

AMBIENTE, GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN LOCAL



Lorena G Coria

La gestión ambiental es un conjunto de actividades vinculadas al tratamiento de los componentes ambientales e implica la presencia de un grupo de factores que se encuentran presentes en la gestión local.

Podemos entender a la gestión ambiental como el “conjunto de decisiones y actividades dirigidas al logro del desarrollo sustentable, a través de un tratamiento ordenado y sistemático del ambiente y del uso racional de los recursos naturales y comunitarios.”¹

Por su injerencia amplia, la gestión ambiental puede ser abordada bajo diversas perspectivas y con diferentes escalas. Por ejemplo, se puede centrar en el ámbito rural o urbano, en una política específica (ej. contaminación del aire de un centro urbano, etc.), en una amenaza ambiental global (ej. impacto de emisiones sobre el calentamiento de la tierra, etc.), en el impacto ambiental de una actividad económica específica (ej. minería, energía, agricultura, etc.), o en la conservación y uso sostenible de un recurso estratégico (ej. bosques, aguas, etc.). La gestión ambiental, por lo tanto, puede ser abordada a distintos niveles de gobierno (federal o central, provincial o estatal, municipal, etc.), o de grupos del sector privado en su concepción amplia, o en diversos ámbitos territoriales (global, regional, subregional, nivel metropolitano, ciudades, barrios, poblados, cuencas hidrográficas, etc.).²

La diversidad de las perspectivas en materia de gestión ambiental se encuentra asociada a la diversidad que implica el mismo concepto de ambiente³, los componentes que el

¹ TRELLEZ SOLIS, Eloisa (s/f) La formación ambiental comunitaria: una propuesta participativa en: Biblioteca de Educación Ambiental SAyDS. Disponible en internet: <http://www.ambiente.gov.ar/infotecaca/descargas/trellez04.pdf>. Consulta realizada 26 de Agosto de 2010.

² RODRIGUEZ BECERRA, Manuel y Guillermo Espinoza (2002) Capítulo 2: La gestión ambiental: factores críticos en: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencia y principales practicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

³ En este caso, entenderemos al Ambiente como “un conjunto dinámico de relaciones entre elementos sociales y naturales, que interactúan de manera permanente y producen cambios en las condiciones previas existentes en un lugar y en un momento

sistema ambiental engloba y las diferentes escalas de trabajo que reconocemos para su abordaje.

1. La Participación y el Ambiente

Participar es la acción y voluntad de intervenir en un colectivo con el que se tiene un sentimiento de pertenencia. La participación es siempre dinámica y debe cumplir con las premisas de recibir información, para poder opinar y colaborar con una determinada actuación. La participación puede ser individual o colectiva y es un proceso, no simplemente una reunión de información.⁴

Tal como señala la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) *“La participación pública es, en la sociedad actual, una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable. Esta nueva forma de vivir la democracia atribuye poderes a los actores sociales y refuerza la presencia de intereses escasamente representados en los procesos de toma de decisiones políticas y su aplicación. Así, la participación pública aumenta las posibilidades de integrar el desarrollo con la preservación del ambiente, lo que en última instancia contribuye a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.”*⁵

La participación en materia ambiental consiste en la incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas que afectan al ambiente, lo cual es inherente al ejercicio del poder estatal. De esta manera, existen mecanismos que permiten integrar los conocimientos y criterios de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas determinantes de la situación del entorno.⁶

La idea de vincular la participación pública en los procesos de desarrollo sostenible plantea numerosos interrogantes. Por ejemplo, cómo articular y estimular una participación duradera, inclusiva y de fácil acceso; qué fórmulas participativas, de entre las muchas existentes, resultan más adecuadas en cada momento y lugar; cómo puede la participación ciudadana mejorar la calidad de las intervenciones públicas y qué papel deben asumir las administraciones públicas en los procesos participativos.⁷

En el tema ambiental es un proceso complejo básicamente porque:

- Hay actores sociales muy diversos (ONGs, Juntas de vecinos, trabajadores, universidades, asociaciones, colegios profesionales, etc)
- Debe ser intersectorial (sector público, sector privado y sociedad civil)
- Debe ser interdisciplinario (profesores, abogados, científicos, técnicos, ingenieros, paisajistas, historiadores, etc)⁸

determinados.” En: TRÉLLEZ SOLÍS, Eloísa (2004) Manual guía para comunidades educación ambiental y conservación de la biodiversidad en el desarrollo comunitario. Consultora Internacional. Manual elaborado en el marco del Proyecto CHI/01/G36 “Conservación de la Biodiversidad y Manejo Sustentable del Salar del Huasco”.

⁴ LORA, Ana Mari; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo(2008) Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colección Útiles para Conocer y Actuar. N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y universidad del rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008. Disponible en Internet: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/capitulo2.pdf>. Consulta realizada el 28 de Agosto de 2012.

⁵ FARN (2006) El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. FunDeSER. ISBN 987-20681-9-4. Buenos Aires, Argentina.

⁶ LORA, Ana Mari; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo(2008) Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colección Útiles para Conocer y Actuar. N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y universidad del rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008. Disponible en Internet: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/capitulo2.pdf>. Consulta realizada el 28 de Agosto de 2012.

⁷ CONSEJERIA DE MEDIOAMBIENTE. JUNTA DE ANDALUCIA. CIUDAD 21. Guía básica municipal de herramientas de Participación Ciudadana y Planes de Acción Local. España.

⁸ CED (2001) Manual del monitor ambiental. Recomendaciones para una Gestión Ambiental Participativa a Nivel Local. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.



Nuevamente la diversidad del tema ambiental se hace presente, en este caso en el abanico amplio de actores que inciden en la toma de decisiones que afectan la calidad ambiental a la vez que se ven afectados por ésta.

Ahora, ¿Qué ventajas implica tomar decisiones participativamente?. Podríamos resumirlas en las siguientes:

- Fortalece a la comunidad, ya que se ejerce la democracia como la mejor practica social para alcanzar el bien común
- Responsabiliza a todos los actores sobre sus obligaciones y derechos en torno a los problemas ambientales locales
- Otorga transparencia y credibilidad al proceso de toma de decisiones
- Posibilita la protección efectiva del medio ambiente porque los acuerdos se validan y respetan
- Existe mayor compromiso a cumplir los acuerdos generados en el proceso de toma de decisiones
- Previene conflictos ambientales y permite abordar de mejor manera los inevitables
- Los involucrados pueden conocerse y generar confianzas, lo que facilita la organización para opinar informada y responsablemente sobre los problemas ambientales que les afectan.⁹

2. Modelos y herramientas de participación vinculados al tema ambiental

El Código de Buenas Prácticas Ambientales¹⁰ de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se propone como una guía de referencia para el orden local en materia ambiental.

A los fines de incorporar las instancias de participación ciudadana en el orden municipal, se pueden identificar distintos modelos asociados a los instrumentos, sistemas y modalidades de participación.

A continuación revisaremos muy brevemente los modelos e instrumentos que propone el Código de Buenas Practicas en el marco de los procesos de Agenda 21. La información ha sido obtenida del apartado del “El Plan de Participación” que forma parte del Código mencionado y que nos ha resultado de valor como caso testigo.

Observando el caso español, se reconocen tres categorías de municipios conforme la participación ciudadana en el orden local. Así encontramos aquellos municipios que no cuentan con modelo de participación definido, aquellos que poseen un modelo participativo de soporte y finalmente aquellos que poseen un modelo Participativo de Decisión.

Las diferencias entre los modelos pueden observarse en el siguiente cuadro.

Modelos de participación ciudadana en el orden municipal

⁹ CED (2001) Manual del monitor ambiental. Recomendaciones para una Gestión Ambiental Participativa a Nivel Local. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Chile. Pág. 26 a 37

¹⁰ El Código busca la normalización de la gestión ambiental de los municipios españoles a la vez que se constituye como una herramienta de gestión práctica que recoge un conjunto de buenas prácticas, iniciativas y experiencias para la gestión ambiental municipal.

Municipios sin modelo de participación definido	Municipios con un modelo Participativo de Soporte	Municipios con un modelo Participativo de Decisión
<p>No poseen ningún instrumento, sistema o norma jurídica de participación ciudadana.</p> <p>La Entidad Local no dispone de un sistema de participación y comunicación para toda la ciudadanía.</p> <p>Cuando es necesaria una opinión externa a la administración, esta consulta a los lobbies locales o grupos y colectivos sociales o económicos.</p> <p>Los ciudadanos se comunican con la administración por canales generalmente no reglados, situación que en ocasiones provoca desavenencias entre la ciudadanía y la Entidad.</p>	<p>Disponen de reglamentos y/o órganos de participación, información y consulta sobre la gestión local.</p> <p>Los ciudadanos son informados y consultados.</p> <p>El modelo persigue el soporte social a las políticas locales, definidas por la Entidad Local.</p> <p>Este modelo no es estrictamente participativo y a menudo acaba siendo únicamente un instrumento consultivo y de información.</p> <p>El Ayuntamiento presenta las decisiones tomadas a la ciudadanía a través de canales definidos y comprueba su grado de satisfacción respecto a estas.</p>	<p>Disponen de reglamentos y/u órganos de participación que posibilitan a los ciudadanos el seguimiento y control de la gestión local, así como también la implicación y colaboración en la definición de las políticas municipales.</p> <p>Las diferencias entre los tres modelos radican en la complejidad de la estructura de participación y en el grado de implicación de los ciudadanos en la gestión local.</p>

Fuente: Elaboración sobre FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

El Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP identifica tres tipos de instrumentos en materia de participación:

- Reglamentos de participación ciudadana
- Órganos de participación
- Modalidades complementarias de participación

Basados en una nueva concepción de la ciudadanía, los **Reglamentos de Participación Ciudadana** pretenden implicar a los ciudadanos en el buen funcionamiento del municipio, procurando fomentar la corresponsabilización en las decisiones que afectan a toda la comunidad, así como las actitudes de civismo y tolerancia.¹¹

Dentro del segundo grupo, denominado **Órganos de participación** se identifican al Consejo Municipal de Medio Ambiente¹², al Foro Ambiental (ICLEI)¹³ y el Modelo español de Foro

¹¹ FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹² La Ley de Bases del Régimen Local (7/85) y su Reglamento de Organización (Decreto 2568/86) regulan diversos aspectos sobre la participación ciudadana en la vida pública local y, de modo singular la participación en Consejos Sectoriales a través de asociaciones generales o sectoriales, teniendo en cuenta tanto su especialización como su representatividad en: FEMP (2004) Op. Cit.

¹³ ICLEI: Consejo Internacional de Gobiernos Locales

El **Consejo Municipal de Medio Ambiente**, se considera dentro del grupo de “Órganos Complementarios” incardinados en la organización local con funciones de consulta, información y propuesta, sin menoscabo de las facultades de decisión que corresponden exclusivamente a los órganos representativos de gobierno establecidos por la Ley.¹⁴

El **Foro Ambiental (ICLEI)** se trata de un escenario en el que se pueden expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, intercambiar y divulgar información, etc. El Foro de Medio Ambiente está pensado para que se pueda constituir como un organismo independiente, no obstante razones de operatividad administrativa han hecho ver que en algunas situaciones es conveniente que este órgano esté ligado a la autoridad local.¹⁵

Por su parte, el **Modelo español de Foro**, será concebido como un escenario en el que se pueden expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, intercambiar y divulgar información, etc. Es similar a la estructura del Foro del ICLEI, adaptada a la tradición municipal española. La principal diferencia entre ambos modelos reside en sus implicancias jurídicas y políticas.¹⁶ En el caso español se denominan también Asambleas municipales, Comisiones de Trabajo, Comisiones 21 y otras.

Por su parte, las denominadas “**Nuevas figuras de participación**” se asocian con el Observatorio y con el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El **Observatorio** se crea como una herramienta de trabajo dinámica, generadora de información continua sobre el municipio y una herramienta de visión y planificación urbana futura, estableciendo canales de recepción y tratamiento de la información que empresas, instituciones y administraciones generen sobre la ciudad, procesándola para que se pueda obtener (desde el Ayuntamiento y desde fuera) una información rápida y de manera centralizada.¹⁷

El **Consejo Asesor de Medio Ambiente**, se constituye como un foro consultivo en materia de medio ambiente, compuesto por personalidades de distintos sectores, con el objetivo de asesorar sobre todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible municipal.¹⁸

Por ultimo, las **Modalidades Complementarias de Participación**, según la FEMP pueden agruparse en tres tipos de corte temático, sectorial y general.¹⁹ Incluye este conjunto a los foros temáticos, Teleparticipación, Investigación-acción-participación y los Foros de innovación social. También forman parte de este grupo las denominadas Comisiones de trabajo, los Talleres a futuro, Oficina de Agenda 21 Local y los Agentes 21.

¹⁴ Desde comillas: FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹⁵ Desde primer coma en adelante: FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹⁶ FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹⁷ FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹⁸ FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.

¹⁹ Las primeras trabajan sobre una cuestión concreta, aunque se considera que la participación no estará limitada a actores o afectados por esta temática. Las modalidades consideradas sectoriales abordan temas de interés sectorial o bien en virtud de un tema concreto se ofrece una perspectiva sectorial. A diferencia del primero, las personas y entidades participantes provienen del sector en cuestión. Finalmente las generales son las adecuadas para incluir a todos los sectores del municipio ya que trabajan sobre cualesquier tema y la participación no está limitada a ningún sector particular.

A modo de cierre

Encauzarnos dentro de los procesos de desarrollo sustentable implica que coordinemos decisiones y actividades en distintos ámbitos, distintos actores y distintas escalas. Establecer un proceso ordenado y sistemático para la gestión de los componentes ambientales implica un desafío constante.

Esta serie de actividades se legitima y mejora en la medida que se reconocen y fomentan espacios de participación, que permiten el debate, a la vez que se constituyen como espacios para la manifestación de voluntades en miras a iniciar acciones en post de la mejora ambiental.

Los actores sociales asumen así, el compromiso de trabajar de manera comprometida y anclada en el sentido de pertenecía y de responsabilidad sobre sus condiciones ambientales.

La revisión breve de los instrumentos que ofrece el Código de Buenas Prácticas Ambientales de la Federación Española de Municipios y Provincias, permite la visualización de diversas alternativas susceptibles de desarrollar en el orden local, como ventanas de oportunidad para la participación ambiental.

Bibliografía

- CED (2001) Manual del monitor ambiental. Recomendaciones para una Gestión Ambiental Participativa a Nivel Local. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.
- CONSEJERIA DE MEDIOAMBIENTE. JUNTA DE ANDALUCIA. CIUDAD 21. Guía básica municipal de herramientas de Participación Ciudadana y Planes de Acción Local. España.
- CORIA, Lorena (2011) Material correspondiente al Curso “La Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable”. 1ra. Versión. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Modalidad Virtual.
- CORIA, Lorena (2010) La participación ciudadana en la planificación ambiental observando los modelos de Agendas 21 Locales. VII Congreso Internacional sobre Desarrollo Sostenible y Población del 4 al 23 de junio de 2010. Organizado por Grupo Eumed de la Universidad de Málaga.
- FARN (2006) El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. FunDeSER. ISBN 987-20681-9-4. Buenos Aires, Argentina.
- FEMP (2004) Código de Buenas Prácticas ambientales. Federación Española de Municipios y Provincias. Ingeniería del Conocimiento S.A. I.S.B.N.: 87432-99-9.
- LORA, Ana Mari; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo(2008) Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colección Útiles para Conocer y Actuar. N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y universidad del rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008. Disponible en Internet: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/capitulo2.pdf>. Consulta realizada el 28 de Agosto de 2012.
- RODRIGUEZ BECERRA, Manuel y Guillermo Espinoza (2002) Capítulo 2: La Gestión Ambiental: factores críticos en: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencia y principales prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

- TRELLEZ SOLIS, Eloisa (s/f) La formación ambiental comunitaria: una propuesta participativa en: Biblioteca de Educación Ambiental SAyDS. Disponible en internet: <http://www.ambiente.gov.ar/infotecaeca/descargas/trellez04.pdf>. Consulta realizada 26 de Agosto de 2010.

La Editorial de **VOX LOCĀLIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.