ambiental, es decir, la manera en que se transita de la política, en cuanto a teoría se refiere, a su concreción en la realidad. Esto conduce a la Gestión Ambiental, por lo que parte de este capítulo se concentra en este aspecto.

Finalmente, dado que el Diplomado enfatiza la Gestión en la escala municipal, se requiere apuntar elementos de análisis a la Gestión Ambiental Municipal y, fundamentalmente, a los instrumentos de gestión ambiental desde los territorios.

3.1. Conflictos Ambientales y Políticas Públicas. Caso de estudio: Uruguay³⁶

Los conflictos ambientales son un ejemplo de las dificultades en la construcción de políticas en desarrollo sustentable en Uruguay. Durante mucho tiempo se ha sostenido que en el país no ocurrían este tipo de conflictos, pero un reciente estudio ha mostrado, desde 1990, la existencia de por lo menos 50 conflictos de importancia. La presencia de estos conflictos demuestra posiciones encontradas sobre la gestión ambiental y la calidad de vida, y por lo tanto ofrecen una información valiosa sobre límites y problemas que enfrenta el país para crear políticas en desarrollo sustentable. En estos conflictos se observan problemas como los referidos a la participación ciudadana, descreimiento en el Estado y el ámbito público, incertidumbre sobre competencias ministeriales y municipales, ambigüedades en las metas de gestión ambiental y debilidades en su articulación con las políticas productivas, cuestionamiento del marco legal y funcionamiento del Poder Judicial, incertidumbre de los actores empresariales que dificultan la inversión, etc. Estos conflictos representan una enorme pérdida de tiempo y dinero, tanto para los ciudadanos como para el Estado, y no siempre aseguran las mejores soluciones desde el punto de vista social y ambiental. Por este tipo de razones, las propuestas sobre desarrollo sustentable deben incluir una especial atención a los conflictos ambientales.

El presente documento elabora aspectos sobresalientes para abordar los conflictos ambientales en el marco de la generación de una nueva política de desarrollo en el país, volcada hacia la sustentabilidad ecológica y la justicia social. Esta contribución es parte de una serie sobre Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable que está

³⁶ Santandreu, Alain. **Desarrollo Sustentable en Uruguay**. Publicado en Temas Clave No 7, julio de 1999. CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).

promoviendo CLAES, las que incluyen tanto aspectos conceptuales como propuestas concretas de reforma y modificaciones, que sean motivo de discusión política.

Estos materiales son discutidos y analizados en reuniones del Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable, con participantes provenientes de muy diferentes ámbitos de la vida nacional. Tras esa discusión, los documentos son revisados y se publican en la serie Temas Clave. En el presente texto se ofrecen propuestas de acción, reforma política e iniciativas legislativas, referidas a los conflictos ambientales en el Uruguay. Junto al texto principal, se presentan testimonios seleccionados de intervenciones de los participantes en el Foro convocado para considerar el tema.

El conflicto ambiental es un tipo particular de conflicto social donde la temática en disputa se refiere a aspectos ambientales o de calidad de vida de las personas.

Estos conflictos son procesos con un desarrollo temporal, con modificaciones y cambios. Se desarrollan en el ámbito público, involucrando acciones colectivas, en donde son grupos de personas las que llevan adelante las disputas. Estos grupos pueden ser asociaciones civiles, comisiones barriales, empresas comerciales, reparticiones estatales a nivel nacional o municipal, etc. El conflicto resulta de diferentes valores, percepciones o significados que los actores otorgan a acciones o circunstancias que afectan, o pueden afectar, el medio ambiente.

Durante el mismo tiene lugar una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta entre esos actores. Finalmente, hay un reconocimiento de los actores en oposición del conflicto más allá de que se consideren legítimos o atendibles los reclamos (un análisis más detallado se presenta en Santandreu, A. y Gudynas, E. 1998. Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales, CLAES, FESUR y TRILCE, Montevideo).

3.1.1. Los Conflictos Ambientales en Uruguay

En el período 1990-1998, se registraron en el país al menos 50 conflictos ambientales que tuvieron una duración promedio de casi 3 años. Si bien el número de conflictos iniciados por año es relativamente bajo, es posible apreciar picos durante 1996 año en el que se iniciaron 10 conflictos y en 1994 donde se inician 9. Por su parte, 1997 es el año en el que se registraron más conflictos 19, seguido de 1994 en el que se desarrollaron 18.

La mayor parte de los conflictos ambientales se desarrollaron en el departamento de Montevideo (42%). Este porcentaje llega al 54 % si consideramos el área Metropolitana (parte de San José y Canelones). Sin embargo, un importante número tuvieron su origen en el interior del país.

Más de la mitad de los temas registrados corresponden a disputas referidas a la contaminación (58.4%), incluyendo la contaminación de cursos de agua y playas, las emanaciones gaseosas y la acumulación de basuras, etc. El segundo lugar en frecuencia (15%), lo ocupan los temas de áreas naturales y la preservación de la fauna

y flora. En tercer lugar (13.2%), se encuentran los temas de calidad de vida, salud y condiciones ambientales en el lugar de trabajo.

3.1.2. Políticas públicas en temas ambientales

Un abordaje moderno de Políticas Públicas en Temas Ambientales y los conflictos ambientales supone desarrollar iniciativas que permitan mejorar las relaciones entre los tomadores de decisiones y las comunidades locales. El conjunto de medidas que se presentan a continuación, refleja la opinión de actores locales, miembros de grupos ambientales, académicos y funcionarios gubernamentales, y pretende contribuir en la elaboración de dichas políticas.

- **Plan Ambiental Departamental**

Al menos dos departamentos cuentan con normativa que permite elaborar Planes Ambientales de alcance municipal. Bajo distintos nombres, Plan Ambiental Municipal en Montevideo (Decreto N° 25.657) o Plan Municipal de Medio Ambiente en Maldonado (Decreto N° 3.659), la legislación departamental incorpora la creación de este tipo de instrumento. En ambos casos dichos Planes son concebidos como herramientas de diagnóstico, elaboración de criterios y principios de gestión de los recursos naturales departamentales.

La elaboración de un Plan Ambiental Departamental debería ser parte de la política de gestión ambiental que lleva adelante el gobierno local. En este sentido la formación de Grupos de Trabajo interinstitucionales (vecinos, ONG, empresarios, productores rurales, trabajadores, etc.) funcionando bajo la coordinación municipal permitiría elaborar los principales lineamientos ambientales del Plan. La existencia de marcos normativos mayores, como es el caso del Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el Depto. de Montevideo, facilita la elaboración de un Plan Ambiental.

El trabajo previo debería incorporar la revisión de la normativa existente, la definición de las prioridades ambientales del departamento, la definición de los criterios prospectivos y principios reguladores de la política ambiental, la reglamentación de las áreas sujetas a tratamiento especial, los criterios de ordenamiento del uso del suelo, los mecanismos de consulta, acceso a la información y participación ciudadana, y los mecanismos de solución de conflictos ambientales.

El seguimiento del Plan Ambiental debería ser realizado por un Consejo Ambiental Ciudadano, de carácter consultivo, quedando a cargo del gobierno departamental la elaboración de la normativa que regule el funcionamiento del Plan Ambiental departamental.

- **Defensor del Vecino con competencias ambientales**

La figura del Defensor del Vecino permite el seguimiento de numerosos temas en la órbita municipal. Concebido como un espacio destinado a lograr mayores y mejores niveles de control sobre la gestión pública, permite que muchos ciudadanos tengan la posibilidad real de acceder a informaciones y defender sus derechos. En particular, la existencia de figuras como ésta permitiría avanzar en la solución de importantes conflictos ambientales.

Como parte de la política de descentralización, la Intendencia Municipal de Montevideo remitió a la Junta Departamental, en diciembre de 1995, un proyecto destinado a crear la figura del Defensor del Vecino. En la exposición de motivos se señalaba el interés comunal por "aumentar el control sobre la Administración por parte de los sectores más desprotegidos, que son los que generalmente no llegan a los órganos y procedimientos tradicionales; como consecuencia de ello, aumentar la esfera de protección y tutela jurídica de los administrados, propendiendo así a una más integral defensa de las libertades y derechos fundamentales, no sólo los de carácter cívico, sino también los de índole económico, social y cultural, así como los pertenecientes a la "tercera generación". El proyecto establece que el Defensor del Vecino depende orgánicamente de la Junta Departamental, no recibiendo instrucción de ninguna autoridad, desarrollando sus funciones con amplia autonomía técnica, objetividad y neutralidad, contando para su trabajo con personal y una partida presupuestal fijada por el deliberativo comunal. Hasta la fecha únicamente en Montevideo se discute un proyecto en este sentido.

Tomando como base el proyecto que actualmente se encuentra a estudio de la Junta Departamental, se debería incorporar en forma explícita la temática ambiental.

En el actual proyecto la asignación de recursos materiales proviene de una partida presupuestal especialmente asignada por la Intendencia Municipal a tales efectos, quedando la elección de los recursos humanos a cargo del Defensor del Vecino.

En otros países existen experiencias de Defensor del Vecino

En Paraguay la Constitución de 1992 establece la figura del Defensor del Pueblo como "comisionado parlamentario" cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios", existiendo además en la ciudad de Asunción el Defensor Vecinal.

En Argentina desde 1985 existe la figura del Defensor del Pueblo en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, incorporándose en 1994 la Defensoría del Pueblo de la Nación con rango constitucional para atender problemas relacionados con la Administración Pública, con los Servicios Públicos y violación de derechos humanos, del consumidor y la ecología.

En Brasil, en el Estado de Paraná, existe la figura del Ouvidor General creada con el objetivo de abrir canales de comunicación entre la ciudadanía y la administración pública para que todo ciudadano pueda presentar sus reivindicaciones, obtenga informaciones sobre la administración pública, atendiendo particularmente la defensa de los derechos humanos y los intereses individuales y colectivos.

- **Mecanismos municipales de mediación en conflictos ambientales**

Tomando en cuenta los actores involucrados y las variables ecológicas en juego, es posible encontrar distinto tipo de problemas ambientales que se desarrollan en el ámbito municipal. Algunos problemas ambientales son simples y acotados mientras que otros son extensos y complejos. No se resuelven de la misma manera los problemas entre vecinos vinculados a los residuos arrojados fuera de hora, el agote de pozos negros o la presencia de criaderos de cerdos; que problemas originados por la asignación y utilización de los recursos, o la contaminación del suelo, el aire o el agua por parte de las industrias. Por este motivo resulta necesario realizar experiencias de mediación localizadas en el ámbito municipal como parte de la política comunal de solución de los conflictos originados por problemas simples y acotados.

Con la puesta en marcha de mecanismos municipales de mediación en temas ambientales se ahorrarían recursos al evitar el inicio de ciertos conflictos. Por otra parte, la existencia de mecanismos de solución o resolución de controversias permitiría reducir la estructura municipal dedicada a la recepción de reclamos ambientales ciudadanos, concentrando sus esfuerzos en la atención de los problemas ambientales que no pueden ser mediados.

A partir de la existencia de la estructura de descentralización municipal y de la experiencia que la Suprema Corte de Justicia desarrolla con sus Centros Pilotos de Mediación, es posible radicar Centros de Mediación que atendieran la temática ambiental en distintos barrios de la ciudad. Esta experiencia debería coordinarse con la Suprema Corte de Justicia y con ONGs dedicadas a esta temática, ya sea para la gestión compartida de los mismos como para la capacitación del personal asignado a dicha tarea. La información resultante de la puesta en marcha de esta iniciativa debería ser parte de la base de datos accesible a la ciudadanía a la vez que insumo de la estructura de gestión nacional y departamental.

En nuestro país existen diversas experiencias de mediación

El Código General del Proceso (CGP) establece la posibilidad de someter diferendos al arbitraje individual o colectivo. En Uruguay existe una rica experiencia de arbitraje en temas laborales con activa participación tanto del MTSS como de gremios y sindicatos. Recientemente han comenzado a funcionar en el interior del país experiencias privadas de mediación y el Colegio de abogados tiene a estudio la creación de un centro de mediación, también la Cámara Nacional de Comercio dispone de un centro de conciliación y arbitraje. Por su parte la Suprema Corte de Justicia promovió Centros de Mediación con el objetivo de fomentar la autocomposición de los conflictos, mejorar la

calidad de vida de los más carenciados, lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de justicia, ampliar el espectro de los casos sometidos a conciliación previa y facilitar la mediación en asuntos de relevante interés social, vecinal o familiar.

- **Elaboración de legislación que permita la Participación Ciudadana en Temas Ambientales**

Nuestro país no cuenta con leyes que aseguren, explícitamente la participación ciudadana en la gestión de los temas ambientales. Desde este punto de vista, la participación ciudadana debe ser entendida no sólo como el conjunto de deberes que la sociedad civil contrae, sino también como un conjunto de derechos que la misma tiene, comenzando por el derecho a participar en las decisiones de los órganos públicos que pueden afectar al medio ambiente en forma significativa.

La legislación puede tener alcance general o particular (desechos peligrosos, áreas naturales, etc.), y deberá establecer los mecanismos de participación y consulta a las comunidades locales, los instrumentos de acceso público a la información, la armonización con la legislación vigente, las diferencias entre el ámbito nacional y el local, etc.

La participación ciudadana en la legislación estadounidense

Aunque se refiere a un aspecto particular como lo es el manejo de desechos peligrosos a nivel local en Estados Unidos, la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) elaboró en 1984 el Reglamento de Participación Pública Expandida del Acta de Conservación y Recuperación de Recursos (RCRA) para darle a las comunidades el derecho a participar más activamente en esos emprendimientos. Facilita a los ciudadanos participar desde el principio y mas a menudo en el proceso de concesión de permisos a las empresas que trabajan con desechos peligrosos y mejora el acceso a la información.

Además, el reglamento toma en consideración inquietudes relativas a la justicia en asuntos del medio ambiente al darle a todos los miembros de la comunidad la oportunidad de expresarse en el proceso de concesión de permisos.

- **Creación de un Consejo Ambiental Ciudadano en el ámbito municipal**

En lo que respecta a los temas ambientales, uno de los principales problemas que se ha detectado en el actual funcionamiento de la descentralización territorial municipal existente en el Departamento de Montevideo es la falta de mecanismos de consulta establecidos, ágiles y efectivos sobre la instalación o realización de obras de infraestructura que generarán impactos ambientales negativos. La Ley de creación del MVOTMA constituyó Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, integrada por delegados de las ONG ambientalistas, trabajadores, empresarios, la Universidad de la República, entre otros. Dicha comisión tiene carácter consultivo,

siendo sus cometidos colaborar en la definición de la política nacional de medio ambiente; cooperar en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes medioambientales. y actuar como organismo de coordinación entre las actividades de los organismos públicos y privados. Sin embargo, no existe a nivel nacional ni departamental un organismo de consulta previa a la realización de emprendimientos públicos o privados que debido a los impactos ambientales puedan generar resistencias ciudadanas.

El Consejo Ambiental Ciudadano, será de carácter consultivo y estará formado por representantes de la estructura descentralizada (Consejos vecinales), integrantes de comisiones vecinales. ONG ambientalistas, técnicos, empresarios y productores rurales con actividad en el Departamento. A este Consejo se remitirán en consulta los proyectos de inversión, infraestructura, ordenamiento territorial, manejo de áreas ecológicamente significativas, etc. sean públicos o privados, con el objetivo de informar y obtener la valoración social de los mismos, independientemente de los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, siendo este trámite simultáneo a la presentación del proyecto por parte de los interesados.

- **Audiencias Públicas para temas ambientales**

Las Audiencias Públicas son espacios de encuentro entre ciudadanos, sean estos individuos o grupos, y quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones. Las mismas se desarrollan durante el proceso de toma de decisiones tanto legislativas como administrativas. Se fundamentan en la creencia de que lo que conoce el tomador de decisiones debe complementarse con el punto de vista, deseos y conocimiento de la sociedad. Las Audiencias Públicas persiguen como principal objetivo lograr el involucramiento de las personas en la gestión de los temas públicos asegurándoles un mayor nivel de información y espacios para expresar sus puntos de vista. Nuestra legislación incorpora las Audiencias Públicas en temas ambientales como parte del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Artículo 16 del Decreto 435/94), siendo potestad del MVOTMA convocarla cuando considere que "el proyecto implica graves impactos de orden cultural, social o ambiental".

Sin embargo, las Audiencias Públicas para temas ambientales deberían ser parte de la reglamentación ambiental municipal, y su convocatoria, responsabilidad del Ejecutivo departamental a través del Departamento encargado del tratamiento de los temas ambientales, en coordinación con otras reparticiones (Descentralización, Unidad Central de Planificación, Unidad de Montevideo Rural, etc.). La normativa debería establecer los temas que admiten realizar la convocatoria, el carácter de la misma, el momento en el que la Audiencia es convocada en relación al proceso de toma de decisiones, los posibles participantes y la dinámica de la misma. Las Audiencias Públicas para temas ambientales se convocarán independientemente de la realización de Audiencias Públicas como parte del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental a cargo del MVOTMA, y deberán realizarse como paso previo a la consideración municipal del proyecto de inversión, infraestructura, ordenamiento territorial, manejo de áreas ecológicamente significativas, etc., y mucho antes de la toma de decisiones por

parte de las autoridades municipales. Tanto el seguimiento como la ejecución quedarán a cargo del Ejecutivo departamental quien será responsable de la publicidad y convocatoria de la misma.

La Audiencia Pública en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires

La Audiencia Pública es un mecanismo de participación ciudadana establecido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Artículo 63), cuyo objetivo básico es que la autoridad encargada de tomar una decisión administrativa o legislativa escuche las opiniones, sugerencias, críticas y propuestas de los ciudadanos interesados en un tema particular, buscando mecanismos que permitan mejorar la decisión final. Con las Audiencias Públicas se intenta involucrar a los destinatarios de una decisión en su proceso de elaboración, buscando que la autoridad cuente con toda la información y puntos de vista existentes respecto del tema en cuestión, obteniéndose una decisión de mayor legitimidad mediante la más amplia publicidad y transparencia.

- **Monitoreo Ambiental Ciudadano**

En nuestro país existen diversas experiencias de Monitoreo Ambiental, tanto ciudadano como estatal. En convenio con el MVOTMA, algunas ONG han desarrollado experiencias de monitoreo sostenido en algunos cursos de agua, como por ejemplo el Arroyo Carrasco, elaborando informes que permiten seguir el proceso de descontaminación identificando los puntos y las sustancias vertidas. También la IMM realizó experiencias de monitoreo junto a vecinos y empresas en diversos puntos de la ciudad, que le permitieron solucionar importantes conflictos ambientales, algunos de los cuales llevaban vanos años de disputa (Fábrica de Portland, etc.).

La puesta en marcha de experiencias de monitoreo ciudadano supone la capacitación de los monitores tanto en la temática ambiental como en la manipulación de los instrumentos de medición, la determinación de sus competencias y ámbitos de acción y de los organismos de referencia a los que derivar la información obtenida.

El desarrollo de experiencias sostenidas de Monitoreo Ambiental ciudadano permitiría elaborar un Informe Ambiental de la Comunidad de carácter público, conteniendo información relevante áreas críticas, que permita evaluar las políticas públicas de gestión, planificación y control.

- **Ley de Acceso Público a la Información en Temas Ambientales**

La existencia de mecanismos de acceso público a la información permite un mejor involucramiento de la comunidad, democratizando la gestión de los temas públicos. Este acceso no debería limitarse a que las personas puedan concurrir a una repartición gubernamental a solicitar información, por el contrario, debería apuntar a que tanto el Estado como los particulares, tengan la obligación de informar efectivamente a la comunidad sobre sus planes, acciones y controles.

Actualmente existe legislación que impide este acceso. El artículo número 264 de la Ley de Presupuesto (Ley N° 16.736) determinó que "Los funcionarios del MGAP que en razón del ejercicio de sus funciones obtuvieran informaciones, están obligados a guardar secreto acerca de las mismas", con lo cual las informaciones básicas de ese ministerio quedan lejos del público. Debe recordarse que el MGAP tiene, dentro de sus cometidos, el monitorear y evaluar el estado de los suelos, disponibilidad de agua, uso de agroquímicos, situación de la flora y fauna, etc. todos elementos claves para determinar la situación ambiental del país. Otras normas ministeriales han limitado la posibilidad que los funcionarios públicos brinden declaraciones públicas. Tampoco a nivel municipal existe normativa que permita a las comunidades locales acceder a los estudios de monitoreo ambiental.

La Ley de Acceso Público a la Información en temas Ambientales debería establecer el derecho que tienen las personas a acceder a la información sobre medio ambiente, el ámbito de aplicación, los motivos por los que se debería denegar información, el plazo con que cuenta la administración para resolver las solicitudes, el soporte material de la información disponible, así como los mecanismos que aseguren una difusión periódica de información ambiental.

Legislación que permite el Acceso Público a la Información en temas ambientales

En la Comunidad Europea, la Directiva 90/313/CEE de 1990, impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones públicas sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada.

En Brasil, La Cámara Municipal de Río de Janeiro aprobó en 1994, una Ley que reglamenta el ejercicio de derecho de las organizaciones de la sociedad al acceso a la información sobre los servicios municipales. La Ley N° 2.124 garantiza a las organizaciones de la sociedad civil el derecho a obtener datos o recibir información de su interés de los organismos de la administración municipal sobre su estructura y funcionamiento y a la productividad de los servicios que prestan a la población.

- **Coordinación de los mecanismos de registro de información ambiental**

En nuestro país, existe legislación que permite recabar, almacenar y procesar información estadística para uso público. En particular la Ley 16.616, crea el Sistema Estadístico Nacional (SEN) con el objetivo de evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos, asegurando a la vez, mayor confiabilidad en los datos estadísticos y compatibilidad con los requerimientos internacionales en dicha materia, estableciendo los alcances del secreto estadístico y el tipo de información a la que se puede acceder públicamente. El SEN está integrado por el Instituto Nacional de Estadísticas, las Glicinas de Estadísticas de los tres poderes del Estado, del Tribunal de lo contencioso

administrativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales.

Desde el punto de vista de la protección del ambiente, deberían coordinarse los esfuerzos para recabar, sistematizar y publicar la información ambiental relevada por los diversos organismos públicos, nacionales y departamentales existentes. Es necesario revisar la legislación vigente, identificando las distintas reparticiones que generan información ambiental de relevancia, el tipo de datos almacenados, su soporte, así como el carácter de la misma.

3.2. Objetivos de las Políticas Públicas del Medio Ambiente³⁷

Se considera que una Política Pública tiene éxito si consigue sus objetivos (Meny y Thoenig, 1992), pero a ello hay que añadir que sólo se puede aprobar el mencionado éxito si los objetivos se logran de una manera eficiente, es decir, el mejor resultado posible con el empleo del menor coste de recursos. Es en estos términos de eficiencia donde encuentran su lugar los instrumentos reglamentarios y económicos como herramientas de las Políticas Públicas del medio ambiente.

Una nueva orientación en las políticas del medio ambiente y políticas económicas fue abordada por el Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001), con el objeto de conseguir 'precios correctos' que reflejen costes reales (que incluyan los costes ambientales) de las diferentes actividades para la sociedad, lo que proporcionaría un mayor incentivo para consumidores y productores acerca de adoptar una decisión sobre los bienes y servicios que deben producirse o adquirirse (Conclusión 22).

Los objetivos prioritarios de esas Políticas Públicas del medio ambiente han de ser:

3.2.1. Objetivos de las PP Ambientales

1. Prevenir contaminación
2. Incitar al empleo de tecnologías limpias.

En estos dos objetivos se deben cambiar las tendencias actuales de crecimiento industrial que afectan de manera negativa al medio ambiente y a nuestra calidad de vida. Asimismo, la política del medio ambiente ha de integrarse en el resto de las otras políticas para lograr un desarrollo sostenible [...]. De hecho, en el ámbito de la Unión Europea, el Sexto Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente 2001-2010 expone la necesidad de integrar las preocupaciones ambientales en las demás políticas realizándose, además, evaluaciones pormenorizadas fundamentalmente en todas las propuestas legislativas e incitativas.

³⁷ Opus Cit. García Añón, María.

3.2.2. Mecanismos para aplicar y valorar las PP Ambientales

El procedimiento del que se sirve una Política Pública para conocer la eficiencia de su implementación es la **evaluación**, y las herramientas para la puesta en marcha de una Política Pública son los **instrumentos**.

3.3. Derechos Humanos, Ambiente, Salud y Políticas Públicas³⁸

3.3.1. Derechos humanos y Ambiente

El Ambiente antecede y precede a los seres humanos, y su preservación es condición de la subsistencia de sus habitantes. Por ello las políticas estatales deben partir de esa condición pues, invariablemente recaen sobre el ambiente en donde deben ser aplicadas. Las políticas públicas anticipan el diseño económico y social de una comunidad pero la desvalorización de los problemas ambientales permite que se tomen decisiones desacertadas y cortoplacistas sin crear verdaderas dinámicas de desarrollo. La omisión o el descuido del Estado en el cumplimiento de su obligación de protección del medio ambiente genera conflictos, consiente la violación de derechos humanos, permite el deterioro del hábitat que repercute de manera sistemática en la salud de la población.

La crisis ambiental ha irrumpido en la vida actual provocando graves conflictos y una total transformación del tejido social. El desplazamiento forzoso de personas, la agudización de la pobreza, los cambios culturales consecuentes, la inseguridad alimentaria y la escalada de conflictos violentos son alguna de las manifestaciones de esas transformaciones, sumada la deserción estatal que frente a los problemas ambientales, se traduce, en una nueva causa de conflictos violentos, pues ya no se trata en estos casos de las tradicionales disputas originadas por el acceso a recursos sino de conflictos generados por la escasez de recursos que la degradación ambiental genera.

Sostenemos que existe una estrecha relación entre la situación ambiental y el goce efectivo de los derechos humanos, en especial el derecho a la Salud que, a más de ser un derecho en sí mismo, es condición habilitante para el ejercicio de los demás derechos. Sabemos que esta relación no se afianza sólo en el reconocimiento de la existencia del derecho a vivir en un ambiente sano, sino en la obligación inexcusable del Estado de dirigir el proceso de desarrollo en un marco de derechos humanos, es decir, respetándolos y garantizándolos a través de las políticas públicas.

Un ambiente degradado afectará el goce de otros derechos. Así, el derecho a la información, a la participación, a los derechos culturales, al derecho a la propiedad y tantos otros, se ven comprometidos o vulnerados ante situaciones de degradación ambiental, ya que la falta de implementación de políticas públicas integrales provocan en el ambiente alteraciones que influyen: en la salud, en las oportunidades de trabajo,

³⁸ Valeria, S, Libedinsky Yaryez y Granada, Paula A..

en la educación y en el acceso a recursos financieros y naturales, alteraciones que sólo han generado pobreza, y la pobreza a su vez repercute en la formación cultural y las posibilidades reales de acceder a la educación, a la información necesaria que estimule la participación. La gente necesita de trabajo y oportunidades económicas, pero no a expensas del aire que respiran, la biodiversidad de la que gozan o la cultura que valoran.

La falta de planificación de políticas sociales, de políticas ambientales claras, de políticas de salud efectivas y sostenidas en el tiempo trae como consecuencia la degradación ambiental y el incremento de la violación de los derechos humanos. Por ello, nuestra intención es abrir un espacio de análisis que nos permita exigir desde lo teórico-práctico y desde lo ético un actuar estatal respetuoso de los derechos humanos y del ambiente en su intrínseca relación con la Salud.

La degradación ambiental tiene consecuencias atribuibles a diversas razones, tales como: el desconocimiento de la problemática ambiental; la no percepción de ésta degradación como afectación de los derechos humanos, la escasa o nula información disponible sobre situaciones potencial o actualmente peligrosas y la dificultad de acceder a la justicia que profundiza la violación de derechos de aquellas personas víctimas de esta degradación.

Las políticas públicas son el mero reflejo de la voluntad o el reflejo de los gobiernos frente a la coyuntura. A menudo no responden al “discurso correcto” de los programas políticos enunciados en períodos electorales como herramientas para llevar a cabo un plan de gobierno y gestión de recursos. Los programas donde se fijan prioridades, se determinan problemáticas colectivas y se dibuja el destino de los pueblos se convierten así, en meros instrumentos para acceder al poder.

Las políticas públicas deben partir de una visión sostenible y equitativa del desarrollo, pero en cambio, las que se hallan en ejecución a menudo sufren de una mirada contextual incorrecta, pues en la agenda estatal no figuran como primordiales los principios de prevención en lo que respecta a temas de salud-ambiente en su relación con los Derechos Humanos.

3.3.2. Vinculación Salud-Ambiente

En cuanto a la vinculación Salud-Ambiente como parte fundamental de los Derechos Humanos, lo que aparenta constituir una fórmula simple, es en realidad de difícil concreción en la práctica. Y a la vez, sus dos componentes son presupuesto habilitante para el ejercicio de otros derechos ya que, las condiciones de Salud-Ambiente en que vivan las personas condicionan a su turno, el grado de real de libertad de que disponen para luchar por una vida digna, para acceder al derecho a disfrutar de todo un espectro de bienes y servicios necesarios que, a manera de círculo virtuoso, faciliten el más alto nivel posible de salud física y mental. La plena realización de esta fórmula Salud-Ambiente como sistema de protección de una Sociedad por medio de políticas públicas impedirían todo tipo de discriminación. Pero por el contrario, se registran políticas

regresivas por las que el Estado si no deserta de sus deberes, lleva a cabo iniciativas y acciones inconclusas que en definitiva conspiran contra la equidad social y la lucha por la reducción de la pobreza, con lo que se afecta invariablemente la calidad de vida de las personas.

La protección del medio ambiente implica acciones que tienen como objetivo prevenir o reparar daños causados. Es el Estado quien debe suministrar las herramientas, el marco jurídico para que las personas ejerciten una activa participación como miembros de una sociedad para promover, exigir y monitorear las políticas públicas. Así la impunidad de los sujetos y agentes contaminadores sería reemplazada por una conciencia colectiva alerta y activa, animada por el respeto de los derechos y de la vida de las personas.

Un cambio profundo y estructural es posible si se fomenta una unidad entre Derechos Humanos-Salud-Ambiente y se alienta la decisión estatal dirigida a garantizar la vigencia de políticas públicas que confieran facultades a las personas para la protección de intereses individuales y colectivos, y posibiliten un mayor espacio de contralor de la acción estatal.

Derechos Humanos involucrados en problemas de Salud y Ambiente

Consideramos necesario ofrecer una revisión y profundización de la base conceptual de los derechos humanos que sirva como instrumento para el pleno desarrollo de políticas públicas que ennoblezcan la dignidad humana.

Ratificamos que el marco de acción de los gobiernos se halla condicionado al pleno respeto de los derechos humanos al definir planes y estrategias en la gestión estatal. En nuestra región existen demasiados ejemplos que demuestran la insuficiencia y mala calidad de recursos hídricos, falta de tratamiento de desechos sólidos y químicos y el menoscabo de la salud ambiental infantil que revela a un Estado indiferente a los temas relacionados al medio ambiente y la salud, lo que se traduce en la insolvente implementación de las políticas públicas vigentes hoy, en la agenda estatal. Estos ejemplos relacionados con los temas prioritarios del MiSAmA se encuentran relacionados con los siguientes derechos:

Derecho a una Vivienda Digna: "El concepto de vivienda adecuada ... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable..."¹

Y El derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente sino vinculado al derecho a la salud, en respeto de la dignidad humana y la no discriminación.

Existen asentamientos informales (villas miserias) que se encuentran ubicados en lugares con alta contaminación y riesgo ambiental (canal maestro en la ciudad de

Córdoba); al igual que barrios que se encuentran rodeados por basurales con desechos sólidos y químicos tóxicos, aguas servidas, falta de espacios verdes, que en muchas ocasiones son producto de políticas regresivas de los gobiernos de turno que no se interrelacionan con las acciones del gobierno anterior, dejándose inconclusas obras y mejoras en estas zonas y barrios.

Derecho al Agua: La observación general N° 15 del Consejo Económico y Social señala que: “el agua es un recurso natural y un bien público fundamental para la vida y la salud. El Derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos.”

Entre las personas de escasos recursos, son las mujeres las responsables de conseguir y administrar los recursos que hacen a la vida cotidiana, como el agua, tanto la potable para beber, para la cocción de alimentos, el aseo personal y la higiene en general, como el agua para riego. Sin embargo es frecuente el uso del agua estancada de represas, casi secas, tanto para animales como para el quehacer rutinario del uso humano.

Derecho al mas alto nivel de Salud y a una Alimentación adecuada: El Comité del PIDESC en la observación N° 14 retoma el concepto establecido en el artículo 12 del Pacto: “Toda persona tiene derecho al disfrute del mas alto nivel posible de salud física y mental. El derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos

3.4. La Gestión Ambiental

3.4.1. Definiciones y Principios de la Gestión Ambiental

Muchos consideran a la “Gestión Ambiental” como un proceso de transacción que involucra los intereses, criterios y objetivos de cada uno de los actores de un escenario humano determinado, lo que permite negociar, retroalimentar, analizar, evaluar, diagnosticar y proponer en pro del mejoramiento del medio ambiente. En otros casos, los especialistas han coincidido con la unión de los conceptos; medio ambiente y participación popular (Cruz, Ruiz, Yunén 1997); en donde se comprende como medio ambiente al conjunto de factores físico-naturales, sociales, culturales, económicos, legales y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad; mientras que la participación popular se explica como la actividad en donde los pobladores expresan ideas e inquietudes que permiten fortalecer y enriquecer la toma de decisiones dentro de un estudio, plan o proyecto.

Según Cruz y Ruiz³⁹, los principios que la Gestión Ambiental requiere para la participación comunitaria, son los siguientes:

³⁹ Cruz, María Caridad ; Ruiz Remedios, **Gestión Ambiental urbana: experiencias y reflexiones, ¿Quiénes hacen ciudad?**,SIAP, 1997

- **La representación de la comunidad en las diferentes instancias del estado:** es un sistema que permite desarrollar eficientemente la Gestión Ambiental, así como la apertura participativa (toma de decisiones) de la ciudadanía en general.
- **La descentralización económica:** de forma económica y socialmente equilibrada es la posibilidad de disponer, administrar y decidir el uso de recursos por parte de la comunidad, sin embargo, esto no debe comprenderse como la exoneración del Estado de su cuota de responsabilidad con los problemas locales, ni el rol de controlar por medio de sus diferentes niveles el desarrollo de la gestión.
- **La planificación ambiental:** este es un instrumento que permite percibir, diseñar, diagnosticar, proponer, retroalimentar y evaluar los resultados de la gestión. Hay que aclarar que la población debe y tiene que ser un elemento activo y no pasivo antes, durante y después del proceso de gestión ambiental.

Para efectos de una mejor comprensión se presenta la siguiente definición:

“Gestión Ambiental, es todo proceso que permite alcanzar el desarrollo de una ciudad, municipio, o proyecto de desarrollo, por medio de políticas, planificaciones, monitoreos, propuestas y evaluaciones; en donde intervienen y juegan parte diversos factores sociales, económicos y medio ambientales”.⁴⁰

En este marco es importante señalar los siguientes principios de la gestión ambiental:

- “El Estado como facilitador del desarrollo
- Sociedad civil como potencial de la Gestión Ambiental
- La democracia como meta previa al desarrollo
- Las crisis como contexto de larga duración para otros fenómenos particulares
- Las estrategias de supervivencia como característica estructural económica
- La búsqueda de identidades y nuevas utopías
- Lo cultural como clave para repensar la globalidad
- La heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogenizantes
- La investigación participativa como reacción al cientificismo y racionalismo
- El desarrollo sustentable como manera de asegurar el mejoramiento del medio ambiente y la calidad de vida
- La descentralización como vehículo de la democracia”⁴¹

En el caso de las instituciones corporativas, los lineamientos recomendados por la ISO 14004, son los siguientes:

- “Dar a conocer los beneficios de un SGA (Sistema de Gestión Ambiental) y un SAA (Sistema de Administración Ambiental)

⁴⁰ Alegría-Gutiérrez-Páramo, S.G.A. del Campo Geotérmico Momotombo, PEA/UT, Managua, 2000

⁴¹ Documento de G.A., PEA UT, Managua 2000

- Sugerir un plan de implementación, para asegurar que los recursos sean disponibles y adecuados; así como alinear los sistemas ambientales con los sistemas corrientes, asignando autoridad, control y responsabilidad, asegurando que el personal tenga la habilidad y entrenamiento y estén conscientes y motivados ambientalmente para mantener el sistema, comunicando y reportando la información a través de los medios y a las partes apropiadas, y asegurando procedimientos para respuesta de emergencia.
- Sugerir como una compañía debe manejar los procesos y mejoramiento continuo según se apliquen los sistemas ambientales para lograr el mejoramiento total en el desempeño ambiental.
- Identificar requerimientos obligatorios
- Identificar aspectos ambientales, para determinar que ellos tienen o pueden tener impacto ambiental significativo y responsabilidades civiles
- Oportunidad de evaluar para la ventaja competitiva⁴²

Como se puede apreciar en los principios anteriormente mencionados, la planificación ambiental es tomada en espectros muy amplios o muy cerrados (ISO 14000); sin embargo, se debe buscar un punto medio para permitir un análisis más eficaz y objetivo. Esto se apoyará en los objetivos de la Gestión Ambiental como se explica a continuación.

3.4.2. Objetivos de la Gestión Ambiental

Como se mencionó en el inciso anterior, los principios de la Gestión Ambiental toman forma a partir de los objetivos que se plantean.

Los objetivos que hasta el momento se manejan son muchos pero todos tienden a complementarse entre sí. Todos exigen la participación, descentralización y aceptación del pluralismo y diversidad, además de una integración efectiva de todos los sectores dentro del ámbito del proyecto.

En este marco se realizará una comparación de los mecanismos operativos de la Gestión Ambiental en términos genéricos y los de mecanismos operativos particulares de Carmen Schlotfeldt, como se ve a continuación:

Gestión Ambiental genérica:

- “Sea orientada y coordinada por el gobierno municipal, junto a otras instituciones que la acompañen y le capaciten para desarrollar una nueva forma de gobierno local y de gestión en el caso urbano o coordinada y dirigida por la alta dirección de las instituciones para el caso de los proyectos promovidos por las empresas privadas.

⁴² ISO 9000, QS 9000 e ISO 14000 / Normas Internacionales de Admón. Y Calidad, Sistemas de Calidad y Sistemas Ambientales.

- Que informe y entrene a los ciudadanos y/o trabajadores reforzando sus identidades y promoviendo su creatividad sobre su derecho a participar efectivamente en la toma de decisiones y en la ejecución de las actividades.
- Que defina y organice a los interlocutores; estos son, a los actores sociales que tienen que trabajar juntos sobre la base del dialogo social y de las transacciones para llegar a soluciones conjuntas.
- Que auspicie la creación de las relaciones de fuerza por medio de una acción global que integre los fines y los intereses de los diversos grupos sociales, y sobretodo, de los sectores populares.
- Que movilice las propias fuerzas, así como los recursos potenciales, para generar proyectos colectivos (grandes y pequeños), así como expresiones culturales propias en su conjunto

Gestión Ambiental según Carmen Schlotfeldt:

- Requiere la coparticipación de las autoridades locales y de los sectores privados que actúa sobre el ámbito municipal.
- Se reorienta a incorporar las consideraciones ambientales en las de las necesidades, la expansión y el mejoramiento de la calidad de una vida de la población en los ámbitos urbano y rural del municipio.
- No se orienta a la elaboración de un plan, sino a actuar de soporte, en forma continua, a los procesos de decisión del desarrollo y su implementación.
- Debe servir como marco para coordinar actividades ambientales entre sectores, lugares y actores en diferentes momentos en el tiempo, vinculados a un contexto territorial específico”⁴³.

Estos últimos se pueden sustentarse basándose en los criterios planteados en el “Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal” de Carmen Schlotfeldt, citando a continuación:

- “La organización municipal que incorpora la dimensión ambiental en su gestión debe de reflejar la problemática ambiental especial del municipio, concordando las distintas instancias de la municipalidad respecto al peso específico en la dotación e personal, disponibilidad de presupuesto, etc. para hacer frente a las especificaciones ambientales locales.
- La organización interior del municipio dependerá de la naturaleza de los actores con que se deberá de interactuar para solucionar los conflictos ambientales. Se debe de tener muy claro, que más que la aplicación de criterios técnicos, lo primero que se necesita es la definición de estrategias de actuación basadas en una gestión que auspicie una serie de convocatorias de parte de los organismos administrativos y técnicos con el fin de incorporar la opinión y el compromiso de los actores sociales en la prevención y reversión de los problemas ambientales municipales.

⁴³ **Documento de Gestión Ambiental.** Programa de Estudios Ambientales Urbanos y Territoriales (PEAUT). Managua, 2000

- Las situaciones de riesgo ambiental, como la existencia de asentamientos precarios, marginales, sujetos a inundaciones, zonas de alta contaminación industrial, importantes obras de infraestructuras, o la existencia de fallas geológicas o ríos imponen al municipio un cuidado de vigilancia especiales, que deben de guiar y determinar de alguna manera la concurrencia de distintas instancias al interior de cada municipio.
- La organización debe tener la capacidad de recibir apoyo de otras instituciones públicas o privadas (universidades, organismos de capacitación, ONG's, empresas, etc.) en materia de gestión ambiental. Si el municipio carece de capacidad instalada en esa materia, debería tender a obtenerla por cooperación o contratación, debiendo desarrollar su propia capacitación institucional en materia de gestión ambiental.
- El logro de una gestión ambiental está dada por las acciones concretas y correctas realizadas para el mejoramiento físico técnico del territorio y el de la calidad de vida de sus ciudadanos, más que una modificación administrativa de su gobierno; o sea la competencia indelegable del municipio es la regulación del territorio y la protección de sus habitantes”⁴⁴.

En síntesis, se pueden reunir ambos criterios y formular los siguientes mecanismos:

- Es indispensable que exista coordinación por parte del gobierno (sea el caso municipal) en conjunto con otras organizaciones y las comunidades afectadas.
- Se promueva la información, educación y entrenamiento de los ciudadanos y/o trabajadores, para una eficiente ejecución de las actividades.
- Considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones, que satisfagan las necesidades, expansiones y el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores involucrados
- Sea un elemento continuo de soporte para los procesos de desarrollo e implementación.

Los mecanismos planteados con anterioridad, generarán un proceso efectivo para el análisis y la toma de decisiones; que da como resultado una Gestión Ambiental eficaz y que responde de forma directa a los problemas que se detectan.

3.4.3. Modelo de Gestión Ambiental Municipal. Caso Chile⁴⁵

El carácter innovador de la presente propuesta de Modelo de Gestión Ambiental Municipal reside en la capacidad de articulación del aporte de numerosos actores a partir de su participación en las decisiones y acciones de gestión ambiental. Implica también una forma de trabajar en forma descentralizada pero coordinada.

Debe quedar claro que el instrumento de aproximación sistemático no es un instrumento de captar las ideas y por lo tanto no se constituye en una "camisa de

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ (Carmèn Lodfeldt, Pontificia Universidad Católica de Chile)).

fuerza", por el contrario, permite captar las ideas y ubicarlas en los lugares donde corresponden y guardan utilidad. La participación de muchos actores requiere de un sistema que permita articular innumerables ideas, sortearlas, clasificarlas, priorizarlas y finalmente ejecutarlas.

La consecución de objetivos ambientales a través del Proceso de Materialización de Acciones⁴⁶ propuesto por el esquema metodológico el cual parte por la identificación de los actores involucrados en un "conflicto" ambiental, resguarda en mejor medida la capacidad de comprometer a la sociedad en su conjunto a participar en los procesos del desarrollo sustentable. Por otro lado, un esencial atributo de la metodología es el enfoque sistémico que propone, basado en procedimientos concretos.

Basándose en comentarios de Hervé⁴⁷, es fundamental hacer la diferencia entre el instrumento - enfoque sistémico - de los objetos de estudio. El primero se constituye en una manera de pensar, de organizar las observaciones e ideas lo segundo, claramente es la unidad que se observa e interviene, en este caso, la gestión ambiental municipal.

Si bien se ha avanzado, y existe un entendimiento cada vez mejor de lo que significa el enfoque sistémicos en los equipos profesionales y técnicos, pareciera existir una distancia grande entre esta apropiación de una herramienta y lo que significa desarrollo de la capacidad de gestión; tanto a nivel de proyectos, programas o en la planificación del desarrollo.

El enfoque sistémico, al constituirse en una herramienta, tiene la propiedad de utilización a diferentes escalas: a una microregión, a una unidad de producción etc., e incluso a una institución, en este caso, una Municipalidad.

Según Hervé, este instrumento tiene una segunda propiedad: permite ir ordenando las ideas, relacionando las causas, los efectos, superando los preconceptos o visiones ideológicas. Se constituye en un instrumento de ordenamiento teórico, y por lo mismo incompleto, pero con una muy buena aproximación a una realidad integral.

La tendencia de equipos pluridisciplinarios de llenar espacios, de efectuar tareas a partir de sus especialidades, con la gran dificultad que significa que se comuniquen entre sí, puede producir excelentes aproximaciones sectoriales pero que difícilmente pueden llegar a constituirse en una realidad integral cuando se trata de articularlos expost.

⁴⁶ La materialización de Acciones es uno de los cuatro Procesos propuestos por Dourojeanni. Los restantes, los procesos de Transacciones entre Actores, Integración de Disciplinas e Incorporación del Medio Ambiente fueron explicitados en el documento del Proyecto "Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Municipal Sustentable" (op. Cit.).

⁴⁷ Dominique Hervé,, comentarios efectuados en el Encuentro de Reflexión y Debate sobre Enfoque Sistémico como Estrategia para el Desarrollo Rural, realizado en Lima, Perú en 1989 y publicado en la Serie de Cuadernos de Debate y Reflexión #3, denominado Enfoques Integrales y Desarrollo Rural, de la Comisión de Coordinación de Tecnología Andina (CCTA), Lima, Agosto 1991.

En un proyecto como el de Asistencia Técnica en Sistemas de Gestión Urbana Municipal, donde existen restricciones en tiempo y recursos, tanto humanos como financieros, es indispensable utilizar un instrumento como este que permite: privilegiar variables, jerarquizar problemas, saber que, se quiere observar y dar un peso respectivo a cada cosa, para emitir juicios, para identificar causas y áreas de acción, en síntesis; para elaborar evaluaciones y diagnósticos a partir de los cuales se pueda proponer pasos concretos para alcanzar los escenarios deseados. El diagnóstico es la base para diseñar soluciones y estrategias para alcanzar metas concretas.

La interrogante que subyace al tema de la Gestión Local es por que, no funcionan aún algunos sistemas locales a pesar de los evidentes esfuerzos hechos e inclusive, en algunos casos, causaron efectos contrarios, De hecho en muchos municipios se han perdido capacidades. Se debe conocer porque eso ha sucedido para no repetir los mismos errores.

Esta situación de retroceso obviamente no ocurre sólo en los procesos de gestión local no es causada únicamente por los gestores del gobierno local alcaldes, funcionarios municipales entre otros, Esta sólo es una faceta de una problemática más amplia que comprende el conjunto de los procesos de gestión de desarrollo del país. Sin embargo, cada uno de los "usuarios" del ámbito comunal del ente municipal y la población ahí asentada, es responsable de subsanar lo que le compete a su nivel. Este trabajo se orienta esencialmente al nivel local por lo que no pretende analizar las situaciones externas al municipio.

Algunos de las razones "locales" del deterioro de capacidades o de la falta de efecto de muchas recomendaciones para mejorar la capacidad municipal se deben a la forma inorgánico y poco sustentada en que usualmente se plantean las soluciones a los problemas de la gestión local. Esto es lo que se pretende evitar con el planteamiento sistémico propuesto.

Hasta ahora, las medidas más utilizadas para sugerir como "mejorar la gestión municipal" han sido por ejemplo:

- Proponer la creación de una comisión para que estudie la situación y emita un diagnóstico.
- Formular un plan, de preferencia un Plan de Desarrollo para la gestión comunal.
- Modificar el nombre de las dependencias públicas competentes, municipales o nacionales, unir o separar instituciones o parte de ellas, trasladar oficinas e incorporar en el municipio tareas que pertenecían a otros estamentos de la administración pública.
- Cambiar el personal a cargo de las dependencias o crear nuevos puestos o autoridades".
- Encargar a una comisión de confianza de- Alcalde propuestas para modificar la legislación vigente.

- Entregar la responsabilidad de la gestión ambiental a los usuarios y renunciar al papel que le compete al municipio o viceversa.
- Solicitar el apoyo de algún organismo internacional o ayuda bilateral por medio de un proyecto.
- Convocar a grupos de expertos en gestión local ambiental para que presenten y debatan ponencias.
- Centralizar o descentralizar el poder de gestión ambiental.
- Proponer, elaborar y poner en marcha un gran Sistema de Información Geográfico o Ambiental.
- Proponer la creación de fondos de crédito para subvencionar el establecimiento de iniciativas microempresariales y otros.

Cualquiera de estas medidas puede ser potencialmente excelente; sin embargo, para que esto se concrete debe cumplirse una serie de requisitos que pocas veces sucede. Entre estas condiciones figuran:

- Que todas las propuestas de mejoramiento están debidamente articuladas entre sí, con indicación de responsables de su ejecución.
- Que se parta por respetar las actividades que se realizan actualmente y no proponer recetas prefabricadas sin conocer la situación existente.
- Que las recomendaciones están debidamente basadas en estudios analíticos que tomen en cuenta todos los aspectos involucrados en un cambio de sistema de gestión.
- Que el momento que se haga la propuesta sea políticamente adecuado y determinado de acuerdo a los intereses de los actores locales concordante con las políticas generales del país.
- Que los actores que participen en Gestión ambiental están conscientes de la importancia y necesidad de cooperar para que el manejo ambiental se constituya un manejo integral y con participación de todos.
- Que los actores en el territorio comunal en tengan la intención y la capacidad de financiar el proceso de gestión con sus aportes.
- Que se asignen tareas específicas responsabilidades claras a cada uno de los actores y que estos se constituyan en acuerdos claros entre todos los que intervienen en el ámbito.

Elementos Básicos para la Gestión Ambiental del Municipio

La gestión municipal con fines ambientales deber en primer lugar, velar porque la organización municipal que incorpora la dimensión ambiental se constituya en el "reflejo" de la problemática ambiental particular a cada municipio. No existe necesariamente, un único tipo de organización - organigrama funcional que represente la situación existente en cada municipio del país. Al contrario, las distintas instancias de la municipalidad debieran tener concordancia con la realidad ambiental del ámbito de su jurisdicción: el peso específico de dotación de personal, de disponibilidad presupuestaria o de equipamientos, entre otros, deben responder a las especificidades

del ámbito.

En segundo lugar, la organización al interior de la municipalidad debiera depender también del tipo de actores con los cuales interactúa para solucionar conflictos ambientales. Situaciones como; la existencia de áreas rurales circundantes al casco urbano, asentamientos humanos marginales, altos porcentajes de población económicamente informal, importantes obras de infraestructura (represas y centrales eléctricas por ejemplo) o la existencia de volcanes, fallas geológicas o ríos que imponen al municipio la identificación y vigilancia en reas de riesgo natural, entre otros; deben determinar de alguna forma la "fuerza" de las distintas instancias al interior del gobierno local.

En tercer lugar y otro factor que define la organización de la municipalidad, es la capacidad de recibir apoyo de otras instituciones públicas o privadas: ministerios, universidades o empresas entre otras; en materia de gestión ambiental. En el caso de estar desprovista de algún apoyo, el municipio debiera tender a conseguirlo vía la generación de mecanismos de cooperación o por simple contrata. Sea que ejecute directamente las tareas o que las haga realizar por terceros la municipalidad debe desarrollar su propia capacidad institucional en materia de gestión ambiental teniendo claro que el tipo de organización interna es sin embargo diferente en ambos casos.

Es necesario recalcar que es preferible y prioritario que la gestión local privilegie el fomento de transacciones con otras instituciones para que cada cual, expertos en las materias y actores involucrados, ejecuten las múltiples tareas vinculadas a la gestión ambiental antes que propender a crecer internamente en forma excesiva. No se debiera reproducir al interior del gobierno local la organización del Estado que normalmente es centralista, compleja y burocrática.

Por último, se debe reiterar que el indicador de logro de la gestión ambiental esta dado por las acciones concretas que se puedan ejecutar en el plano físico-técnico y en el mejoramiento de la calidad de vida, más que en una modificación administrativa perse. En otras palabras, las adecuaciones institucionales son función de los objetivos físicos-técnicos y sociales, y por lo tanto, el indicador de logro es el manejo ambiental logrado y no la cantidad, por ejemplo, de normas impartidas, reparticiones creadas, personal contratado o seminarios realizados.

En el manejo ambiental se definen tres objetivos vinculados a los tiempos para los cuales se actúa: futuro, presente y pasado:

- a. La Prevención de Conflictos Ambientales (Futuro),
- b. La Resolución de Conflictos Ambientales (presente)
- c. La Reversión de Procesos de Deterioro Ambiental (pasado)

La separación conceptual anterior, mas que a una división temporal responde a la necesidad de relacionar las actividades y los actores que se ven involucrados en cada una de estas situaciones con el fin de determinar quien y como deben solucionarlos,

incluyendo la aclaración de las responsabilidades de asumir los costos y beneficios de cada acción.

En el primer caso, las actividades son principalmente de ordenamiento territorial y estudios de impactos de futuros proyectos (EIA). El actor principal es el gobierno local y los ejecutantes de los proyectos (públicos y privados): cabe al municipio y al Estado en general, determinar las políticas y las normativas necesarias para prevenir futuros conflictos ambientales.

En el segundo caso, las actividades son para la resolución de conflictos ambientales actuales, siendo los actores principales los causantes de tales problemas y los que sufren las consecuencias. Lo esencial en estos casos consiste en identificar los actores tanto sujetos como objetos de un problema ambiental.

Finalmente, en la reversión de procesos de deterioro ambiental que han ocurrido en el pasado y por lo tanto, no tienen responsables actuales, cabe a la comunidad como un todo asumir los costos derivados de tales proyectos. Entre estas actividades se tiene por ejemplo las de reforestación de cuencas e abastecen de agua potable a la localidad o la de modificar la ubicación de algún lugar de disposición de basura

La separación conceptual anterior es determinante para la aplicación del modelo de Gestión Ambiental propuesto desde el momento en que dicho modelo parte por identificar a los actores que están involucrados en la solución de los conflictos de alguna forma (técnica, legal, financiera u otra) y que estos actores difieren en cada uno de los tres casos.

El proceso de materialización para la resolución de conflictos ambientales pasa necesariamente por la identificación de los actores con el objeto de generar transacciones entre estos. Por otra parte, el modelo conceptual propuesto se puede aplicar en cada una de las tres situaciones planteadas: en la prevención, recuperación o resolución de conflictos ambientales.

Retomando los principales conceptos vertidos anteriormente, se pueden sintetizar en las siguientes afirmaciones:

- a. - La estructura organizacional-administrativa del gobierno local debe ser "reflejo" del ámbito jurisdiccional correspondiente.
- b. - Se distinguen tres tipos de procesos vinculados a la gestión ambiental: prevención, recuperación y resolución de situaciones ambientales negativas o no deseadas.
- c. - Se debe propender a la utilización de las capacidades externas a la municipalidad en materia de gestión ambiental antes que pretender realizarlas directamente. Se debe tender a articular las acciones de los diferentes actores públicos y privados ligados a la gestión ambiental antes que incorporarlos al interior de la municipalidad;
- d. - Ligado a lo anterior, y la base de sustentación del modelo propuesto, es que

todos los procesos de gestión ambiental se originan, derivan y solucionan en función de los actores involucrados.

La función que representan estos considerandos es la siguiente:

Gestión Ambiental Municipal: Ámbito jurisdiccional; de los procesos preventivos, recuperativos y resolutivos; de la capacidad de recibir apoyo; y de los actores involucrados en los diferentes procesos

La evaluación de la capacidad de gestión ambiental municipal esta dada por la concreción de logros cuantificables en términos físicos: disminuir los impactos ambientales negativos y proporcionar los positivos, en una última instancia, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este es el indicador de éxito de la gestión ambiental.

Se debe resaltar que nada de lo que realice en Gestión Ambiental debe estar desconectado o descoordinado de las acciones tradicionales de la municipalidad; el modelo pretende incorporar a la Gestión Municipal la variable ambiental. En este sentido, el modelo de gestión ambiental añade (o amplía) a las funciones tradicionales del municipio, una nueva tarea o ámbito de análisis.

El término "incorporar" la dimensión ambiental dentro de las acciones de un municipio implica precisamente, *conocer las actividades tradicionales del Gobierno local en primer lugar*. En ese sentido, debe estar muy claro cual es el rol del municipio desagregado en las distintas funciones y atribuciones de cada estamento interno: en otras palabras, se debe conocer el marco legal que los sustenta, sus atribuciones y funciones, las líneas de coordinación y la capacidad instalada para realizar sus actividades para así determinar los procedimientos internos seguidos para ejecutar cada actividad municipal.

Debe recordarse que normalmente hay una apreciable diferencia entre lo que se señala como responsabilidades del municipio y lo que este realmente puede ejecutar lo cual también debe ser detectado.

En relación al territorio comunal (jurisdicción del gobierno local) se debe conocer la situación ambiental presente, luego, con la participación de los actores involucrados se debe construir un escenario deseado. La comparación entre la situación presente y la deseada permite evaluar en cuanto se diferencian para luego diagnosticar porque y como se puede alcanzar el modelo deseado.

No se debe olvidar entretanto que, en materia ambiental, los logros cuantificables en el territorio, son los indicadores de logro del plano organizacional-funcional.

Para organizar, inducir y facilitar la acción de los diferentes miembros de un municipio con el fin de incorporar la dimensión ambiental en sus funciones es una ardua tarea

que por lo general tiene entre otros, los siguientes componentes:

- Se debe partir por "capacitar" a los funcionarios municipales en temas ambientales, explicándoles que significa esta tarea compleja.
- Se continua "convenciéndolos" de que la promoción de un desarrollo sustentable es una tarea importante la cual debe ser gerenciada por el gobierno local.
- Se les solicita que "acepten" incorporar nuevos elementos en el desarrollo de sus funciones, generalmente incorporar la variable ambiental implica en asumir nuevas tareas o cambiar procedimientos al interior de la municipalidad.
- A continuación se les indica que deben incorporar a otros actores en los procesos del diagnóstico, decisión y ejecución cuando estos ya están generalmente recargados de demandas de atención a público.
- Por último, se les solicita que promocionen la participación de la población, usualmente heterogéneo, en la solución de los problemas ambientales.

Como un agregado a lo anterior debe recordarse que los funcionarios municipales son usualmente individuos resistentes al cambio. Esta resistencia se debe entre otras cosas a que sus funciones son por lo general recargadas y rutinarias acompañadas frecuentemente de bajas remuneraciones. Se debe por lo tanto, también tomar provisiones para superar las resistencias lógicas a este cambio vía incentivos para que todo el esfuerzo realizado persista en el tiempo.

Finalmente, otro aspecto importante de tener en cuenta es que el análisis de las causas de la ineficiencia en la capacidad de gestión municipal en promover Un desarrollo sustentable (crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental) se viene planteando hace algunos años en el mundo y en Latinoamérica en particular, debido a lo cual en muchos municipio ya existen ciertas actividades y entrenamientos que pueden funcionar por lo menos en algunas áreas. Esto debe ser respetado y convenientemente analizado antes de proponer nuevos cambios que pueden desanimar a muchas personas.

La Planificación Negociadora: Un instrumento de la Gestión Ambiental

La planificación, como herramienta al servicio de los sistemas de gestión, se constituye a su vez en el vinculo entre el conocimiento y la acción. El verdadero desafío que enfrentamos en el tema de la planificación ambiental, por ende de la gestión, es el de identificar ¿Qué tipo de conocimientos son necesarios? y a ¿Cuáles y de quien son las acciones a ejecutar?.

Existen algunos desafíos para la planificación ambiental de las ciudades que es conveniente señalar:

a) La planificación de las ciudades es algo desafiante debido a que normalmente no les corresponde a un solo gobierno y además estos se sucedan en el tiempo. Por lo tanto, todos los proyectos para las ciudades deben hacerse territorialmente bajo limites

políticos y para el largo plazo.

En el caso chileno por ejemplo, las ciudades intermedias y grandes están subdivididas político administrativamente en más de un municipio. Por otro lado, la planificación ambiental tiene un segundo agravante: los impactos ambientales no reconocen límites político- administrativos y son de larga duración superando los períodos de gobierno.

b) La fragmentación funcional de la planificación da lugar a un segundo desafío: las innumerables agencias públicas sectoriales que, con varios grados de autonomía y responsabilidad, planifican entre otros el transporte, la vivienda, agua, energía, educación y medio ambiente. Cada una de estas agencias tiene límites territoriales diferentes que generalmente no son coincidentes con los límites de la ciudad.

c) El tercer desafío que señala el autor es la aparición de movimientos sociales significativos que actúan en la escena pública.

Es necesaria concebir una forma de planificación dinámica que sea capaz de funcionar en este desorden y una complejidad crecientes. La propuesta que aquí se presenta recoge este desafío y plantea la *Planificación Negociadora*, como lo plantea Friedmann,⁴⁸ se propugna la búsqueda de soluciones conjuntas entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado.

El autor continúa señalando: "Los planificadores se identifican normalmente con el primero; el último es el conocimiento no codificado de las personas a las que afectará las soluciones potenciales. Si las soluciones son las adecuadas al problema, habrán de unirse las dos. Verdaderamente, la definición del problema en si puede resultar de la unión experta del conocimiento experimentado en un proceso que yo llamo aprendizaje mutuo.

Puesto que el conocimiento experimentada no está codificado, se manifiesta principalmente a través del discurso. En las negociaciones frente a frente entre el planificador y la población afectada es donde podemos encontrar una base del conocimiento adecuado al problema.

La planificación negociadora es específica a una situación de este modo, adecuada para la planificación descentralizada en la que se busca una diversidad de soluciones a escala regional y local de gobernación. Esta busca acercar a las poblaciones potencialmente afectadas, al proceso de planificación desde el principio, cuando todavía es necesaria definir los problemas. Es un estilo participativo con sus propias características".

Más adelante continua señalando que la planificación negociadora "consiste en cercar

⁴⁸ J; Revista EURE, vol XV111, N 55, PP. 79-89, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1992.

un conocimiento más detallado y específico para referirse a una situación determinada que podría darse si sólo se empleara el conocimiento experto. Además, puede también reforzar las respuestas de la comunidad y canalizarlas lejos de la resistencia ciega, por caminos más constructivos. La planificación negociadora busca llamar a la capacidad de la gente para la práctica proactiva y, donde triunfe, puede ayudar a crear un sentimiento de solidaridad colectiva".

El último punto que es conveniente recoger de lo señalado por Friedmann dice relación al concepto de que la planificación ha de basarse en el aprendizaje social. "El modelo de planificación de aprendizaje social defiende un proceso abierto con dos características principales: una retroalimentación crítica y una memoria institucional poderosa".

Para generar procesos participativos en materia de gestión ambiental, una técnica la constituye el agrupar y movilizar actores para atacar situaciones negativas a limitantes, que le son comunes. El encontrar estas limitantes prioritarias (problemas con mayor frecuencia y de mayor impacto social y territorial) es un paso importante para iniciar un trabajo comunal participativo. De hecho se observa que en el caso de grandes catástrofes que afecta un gran parte de la población se encuentra más solidaridad y participación que en situaciones negativas menos generalizadas.

Como se dijo anteriormente, el indicador de logro de la gestión ambiental son las soluciones físico-técnicas en el territorio y no la "reformulación" organizativa-funcional del gobierno local en sí misma. Muy por el contrario, las modificaciones al interior del municipio son en función de los objetivos ambientales que se quieren alcanzar en un ámbito determinado. A su vez, la gestión ambiental municipal debe propiciar la articulación con los actores locales de manera a fomentar, de forma participativa acciones que privilegien los impactos ambientales positivos y minimicen los negativos.

Por último debemos decir que la planificación solo tiene valor si sirve a un sistema de gestión que lo solicita. Si no existe dicha solicitud este ejercicio solo tiene un valor teórico.

Criterios Básicos Para la Promoción de Procesos de Gestión Ambiental Participativa.

Toda acción sobre la "gestión", o que asume esta complejidad, tiene que esforzarse por detectar, poco a poco, uno a dos ejes principales, que articulen las acciones temáticas a sectoriales.

Actuar en la "gestión" implica tomar en cuenta algunos principios básicos del comportamiento humano:

a.- Toda acción humana tiene un impacto asociado en el medio ambiente. La gestión ambiental debiera tender a maximizar los impactos ambientales positivos y

minimizar los negativos

b.- Toda acción del hombre persigue obtener algún tipo de beneficios. Invertiendo la frase aun queda más categórico: no existen acciones "gratuitas" del hombre.

c.- El individuo se organiza y participa frente a un objetivo común o frente a un problema compartido.

En el caso de la gestión ambiental específicamente, se debe tener en cuenta un cuarto principio:

d- La gestión ambiental no genera beneficios en sí misma a no ser que está asociada a procesos de aprovechamiento económicos.

Se debe tener clara que la importancia económica de la gestión ambiental a nivel municipal reside en asociar las acciones de desarrollo a los costos de usufructo del territorio de su jurisdicción. De esta forma, invertir en recuperación se traduce en "pagar" por los costos del aprovechamiento del medio ambiente sin haber tomado en cuenta las inversiones que debieron acompañarse para su manejo y conservación. Invertir en prevenir significa evitar costos de reparación ambiental en el futuro. Por último, invertir en procesos de transacciones ambientales en conflictos existentes, es hacer que los generadores de impactos negativos asuman los costos de evitar los daños ambientales en el presente.

No se trata de convencer a la población en general, de la "filosofía" o "espiritualidad" de promover procesos de desarrollo ambientalmente sustentables. Se trata de concordar y asumir como verdadera la siguiente premisa: toda acción de desarrollo sustentable ambiental y socialmente hablando conlleva beneficios económicos en el corto, mediano y largo plazo. Finalmente debe haber convencido que las acciones tendientes a promover procesos de desarrollo sustentables pasan necesariamente por mejorar la calidad de vida de los individuos y la población en general

e.- Los problemas y necesidades de la población no deben de ser tratadas a partir de asumirlas como carencias, se tienen como necesidades porque se carece de los medios económicos para satisfacerlas. El enfoque propuesto pretende asumirlas como necesidad humana: como las de participación, de afecto, de conocimiento, de convivencia, de cultura, etc. Predomina en esta aproximación un concepto de necesidades integrales que son asumidas no solo como carencias sino también como potencialidades a ser desarrolladas colectiva y organizadamente

f- Las necesidades insatisfechas (problemas) son vividas y asumidas tradicionalmente como derechos económicos- sociales y ambientales. Entendidos estos derechos como aquellos que tienen las personas por igual y que las sociedades deben de satisfacer independientemente de los meritos y esfuerzos de personas afectadas. El enfoque metodológico entre tanto, apunta a las necesidades integrales y al desarrollo de las propias capacidades a potencialidades asumidas como derechos humanos. En

este sentido se debe de respetar el derecho de las personas a participar en la solución de sus propios problemas y comprometerlas a asumir el compromiso responsable de su propio desarrollo.

g- Si entendemos las necesidades humanas como una conjunta de carencias esto conlleva indudablemente a un conjunto de demandas que han de ser presentadas ante las autoridades. Entre tanto, si entendemos las necesidades como integrales y partimos del principio que se debe de impulsar el desarrollo de las capacidades y las potencialidades de las personas, los problemas y los derechos dan lugar a la búsqueda de los recursos (económicos) no necesarios para satisfacerlas. En otras palabras, los derechos van acompañados de obligaciones

h- La toma de conciencia de las demandas da lugar a la elaboración de un conjunto de reivindicaciones concretas, que traducen como derechos en el contexto de las situaciones reales. Se formulan "pliegos de peticiones" y "plataformas de lucha". La búsqueda de recursos entre tanto, da lugar a la formulación de proyectos (alternativas de solución) que anticipan las acciones necesarias para enfrentar las necesidades. Los proyectos suelen ser presentados ante instancias de las que se espera aportes de los recursos que faltan

i- Al contrario de las acciones de tipo reivindicativas frente a una contraparte de la que se espera la solución de los problemas, un criterio es tender a un accionar orientado a la solución de los problemas en un esfuerzo de conjunto de todos los actores involucrados directa e indirectamente en el conflicto ambiental

j- El tipo de organización que visualiza la propuesta metodológica: un espacio de concertación, no es una organización de masas multitudinaria y en cierto modo anónima. Al contrario, es una asociación de sujetos, de pequeños grupos donde es importante que los integrantes se conozcan personalmente. Es importante en este sentido atender los siguientes aspectos:

- Una seriedad en la identificación de los actores involucrados.

El respeto irrestricto de los valores, criterios e ideologías de cada uno de los actores.

una rigurosidad en el manejo de la información.

un trabajo serio en la identificación de vacíos de información y una responsabilidad técnica en el manejo de dicha información

Llegar a establecer un compromiso serio por parte de los actores en el sentido de aportar en alternativas de solución y no en un listado de demandas

La seriedad en la manifestación de posibles apartes individuales de cada actor, para la materialización de soluciones.

k- Lejos de desarrollar actividades relativas a grandes movilizaciones, acciones esporádicas y/o en momentos decisivas, se debe propender a contribuir en la consecución de acciones pequeñas y continuadas, que van constituyendo en conjunto un proceso vital con sentido de conjunto.

l- Los valores fundamentales para tender a generar procedimientos de gestión ambientalmente sustentables son:

- La cooperación y la ayuda mutua entre actores respetando y tomando en cuenta la diversidad de criterios (no es lograr la unidad de criterios entre los actores).

- La eficiencia en la materialización de los objetivos como de la acción generar transacciones entre los actores (no se trata de "disciplinar" los actores).

- La laboriosidad y eficacia de la Propuesta al llegar a congregarse a los actores frente a un objetivo común; generar concertaciones (muy por el contrario a generar la combatividad entre los actores catalogándolos de buenos y malos).

m- El tipo de conducción que se propugna es: participativa, descentralizada y técnica.

n- La transformación esperada no es una acción sobre el sistema, a nivel macrosocial. No se constituye en un modo de presión y lucha por la conquista del poder, para iniciar desde el control de los grandes poderes la transformación hacia abajo, de las realidades particulares. La propuesta debe centrarse sobre las realidades sobre las que se tiene influencia actual. Ser alternativo en lo chico, y avanzar hacia la transformación de lo grande. En términos de expansión de lo micro-alternativo en lo macro- establecido.

ñ- No se tiene como objetivo la formación de movimientos sociales. Si se tiene como objetivo, generar un modo de coordinación entre los distintos actores y organizaciones involucradas, públicas y privadas, de manera a generar coordinación horizontal, articulando las instancias superiores por vínculos de información.

Los principios anteriormente descritos se constituyen en los criterios básicos y esenciales para promover la participación en la gestión ambiental a partir del gobierno.

⁴⁹

Para mejor aclararlos, se señalan los Pasos Para Concretar Posibles Transacciones en Temas Ambientales propuestos por Stanley West y publicados por Axel Dourojeanni.⁵⁰

Paso 1: Identificar a los actores que participan en el desarrollo, uso y manejo de los recursos naturales y el entorno, a cuyas acciones alteren el medio ambiente.

Paso 2: Asegurarse de que estén debidamente representados los intereses de aquellos actores o grupos de actores que tienen interdependencia ambiental entre sí.

Paso 3: Confrontar las discrepancias y concordancias entre los actores con el fin de

⁴⁹ Los criterios básicos del 5 al 15 específicamente, están basados en una categorización de acciones establecidas por Luis Razeto M.; en Economía de Solidaridad y Organización Popular en La Fuerza del Arco Iris: Movimientos Sociales, Derechos Humanos y Nuevos Paradigmas Culturales; G. Aceituno, J. Ansión y otros, Editores J. Osorio y L. Weinstein; Santiago, Chile, 1988.

⁵⁰ Dourojeanni, Axel, Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable (aplicados a municipios, microrregiones y cuencas), CEPAL, LC/R.1002/Rev.I; Santiago, Chile, Septiembre de 1991; pp. 51.

identificar las posibles áreas de acuerdo.

Paso 4: Generar alternativas u opciones técnico-operativas que valoricen y evalúen las posibles áreas de acuerdo entre los actores presentes.

Paso 5: Delimitar el área de influencia geográfica o física e institucional o administrativa de las alternativas o áreas de acuerdo para precisar que, actores están involucrados en las alternativas de acuerdo.

Paso 6: Predecir el efecto en el tiempo de la adopción de las alternativas propuestas para determinar el grado de compromiso de los actores.

Paso 7: Evaluar las alternativas propuestas, en lo posible, en términos cuantitativos, determinando los costos y beneficios directos e indirectos de cada una de ellas. Asignar tentativamente a los actores los beneficios y costos identificados.

Paso 8: Identificar posibles acciones compensatorias del Estado a de organismos colectivos para superar las discrepancias que puedan e asistir en la asignación de costos a los actores cuando sus acuerdos beneficien a la sociedad.

Paso 9: Ejecutar las transacciones con un claro conocimiento por parte de los que firmen el acuerdo de los compromisos que adquieren, así como de los compromisos compensatorios si los hubiere.

Paso 10: Hacer que los diferentes actores respeten los compromisos adquiridos mediante acciones legales, supervisiones y asistencias técnicas, de ser necesario mantener un sistema de vigilancia.⁵¹

Modelo de Análisis del Sistema de Gestión Ambiental a Nivel Municipal

A continuación se proceder a indicar los pasos a seguir, para el análisis de la situación existente en el ámbito municipal, para el desafío de la imagen-objetivo, y una proposición de procedimientos para pasar de la situación actual a una proyectada.

Los procedimientos anteriormente señalados se desarrollarán a partir de la aplicación de la cartilla secuencial del Proceso de Materialización de Acciones propuesto por Dourojeanni. Los dos procesos restantes, el de Integración y de Articulación se tocarán en forma paralela pero no preferencial de manera a alcanzar el objetivo de Incorporación de la Dimensión Ambiental a nivel municipal.

La importancia del Modelo de Análisis de- Sistema de Gestión Ambiental a Nivel

⁵¹ Basado en: Stanley A. West. "Planificación, análisis ambiental y gestión del conflicto", publicado en "Las represas y sus efectos sobre la salud".

Municipal se puede comprender teniendo en mente los siguientes principios⁵²:

a.- En todo análisis de gestión ambiental se debe partir por entender las motivaciones humanas que impulsan sus acciones. Los problemas ambientales, que se manifiestan en aspectos físicos, reflejan tales motivaciones y acciones.

b.- Muchas de las acciones positivas se pueden iniciar sin necesariamente tener un consenso científico sobre el origen de los problemas ambientales. El control de la contaminación, la correcta ubicación de poblados y muchas actividades importantes pueden iniciarse sin disponer de largas investigaciones.

c.- Se debe utilizar los estudios técnicos y científicos para comprender lo que sucede, pero se deben utilizar mecanismos de gestión política, social y económica para solucionarlos, principalmente mediante el fomento de transacciones entre los actores.

d.- No se debe confiar en todas las expectativas que se basan en una supuesta sustentabilidad del medio ambiente sin especificar claramente como se va a lograr tal sustentabilidad. No hay milagros tecnológicos, solo acciones concretas.

e. - Asumiendo y enfrentando las incertidumbres. Las acciones solo son viables si se acepta que no todo es cierto. La incertidumbre se enfrenta asumiendo diversas hipótesis, estrategias de acción y haciendo seguimientos de lo que se ejecuta, así como favoreciendo la ejecución de acciones que puedan ser reversibles.

f.- Teniendo confianza en la capacidad del municipio y la población para realizar una gran cantidad de acciones básicas que dan resultados inmediatos. Una enorme cantidad de acciones por realizar en bien de una comunidad no requieren de una gran sofisticación para producir impactos poderosos. Inicie sus acciones en aquellas actividades que den estos resultados.

En el mismo sentido, se debe retomar algunas ideas pertinentes, expuestas anteriormente en este documento:

g.- El indicador de logro de la gestión ambiental está dado por las acciones concretas que se pueden ejecutar en el territorio: acciones preventivas, recuperativas y resolutivas.

h.- Las adecuaciones al interior del ente municipal son en función de los objetivos de manejo ambiental.

i.- La complejidad del tema ambiental exige asumir que se esté ante un proceso.

⁵² Basado en: "Uncertainty, Resource Exploitation and Conservation: Lessons from History" de D.Ludwig, R.Hilborn y C. Walters. publicado en Science, Abril 1993, Vol. 20, Estados Unidos.

Debemos estar conscientes de que aún se tienen grandes carencias en materia de conocimiento ambiental; tanto por parte de los técnicos como también en el conocimiento de las personas el cual definimos como "no-codificado".

La "percepción", o pensamiento no codificado en primer lugar de la problemática ambiental, su conocimiento posterior y el propender a una gestión ambiental; es un proceso caracterizado por la gradualidad.

Está claro que el tema de la calidad ambiental está ampliamente incorporado a la opinión pública, entretanto el camino a un real desarrollo con sustentabilidad ambiental es largo. Implica un conocimiento acabado y científico de al menos los siguientes aspectos: las causas y efectos de los problemas ambientales; una legislación que vele las definiciones básicas de la calidad ambiental, las atribuciones específicas y su fiscalización; la divulgación de la información ambiental a todos los actores sociales para su participación en la prevención y solución de los problemas; educar y concientizar a la población de que el medio ambiente, natural y antropógeno es patrimonio de la humanidad presente y futura y por lo tanto es tarea de todos su cuidado; y por último, asumir que los costos de reparación y prevención del deterioro ambiental es, además del Estado, responsabilidad de toda la sociedad.

Se debe estar conscientes de que aún se tiene grandes carencias en materia de conocimiento ambiental. Se están ante un proceso de construcción de normas y estándares de calidad ambiental, de identificación de indicadores para efectuar evaluaciones de impacto ambiental, desarrollando la capacidad científica y tecnológica de manera a conocer mejor los impactos del desarrollo de la sociedad.

j.- Se está también ante procesos de organización del accionar público descentralización del Estado y de generación e identificación de los mecanismos y canales de participación para propiciar la participación ciudadana.

En un proceso interactivo, las adecuaciones en la gestión municipal estarán determinadas por los objetivos de manejo ambiental y a su vez, la gestión municipal, incorporando la variable ambiental concretizar en la situación problema: Ejecutar acciones que "corrijan" la situación ambientalmente negativa. Esto como dijimos, es un proceso gradual y continuo.

Se propone una serie de aproximaciones sucesivas entre el ámbito territorial y el ámbito de la gestión municipal de forma a tender a acercar ambas realidades y lograr la meta: la gestión ambiental del municipio en función de una meta o eje principal de acción.

Se recomienda tratar una situación ambientalmente negativa a la vez, posteriormente se

Deberá continuar accionando en función de otros ejes seleccionados. Denominaremos a esto como: Método de aproximaciones Sucesivas en Espiral

El método planteado descarta la ejecución de grandes diagnósticos o prolongados y

exhaustivas evaluaciones técnicas del problema a priori. Al contrario, se trata de partir de la disponible de un determinado eje de acción seleccionado. A través de la aplicación de la cartilla de materialización de acciones propuesta por Dourojeanni se ir identificando ¿Cuáles los tipos de conocimientos e información necesarios? y ¿Cuáles y quienes deberán ejecutar las acciones?

Como se dijo anteriormente, los procesos de gestión ambiental pueden ser de tres tipos: procesos preventivos, resolutivos y recuperativos. Estos procesos demandan determinados tipos de acciones: en los procesos preventivos, el actor principal es el gobierno local y el Estado en general, quien deber velar por la determinación de políticas y normativa necesaria para prevenir futuros impactos ambientales negativos.

En los procesos de reversión de deterioro ambiental, que han ocurrido en el pasado, y por lo tanto, no tiene responsables actuales, cabe a la comunidad como un todo asumir los costos de acciones de rehabilitación, reconstrucción, mitigación o reparación.

En tercer lugar, en procesos resolutivos, los conflictos ambientales son existentes y por lo tanto, son factibles de identificar los actores involucrados, tanto sujetos como objetos de un problema ambiental (causantes y afectados). Aquí se trata de implementar acciones normativas, reguladores y de generación de transacciones ambientales entre los actores involucrados.

A partir de los principios y conceptos expuestos, se recomienda aplicar la siguiente estrategia para el desarrollar los procesos recomendados. Como paso previo se recomienda utilizar los documentos: "Procedimientos de Gestión por un Desarrollo Municipal Sustentable" y "Propuesta de Taller: La Gestión Ambiental Municipal":

a- Detectar y seleccionar un eje principal de acción: un problema ambiental que articule las acciones temáticas y sectoriales del municipio y que sea además un potencial generador de procesos participativos.

Como se expresó anteriormente, una táctica para su detección lo constituye el agrupar y movilizar actores de la comunidad para atacar situaciones negativas o limitantes que le son comunes. La selección de la situación podría estar definida por los siguientes criterios: la frecuencia en la manifestación del problema por parte de actores locales, su impacto social, económico y/o territorial entre otros. Un último criterio esencial, y que por ser obvio a veces se olvida de tomar en cuenta, es con relación al Municipio; el gobierno local debe tener competencia frente a la solución del problema ambiental.

b.- Se recomienda además que la situación limitante seleccionada sea del tipo que involucre procesos resolutivos. Dicha selección responde a la necesidad de relacionar las actividades con los actores que se ven involucrados, públicos y privados.

c- Una vez seleccionada esta situación limite en el ámbito territorial (plano físico-técnico) se deber efectuar el análisis en el ámbito de la gestión municipal en función de este problema seleccionado (plano organizacional-funcional). Para esto se

como lo plantea Friedmann,⁴⁸ se propugna la búsqueda de soluciones conjuntas entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado.

El autor continúa señalando: "Los planificadores se identifican normalmente con el primero; el último es el conocimiento no codificado de las personas a las que afectará las soluciones potenciales. Si las soluciones son las adecuadas al problema, habrán de unirse las dos. Verdaderamente, la definición del problema en si puede resultar de la unión experta del conocimiento experimentado en un proceso que yo llama aprendizaje mutuo.

Puesto que el conocimiento experimentada no está codificado, se manifiesta principalmente a través del discurso. En las negociaciones frente a frente entre el planificador y la población afectada es donde podemos encontrar una base del conocimiento adecuado al problema.

La planificación negociadora es específica a una situación de este modo, adecuada para la planificación descentralizada en la que se busca una diversidad de soluciones a escala regional y local de gobernación. Esta busca acercar a las poblaciones potencialmente afectadas, al proceso de planificación desde el principio, cuando todavía es necesaria definir los problemas. Es un estilo participativo con sus propias características".

Más adelante continua señalando que la planificación negociadora "consiste en cercar un conocimiento más detallado y específico para referirse a una situación determinada que podría darse si sólo se empleara el conocimiento experto. Además, puede también reforzar las respuestas de la comunidad y canalizarlas lejos de la resistencia ciega, por caminos más constructivos. La planificación negociadora busca llamar a la capacidad de la gente para la práctica proactiva y, donde triunfe, puede ayudar a crear un sentimiento de solidaridad colectiva".

El último punto que es conveniente recoger de lo señalado por Friedmann dice relación al concepto de que la planificación ha de basarse en el aprendizaje social. "El modelo de planificación de aprendizaje social defiende un proceso abierto con dos características principales: una retroalimentación crítica y una memoria institucional poderosa".

Para generar procesos participativos en materia de gestión ambiental, una técnica la constituye el agrupar y movilizar actores para atacar situaciones negativas a limitantes, que le son comunes. El encontrar estas limitantes prioritarias (problemas con mayor frecuencia y de mayor impacto social y territorial) es un paso importante para iniciar un trabajo comunal participativo. De hecho se observa que en el caso de grandes catástrofes que afecta un

⁴⁸ J; Revista EURE, vol XV111, N 55, PP. 79-89, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1992.

gran parte de la población se encuentra más solidaridad y participación que en situaciones negativas menos generalizadas.

Como se dijo anteriormente, el indicador de logro de la gestión ambiental son las soluciones físico-técnicas en el territorio y no la "reformulación" organizativa-funcional del gobierno local en sí misma. Muy por el contrario, las modificaciones al interior del municipio son en función de los objetivos ambientales que se quieren alcanzar en un ámbito determinado. A su vez, la gestión ambiental municipal debe propiciar la articulación con los actores locales de manera a fomentar, de forma participativa acciones que privilegien los impactos ambientales positivos y minimicen los negativos.

Por último debemos decir que la planificación solo tiene valor si sirve a un sistema de gestión que lo solicita. Si no existe dicha solicitud este ejercicio solo tiene un valor teórico.

Criterios Básicos Para la Promoción de Procesos de Gestión Ambiental Participativa.

Toda acción sobre la "gestión", o que asume esta complejidad, tiene que esforzarse por detectar, poco a poco, uno a dos ejes principales, que articulen las acciones temáticas a sectoriales.

Actuar en la "gestión" implica tomar en cuenta algunos principios básicos del comportamiento humano:

- a.- Toda acción humana tiene un impacto asociado en el medio ambiente. La gestión ambiental debiera tender a maximizar los impactos ambientales positivos y minimizar los negativos
- b.- Toda acción del hombre persigue obtener algún tipo de beneficios. Invertiendo la frase aun queda más categórico: no existen acciones "gratuitas" del hombre.
- c.- El individuo se organiza y participa frente a un objetivo común o frente a un problema compartido.

En el caso de la gestión ambiental específicamente, se debe tener en cuenta un cuarto principio:

- d- La gestión ambiental no genera beneficios en sí misma a no ser que está asociada a procesos de aprovechamiento económicos.

Se debe tener clara que la importancia económica de la gestión ambiental a nivel municipal reside en asociar las acciones de desarrollo a los costos de usufructo del territorio de su jurisdicción. De esta forma, invertir en recuperación se traduce en "pagar" por los costos del aprovechamiento

del medio ambiente sin haber tomado en cuenta las inversiones que debieron acompañarse para su manejo y conservación. Invertir en prevenir significa evitar costos de reparación ambiental en el futuro. Por último, invertir en procesos de transacciones ambientales en conflictos existentes, es hacer que los generadores de impactos negativos asuman los costos de evitar los daños ambientales en el presente.

No se trata de convencer a la población en general, de la “filosofía” o “espiritualidad” de promover procesos de desarrollo ambientalmente sustentables. Se trata de concordar y asumir como verdadera la siguiente premisa: toda acción de desarrollo sustentable ambiental y socialmente hablando conlleva beneficios económicos en el corto, mediano y largo plazo. Finalmente debe haber convencido que las acciones tendientes a promover procesos de desarrollo sustentables pasan necesariamente por mejorar la calidad de vida de los individuos y la población en general

e.- Los problemas a necesidades de la población no deben de ser tratadas a partir de asumirlas como carencias, se tienen como necesidades porque se carece de los medios económicos para satisfacerlas. El enfoque propuesto pretende asumirlas como necesidad humana: como las de participación, de afecto, de conocimiento, de convivencia, de cultura, etc. Predomina en esta aproximación un concepto de necesidades integrales que son asumidas no solo como carencias sino también como potencialidades a ser desarrolladas colectiva y organizadamente

f- Las necesidades insatisfechas (problemas) son vividas y asumidas tradicionalmente como derechos económicos- sociales y ambientales. Entendidos estos derechos como aquellos que tienen las personas por igual y que las sociedades deben de satisfacer independientemente de los méritos y esfuerzos de personas afectadas. El enfoque metodológico entre tanto, apunta a las necesidades integrales y al desarrollo de las propias capacidades a potencialidades asumidas como derechos humanos. En este sentido se debe de respetar el derecho de las personas a participar en la solución de sus propios problemas y comprometerlas a asumir el compromiso responsable de su propio desarrollo.

g- Si entendemos las necesidades humanas como una conjunta de carencias esto conlleva indudablemente a un conjunto de demandas que han de ser presentadas ante las autoridades. Entre tanto, si entendemos las necesidades como integrales y partimos del principio que se debe de impulsar el desarrollo de las capacidades y las potencialidades de las personas, los problemas y los derechos dan lugar a la búsqueda de los recursos (económicos) no necesarios para satisfacerlas. En otras palabras, los derechos van acompañados de obligaciones

h- La toma de conciencia de las demandas da lugar a la elaboración de un conjunto de reivindicaciones concretas, que traducen como derechos en el contexto de las situaciones reales. Se formulan “pliegos de peticiones” y “plataformas de lucha”. La búsqueda de recursos entre tanto, da lugar a la formulación de proyectos (alternativas de solución) que anticipan las acciones necesarias para enfrentar las necesidades. Los proyectos suelen ser presentados ante instancias de las que se espera aportes de los recursos que faltan

i- Al contrario de las acciones de tipo reivindicativas frente a una contraparte de la que se espera la solución de los problemas, un criterio es tender a un accionar orientado a la solución de los problemas en un esfuerzo de conjunto de todos los actores involucrados directa e indirectamente en el conflicto ambiental

j- El tipo de organización que visualiza la propuesta metodológica: un espacio de concertación, no es una organización de masas multitudinaria y en cierto modo anónima. Al contrario, es una asociación de sujetos, de pequeños grupos donde es importante que los integrantes se conozcan personalmente. Es importante en este sentido atender los siguientes aspectos:

- Una seriedad en la identificación de los actores involucrados.

El respeto irrestricto de los valores, criterios e ideologías de cada uno de los actores.

una rigurosidad en el manejo de la información.

un trabajo serio en la identificación de vacíos de información y una responsabilidad técnica en el manejo de dicha información

Llegar a establecer un compromiso serio por parte de los actores en el sentido de aportar en alternativas de solución y no en un listado de demandas

La seriedad en la manifestación de posibles apartes individuales de cada actor, para la materialización de soluciones.

k- Lejos de desarrollar actividades relativas a grandes movilizaciones, acciones esporádicas y/o en momentos decisivas, se debe propender a contribuir en la consecución de acciones pequeñas y continuadas, que van constituyendo en conjunto un proceso vital con sentido de conjunto.

l- Los valores fundamentales para tender a generar procedimientos de gestión ambientalmente sustentables son:

- La cooperación y la ayuda mutua entre actores respetando y tomando en cuenta la diversidad de criterios (no es lograr la unidad de criterios entre los actores).

- La eficiencia en la materialización de los objetivos como de la acción generar transacciones entre los actores (no se trata de "disciplinar" los actores).

- La laboriosidad y eficacia de la Propuesta al llegar a congregarse a los actores frente a un objetivo común: generar concertaciones (muy por el contrario a generar la combatividad entre los actores catalogándolos de buenos y malos).

m- El tipo de conducción que se propugna es: participativa, descentralizada vs técnica.

n- La transformación esperada no es una acción sobre el sistema, a nivel macrosocial. No se constituye en un modo de presión y lucha por la conquista del poder, para iniciar desde el control de los grandes poderes la transformación hacia abajo, de las realidades particulares. La propuesta debe centrarse en actuar sobre las realidades sobre las que se tiene influencia actual. Ser alternativo en lo chico, y avanzar hacia la transformación de lo grande. En términos de expansión de lo micro-alternativo en lo macro- establecido.

ñ- No se tiene como objetivo la formación de movimientos sociales. Si se tiene como objetivo, generar un modo de coordinación entre los distintos actores y organizaciones involucradas, públicas y privadas, de manera a generar coordinación horizontal, articulando las instancias superiores por vínculos de información.

Los principios anteriormente descritos se constituyen en los criterios básicos y esenciales para promover la participación en la gestión ambiental a partir del gobierno.⁴⁹

Para mejor aclararlos, se señalan los Pasos Para Concretar Posibles Transacciones en Temáticas Ambientales propuestos por Stanley West y publicados por Axel Dourojeanni.⁵⁰

Paso 1: Identificar a los actores que participan en el desarrollo, uso y manejo de los recursos naturales y el entorno, a cuyas acciones alteren el medio ambiente.

Paso 2: Asegurarse de que estén debidamente representados los intereses de aquellos actores o grupos de actores que tienen interdependencia

⁴⁹ Los criterios básicos del 5 al 15 específicamente, están basados en una categorización de acciones establecidas por Luis Razeto M.; en *Economía de Solidaridad y Organización Popular en La Fuerza del Arco Iris: Movimientos Sociales, Derechos Humanos y Nuevos Paradigmas Culturales*; G. Aceituno, J. Anión y otros, Editores J. Osorio y L. Weinstein; Santiago, Chile, 1988.

⁵⁰ Dourojeanni, Axel, - Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable (aplicados a municipios, microrregiones y cuencas), CEPAL, LC/R.1002/Rev.I; Santiago, Chile, Septiembre de 1991; pp. 51.

ambiental entre sí.

Paso 3: Confrontar las discrepancias y concordancias entre los actores con el fin de identificar las posibles áreas de acuerdo.

Paso 4: Generar alternativas u opciones técnico-operativas que valoricen y evalúen las posibles áreas de acuerdo entre los actores presentes.

Paso 5: Delimitar el área de influencia geográfica o física e institucional o administrativa de las alternativas o áreas de acuerdo para precisar que actores están involucrados en las alternativas de acuerdo.

Paso 6: Predecir el efecto en el tiempo de la adopción de las alternativas propuestas para determinar el grado de compromiso de los actores.

Paso 7: Evaluar las alternativas propuestas, en lo posible, en términos cuantitativos, determinando los costos y beneficios directos e indirectos de cada una de ellas. Asignar tentativamente a los actores los beneficios y costos identificados.

Paso 8: Identificar posibles acciones compensatorias del Estado o de organismos colectivos para superar las discrepancias que puedan existir y asistir en la asignación de costos a los actores cuando sus acuerdos beneficien a la sociedad.

Paso 9: Ejecutar las transacciones con un claro conocimiento por parte de los actores que firmen el acuerdo de los compromisos que adquieren, así como de los compromisos compensatorios si los hubiere.

Paso 10: Hacer que los diferentes actores respeten los compromisos adquiridos mediante acciones legales, supervisiones y asistencias técnicas, de ser necesario mantener un sistema de vigilancia.⁵¹

Modelo de Análisis del Sistema de Gestión Ambiental a Nivel Municipal

A continuación se procederá a indicar los pasos a seguir, para el análisis de la situación existente en el ámbito municipal, para el desafío de la imagen-objetivo, y una proposición de procedimientos para pasar de la situación actual a una proyectada.

Los procedimientos anteriormente señalados se desarrollarán a partir de la aplicación de la cartilla secuencial del Proceso de Materialización de

⁵¹ Basado en: Stanley A. West. "Planificación, análisis ambiental y gestión del conflicto", publicado en "Las represas y sus efectos sobre la salud".

Acciones propuesto por Dourojeanni. Los dos procesos restantes, el de Integración y de Articulación se tocarán en forma paralela pero no preferencial de manera a alcanzar el objetivo de Incorporación de la Dimensión Ambiental a nivel municipal.

La importancia del Modelo de Análisis de- Sistema de Gestión Ambiental a Nivel Municipal se puede comprender teniendo en mente los siguientes principios⁵²:

a.- En todo análisis de gestión ambiental se debe partir por entender las motivaciones humanas que impulsan sus acciones. Los problemas ambientales, que se manifiestan en aspectos físicos, reflejan tales motivaciones y acciones.

b.- Muchas de las acciones positivas se pueden iniciar sin necesariamente tener un consenso científico sobre el origen de los problemas ambientales. El control de la contaminación, la correcta ubicación de poblados y muchas actividades importantes pueden iniciarse sin disponer de largas investigaciones.

c.- Se debe utilizar los estudios técnicos y científicos para comprender lo que sucede, pero se deben utilizar mecanismos de gestión política, social y económica para solucionarlos, principalmente mediante el fomento de transacciones entre los actores.

d.- No se debe confiar en todas las expectativas que se basan en una supuesta sustentabilidad del medio ambiente sin especificar claramente como se va a lograr tal sustentabilidad. No hay milagros tecnológicos, solo acciones concretas.

e. - Asumiendo y enfrentando las incertidumbres. Las acciones solo son viables si se acepta que no todo es cierto. La incertidumbre se enfrenta asumiendo diversas hipótesis, estrategias de acción y haciendo seguimientos de lo que se ejecuta, así como favoreciendo la ejecución de acciones que puedan ser reversibles.

f.- Teniendo confianza en la capacidad del municipio y la población para realizar una gran cantidad de acciones básicas que dan resultados inmediatos. Una enorme cantidad de acciones por realizar en bien de una comunidad no requieren de una gran sofisticación para producir impactos poderosos. Inicie sus acciones en aquellas actividades que den estos resultados.

⁵² Basado en: "Uncertainty, Resource Exploitation and Conservation: Lessons from History" de D.Ludwig, R.Hilborn y C. Walters. publicado en Science, Abril 1993, Vol. 20, Estados Unidos.

En el mismo sentido, se debe retomar algunas ideas pertinentes, expuestas anteriormente en este documento:

g.- El indicador de logro de la gestión ambiental está dado por las acciones concretas que se pueden ejecutar en el territorio: acciones preventivas, recuperativas y resolutivas.

h.- Las adecuaciones al interior del ente municipal son en función de los objetivos de manejo ambiental.

i.- La complejidad del tema ambiental exige asumir que se esté ante un proceso.

Debemos estar conscientes de que aún se tienen grandes carencias en materia de conocimiento ambiental; tanto por parte de los técnicos como también en el conocimiento de las personas el cual definimos como "no-codificado".

La "percepción", o pensamiento no codificado en primer lugar de la problemática ambiental, su conocimiento posterior y el propender a una gestión ambiental; es un proceso caracterizado por la gradualidad.

Está claro que el tema de la calidad ambiental está ampliamente incorporado a la opinión pública, entretanto el camino a un real desarrollo con sustentabilidad ambiental es largo. Implica un conocimiento acabado y científico de al menos los siguientes aspectos: las causas y efectos de los problemas ambientales; una legislación que vele las definiciones básicas de la calidad ambiental, las atribuciones específicas y su fiscalización; la divulgación de la información ambiental a todos los actores sociales para su participación en la prevención y solución de los problemas; educar y concientizar a la población de que el medio ambiente, natural y antropógeno es patrimonio de la humanidad presente y futura y por lo tanto es tarea de todos su cuidado; y por último, asumir que los costos de reparación y prevención del deterioro ambiental es, además del Estado, responsabilidad de toda la sociedad.

Se debe estar concientes de que aún se tiene grandes carencias en materia de conocimiento ambiental. Se están ante un proceso de construcción de normas y estándares de calidad ambiental, de identificación de indicadores para efectuar evaluaciones de impacto ambiental, desarrollando la capacidad científica y tecnológica de manera a conocer mejor los impactos del desarrollo de la sociedad.

j.- Se está también ante procesos de organización del accionar público descentralización del Estado y de generación e identificación de los