

Descentralización y municipalización de la gestión ambiental

Alocución de René Castro, ministro de Ambiente y Energía, ante representantes de municipios (San José; 5 de diciembre, 1995)

Me complace mucho tener la oportunidad de poner en marcha un proceso de redefinición de la gestión ambiental en Costa Rica, que implica una modificación sustancial de los criterios y las formas de acción pública en esta materia.

Su esencia es la descentralización de las competencias y recursos estatales, a fin de redimensionar el rol de los gobiernos y las comunidades locales, en las tareas de conservación y manejo de los recursos naturales. Su propósito principal radica en el fortalecimiento del poder de los gobiernos locales, en función de mayor eficacia de la política ambiental del país.

Desde el momento en que el Gobierno de la República ubicó la sostenibilidad como el eje de su estrategia de desarrollo, se hizo clara la imperiosa necesidad de reestructurar los conceptos, las estructuras y los métodos de gestión ambiental del Estado, de modo que los fundamentos y los objetivos de la sostenibilidad pasaran a constituir un elemento inseparable del quehacer institucional, en todos los campos y niveles de actuación del sector público.

Concebida la gestión ambiental dentro de esa perspectiva, surge de inmediato la exigencia de que se le despoje de todo enfoque particularizado, que se le deje de situar como un tema político-administrativo de índole puramente sectorial, a fin de que lo ambiental se convierta en una cuestión que impregne todas las dimensiones de las políticas públicas, incluyendo la economía, la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la política agrícola, la gestión urbana y por supuesto, las relaciones internacionales.

Una concepción como la expuesta supone una responsabilidad muy grande de aquellos organismos, que como el Ministerio a mi cargo, se ocupan especialmente de la gestión ambiental, pero implica muchos otros aspectos, otros entes estatales y privados, organizaciones sociales de diferente tipo y al conjunto de la ciudadanía. De ahí que la reestructuración de la gestión ambiental que estamos impulsando, la entendemos como un componente de los cambios globales que involucra una profunda y amplia reforma del Estado costarricense.

Al iniciar mi gestión como Ministro de

"Recursos Naturales, Energía y Minas", hoy de "Ambiente y Energía", sabía que no resultaba posible mantener el sistema administrativo vigente, pues corríamos el peligro cierto de perder las conquistas que en materia de protección y conservación hemos logrado los costarricenses. La sociedad nacional hizo un enorme sacrificio para transformar el 25% de nuestro territorio en áreas protegidas, y conformar así una significativa base de recursos naturales para el desarrollo sostenible, garantía del usufructo de los bienes ambientales por parte de las generaciones venideras.

No obstante, el sistema centralizado y burocratizado del Estado empezaba a atentar contra esta riqueza social. La reafirmación de nuevos enfoques y principios para el diseño y ejecución de las políticas ambientales, se nos planteó con toda la fuerza propia de las necesidades sociales maduras y urgentes. A esa tarea nos hemos abocado con energía a lo largo de esta administración, teniendo como marco de referencia un conjunto de lineamientos estratégicos que me permitiré señalar brevemente.

En primer lugar hemos partido de la premisa de que la reforma de la administración pública para el desarrollo sostenible requiere de un sistema de gestión ambiental que abarque con sus estructuras todos los niveles del Estado, desde las autoridades superiores de gobierno hasta las comunidades locales; que cuente con una sólida base jurídica, normativa, técnica y financiera, que disponga de mandos claros, amplia legitimidad y fuerza política.

En segundo lugar, postulamos que una gestión ambiental exitosa debe fundamentarse en un dispositivo de gestión eficiente y eficaz, capaz de obtener el máximo provecho de los recursos disponibles y de garantizar con acciones oportunas, la conservación de nuestra base de recursos naturales y el mejoramiento de las

condiciones ambientales, en todos los ámbitos del territorio.

En tercer lugar, nuestro esquema estratégico asocia directamente la eficiencia y eficacia pretendidas, con la descentralización de las estructuras, los procesos decisorios y la ejecución de políticas y controles propios de la gestión ambiental. Sólo así es posible viabilizar el aforismo que exige "pensar globalmente y actuar localmente", a efecto de maximizar la eficacia de las políticas ambientales. En esa tesitura, la revaloración del factor local y del papel de las municipalidades, aparece naturalmente como un componente indispensable de una política de desarrollo sostenible bien concebida.

En cuarto lugar, como pivote del nuevo enfoque que propugnamos, hemos colocado a la participación de la sociedad civil, con sus diversas manifestaciones organizacionales, en la gestión ambiental. Nos encontramos en plena búsqueda de opciones para la institucionalización e implementación de los mecanismos que aseguren esa participación. Aunque este es un esfuerzo todavía no concluido, ya podemos avizorar diversas modalidades, que incluyen desde la participación en diferentes instancias de planificación, donde se adoptan decisiones fundamentales, hasta su intervención activa en el control de la aplicación de la normativa ambiental, o en la denuncia pública cuando es del caso, pasando por su aporte en la ejecución de proyectos de investigación, programas de educación, de mitigación de los residuos o de conservación de determinados ecosistemas, etcétera.

La descentralización y la participación ciudadana son también una alternativa a las tendencias tecnocráticas, al alienante burocratismo e insensibilidad del aparato central, ante las demandas ciudadanas, todo lo cual tiende a separar cada vez más al Estado de la sociedad

a la que está llamado a servir.

Con esos puntos de referencia, los primeros pasos los dirigimos hacia un proceso de reestructuración interna, cuyo propósito fue unificar y conferirle un enfoque integrado a la administración de los recursos naturales. Con ese criterio constituimos el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), que reunió las áreas de manejo forestal, de parques nacionales y vida silvestre bajo una misma dirección. De esta manera superamos la visión fragmentaria de la administración y recuperamos la necesaria integralidad del manejo de los recursos bióticos. Por esa vía también mejoramos los niveles de eficiencia y eficacia, asignamos mejor nuestros recursos humanos y obtuvimos importantes ahorros financieros, que nos permiten ahora darle soporte a los programas de descentralización.

Las áreas de conservación son a su vez un importante paso en la desconcentración administrativa; hoy muchas de las decisiones que se tomaban en San José se adoptan en las regiones. Ciertamente todavía nos queda un trecho que recorrer en esta dirección, pero los avances alcanzados son notables.

Por otra parte, en cuanto a los recursos no renovables, estamos construyendo una dirección superior que unifique la administración de la energía, geología y minas e hidrocarburos.

La reciente aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente nos ha determinado un nuevo marco de acción, que nos obliga a realizar ajustes en el proceso de reestructuración administrativa que está en marcha, pero los lineamientos básicos que hemos expuesto no solamente se conservarán sino que se profundizarán en forma considerable.

Estoy convencido de que los modelos centralistas de administración han llegado a un

punto de colapso; que no existe actualmente una forma adecuada de organizar el ejercicio del poder, sino es con base en estructuras descentralizadas. Por eso creo que debemos acelerar el ritmo de nuestras acciones en esta dirección.

El planteamiento descentralizado que propone el Ministerio de Ambiente y Energía encuentra en la municipalización de funciones y competencias su eslabón principal. Pero no pretende solamente transferir competencias y funciones a los municipios, sino que éstos se incorporen activamente a los procesos de elaboración, decisión y ejecución de políticas, programas y normas, que posteriormente condicionarán su propio quehacer en la jurisdicción territorial que les corresponda.

Dicho de otra forma: buscamos crear condiciones para que asuman plenamente su función de gobiernos locales; que hagan suya la tarea de la conservación y el mejoramiento ambiental del país, investidos de la autoridad y los recursos necesarios para ello. Que superando cualquier visión localista estrecha, hagan confluir en una corriente única de acciones y conceptos, las aspiraciones locales de mejoramiento socio-ambiental, con las responsabilidades nacionales encaminadas al aseguramiento del desarrollo sostenible.

La propuesta que hoy presentamos a los municipios aquí representados es reflejo de los principios descentralizadores de la gerencia pública moderna. En ese sentido, entendemos que no es económicamente eficiente ni ambientalmente eficaz, gestionar desde un ente superior central, lo que es posible hacer, sin un costo significativamente mayor, desde un nivel estatal de menor jerarquía y más cercano a la población. Lo lógico y conveniente es que aquellos asuntos relacionados con intereses exclusivos o preferenciales de las comunidades de un cantón, sean administrados por su

gobierno local. Aquellas funciones y competencias, cuyo ejercicio exitoso supone una participación y cooperación activa de los ciudadanos, deben ser transferidas a órganos de poder público que se ubiquen lo más cerca posible de la población, y permitan por ello el más expedito acceso de la sociedad civil a los procesos de decisión y control de los actos de los funcionarios públicos.

En consideración de los conceptos que me he permitido plantear, el Ministerio ha concebido el programa piloto de descentralización con los treinta municipios que hoy tenemos en este encuentro, el cual básicamente pretende democratizar y hacer más eficiente la gestión ambiental, a efecto de lograr los siguientes objetivos específicos.

- a. La conformación de sistemas locales de gestión ambiental, cuyo núcleo lo constituyan las municipalidades, pero que funcionen en un marco de la más amplia participación de la sociedad civil.
- b. La redefinición del marco de competencias institucionales, para fortalecer las potestades municipales.
- c. El traslado y/o delegación de competencias y funciones, con la autoridad correspondiente, desde el Ministerio de Ambiente y Energía, hacia los municipios.

En concreto, las competencias que serán objeto de transferencia se refieren a los siguientes aspectos:

1. Control forestal y concesión de permisos para estas actividades.
2. Participación de las municipalidades en la administración de áreas protegidas, en diferentes niveles y con diferentes grados de responsabilidad, según el carácter de las áreas de que se trate.
3. Manejo y aprovechamiento de ríos, minas

y canteras, incluyendo por supuesto las autorizaciones para el uso particular de estos bienes de control público.

4. El control ambiental relacionado con el tratamiento, reducción y mitigación de desechos líquidos, sólidos o de otro tipo, en aquellos aspectos que hoy son competencia del Ministerio de Ambiente y Energía (artículo 132 de la Ley de Vida Silvestre, por ejemplo).

Tenemos cabal comprensión de que transferir competencias, sin la autoridad y los recursos que su ejercicio requiere, implica condenar el proceso al fracaso desde su propia gestación. Por esa razón, nuestro planteamiento incluye el aporte de recursos financieros a los municipios seleccionados para esta experiencia piloto, la dotación de personal profesional y técnico especializado, y un amplio programa de capacitación para funcionarios y dirigentes municipales.

En ese sentido debo comunicar que en el Presupuesto Nacional para 1966, el Ministerio ha incluido una partida cercana a los 200 millones de colones, que serán distribuidos entre los municipios participantes en este programa de descentralización. Además estamos determinando las vías legales adecuadas, para trasladar a los gobiernos locales recursos adicionales procedentes de los diferentes impuestos e ingresos que maneja el Ministerio. Se trata, por ejemplo, del impuesto forestal, los ingresos de parques nacionales, pagos por concesiones, etcétera.

Este acompañamiento ministerial busca facilitar la transición de los municipios hacia sus nuevas posiciones de poder en materia ambiental, así como reducir los "costos de aprendizaje" que como es natural se presentarán en un proceso de este tipo. Con estos elementos pretendemos apoyar el crecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, de manera que puedan asumir con eficacia las nuevas

funciones que se derivan de las competencias delegadas.

La contrapartida que solicitamos a las municipalidades es realmente sencilla. Se reduce a que los Concejos Municipales constituyan una Comisión de Desarrollo Sostenible y una unidad técnico-administrativa para el control ambiental. Les pedimos también que esa Comisión y Unidad actúen sobre la base de un plan ambiental municipal, con objetivos y metas verificables, para cuya elaboración desde este momento ofrezco apoyo. De primera importancia resulta para nosotros el requisito de que las municipalidades abran sus estructuras y procesos de decisión a la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de las ideas anteriores, queremos establecer con cada una de las municipalidades que ustedes representan, un convenio y programa de acción específico, que se ajuste a las características particulares del cantón en que desarrollan su gestión. Es claro que en las comunas urbanas y rurales, las necesidades, los objetivos y formas de la gestión ambiental, presentan diferencias importantes, las cuales requieren planes y programas de contenido también distinto. Tenemos la esperanza de que el trabajo a realizar en este encuentro nos permita dilucidar las orientaciones principales al respecto.

Es evidente que el traslado de competencias en los aspectos de control ambiental que hemos planteado, ha de originar un nuevo patrón de relaciones entre los municipios y el Ministerio. La intervención municipal se incrementará mucho más en este campo, lo cual pondrá al orden del día acomodos administrativos y de prioridades en su seno, de manera que las nuevas tareas sean ubicadas en el nivel de significación que les corresponde. La presencia de las autoridades centrales del

Ministerio en las funciones operativas y recurrentes del control ambiental en cada localidad disminuirá. Simultáneamente, deseamos que la iniciativa y la acción del Ministerio alcancen niveles superiores de calidad, en los aspectos estratégicos relacionados con el direccionamiento de la política ambiental nacional; en el perfeccionamiento, armonización y ampliación del marco regulador y normativo de la gestión ambiental; en la formulación de planes e iniciativas que permitan unificar y coordinar los criterios, las acciones y el empleo de recursos de las diferentes instituciones en función de los objetivos del desarrollo sostenible.

Naturalmente que el Ministerio tendrá, para cumplir con su función rectora y de contralor superior en relación con el ambiente, que establecer mecanismos estatales de coordinación y evaluación de la situación ambiental en cada municipio participante en el programa. Así podrá, no sólo mantener un monitoreo sistemático de la situación sino, ante todo, determinar en que ámbitos se requiere un apoyo mayor para que la gestión ambiental municipal alcance el nivel de eficacia necesario. Esto supone la articulación de esfuerzos y acciones entre los entes locales y este Ministerio, asunto complejo pero insoslayable.

Las municipalidades por su parte, seguramente se verán abocadas al perfeccionamiento y ampliación de las formas de relacionarse con sus ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil local, la cual con cada vez mayor fuerza demanda espacios de participación en los procesos vinculados con la gestión ambiental.

Este proceso no va a ser fácil ni inmediato, ambos sectores tienen que experimentar procesos de aprendizaje y preparación. En ambos niveles debemos enfrentar y derrotar

costumbres, inercias y fuerzas que se aferrarán al pasado. Sin embargo tengo la certeza de que han madurado suficientes condiciones en nuestra sociedad, para que pese a los obstáculos que aún persisten, estos nuevos y necesarios enfoques, se abran paso firmemente hasta convertirse en procesos estables y plenamente aceptados. En esa dirección debemos trabajar.

Les invito a que juntos construyamos esta nueva forma de ver la práctica de la democracia, del ejercicio del poder y las relaciones del Estado con la ciudadanía. Marchemos en pos de un Estado más democrático, descentralizado, con mayor capacidad de integración social y acción estratégica acrecentada.

Comunicado de la Asociación Ecologista Costarricense (AECO)

Triunfo comunal y ecologista en San Carlos: Tico Frut accede a tratar desechos

Después de más de 4 años de ardua lucha por parte de las comunidades aledañas a la cuenca del río Aguas Zarcas y de múltiples organizaciones sociales y ecologistas, *la compañía TicoFrut se vio finalmente obligada a reconocer los problemas de contaminación que ha producido desde el inicio de sus operaciones, así como a plantear una solución para dichos problemas.*

Desde 1989, como consecuencia de sus actividades de procesamiento de naranja, Tico

Frut ha estado contaminando sistemáticamente el río Aguas Zarcas. Esta situación ha provocado que San Francisco de la Palmera y las comunidades vecinas se hayan visto afectadas en su salud (se han producido alergias en la piel de niños y problemas respiratorios en los pobladores) y en sus bienes (pérdida de cultivos, muerte de ganado e inutilización del agua del río para cualquier uso).

Estos hechos generaron la reacción de los