

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## AGENDA 21 LOCAL

Alberto Morán\*

Las tendencias mundiales de afianzamiento de los sistemas democráticos, descentralización política y búsqueda de alternativas de desarrollo sustentable apuntan a los gobiernos locales como actores imprescindibles ¿Están en condiciones de subir a escena?

La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia: se enfrenta con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo y con la continua degradación de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar.

Como una luz de esperanza aparece la posibilidad de integrar las preocupaciones relativas al ambiente con las referentes al desarrollo, para tender a satisfacer las necesidades básicas, elevar la calidad de vida, conseguir una mejor gestión de los recursos naturales y lograr un futuro más seguro, más prospero y más justo.

La Eco 92 dejó muchos y buenos productos. Uno de ellos, la Agenda 21, aborda de manera frontal y clara los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo. Este documento refleja un consenso mundial y un compromiso político del más alto nivel sobre la relación entre el desarrollo y el ambiente.

Su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos; pero difícilmente puedan hacerlo sin la participación de todos los individuos e instituciones. En este sentido, resulta necesario prestar atención especial a las circunstancias particulares que enfrentan las economías en transición, donde, al menos los países de América Latina, afrontan dificultades sin precedentes para la transformación económica, en algunos casos con apreciables tensiones sociales y políticas.

La Agenda 21 debe ser entendida y asumida como un compromiso de los Estados firmantes para profundizar la conciencia ambiental, pero también para tender a mejorar la calidad de la política; su cumplimiento exige el desarrollo de un nuevo estilo en el comportamiento individual y grupal de las personas involucradas, que implica —además de un compromiso discursivo— un resultado fáctico.

Ante tal situación, uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable es lograr la más amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones, tendiendo a la búsqueda de alternativas consensuadas. Este consenso, en el contexto más concreto del ambiente y el desarrollo, debe ser creado y demanda emplear nuevas formas de participación. Se espera que personas, grupos y organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan y actúen en los mecanismos de adopción de decisiones, especialmente cuando exista la posibilidad de que éstas afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información ambiental con que contaran las autoridades, incluso acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como

a la información sobre las medidas de protección.

Pero, este proceso, de gran complejidad y enriquecido por muchos factores determinantes no es un camino fácil de recorrer, exige tiempo, conocimiento y gradualismo. Aún hay muy poca conciencia de la interrelación existente entre todas las actividades humanas y el medio ambiente, debido a la insuficiencia o la inexactitud de la información. Es necesario sensibilizar al público sobre los problemas del medio ambiente y el desarrollo, hacerlo participar en la solución y fomentar un sentido de responsabilidad personal y una mayor motivación y dedicación respecto al desarrollo sostenible.

Como otros tantos dilemas de la gestión ambiental, los problemas y las soluciones se relacionan íntimamente con los gobiernos locales; en este sentido su participación constituirá un factor determinante para el logro de los mencionados objetivos. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica; supervisan los procesos de planificación territorial, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales.

En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función esencial en la educación y movilización del público tendientes a consolidar alternativas de desarrollo sostenible.

El proceso de democratización existente en los últimos años en América Latina, trajo aparejado otro proceso no menos importante: la descentralización política. Esta realidad, sumada a una tendencia consolidada en el resto del mundo, otorgó a los gobiernos locales un papel particular en la construcción de un modelo de desarrollo más eficiente en general y en el uso de los recursos ambientales y la distribución de los beneficios en particular. Lamentablemente, en la práctica, la realidad fue otra. Las instancias locales evidenciaron una débil capacidad ejecutiva, debido básicamente a sus dificultades para:

- Adoptar una visión de largo plazo.
- Formular políticas ambientales explícitas y comprobables.
- Desarrollar programas eficaces de vigilancia y control.
- Poseer indicadores e instrumentos ambientales efectivos.
- Disponer de personal y/o equipamiento técnico calificado.
- Acceder a recursos económico- financieros.
- Organizar estructuras técnico - administrativas eficientes.
- Fomentar la participación social.

A su vez existe una falta de eficiencia o eficacia normativa; la legislación ambiental, frondosa y contradictoria, posee una multiplicidad de normas y operatorias de orden nacional, provincial y municipal que generan conflictos por superposición jurisdiccional, que en conjunto tiende a constituirse en sistemas jurídicos centralistas en perjuicio de las regiones y municipios.

## La Agenda 21 local

Según la Agenda 21, Capítulo 28, "Iniciativas de los Gobiernos Locales", cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, los administradores recibirían aportes de la comunidad y obtendrían la información necesaria para formular mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia social respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Las políticas, la legislación y la gestión ambiental de los gobiernos locales para lograr los objetivos ambientales se evaluarían y modificarían sobre la base de las iniciativas locales aprobados en el marco de la Agenda 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.

También se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica entre las autoridades locales.

Pero el objetivo del presente trabajo es llamar la atención sobre las reales posibilidades que posee un municipio "medio" en nuestro país para formular su propia Agenda 21 Local, como desafío político, técnico, económico y administrativo, que implica:

- Formular una Agenda 21 Local, donde figuren el diagnóstico inicial y un conjunto de propuestas políticas, con mayor o menor grado de detalle, para confrontarlo con las demandas y aspiraciones comunitarias.
- Promover la búsqueda del consenso. Es decir, establecer mecanismos participativos que faciliten un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas, con el fin de aprobar de manera consensuada un programa 21 local.
- Identificar alternativas para garantizar la financiación del Programa.
- Descubrir, respaldar, ampliar y mejorar a individuos e instituciones ya existentes dedicadas a la temática que permitan aumentar la capacidad de las autoridades locales.
- Promover la cooperación entre municipios. Es decir, buscar la asociación entre autoridades locales con el fin de establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua.

¿Cómo formular y consensuar un Programa 21 local? No existe una receta universal para garantizar la formulación de una Agenda 21 Local perfecta. Cada institución que promueve actividades de esta naturaleza, o cada gestor ambiental que ha transitado este camino con éxito proponen su fórmula alternativa. Como ejemplo se presentan dos de las modalidades posibles.

Pautas básicas para la elaboración de un programa ambiental local (Morán, 1997)

## 1. Primera Etapa: El Diagnóstico

1.1. Objetivo general: producir un cuadro de situación ambiental del municipio, tanto a nivel de indicadores de deterioro ambiental como de los procesos causantes de la degradación.

### 1.2. Objetivos específicos:

- Efectuar un diagnóstico institucional del aparato de gestión ambiental municipal especialmente en lo referido a su capacidad para:

Formular políticas públicas

Introducir la variable ambiental en la planificación urbana

Establecer relaciones institucionales

Elaborar normativa específica

Instrumentar mecanismos de fiscalización u auditoría

Establecer canales de participación vecinal

Determinar la situación ambiental

- Efectuar un cuadro de situación del ambiente urbano, en lo referido a su capacidad de:

Control de la contaminación del aire

Infraestructura de saneamiento básico

Tratamiento de residuos sólidos urbanos

Control de contaminación del suelo

Control de contaminación del agua

Conservación de espacios verdes

Conservación del arbolado urbano

Control de los alimentos

Control de plagas urbanas

Control del ruido

Respuesta ante emergencias urbanas

- Analizar exhaustiva y profundamente la normativa nacional, provincial y municipal que tenga influencia en la administración del ambiente local.
- Compilar los principales proyectos de desarrollo urbano que tengan influencia para el desarrollo futuro del municipio.
- Evaluar los instrumentos, mecanismos y/o procesos de descentralización / desconcentración: unidades de gestión, privatizaciones, concesiones, ombudsman, consejos vecinales, etc.
- Producir una carta del municipio que incluya las distintas zonificaciones relacionadas o condicionantes de la gestión ambiental.

## 2. Segunda Etapa: La Propuesta

2.1. Objetivo General: identificar y definir, a nivel de políticas, estrategias y principales acciones, las pautas para la elaboración de un Plan Maestro Ambiental Municipal.

### 2.2. Objetivos Particulares:

- Fijar los principios sobre los que se pretende desarrollar un modelo de gestión ambiental municipal.
- Formular las estrategias con las que se pretende direccionar las acciones a desarrollar.
- Identificar, definir y clasificar las distintas acciones necesarias; la definición debe incluir objetivo general, objetivos específicos, modalidades de trabajo o metodología, recursos necesarios u origen de los mismos y cronograma.
- Analizar para cada acción las posibles competencias y responsabilidades, de los distintos actores políticos y sociales, públicos o privados, relacionadas con la protección del ambiente.
- Fijar las pautas básicas para establecer un ámbito de concertación que permita reunir a los distintos actores sociales para acordar los objetivos ambientales deseados y consensuar los plazos y modalidades para alcanzarlos.

## Proceso para establecer una Agenda 21 Local (ICLEI, 1997)

La probabilidad de establecer la Agenda 21 Local como proceso comunitario depende de determinadas definiciones políticas. El creciente y acelerado deterioro ambiental es acompañado por una equivalente presión de la comunidad expresada a través del estímulo a conductas protectoras del ambiente y de la

objeción a actitudes abusivas.

Desde el marco teórico el proceso de Agenda 21 Local tiene en función de lo mencionado una base de principios bien definida. Lamentablemente no ocurre lo mismo en cuanto a su instrumentación, la cual se ha empezado a desarrollar en los últimos años en función de pocas experiencias de aplicación, no fácilmente extrapolables fuera de su contexto original. El Consejo Internacional de Iniciativas Locales (ICLEI) para el Medio Ambiente, señala diez etapas en el proceso de creación de una Agenda 21 Local:

1. Creación del Foro Ambiental. El objetivo es involucrar desde el principio a los diferentes actores sociales en el proceso y obtener una visión realista de las aspiraciones del conjunto de la comunidad.
2. Acordar una filosofía y visión de futuro para la comunidad. Debe incluir los principios fundamentales a seguir y una perspectiva acerca del futuro ambiental de la comunidad, representado por los diferentes puntos de vista de la sociedad.
3. Identificar los problemas y causas. Es necesario identificar los problemas específicos, mediante, por ejemplo, la recolección de datos e información de las personas que conocen la zona. De ser posible es conveniente definir indicadores para la evaluación y buscar las causas de los problemas.
4. Definir y aprobar objetivos. A partir de los problemas que deben ser resueltos es necesario definir los objetivos a alcanzar. En este sentido resulta un punto clave que los mismos sean realizables y de ser posible mensurables o, al menos, perceptibles.
5. Priorizar problemas. Los recursos disponibles para llevar a cabo acciones son siempre limitados y es imprescindible establecer un orden de prioridades de resolución de problemas existentes.
6. Identificar opciones para la acción y establecer metas. Se deben identificar los caminos posibles para actuar en función de los objetivos, involucrando a los grupos necesarios. Deben analizarse las opciones en función de su efectividad y establecer las metas a alcanzar.
7. Crear programas de acción. Deben establecerse las acciones a llevar a cabo para alcanzar las metas fijadas.
8. Formalizar en un Plan de Acción. Los planes de trabajo deben ser desarrollados en detalle, con sus respectivos presupuestos. Es necesario determinar qué se debe hacer, quién lo debe hacer, cómo, cuándo y con qué recursos.
9. Aplicación y supervisión del Plan. Es decir, hacerlo. Llevar los objetivos a la práctica de principio a fin, y supervisarlos para garantizar que tengan los efectos deseados y comprobar que carezcan de efectos secundarios perjudiciales.
10. Evaluar el trabajo y los resultados, y retroalimentar el proceso. Comprobar el cumplimiento de las actuaciones y si se han obtenido los resultados esperados. Obtener conclusiones que permitan retroalimentar el proceso. Mantener las mejoras conseguidas y definir nuevos objetivos.

#### Comentario final

Las conclusiones de la conferencia organizada por Naciones Unidas conocida como Mid-Term-Review y más popularmente como Río+5 dejó una clara y desalentadora conclusión final: el discurso ambiental está cada vez mejor formulado, pero su instrumentación se hace cada vez más difícil.

Si bien la esperanza de revertir esta situación demandó una variada distribución de responsabilidades, los gobiernos locales despertaron grandes expectativas a la hora del reparto. Esta es la parte de la historia que corresponde al "espacio de los flujos" (Castells, 1997), que es en realidad donde se generan y ubican preferentemente las políticas ambientales vigentes, conviviendo con el capital, el poder, la ciencia y la tecnología. Pero existe otro "espacio de los lugares", donde se presentan los dilemas ambientales, donde se encuentra el sentido humano del conflicto, los recursos naturales, las necesidades y, por que no, las soluciones. El desafío es unir ambos espacios, y no es una tarea fácil.

Cada unidad orgánsmica, desde los conjuntos de galaxias hasta los virus poseen algo en común: la

diversidad de formas y la unidad de patrones. Cada nivel posee hilos conductores entre sus integrantes, pero la ubicación espacial y temporal, sumado a la singularidad que cada unidad posee, la hacen única e irrepetible.

Encontrar una fórmula integradora de los dos espacios es una difícil tarea para los gobiernos locales, dado que cada municipio, sea cual fuere, posee rasgos comunes a todos, pero ninguno es igual a otro. Cada Agenda 21 Local podrá nacer de marcos conceptuales y metodologías similares, pero seguramente terminará siendo singular: porque emerge de un "lugar" único, donde la historia, la ecología, la política, la economía, la cultura, las necesidades de desarrollo y la visión de mundo son distintas.

#### Bibliografía

Castells, Manuel,. La era de la información, Ed. Alianza, Barcelona, 1998.

Deutscher, Eckhard y otros (Ed.), Modelos del desarrollo y visiones del mundo, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional / Societatsverlag, Frankfurt, 1996.

Deutscher, Stedtetag, Contribución de las ciudades al desarrollo ecológico sostenible. Materiales para una Agenda 21 local., DSK, Berlín, 1995.

Hackenberg, Norbert, Eficacia de la política ambiental en América Latina. Lahnstein, 1995.

ICLEI. Local Government Implementation of Agenda 21. Earth Council's Rio+5 Forum, ICLEI, Río de Janeiro, 1997.

Konrad Adenauer Stiftung. Humanismo cristiano y gestión ambiental comunal, FKA, Santiago de Chile, 1997.

Morán, Alberto. Seminario de Gestión Ambiental Municipal (ficha didáctica). Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1997.

Morán, Alberto. "Situación de la Política Ambiental en algunos países de América Latina" en Contribuciones 1/1996, Konrad Adenauer Stiftung. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires.

Morán, Alberto (Comp.) Agenda 21 en el Mercosur ¿una opción para el medio ambiente?, Buenos Aires, 1997.

ONU, Agenda 21: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

\* Lic en Biología con especialización en Ecología. Profesor de Política Ambiental y Director de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional Gral. San Martín. Investigador del CIEDLA de la Fundación Konrad Adenauer.