

ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN GOBIERNOS LOCALES DE PERÚ

Orlando Coronado Fernández

Antonio Caballer Miedes

- Introducción

Es necesario plantear Sistemas de Gestión Ambiental para lograr ciudades sostenibles e implementar respuestas a los problemas de pobreza en el entorno urbano. Es relevante para la Cooperación al Desarrollo aportar elementos para mejorar la gestión ambiental.

Se pretende avanzar en la construcción conceptual y metodológica que contribuya al estudio de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo en el sistema urbano. Motivar el desarrollo de futuras investigaciones, generar un campo de acción para la universidad como ente generador de conocimiento en este campo. *Esperamos que lo aprendido en esta investigación sea de utilidad para otros gobiernos locales que desean diseñar e implementar sus instrumentos de Gestión Ambiental Local.*

- Objetivos: Generales y específicos

El desafío que se enfrenta con la investigación es: seleccionar criterios, estrategias e indicadores para evidenciar la eficiencia y eficacia de los instrumentos de gestión ambiental urbana con objetivos de desarrollo sostenible.

Objetivo General:

Explorar en los instrumentos de Gestión Ambiental Urbana de los gobiernos locales en el Perú y aportar al conocimiento de los factores que son de mayor relevancia para explicar o predecir el éxito o fracaso de los mismos.

Objetivos específico 1:

Describir las variables más importantes en el proceso de desarrollo de los instrumentos de Gestión Ambiental Urbana (GAU).

Objetivos específico 2:

Determinar cuáles son los elementos en los instrumentos de GAU que son facilitadores para su eficaz aplicación.

Objetivos específico 3:

Determinar cuáles son los elementos en los instrumentos de GAU que son limitantes para su eficaz aplicación.

- **Mapa o diagrama causal:** resumen central de la explicación o reflexión que sustenta el trabajo



Figura 1: Marco Conceptual de la tesis

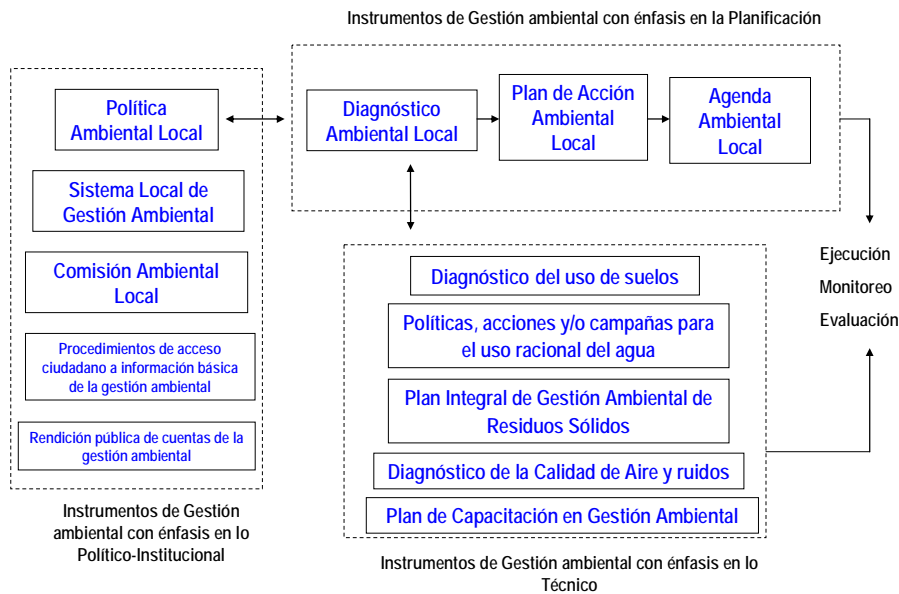


Figura 2: Instrumentos del Sistema Local de Gestión Ambiental

- **Exposición del contenido básico: Los Instrumentos de Gestión Ambiental Local**

1.-POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL

La Política Ambiental Local (PAL) es el conjunto de orientaciones o

lineamientos generales para la gestión ambiental local, en armonía con la política ambiental regional y nacional.

2.-DIAGNÓSTICO AMBIENTAL LOCAL

El Diagnóstico Ambiental Local (DAL), es una herramienta clave para la planificación de la gestión ambiental, en la medida que permite reconocer cuáles son los principales problemas y también las principales potencialidades que afectan negativa y positivamente el entorno ambiental y natural de la localidad. El DAL es el punto de partida para desarrollar el Plan de Acción Ambiental y la Agenda Ambiental locales.

3.-PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL LOCAL

El Plan de Acción Ambiental Local (PAAL), es el instrumento de planificación ambiental a mediano y largo plazo (entre 10 a 15 años). Se realiza para planificar u organizar la forma como la Municipalidad y la comunidad van a trabajar para solucionar sus principales problemas y desarrollar sus potencialidades en todos los campos de la gestión ambiental.

4.-AGENDA AMBIENTAL LOCAL

La Agenda Ambiental Local (AAL), es una herramienta de planificación de corto plazo, máximo dos años, que se deriva del Plan de Acción Ambiental Local y materializa su forma de ejecución en el corto plazo. Por ello, dependiendo del término de vigencia del PAAL, éste puede ser implementado mediante sucesivas AAL.

5.-COMISIÓN AMBIENTAL LOCAL - u otra instancia de coordinación para la gestión ambiental local.

La Comisión Ambiental Local, es la instancia encargada de la coordinación y la concertación de la política ambiental local, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los actores locales. Está compuesta por aquellos actores del nivel local tanto del sector público, como del sector privado y la sociedad civil. Son creadas y/o reconocidas formalmente por la Municipalidad de su jurisdicción y articulan las Políticas Ambientales Locales con las Comisiones Ambientales Regionales¹ y el Consejo Nacional del Ambiente de Perú².

¹ La Comisión Ambiental Regional (CAR) es la instancia de carácter multisectorial, encargada de la coordinación y concertación de la política y la gestión ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado. Brinda apoyo al Gobierno Regional respectivo.

² El Consejo Nacional del Ambiente de Perú, es la Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de la Política Nacional Ambiental. Se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Dirige, coordina, propone y evalúa la Política Nacional Ambiental, y el Plan y Agenda Ambiental Nacional en cumplimiento de lo

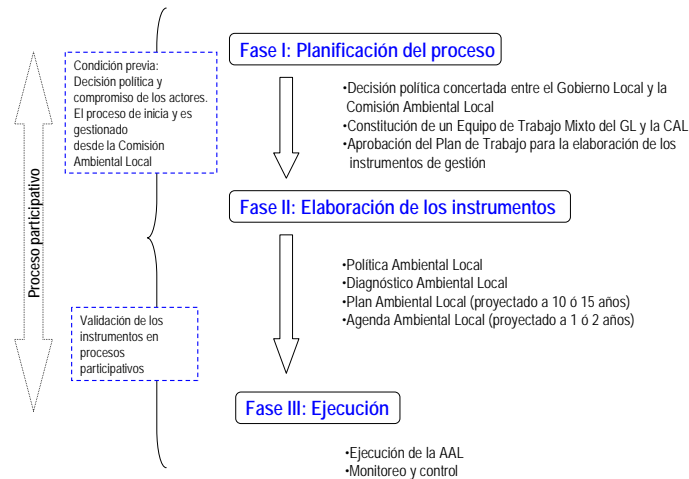


Figura 3: Proceso de realización de Política, Diagnóstico, Plan y Agenda Ambientales locales

6.-SISTEMA LOCAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

El SLGA constituye un conjunto de componentes humanos, administrativos y normativos que llevan a cabo la formulación de la política ambiental, así como la planificación, instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección, conservación del ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales. Este se lleva a cabo, a través de un proceso participativo en coordinación con las instancias nacionales, regionales y con la sociedad civil local organizada.

El SLGA puede considerarse como la agrupación de todos los instrumentos que estudiaremos y como un instrumento en si mismo. Un SLGA completo debe considerar indicadores para la Gestión Ambiental.

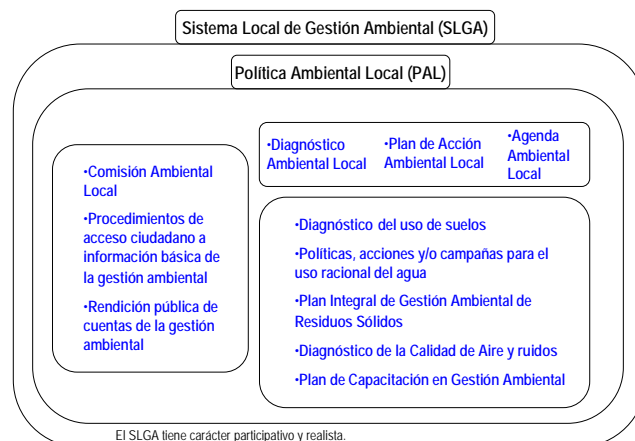


Figura 4: Sistema Local de Gestión Ambiental

dispuesto en la Constitución Política del Perú, las que son de cumplimiento obligatorio por las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales que ejercen competencias ambientales. En mayo del presente año se creó el Ministerio del Medio Ambiente de Perú.

7. -POLÍTICAS, ACCIONES Y/O CAMPAÑAS PARA EL USO RACIONAL DEL AGUA

Se entienden como los instrumentos desarrollados por el gobierno local para la gestión del agua: el uso racional, el cuidado y conservación de las fuentes de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

8.- PLAN INTEGRAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

El inadecuado manejo de los residuos sólidos es uno de los mayores problemas de la contaminación del Perú y del ámbito municipal.

Las municipalidades provinciales están obligadas legalmente a elaborar un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos-PIGARS³. El PIGARS es un instrumento de gestión que se obtiene luego de un proceso de planificación estratégica y participativa, que permitirá mejorar las condiciones de salud y ambiente en una ciudad. Para lo cual se elaboran diagnósticos, se establecen objetivos y metas de largo plazo (de 10 a 15 años), y desarrollan planes de acción de corto plazo (hasta 2 años) y mediano plazo (de 3 hasta 5 años), con la finalidad de establecer un sistema sostenible de gestión de residuos sólidos.

9.-DIAGNÓSTICO DEL USO DE SUELOS

El Diagnóstico del uso de suelos, es un documento para identificar cuáles son los principales usos, limitaciones y potencialidades que presenta el territorio de la municipalidad, a fin de proyectar un desarrollo ordenado del mismo. Es aconsejable la elaboración de un mapa que permita identificar las áreas verdes, zonas residenciales, industriales, comerciales y posibles áreas de expansión urbana e industrial; zonas dedicadas a la agricultura, ganadería, bosques, ríos, lagos, carreteras, trochas, actividades extractivas, turismo, etc. Como en los demás instrumentos la participación de los diversos actores de la sociedad es muy importante para la elaboración del instrumento.

10.-PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL.

Es el instrumento diseñado para la sensibilización, desarrollo de capacidades, educación e investigación para la gestión ambiental de los funcionarios municipales. Es un documento aprobado oficialmente por la municipalidad mediante una resolución, que establece un programa de capacitación que contiene un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación, del cual se desprenden los objetivos, prioridades, público objetivo, temas y cronograma de implementación. Es importante identificar los recursos financieros para llevar a

³ De acuerdo a Ley 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento.

cabo dicho plan.

11.-PROCEDIMIENTOS DE ACCESO CIUDADANO A INFORMACIÓN BÁSICA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Las municipalidades deben institucionalizar sus Sistemas de Gestión Ambiental, para la cual es necesaria la transparencia del mismo, mediante mecanismos de acceso a información ambiental para los ciudadanos.

12.-RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Son los mecanismos diseñados por el gobierno local para la información, comunicación y transparencia de la gestión ambiental. También se incluyen los mecanismos para la rendición pública de cuentas (gasto) de la gestión ambiental.

Es el mismo sentido que el instrumento anterior la municipalidad debe crear mecanismos para rendir en forma pública cuentas sobre la gestión ambiental. Llámese registros o audiencias públicas u otros métodos para informar sobre la gestión ambiental.

13.- DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DE AIRE Y RUIDOS

La problemática de la calidad del aire exige la elaboración de Planes de Prevención y Descontaminación del aire en trece zonas de atención prioritaria dispuestas en el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental de Aire, en las siguiente ciudades de: Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Lima-Callao, Cusco, Huancayo, Ilo, Iquitos, Piura, La Oroya, Pisco, Trujillo, Cerro de Pasco. Para el resto de municipalidades no es obligatorio contar con un Diagnóstico y un Plan a Limpiar el Aire, salvo que dicho problema haya sido identificado en el Diagnóstico Ambiental Local como un problema prioritario.

Igualmente el DAL indicará la importancia que tiene la problemática de ruido y su prioridad de atención, partiendo de un diagnóstico que identifique cuando menos: fuentes contaminantes, zonas más afectadas y posibles impactos sobre la población.

- Resultados: El Resultado es un formulario preliminar para la evaluación de los instrumentos del SGAL

INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
Política Ambiental Local aprobada	Ordenanza Municipal	1. Lineamientos	Va en concordancia con las normas legales y/o competencias y funciones municipales.
			Contiene objetivos (principios o propósitos)

			de su desempeño ambiental.
		2. Participación en elaboración	Acreditación de participación
		3. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal de la PAL
		4. Publicación	Publicación en un diario.
		5. Presentación Pública	Acredita presentación pública
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
Diagnóstico Ambiental Local	Documento de Diagnóstico	1. Lineamientos	Contiene problemáticas y potencialidades de la circunscripción territorial
		2. Participación en la elaboración	Acreditación de participación
Plan de Acción Ambiental Local	Ordenanza Municipal que aprueba PAAL	1. Lineamientos	Coherencia con el Diagnóstico Ambiental Local
			Contiene Objetivos
			Contiene Líneas de Acción
			Contiene resultados verificables
		2. Participación en la elaboración	Acreditación de participación
		3. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal del PAAL
4. Publicación	Publicación en diario		
5. Presentación Pública	Acredita presentación pública		
Agenda Ambiental Local	Ordenanza Municipal que aprueba AAL	1. Lineamientos	Coherencia con el Plan de Acción Ambiental Local
			Actividades y/o resultados verificables
			Contiene cronograma tentativo
		2. Participación en elaboración	Acreditación de participación
3. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal de la PAL		

		4. Publicación	Publicación
		5. Presentación Pública	Acredita presentación pública
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
Comisión Ambiental Local/ Instancia de coordinación de gestión ambiental local	Ordenanza de Creación	1. Lineamientos	Tiene entre sus funciones coordinar y concertar la gestión ambiental
			Cuenta con representación multisectorial
			Cuenta con representantes de la sociedad civil
		2. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal
		3. Publicación	Publicación
		4. Instalación	Designación de representantes
Inicio de sesiones			
Sistema Local de Gestión Ambiental aprobado	Documento de Sistema Local de Gestión Ambiental	1. Lineamientos	Contiene Políticas y Principios de gestión ambiental
			Establece articulación de los niveles de gestión ambiental bajo los criterios de participación ciudadana y concertación pública - privada
			Presenta indicadores básicos de la gestión ambiental
		2. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal
		3. Participación en elaboración	Acreditación de participación
4. Publicación	Publicación		
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
Diagnóstico de Usos de Suelo o estudios equivalentes	Documento de Diagnóstico de uso de suelos o documento equivalente	1. Lineamientos	Contiene el uso actual del suelo
			Formaliza responsable y/o instancia de trabajo
		2. Participación en elaboración	Acreditación de participación
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
	Documento de	1. Lineamientos	Contiene principios/ objetivos

Políticas o Acciones o Campañas para uso racional del agua	Política		Promueve el uso racional del agua	
		2. Participación en elaboración	Acreditación de participación	
		3. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal	
	Acciones producidas	1. Acciones	Contiene lista de acciones	Presenta documentación sobre acciones realizadas
			Campañas producidas	1. Campañas
	INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN		
Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos	PLAN MUNICIPAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	1. Plan Municipal de Residuos Sólidos	Contiene diagnóstico de Residuos Sólidos Contiene objetivos ni acciones de corto y/o mediano plazo para optimizar manejo de residuos	
		2. Participación en elaboración	Acreditación de participación	
		3. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal	
		4. Publicación	Publicación	
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES	
Plan de Capacitación en Gestión Ambiental	Documento del Plan de Sensibilización y Capacitación de Funcionarios Municipales para la Gestión Ambiental	1. Lineamientos	Programa de capacitación	
			Necesidades de capacitación	
			Propuesta de capacitación con objetivos y prioridades	
2. Formalización	Acredita la formalización mediante un instrumento legal			
3. Publicación	Publicación			
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES	
Acceso ciudadano a la información básica de la gestión ambiental	Documentos que contienen la información básica de la gestión ambiental	1. Lineamientos	Documentos básicos de la gestión ambiental: documentos radiales, visuales, fotográficos, audiovisuales, etc.	
	Mecanismos de acceso a la información	1. Mecanismos existentes	Acredita mecanismos existentes para acceder a la información de la gestión ambiental: Boletines, periódicos Publicaciones, Pagina Web	
Rendición pública de cuentas de la gestión	Documento de rendición pública de cuentas	1. Lineamientos	Existe un mecanismo específico o general de rendición de cuentas de	

ambiental			la gestión local y en ese marco de la gestión ambiental.
INSTRUMENTO DEL SGAL	MEDIO DE VERIFICACIÓN	CRITERIOS	DETALLES EVALUABLES
Diagnóstico de la problemática de la calidad de aire	Documento de diagnóstico de la calidad de aire producido	1. Lineamientos sólo para las 13 Municipalidades provinciales del plan gesta	Plan de Gestión del Aire
		1. Lineamientos para municipalidades que han priorizado el problema de contaminación de aire en su DAL	Diagnóstico de la problemática de aire
Diagnóstico de la problemática de ruidos	Documento de diagnóstico de la problemática de ruidos producido	1. Lineamientos	Habiéndose priorizado en el diagnóstico ambiental local el problema de ruido

- Conclusiones

El presente trabajo aún está en proceso de desarrollo, sin embargo podemos plantear una primera conclusión general sobre el Sistema de Gestión Ambiental Local. Conclusiones más específicas se podrán realizar al culminar nuestra investigación.

El Sistema Local de Gestión Ambiental es importante para los gobiernos locales sobre todo porque les proporcionará la organización necesaria para llevar a cabo eficientemente la gestión ambiental local teniendo en cuenta las prioridades y problemática ambiental existente para cada ámbito local. Un SLGA hará que la municipalidad lidere e impulse la gestión ambiental en su localidad y reduzca los riesgos ambientales que se pueden generar en esta, respondiendo en forma coordinada, a través de los diferentes instrumentos de gestión ambiental, a los distintos problemas ambientales locales, en coordinación con la normatividad regional, sectorial y nacional.

El SLGA también es importante para que la municipalidad tenga ventajas de elegibilidad para proyectos con cooperación internacional a nivel local al garantizar la participación, coordinación y la transparencia de la gestión ambiental en su ámbito local.

Referencias Bibliográficas

- Bobadilla P**, 2004. La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. Lima agosto.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 1997. Implementando la Agenda Urbano Ambiental. Volumen 1 del Documento de Consulta para la Planificación y Gestión Ambiental (PGA). Kenia. 106pp.
- Sagasti, F** et al. 1999. Democracia y buen gobierno. Lima. Agenda Perú-Editorial Apoyo.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992. Agenda 21, de Río de Janeiro.
- Consejo Nacional de Ambiente. Perú. 2004**. Guía Sistema Local de Gestión Ambiental -SLGA. Serie de normas ambientales. Junio. Lima. 28 pp.
- Consejo Nacional de Ambiente. Perú. 2003**. Guía para el Sistema Regional de Gestión Ambiental. Serie Normas Ambientales. Noviembre. Lima. 35 pp.
- <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsaap/e/modelos/GAU/modelgestion.htm>
http://www.conam.gob.pe/Modulos/home/GEO_Lima_Callao.asp
<http://www.munlima.gob.pe>
http://www.cmq.edu.mx/reddecidades_rmcs/documentos/Ligia%20Gonzalez.ppt
- SEMINARIO-TALLER INTERNACIONAL SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA SUSTENTABLE México, D.F., 19 y 20 de Octubre del 2000
<http://www.regionlima.gob.pe>
- Hunt, D** y Johnson, C. 1999. Ingeniería de diseño medioambiental. Sistemas de Gestión Ambiental. Principios y práctica. McGraw-Hill. Colombia.
- INDECOPI**. 1998. Norma técnica peruana. ISO 14001. Lima, Perú
- INDECOPI**. 1998. Norma técnica peruana. ISO 14004. Lima, Perú
- Informe Brundtland**, informe generado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987. 67 PP
- Kliksberg, B**, Una economía con rostro humano para la Argentina y para América Latina. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo-www.iadb.org/etica
- Pintér L, Zahedi K y Cressman D, R**. 2000. Capacitación para la Preparación de Evaluaciones e Informes Ambientales Integrados Manual de entrenamiento, Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IIDS). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ecologicals International Ltd. Segunda edición. Canadá. 156pp
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** y Comunidad Andina. 2003. GEO Andino. Perspectivas del medio ambiente. Lima 190 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**. 2003. GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente. Costa Rica, octubre. 281 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Consorcio Parceria 21**. 2002, Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades. Manual de aplicación. D.F. México. 165pp.
- Rayén Quiroga M**. 2001. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. CEPAL. Santiago de Chile, septiembre. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. 116 pp
- Rodríguez A y Oviedo E**. 2002. Gestión Urbana y Gobierno de áreas metropolitanas. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, mayo. 44pp
- Sampieri H, R** y col. 1997. Metodología de la investigación. McGraw-Hill. México.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)**, 2004. Seminario Nacional. Experiencia peruana en la planificación y gestión urbano-ambiental. Lima, octubre.
- Diputación de Barcelona**. Los procesos de Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona. Área de Medio ambiente. <http://ecal.coria.org/recursos/..%5Carchivos%5Cagenadas%2021%20de%20los%20municipios%20de%20barcelona.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Environmental Management of Small and Medium Sized Cities in Latin America and The Caribbean.
(<http://www.iadb.org/sds/doc/ENVJdeVriesE.pdf>).
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)**. 2002. Herramientas para la Gestión Urbana Participativa. Santiago de Chile.

