

“Diagnóstico y Análisis comparativo de la Gestión Ambiental Local en los Municipios pertenecientes al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), correspondientes a los Municipios con Certificación de Excelencia en la Región Metropolitana”

Maciel Salinas Andrade⁴⁸

El presente estudio se focaliza en el escenario del proceso del Desarrollo Sustentable y la Gestión Ambiental Local en Chile, principalmente los municipios de la Región Metropolitana que se encuentran evaluados con excelencia, por el Sistema de Certificación Ambiental Municipal Chileno. Su desarrollo consiste en un diagnóstico y análisis comparado de la realidad con la cual conviven los municipios de la región para el impulso de la Gestión Ambiental, con ello, será posible conocer el proceso completo del programa de certificación chileno, y si éste ha sido capaz de generar cambios reales en el tema, cuales son los desafíos, buenas prácticas y dificultades atravesadas por los municipios en materia ambiental.

Palabras Claves: Gestión Ambiental Local y Sustentabilidad, Municipios, Certificación Ambiental Municipal, Buenas Prácticas, Desarrollo Territorial

Introducción

Es un hecho que los temas ambientales han tomado un rol relevante en la sociedad y en la agenda de las naciones. El hombre que ha sido objeto del desarrollo potencial de las tecnologías y la economía, para satisfacer sus necesidades, ha sido el principal causante del daño ambiental, la sobre-explotación de los recursos naturales, los efectos de la contaminación, la modificación de los ecosistemas. Esta lógica destructora, ha levantado antagónicamente una suerte de consciente colectivo y discurso sobre su sobrevivencia, la protección, la conservación, la preservación y el medio ambiente en general, los que dan cuenta del concepto conocido hoy por “Desarrollo Sustentable”, donde es fundamental la organización y cosmovisión del medio ambiente.

48 Tesis para optar al Grado y Título de Administración Pública, Universidad de Valparaíso

La agenda local 21, entrega los primeros pasos para que el municipio sea el motor de acción y buenas prácticas. Por ello, que este estudio, tiene por objeto el análisis y caracterización de diez municipios que actualmente están en proceso de certificación de excelencia o egresados del sistema (bajo el sistema chileno), que cumplen estándares mínimos, buenas prácticas y se extraen mejores formas de realizar gestión ambiental considerando las características territoriales de las comunas y principalmente de la región. Además, se podrá observar si la “Certificación Ambiental Municipal” es realmente efectiva a la hora de plantearse en el marco de la Gestión Ambiental Local en la región.

Concepto de Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable

El concepto de gestión ambiental se origina a partir de una necesidad, es claro, que el humano como parte del sistema económico y social, interviene continuamente en el entorno. Ante ello, se genera el concepto del Desarrollo Sustentable, comprendiéndolo como el “Desarrollo que responde a las necesidades del presente, sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ONU, 1987), por ende, es la “capacidad constante del ambiente para proveer el sustento a la vida” (Páez Zamora, 2011). Lo interesante del concepto de “Desarrollo Sustentable”, es que no sólo se basa en el medio ambiente, entendiendo este como “el entorno o suma total de aquello que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura” (Rivera Farias, s.f); comprendiendo “un sistema global complejo, de múltiples y variadas funciones y con una cantidad innumerable de interacciones que ocurren en un proceso dinámico y evolutivo, integrado por el conjunto de los sistemas físico, biológico, social, económico, político y cultural en que vive el hombre y demás organismos” (Hajek E. R., s.f). Contempla además las variables del Medio Social, Económico y Tecnológico como factor para el desarrollo humano.

Cuyo concepto, entonces se pone en marcha bajo la lógica de la Gestión Ambiental, entendiendo esta como “un conjunto de actividades humanas que buscan ordenar y manejar el medio ambiente o sus componentes, incluyendo la formulación de políticas y la legislación, el diseño de instrumentos y la implementación de aspectos de administración. Además, comprende no sólo aquellas acciones materiales directas, sino todas las intervenciones en el ambiente, sea natural, social y/o

construido” (Ministerio del Medio Ambiente, 2010), es decir, conservar y mejorar la “oferta y calidad ambiental” (Rodríguez-Becerra, Espinoza, & BID, 2002) y mantener la capacidad asimilativa del ambiente⁴⁹ o el límite de la elasticidad ambiental (Páez Zamora, 2011), por este motivo “el reto de detener y revertir el deterioro del medio ambiente con el fin de preservar y mejorar su calidad para las futuras generaciones” (Rodríguez-Becerra, Espinoza, & BID, 2002).

Enfoque Local de la Gestión Ambiental en Chile y Sistema de Certificación Ambiental Municipal

La gestión ambiental local, se entiende a partir de los procesos políticos, técnicos y administrativos de los gestores locales, donde intervienen en los procesos económicos y productivos de la región, que son validados, a partir de la legitimidad ciudadana, a través, de la mejora a la calidad de vida de las personas y la mejora o protección ambiental. Desde la gestión, el municipio posee la autonomía de aplicar herramientas para gestionar de mejor manera los recursos de la región y la comuna.

Este proceso, tiene consigo la misión de resolver, prever y aminorar ciertos riesgos o problemas que posean una representación ambiental, para de esta forma alcanzar la potencialidad de la biodiversidad y el desarrollo sustentable, estableciendo patrones culturales y sociales respecto al medio ambiente y como este aporta al desarrollo del territorio. “La gestión ambiental es un proceso sistémico y de aproximaciones sucesivas que pone en marcha, acciones relacionadas con el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, con el mejoramiento de la calidad de vida y con políticas de protección del medio ambiente” (Ministerio del Medio Ambiente, 2010). Estas “interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución... adquiere un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo” (Riffo & CEPAL, 2011), ya que, es dentro del territorio, donde se generan los impactos e interacciones de los actores y pilares de la sustentabilidad, es donde se trabaja este concepto, por lo que debe situarse desde la perspectiva de una política ambiental y el conocimiento y perspectiva territorial.

En Chile, tras la nueva institucionalidad, nace a fines del año 2008 el programa voluntario del Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente en apoyo a los municipios que deseen generar un proceso de Gestión Ambiental Local (GAL). Este programa, basado en la norma

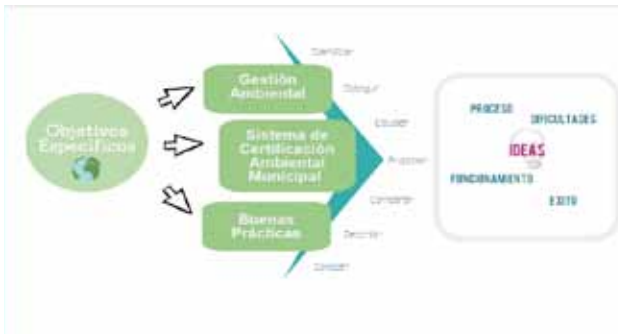
49 *Facultad que posee el ambiente para recibir polución (alteración del equilibrio ecológico que no genera peligro) sin contaminarse (contaminación: grado de polución extrema, que genera peligro en el equilibrio ecológico) y de restituir las condiciones existentes antes de que haya ocurrido la acción que produjo la contaminación* (Páez Zamora, 2011)

ISO 14.001⁵⁰ y el EMAS⁵¹, es un sistema íntegro y holístico, que permite al municipio situarse en el territorio como modelo de gestión ambiental, donde cada una de sus partes⁵² logre proyectarse bajo factores ambientales y participativos. Según la Agenda Local 21⁵³, “las autoridades locales deben contribuir, operar y mantener, social y ambientalmente la infraestructura económica, supervisar los procesos de planificación, establecer políticas ambientales locales y sus reglamentos, asistir en la aplicación de las políticas ambientales sub-nacionales y nacionales... desempeñan una función importantísima en la educación y sensibilización de la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible”⁵⁴ (Ministerio del Medio Ambiente, 2010).

Objetivos del Estudio

“Analizar y caracterizar a los municipios que están certificados ambientalmente y reconocer en ellos las “buenas prácticas” para la Gestión Ambiental Local”

Ilustración 1: Objetivos específicos de la investigación



Fuente 1: Elaboración propia utilizada para la presentación y defensa de tesis, 2014

50 Norma Internacional ISO 14.001, “Sistemas de Gestión Ambiental-Requisitos con Orientación para su Uso” (Environmental management systems – Requirements with guidance for use).

51 El EMAS, o Eco-Management and Audit Scheme (Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría)

52 Las cuales van desde la *orgánica municipal, la infraestructura, el personal, los procedimientos internos, y los servicios que presta el municipio a la comunidad* (Ministerio del Medio Ambiente; Rungruangsakorn, Carlos; Varios Colaboradores, 2013)

53 “Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro” (1992)

54 Capítulo 28, Agenda Local 21, texto y traducción citada desde el libro *¿Hacia dónde va la Gestión Ambiental Local? Aportes y Sugerencias pensando en Río+20*

Metodología del Estudio

La metodología empleada se encuentra acorde al objeto de estudio que son los municipios y la aplicación de la gestión ambiental local, a través del SCAM, se determinó una muestra intencionada y no probabilística de diez municipios⁵⁵ que atendieron a ser parte del estudio, lo que permite la realización del análisis comparativo y el diagnóstico, con criterios y estándares mínimos de acción. Esta muestra se representa por aquellos municipios que se encuentren en las siguientes etapas de certificación a la fecha del primer trimestre del año 2014: Intermedio con suscripción de convenio a Certificación de Excelencia, Certificados de Excelencia, Mantención de Excelencia y Egresados del Sistema.

Ficha de la metodología utilizada en la investigación	
TIPO DE METODOLOGÍA	Mixta: Cualitativa – Cuantitativa
TIPO DE ESTUDIO	Descriptivo – Exploratorio
TIPO DE INSTRUMENTOS	Se realizaron para este estudio dos instrumentos: (1) Entrevista y (2) Cuestionario
¿A QUIÉN SE LE APLICARON LOS INSTRUMENTOS?	Ambos instrumentos fueron aplicados a las unidades ambientales de los Municipios, con el objeto de conocer el funcionamiento de la gestión ambiental local y como enfrentan los procesos de certificación ambiental.
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	(1) Con el Sistema de Certificación Ambiental, ¿Existe una relación de mejora real en la Gestión Ambiental Local de los municipios en caso? (2) Los Municipios que se adscriben al Sistema de Certificación Ambiental, ¿Cumplen realmente todos los parámetros de la certificación? (3) ¿Cómo lo hacen para cumplir con lo que la certificación les solicita?

55 Los Municipios estudiados son Calera de Tango, La Pintana, María Pinto, La Reina, Cerro Navia, Peñalolén, Santiago, Colina, Vitacura y Paine.

Diagnóstico y análisis comparativo de la Gestión Ambiental Local y el Sistema de Certificación Ambiental Municipal

A modo territorial los municipios que entran en el estudio, están repartidos en las diferentes zonas y provincias de la Región Metropolitana, por ende, la muestra no sólo toma criterios de gestión, sino que es acorde a las diferencias territoriales. En una primera fase del estudio, se desarrolló un diagnóstico municipal, donde se abstrajo: (1) los principales datos de la comuna; (2) La administración municipal respecto al medio ambiente; (3) Proceso de Gestión Ambiental y Sistema de Certificación Ambiental aplicado al municipio; y último (4) Matriz FODA de la unidad ambiental por municipio.

En la segunda fase, se realizó un análisis comparativo, donde se tomaron los criterios comunes para la comparación, basados en el marco de complementos del Manual de Certificación Ambiental Municipal: (1) Recursos Legales, (2) Recursos Financieros, (3) Recursos Humanos, (4) Tecnologías de la Información, (5) Participación Ambiental Municipal, (6) Planificación Municipal, (7) Diagnóstico Ambiental Intermunicipal, (8) Organización de Unidades Ambiental.

RRL

El 100% de los municipios poseen RRL dentro de la unidad ambiental, donde sólo el 50% posee ordenanzas actualizadas y adaptadas. El principal instrumento normativo son las “Ordenanzas Municipales” que se dividen en: (1) “Ordenanzas Ambientales: componen toda la materia ambiental y (2) “Ordenanzas Sectoriales”: tratan materias ambientales o micro-temas. Mediante estas se aplican mecanismos de fiscalización, la que se lleva a cabo por la oficina ambiental y los inspectores municipales. La mayoría de los municipios señalan que prefieren el enfoque educativo previo a una sanción.

RRFF

El 100% recibe aportes del municipio, posteriormente se encuentran los “Aportes del SCAM” (80%), pero son muy bajos y no permiten una proyección a nivel de gestión ambiental. Luego los “proyectos con financiamiento externo” (40%), que han sido una buena fuente y les permite mayor autonomía en su actuar municipal. Los principales gastos son: Recolección y disposición final de RSD, reciclaje, huertos, Mantenimiento de Áreas Verdes. Sólo el 30% de las unidades ambientales posee gastos en funciones privadas.

RRHH

En relación a cantidad, las unidades ambientales poseen una gran falencia, principalmente cuando se plantea que la mayoría son contratados como honorarios. Sobre la profesionalización, la mayoría cuenta con perfiles ambientales. El 100% de los municipios del estudio realiza capacitaciones en materias que tienen que ver con la política ambiental.

TIC'S	El 90% reconoce tener un sitio web municipal, donde tiene algún grado de participación. En casos muy particulares, son sitios propios de la unidad Ambiental o blogs (10%), y el 70% asume que posee TIC'S.
PAC	Todos los municipios asumen la tarea de difusión, sin embargo, el 70% lo realiza en la totalidad de situaciones. Respecto a los servicios solicitados por la comunidad, los temas son: arbolado urbano, servicios veterinarios, control de plagas, reciclaje, huertos. Sobre los mecanismos de participación, el 70% utiliza métodos resolutivos y el 90% informativos.
RRPP	El 100% de los municipios posee lineamientos ambientales en el PLADECO y el 90% en el PADEM. La política ambiental se ve reflejada principalmente en las ordenanzas, programas y proyectos. El 80% realizan compromisos optativos.
Diagnóstico Intermunicipal	La mayoría de los municipios cuenta con las buenas prácticas propuestas por la exigencia (90% de cumplimiento). También, poseen otras buenas prácticas, que tienen que ver con la información, la capacitación, algunos con incluso ser el ejemplo vivo de gestión ambiental dentro de su infraestructura. El 90% de los municipios posee un proceso de apoyo a la mantención de los Comités (CAM/CAC).
Unidades Ambientales	El 50% de los Municipios estudiados corresponde a la Dirección de Medio Ambiente (Gestión Ambiental), Aseo y Ornato, el 20% corresponden a DIDECO y SECPLAN y en un 10% a Obras.

Conclusiones y reflexión final

Se logró analizar y caracterizar a los municipios certificados y se conoció en terreno la realidad enfrentada por los municipios, generar un dialogo constructivo sobre la política ambiental chilena. También, se reconocieron “Buenas Prácticas Ambientales”, aplicadas a nivel interno como externo, experimentando con los funcionarios, las acciones que podrían llevarse a cabo en la comuna, dando una panorámica distinta al fortalecimiento de las buenas prácticas. En general, dentro de la región es posible observar diferencias gigantescas respecto a los recursos percibidos, geografía, sectores urbano-rurales, tipos de barrio, las personas que habitan los territorios, la gestión ambiental es transversal a cada uno de los aspectos que componen esta diversidad. Es ahí donde surge la creatividad de los gestores ambientales, para poder potenciar su territorio.

Sobre las preguntas de investigación es posible acotar: (1) Sí existe una mejora que depende del tipo y como se establece la GAL. Sí bien, el objetivo de los sistemas de certificación es evaluar lo realizado, también ha sido una instancia

para crear conciencia ambiental y sentar las bases, lo que ha generado una masa crítica, participativa y holística. Para quienes poseen GAL previo al SCAM, es un instrumento de prestigio entre pares, que valida el trabajo hecho y sistematiza la unidad en todos sus aspectos, aunque cuando hay avances muy grandes a nivel de GAL, se crea una disyuntiva donde la formulación del producto no es igual a la planteada en el sistema, pero pese a ello, prefieren mantener el SCAM. (2) Los Municipios cumplen con los compromisos, aunque no en su totalidad. (3) Esto se refleja en la praxis, estrategias, planes y programas. Para lograr un sistema de gestión ambiental, se requieren años, una conciencia y un proceso conjunto de todas las partes.

Bibliografía

- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ONU. (1987). Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común". Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Henríquez, C., & Barton, J. (2012). Fortalecimiento de las Unidades de Gestión Ambiental Municipal. Propuesta para Chile, Concurso de Políticas Públicas. Centro de Políticas Públicas UC.
- Ministerio del Medio Ambiente; Rungruangsakorn, Carlos; Varios Colaboradores. (2013). Manual del Sistema de Certificación Ambiental Municipal. Ministerio del Medio Ambiente, Departamento de Gestión Ambiental Local; División de Educación Ambiental. Santiago.
- Ministerio del Medio Ambiente. Varios Autores (2010). "¿Hacia dónde va la Gestión Ambiental Local? Aportes y sugerencias pensadas en Rio+20". Santiago de Chile
- Páez Zamora, J. C. (2011). Elementos de Gestión Ambiental. Quito, Ecuador: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
- Rivera Farias, M. (s.f). Gestión Ambiental Local. Chile: Asociación Chilena de Municipalidades.
- Villarroel, P., & Erlwein, A. (2007). "Hacia una institucionalidad ambiental de segunda generación para Chile: La necesidad de un enfoque participativo, sinérgico e integrador". Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA.