

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y AUDITORÍA AMBIENTAL MUNICIPAL: UNA DISCUSIÓN TEÓRICO- CONCEPTUAL CON APORTES DESDE LA GEOGRAFÍA

TOWARDS BUILDING A MODEL OF ENVIRONMENTAL
MANAGEMENT AND MUNICIPAL ENVIRONMENTAL
AUDIT: A THEORETICAL DISCUSSION WITH
CONTRIBUTIONS FROM CONCEPTUAL GEOGRAPHY

Rodolfo Corrales Picado¹

Universidad Nacional, Costa Rica

RESUMEN

Partiendo del análisis y reflexión del quehacer Municipal en materia ambiental, se puede visualizar la necesidad de reorganizar y fortalecer la ejecución de acciones dirigidas a mejorar la calidad ambiental del territorio. Esto parte de la utilización de instrumentos ya institucionalizados y legalmente respaldados, como lo son los planes de gestión ambiental municipal (territoriales) y la incorporación de procesos de control a la ejecución de acciones, así como la aplicación de auditorías ambientales donde la participación ciudadana sea un agente transversal en ambos procesos.

Palabras claves: Municipalidad, Gestión Territorial, Gestión Ambiental, Auditoría Ambiental. Enfoque Territorial.

¹ Máster, Consultor y Académico Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional de Costa Rica.
Correo electrónico: picoalto.cr@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de marzo del 2013
Fecha de aceptación: 26 de agosto del 2013

ABSTRACT

Based on the analysis and reflection on municipal activities in environmental matters, one can see the need to reorganize and strengthen the implementation of actions aimed at improving the environmental quality of the territory. This is based on the use of instruments already institutionalized and legally supported, such as the (territorial) municipal environmental management plans and the incorporation of process control to the execution of actions, as well as the implementation of environmental audits where citizen participation is a cross-cutting agent in both processes.

Key words: Municipality, Territorial Management, Environmental Management, Environmental Audit, Territorial Approach

Introducción

En Costa Rica al igual que en otras latitudes, la responsabilidad que enfrentan los gobiernos locales en materia ambiental representa un reto, no solamente por la dificultad que aborda el tema ambiental en su gestión, desde la perspectiva técnica, administrativa y política, sino también por la compleja gama de responsabilidades que el Municipio debe asumir.

En el entendido de que la gestión municipal es por su naturaleza una manifestación de gestión territorial, al ser el territorio el objeto de estudio para las ciencias geográficas, reviste de especial interés para esta disciplina científica, abordar los temas municipales desde una perspectiva espacial o bajo un enfoque territorial.

El contextualizar el enfoque territorial para entender los problemas ambientales, requiere del ejercicio previo por conocer en su manifestación más compleja, como se da el sistema de relaciones, sociedad-naturaleza, así como la capacidad de regular las actividades, acciones, programas, proyectos que generen una alteración en el espacio; definido en este contexto como el “espacio territorial municipal”.

En este sentido; se trata de ejercer control y monitoreo sobre los elementos o componentes del espacio que se desarrollen en el ámbito territorial municipal, lo que efectivamente conlleva un proceso de auditoría o monitoreo para verificar si la gestión que se realiza desde los municipios responde a las necesidades que en materia ambiental se están presentando.

Producto de la investigación “Propuesta para la Gestión Ambiental y Auditoría Ambiental Municipal en Costa Rica” (Corrales, R. 2012), se desarrollan algunos elementos de orden teórico y conceptual, que buscan contextualizar la responsabilidad que a nivel constitucional, institucional

y legal deben asumir las municipalidades en materia ambiental en la Costa Rica del siglo XXI.

La investigación anterior reveló entre otras cosas, la inexistencia de procesos de auditoría ambiental, y la falta de congruencia entre los modelos de ordenamiento territorial y planificación ambiental. Existen unidades para la gestión ambiental en las Municipalidades, sin embargo éstas operan de forma sesgada a lo que debe ser un modelo de gestión ambiental integral.

Antecedentes

La situación ambiental vigente en el territorio costarricense, marcada por un deterioro de los recursos naturales y serios problemas en materia de ordenamiento y planificación territorial, es en gran medida producto de la ausencia de ejecución de políticas y directrices claras en materia ambiental, tanto a nivel nacional como local, lo cual puede asociarse al sistema de división político administrativa, donde Costa Rica se divide en regiones, por provincias y estas a su vez por cantones. Sin embargo, no tiene gobiernos regionales ni provinciales, solo un gobierno nacional y 89 gobiernos locales (81 municipalidades y 8 Concejos de Distrito); los cuales ejercen su poder de administración territorial dentro de su jurisdicción espacial; representada por cada uno de los cantones y distritos, que en su conjunto conforman la totalidad del territorio nacional.

La estructura organizacional del estado costarricense y sus funciones establece que el gobierno local, es asumido institucionalmente por la Municipalidad, definida por el Código Municipal como “...*Persona Jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos para cumplir sus fines*” (Artículo 2, Código Municipal).

Las municipalidades son personas jurídicas, diferentes del Estado entendido este en sentido estricto, no obstante, son estatales, porque integran la Administración Pública; constituyen precisamente una de las formas de descentralización administrativa (IFAM, 2011).

Por otra parte la Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 169 dicta: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”.

Las funciones del gobierno local como se señala en los párrafos anteriores, engloba una serie de responsabilidades, de forma tal que expresamente los municipios deben converger a lo interno con agendas de trabajo que limita en gran parte la posibilidad de atender de forma precisa y oportuna los temas ambientales de forma integral.

No existe una política clara en materia ambiental que obligue o norme a los Municipios a tomar medidas efectivas y de control ambiental de forma integral, a pesar de la existencia de leyes como lo son la Ley General de Salud (N° 5395) promulgada en el año 1973, que establece en su artículo 280 *“la recolección, acarreo y disposición de basuras, así como la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos estará a cargo de las municipalidades...”* (Artículo 280 Ley General de Salud, 1973).

La Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554, de 1995) en su artículo 28 referido a las Políticas del Ordenamiento Territorial, claramente determina:

“Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente” (Artículo 28 Ley Orgánica del Ambiente, 1995).

Esta ley busca que los Municipios sean capaces de llevar a cabo su función de ejercer control sobre todos los planes, programas, proyectos o procesos que se desarrollen en su territorio cantonal contemplando la variable ambiental, más no dice cómo y mucho menos establece normas o procedimientos de control y monitoreo, por su condición de ley marco.

Al observar como esta realidad, ha afectado la calidad ambiental de muchos territorios municipales, se hace necesario replantear el estudio y análisis de la verdadera gestión ambiental que debe ponerse en práctica en los gobiernos locales. Es así como al amparo de estas reflexiones y de la problemática generalizada en materia de manejo de residuos sólidos y líquidos en la mayoría de los cantones del país; se publica la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Ley N°8839, del año 2010); que tiene como objetivo atender el problema de contaminación ambiental que implica el

manejo convencional de residuos sólidos en Costa Rica y donde se le asigna un alto grado de responsabilidad a las municipalidades.

De igual forma, a nivel institucional un elevado número de municipalidades han ido incorporando dentro de su estructura organizativa una Oficina Ambiental o Unidad de Gestión Ambiental, que busca fortalecer el trabajo municipal en este campo. Sin embargo, aún con esta inclusión, no se logra garantizar una adecuada gestión ambiental desde los gobiernos locales y mucho menos la evaluación o fiscalización técnica de lo actuado en esta materia por parte de las Municipalidades.

El Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación, en su capítulo dedicado a Gestión Ambiental Municipal y Participación Local aporta “Las oficinas de Gestión Ambiental en su mayoría no sobrepasan los tres funcionarios, elemento que pone de manifiesto las limitaciones que enfrentan dichos entes...” (Rodríguez, 2006, p.3) en este informe, se desarrolla un balance no muy positivo de lo actuado hasta ese momento en materia de gestión ambiental municipal y se considera que esta situación no ha cambiado sustancialmente en el presente.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ha publicado un Manual para la Gestión Ambiental Municipal Costa Rica (UICN, 2008), sin embargo; su contenido en realidad corresponde a un compendio de normativa ambiental y las competencias ambientales de las Municipalidades en este campo; pero no representa un modelo o guía para el desarrollo técnico de la gestión ambiental municipal y deja por fuera la incorporación de mecanismos de evaluación; al cumplimiento de las responsabilidades ambientales.

Internacionalmente, la Agenda 21 local, que se desprende de la Agenda 21², se considera un antecedente de peso para promover y poner en ejecución políticas, planes y programas de gestión y auditoría ambiental a nivel municipal. Así por ejemplo, las Auditorías Ambientales Municipales además de un documento que pueda servir de guía para el cambio ecológico de las políticas ambientales, también ha de servir como catalizador a partir del cual se inicie realmente un proceso de cambio e implicación ambiental cívica y administrativa (González, 2006).

2 La Agenda 21 (Programa 21) es producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, realizada en Río de Janeiro, Brasil en el año 1992.

Las Auditorías Ambientales Municipales son el punto de partida a un proceso de Agenda 21 Local, proceso que pretende el cambio tanto de las políticas como de las mentalidades para poder así conseguir un desarrollo más sostenible. ...Esto justifica el modelo de las Auditorías Ambientales Municipales, pues son la herramienta que sirve para un análisis previo, un diagnóstico de la situación y por consiguiente para establecer propuestas tendientes a mejorar la situación ambiental

En materia de gestión y auditoría ambiental municipal, algunos países latinoamericanos e incluso a nivel de Centroamérica, registran casos con cierto grado de éxito, Chile, Argentina, Colombia y El Salvador, son algunos de los que de una u otra forma se consideran como referentes. En países como España, la auditoría ambiental se ha aplicado en algunas unidades territoriales, con un registro de éxito aceptable.

De igual forma existe literatura importante en materia de Gestión Ambiental Municipal para países como Chile, Guatemala e incluso para Costa Rica, donde es factible ubicar material de orden académico o técnico; sin mayor éxito en la práctica regular por parte de los gobiernos locales; donde ciertamente la Gestión Ambiental, está muy focalizada en el manejo y tratamiento de residuos y desechos sólidos; así como a la limpieza y mantenimiento de vías públicas, labores estipuladas en el mismo código municipal a lo largo de la historia; o bien se han focalizado en temas particulares o sectoriales (industria petrolera, manejo de residuos sólidos, aguas residuales, infraestructura pública, etc.)

En cuanto a la Auditoría Ambiental como instrumento de medición o evaluación de las acciones de gestión ambiental por parte de las municipalidades a pesar de las experiencias de casos específicos donde el concepto de Auditoría Ambiental Municipal existe como instrumento de control y administración del territorio a escala local (varios de estos en España), son pocos los conocidos para países de América Latina o bien para Costa Rica específicamente como exitosos en la práctica, es decir en la ejecución regular para sus territorios.

De forma general, se destacan como aportes significativos, el Libro Gestión Municipal: Políticas, Planes y Programas Ambientales, Experiencias en los Municipios de Alhué, El Bosque y Lampa (CED, 2000), que se considera un Manual de Gestión Ambiental Municipal, que puede servir de modelo y que refleja los esfuerzos de estos municipios por mejorar la

calidad ambiental de los territorios bajo su jurisdicción; pues en resumen implica una propuesta metodológica para la organización de la gestión ambiental, incluyendo la participación activa de la ciudadanía por medio de la elaboración de diagnósticos ambientales participativos y generando acciones a partir del aporte de la colectividad en función de cada realidad ambiental. Sin embargo; no es muy consistente su aporte en la etapa de control, supervisión y evaluación de la ejecución de las acciones y procedimientos que se proponen en materia ambiental; aunque si incluye un tema particular de indicadores ambientales, como resultado de análisis a la gestión ambiental. Este material se considera importante, pues es un antecedente histórico que habla sobre la necesidad de fortalecer la gestión ambiental municipal a partir de procesos de participación ciudadana.

En cuanto a auditoría ambiental municipal, en España, se conoce el Libro Auditorías Ambientales y Gestión Medioambiental del Territorio, del autor Jesús Martínez, donde se plantea todo un razonamiento en el abordaje tanto de la gestión ambiental como de la auditoría ambiental en una dimensión territorial (Martinez, 2000), insumo teórico que se considera como antecedente relevante en la construcción del tema.

A pesar de todo lo aportado en la literatura y estudios de caso a nivel internacional, hoy la visión integradora en la gestión y evaluación ambiental del desempeño municipal, no es muy evidente en la práctica regular de la gestión municipal. De ahí la necesidad de forjar procesos que permitan además de realizar acciones, controlar la calidad de sus resultados y en caso de ser necesario replantear las intervenciones, bajo un enfoque de mejora continua.

Un Referente técnico importante, es la Norma INTE ISO/IWA 4:2010, sobre Sistemas de Gestión de la Calidad – Directrices para la Aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local (INTECO; 2009) , que homologando su alcance a la gestión ambiental (municipal); se considera pertinente para el desarrollo de una acertada gestión ambiental y auditoría ambiental municipal; donde el abordaje sea realizado desde la metodología conocida como Planificar – Hacer – Verificar – Actuar (PHVA), aportada por esta norma técnica; pues bajo este proceso de avance o ejecución, es totalmente viable garantizar mecanismos de control sobre el desempeño ambiental (resultados obtenidos) a través de las tareas o acciones ambientales planteadas para solventar problemas o enfrentar

retos que previamente sean identificados; con un abordaje integral, liderado por gobiernos locales; contando con participación social o ciudadana al interior de sus territorios y articulándolos con otras organizaciones (gubernamentales o no gubernamentales).

Un caso relevante por su insumo técnico, ha sido desarrollado en México, donde se ha propuesto una Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio para Autoridades Municipales, el cual se considera una herramienta para facilitar procesos de capacitación y auto capacitación, que permite a los responsables, dentro del ayuntamiento, la gestión para regular el uso del suelo, propiciar el crecimiento urbano ordenado, reducir los conflictos ambientales y revertir los procesos de deterioro ambiental mediante la expedición e instrumentación del ordenamiento ecológico local (SERMANAT, 2009)

La Guía de Ordenamiento Ecológico Local, está muy asociada a lo que en Costa Rica, asume el instrumento de un Plan Regulador, que corresponde a una propuesta basada en un enfoque ambiental; pero que además de regular el uso del suelo, incorpora elementos o criterios de orden ambiental y de gestión participativa muy valiosos y que definitivamente reflejan un esfuerzo; que de ejecutarse conforme a los procedimientos y etapas que establece (como guía), el éxito parece garantizado, puesto que incluye una etapa de evaluación y otra de modificación, etapas que se realizan en función de lo actuado a nivel de planeación y de ejecución de acciones propiamente dichas. Un elemento fundamental de esta guía es que hace un esfuerzo dentro de su procedimiento metodológico por integrar diversos actores sociales, donde las responsabilidades no son exclusivas de las autoridades o funcionarios municipales.

Otro de los argumentos para fortalecer el protagonismo de las autoridades municipales en temas de orden ambiental lo establece el Capítulo 28 de la Agenda 21 (Agenda Local), que dicta:

“Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. 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, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible...” (ONU, 1992).

A partir de los referentes bibliográficos citados, es claro que la competencia de los gobiernos municipales en materia ambiental, va más allá de la recolección de residuos sólidos y de la limpieza de vías públicas; este paradigma de acciones muy concretas en la escala local, debe ser replanteado, pues los gobiernos locales por muchas razones deben ser líderes de la gerencia ambiental de los territorios que administran.

La implementación de un modelo de gestión y auditoría ambiental se considera una oportunidad de mejoramiento en la actual forma de abordar y ejecutar las responsabilidades que a nivel ambiental asumen las municipalidades en Costa Rica, por medio de procesos participativos e integrales para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como lo dicta el artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Problemática

La gestión ambiental realizada desde las municipalidades en Costa Rica, es reduccionista y muy focalizada a temas como la recolección y disposición final de residuos sólidos o el establecimiento de ciertos requisitos y tramitologías; para otorgamientos de permisos, es indudable que la gestión ambiental no se ha visto como un proceso sistemático, integral y bajo un enfoque geográfico que debe ser objeto de revisión y análisis evaluativo en los gobiernos locales.

Revisión de Conceptos

La gestión ambiental puede ser definida desde diversas perspectivas o escalas, dependiendo del alcance que se desea abarcar; desde lo micro hasta lo global, pasando por lo local, nacional y regional. Así por ejemplo, a nivel técnico - legal en Costa Rica, el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) define Gestión Ambiental como: “*Conjunto de operaciones técnicas y actividades gerenciales que tienen como objetivo asegurar que el proyecto, obra o*

actividad, opere dentro de las regulaciones jurídicas, técnicas y ambientales vigentes” (Decreto Ejecutivo N° 31849, 2004); esta connotación totalmente válida, tiene un enfoque muy focalizado hacia una escala micro, pues puntualiza el nivel de proyecto, obra o actividad, si bien no especifica dimensiones; sugiere por su contexto que tiene una visión particularizada hacia la escala mínima de la gestión ambiental.

Esta acepción, se considera que limita el alcance de la gestión ambiental y por ende, la necesidad de revisar algunas otras definiciones o interpretaciones de este concepto, que integra dos términos y que no siempre se utilizan de forma conjunta. En este sentido, es preciso comprender el significado de cada término por separado y generar una acepción lo más afín posible al tema de fondo. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra Gestión significa: “acción de gestionar, acción y efecto de administrar”, siendo que la palabra gestionar significa “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”. Por su parte este mismo diccionario define Ambiente como: “Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época”. De igual forma define Ambiental como “Perteneciente o relativo al ambiente”. (RAE, 2001).

Está claro que las definiciones que aporta la Real Academia Española (RAE), carecen de criterio técnico – científico, son un referente de acepciones de acuerdo al uso regular de los conceptos en el idioma español; sin embargo, se convierten en la base de definiciones técnicas y acepciones utilizadas en literatura especializada.

En Costa Rica el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) define el concepto de ambiente como: “Son todos los elementos que rodean al ser humano, elementos geológicos (roca y minerales); sistema atmosférico (aire); hídrico (agua: superficial y subterránea); edafológico (suelos); bióticos (organismos vivos); recursos naturales, paisaje y recursos culturales, así como los elementos socioeconómicos que afectan a los seres humanos mismos y sus interrelaciones”(D.E. N°31849, 2004); a nivel técnico – legal, el concepto de ambiente articula diferentes dimensiones (lo abiótico, biótico y lo social); lo cual puede considerarse como un concepto con una interpretación integral donde se incorpora el elemento humano como parte del ambiente.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo 1972 se definió el medio ambiente como “el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas” (ONU, 1972).

Al unir el concepto de gestión y de ambiente, podría surgir una definición de gestión ambiental similar a la expresión “conjunto de acciones, que se llevan a cabo a favor del ambiente”, esta es una definición muy básica y al mismo tiempo muy amplia de lo que encierra este concepto. No obstante, algunos autores han señalado diferentes acepciones, al referirse a gestión ambiental, como por ejemplo: “... el conjunto de disposiciones y actuaciones necesarias para lograr el mantenimiento de un capital ambiental suficiente para que la calidad de vida de las personas y el patrimonio natural sean lo más elevados posible, todo ello dentro de complejo sistema de relaciones económicas y sociales que condicionan ese objetivo” (Ortega y Rodríguez, 1994).

Si bien la anterior definición aporta elementos positivos, no es concreta, pues la expresión “*lo más elevado posible*”, puede ser interpretada desde muy variados puntos de vista, lo cual le resta mérito como una definición clara y objetiva, de igual manera la expresión “*capital ambiental*” puede interpretarse como una forma de mercantilizar el concepto de ambiente y de los recursos naturales, lo cual puede reñir con el objetivo real de la gestión ambiental.

Otros autores definen Gestión Ambiental, como “un proceso técnico – administrativo, financiero y político, por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de recursos de diversa índole, que tienen como finalidad la protección, manejo y preservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, en un territorio específico” (González, 2001).

Si bien, esta definición incorpora una dimensión espacial o territorial al concepto de gestión ambiental; maneja un concepto sesgado hacia la conservación de recursos naturales, además utiliza la expresión de “renovables”, concepto que actualmente es cuestionado producto justamente de la inadecuada utilización de la naturaleza por parte de la humanidad; dejando además por fuera el enfoque integrador que implica la dimensión social o antrópica, pues le asigna la responsabilidad solamente a las

autoridades, cuando en realidad todos los actores sociales deben participar de procesos de gestión ambiental.

Otra definición es la siguiente:

...“La Gestión Ambiental puede considerarse como una tarea que comprende la evaluación, planificación, puesta en marcha, ejecución y evaluación del conjunto de acciones físicas, financieras, reglamentarias, institucionales, de participación, concertación, investigación y educación, con el fin de mejorar la calidad ambiental objeto de acción (entorno territorial de la empresa, proyecto de infraestructura, territorio de su jurisdicción)”(Latorre, 2000).

El abordaje de la Gestión Ambiental como un conjunto de acciones y etapas, que incorpora escalas o dimensiones, se considera acertado, pues lo lleva a un proceso sistemático con diferentes momentos evolutivos, que además de la ejecución de acciones implica su evaluación, e incluso parte de la evaluación del análisis de la situación que requiere ser intervenida por medio de la gestión ambiental. Según Latorre (2000), el objeto de acción de la gestión ambiental está determinado por la escala de la intervención y ésta puede ser desde una empresa y su contexto hasta un territorio en su totalidad.

Esta argumentación y definición de Gestión Ambiental se convierte en un referente fundamental para fortalecer el desarrollo de un modelo que permita, además de proponer acciones de gestión ambiental, establecer mecanismos de control y evaluación por medio de una figura como la auditoría ambiental.

De igual forma se complementa con el argumento que establece “En su concepción más amplia, la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados y sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente” (Latorre, 2000)

Dimensiones de la Gestión Ambiental

En este contexto conceptual, se hace necesario recurrir además a un concepto de gestión ambiental que incluye tres dimensiones: La Gestión del Patrimonio, la Gestión del Cambio Social y la Gestión del Riesgo (CONARE-PNUD, 1999). Este enfoque tridimensional, se describe de la siguiente manera:

- **La Gestión del Patrimonio:** agrupa las políticas, los programas y las actividades públicas y privadas para la conservación de la naturaleza y sus resultados. Incluye la protección de los ecosistemas o especies únicas y amenazadas así como el manejo de los recursos de propiedad común.
- **La Gestión del Cambio Social:** incluye las políticas, los programas y las actividades públicas y privadas relacionados con el uso y transformación de los recursos naturales y sus resultados. Incluye los patrones de ocupación territorial, el manejo de la frontera agrícola, la expansión urbana y la demanda de servicios y las regencias ambientales y forestales.
- **Gestión del Riesgo:** determina el conjunto de políticas, programas y actividades públicas y privadas orientadas a atender la característica de la población costarricense que coexiste en un escenario de riesgo multiamenazas. Incluye el manejo y generación de los residuos sólidos, y la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales ante las amenazas, además de las medidas de prevención, mitigación y reconstrucción. (CONARE-PNUD, 1999, citado en Sánchez, 2003).

El enfoque tridimensional, permite visualizar cómo la gestión ambiental implica un ciclo de intervención del entorno (ambiente o territorio) a partir de acciones bien orientadas y sobre todo adecuadamente ejecutadas; que podrían favorecer un equilibrio entre las actividades humanas y el manejo de los recursos naturales o de los recursos ambientales de cada territorio.

Desde el punto de vista de la gestión ambiental y remitiendo este concepto a los planteamientos de Latorre (2000), la evaluación de las acciones de gestión ambiental forman parte de este proceso y es aquí donde entra el concepto de auditoría ambiental, como la forma de revisar y determinar el cumplimiento y el alcance de los resultados obtenidos.

Gestión Ambiental Municipal (Discusión)

La UICN (2008), define Gestión Ambiental Municipal de la siguiente manera:

...“Es la planificación y administración de los recursos naturales del municipio hacia el logro del desarrollo sostenible, de forma participativa y coordinada. Busca evitar, minimizar y revertir efectos negativos sobre la calidad de la vida de los habitantes del cantón, a través de la construcción

de nuevos valores de responsabilidad y compromiso ambiental en todas las actividades del municipio, así como la concientización sobre retos ambientales a los que se enfrenta la comunidad” (UICN, 2008).

En Colombia, el concepto de Gestión Ambiental Municipal está definido como “el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y de actitudes amigables con el medio ambiente y a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica” (República de Colombia, 2002).

Siguiendo con el caso de Colombia, considera importante citar una afirmación que se realiza desde el Ministerio del Ambiente en un diagnóstico realizado: “uno de los problemas más importantes en la Gestión Pública (incluyendo la ambiental) es que las decisiones de planeación se realizan en forma independiente de las de ejecución y control. Y no se incluyen funciones y componentes de evaluación, mejoramiento, adecuación y adaptación” (República de Colombia, 2002).

El diagnóstico elaborado por el Ministerio del Ambiente en Colombia, en el 2002 se puede aplicar a la realidad costarricense en la actualidad; pues de igual forma muchas propuestas que surgen a nivel institucional desde el gobierno central o los gobiernos locales acaban siendo una propuesta bien elaborada pero que no tiene mecanismos de control y seguimiento eficientes; que permitan una revisión o evaluación de lo actuado. En materia ambiental Costa Rica debe mejorar la labor de fiscalización y evaluación al cumplimiento de compromisos ambientales y resultados de los esfuerzos realizados a todo nivel.

Al comparar la realidad colombiana y la costarricense, se rescata la siguiente afirmación:

“El proceso de gestión es incompleto y por consiguiente lo formulado en el plan no se consigue, porque no se realiza ni se evalúa según lo programado. Son muchos los planes – libro que existen en nuestras instituciones públicas y que, por no ponerse en práctica, no consiguen los resultados esperados. En esto consiste el fetichismo de la planificación. Se cree que el Plan lo es todo y es solo el inicio del proceso de gestión” (Muriel, 2006).

Según el Estado de la Nación (2011), *“La variable ambiental no es todavía un componente básico de los instrumentos de planificación territorial y el ejemplo más claro de ello es el crecimiento desordenado de la Gran Área Metropolitana y de algunas zonas costeras”*

Por su parte en el Informe de Estado de la Nación (2010), se hizo un primer acercamiento al tema de la gestión ambiental desde la perspectiva de la normativa vinculante; donde se destaca:

“... sus resultados evidenciaron un marco legal y organizativo complejo y fragmentado, permeado por más de setenta normas y treinta entidades relacionadas, lo que genera dispersión, conflictos, traslape de competencias y en general falta de claridad sobre las tareas y responsables en esta materia. Todo esto restringe la capacidad del Estado, y de la sociedad en su conjunto, para gestionar adecuadamente su patrimonio y evitar los graves impactos del uso insostenible de los recursos naturales y el territorio” (Estado de la Nación, 2011).

Auditoría Ambiental

Una definición de Auditoría Ambiental es:

“un examen metodológico de los procesos operativos de determinadas industrias, lo cual involucra análisis, pruebas y confirmación de procedimientos y prácticas que llevan a la verificación del cumplimiento de requerimientos legales, políticas internas y prácticas aceptadas, con un enfoque de control, que además permita dictaminar la aplicación de medidas preventivas y/o correctivas” (Secretaría de Desarrollo Social de México, 1992)

Si bien la definición anterior, tiene un enfoque particular dirigido a industrias en este caso Mexicanas, rescata el concepto de examen metodológico, así como los elementos de análisis y pruebas. Lo importante en recalcar es que justamente la figura de la Auditoría Ambiental, se convierte en un mecanismo de medición sobre la capacidad de respuesta que está teniendo una política ambiental o un conjunto de acciones incluidas dentro de un plan o programa de gestión ambiental; que no necesariamente se circunscribe al alcance de una organización particular como lo puede ser una empresa o una industria, sino que puede tener un alcance mayor como el territorio en sus diferentes escalas desde lo nacional, provincial, regional, lo local, entre otras.

A partir de la aplicación del concepto de Auditoría Ambiental en la dimensión espacial – territorial en un contexto urbano; se establecen criterios muy valiosos en casos conocidos en España donde se ha planteado

“En las Auditorías Ambientales Municipales el análisis de la realidad urbana se hace centrándose en ciertos aspectos que se han considerado clave por el hecho de situar el municipio como un sistema territorial definido por un modelo dinámico de funcionamiento que genera unos flujos de recursos y una calidad ambiental determinada. Con este modelo de análisis se pretende obtener una visión transversal y sistémica del municipio en contraposición con otros instrumentos de planificación que ofrecen una visión a veces demasiado sectorial.” (González, 2006).

De acuerdo a la experiencia en Cataluña, España, “Las Auditorías Ambientales Municipales son y pueden ser un instrumento sumamente válido para detectar problemáticas relacionadas con una mala gestión del espacio y a su vez proponer soluciones para una planificación urbanística más sostenible” (González, 2006).

El tema ambiental a nivel territorial y municipal debe ser estudiado e interpretado en las diferentes gamas paisajísticas que ofrece el espacio con sus variaciones estructurales entre lo urbano – rural, lo periurbano, en la jurisdicción municipal correspondiente y no debe ser limitado al contexto de lo urbano o lo rural por separado; de tal forma que se englobe la totalidad del escenario territorial, para encausar los procesos de gestión ambiental y auditoría ambiental, bajo un enfoque territorial.

Gestión Ambiental Municipal, Auditoría Ambiental Municipal y Desarrollo Sostenible

Para efectos de la presente investigación, se interpreta la gestión ambiental municipal como el conjunto de políticas, planes y programas de prevención, mitigación y evaluación ambiental que las municipalidades a través de su Gobierno Local, en Coordinación con otras entidades públicas y la comunidad civil, realizan de forma organizada y sistemáticamente dentro de su jurisdicción territorial, en función de una gestión integral del territorio que favorezca el desarrollo sostenible de cada cantón.

De igual forma por Auditoría Ambiental Municipal, se comprende la revisión y evaluación al cumplimiento de los elementos administrativos,

organizativos, acciones concretas y sus resultados de la gestión ambiental municipal, convirtiéndose en el instrumento de verificación y análisis para determinar la validez de las intervenciones o proponer acciones de mejoramiento continuo.

La auditoría ambiental municipal, se considera como un instrumento que complementa el ciclo de la gestión ambiental municipal; pues, una de las debilidades evidentes en la gestión pública en Costa Rica y otras latitudes (Muriel, 2006), es justamente la ausencia de ejecución de controles y evaluaciones a la gestión y al desempeño, condición que no permite consolidar procesos de gestión ambiental documentados en las propuestas de la planificación. Hasta el momento no se ha dado énfasis en el concepto de sostenibilidad o de desarrollo sostenible, ambos de gran difusión a nivel mundial cuando se abordan temas relativos a ambiente, gestión ambiental o auditoría ambiental.

En este sentido, más que reiterar la definición de desarrollo sostenible y/o sostenibilidad, se procura hacer una relación directa entre la gestión ambiental municipal, la auditoría ambiental municipal y su repercusión sobre el desarrollo sostenible, definido como “desarrollo que satisface las necesidades de la actual generación sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, 1987).

Se conoce la discusión y divergencias existentes con respecto al uso generalizado de la expresión desarrollo sostenible y las críticas que varios autores han señalado a lo largo de tres décadas y que han desembocado en un desacuerdo concreto entre lo que dicta esta definición y lo que en la práctica se aplica; en este sentido los trabajos de Jorge Riechmann (1995) o Michael Redcliff (1995); son excelentes expositores sobre la ambigüedad o confusión generalizada en la interpretación del concepto.

A criterio propio se considera que el desarrollo sostenible o su idea primigenia, busca un equilibrio entre las actividades humanas con respecto a los recursos naturales existentes; de tal forma que se favorezca la coexistencia entre seres humanos y recursos naturales a lo largo del tiempo; difícil misión de la humanidad ante un mundo polarizado entre países ricos y pobres y ante una dominancia de una sociedad de consumo masivo y aún con poca claridad en temas como la consciencia y ética ambiental, pero que constituye uno de los principales retos para la sociedad actual y futura.

En este contexto, se considera que tanto la gestión ambiental como la auditoría ambiental, son instrumentos de regulación y evaluación ambiental para las actividades desarrolladas al interior de una jurisdicción cantonal, que propiciarán el fortalecimiento de un desarrollo local sostenible.

Vale señalar que si la sostenibilidad y el desarrollo sostenible, vistos como puntos de equilibrio racional entre lo humano y lo natural de forma sostenida a lo largo del tiempo; es una condición que tiene opciones reales de lograrse en el ámbito local, aún con mucho mayor potencial que a otras escalas (regional, nacional y global), pues la capacidad de contención y regulación ambiental a nivel de jurisdicción cantonal tiene mayor viabilidad que a otras escalas; sobre todo porque favorece un involucramiento más cercano y activo entre autoridades (municipalidades y otras instituciones) con sus habitantes o sociedad civil y sector empresarial.

De igual manera se considera una opción real, para el fortalecimiento de las municipalidades, pues el tema ambiental es un transversal en el quehacer institucional; los gobiernos locales pueden mejorar la gestión de su territorio, donde el ambiente se incorpore como el elemento fundamental de una visión integradora, esto independientemente de su tamaño institucional o de su jurisdicción territorial.

Hacia una propuesta integradora para la Gestión Ambiental Municipal

Ante la problemática ambiental generalizada en todo el territorio nacional y conociendo que las municipalidades son las encargadas de la administración territorial y gestión ambiental en coordinación con otras instituciones del Estado; y a falta de un proceso sistematizado para garantizar que cada municipalidad cumpla su responsabilidad de llevar procesos de gestión ambiental integral, que al mismo tiempo favorezca la revisión o evaluación rigurosa de su labor en esta materia; se considera pertinente diseñar un modelo que sirva de base o referente para que cada municipalidad cuente con un instrumento técnico de gestión y control ambiental, que pueda ser adaptado a la realidad territorial y ambiental de cada cantón.

La propuesta de un modelo de gestión ambiental y auditoría ambiental para las municipalidades, busca acercar a aquellas municipalidades hacia una mejor administración territorial bajo un enfoque integrador, que favorezca además de la participación ciudadana el trabajo interinstitucional a nivel local.

Uno de los principales problemas en la gestión ambiental municipal tiene que ver con la limitación de recursos tanto humanos como materiales; pero al mismo tiempo, superar las diferencias de orden político e institucional, los problemas de comunicación entre instituciones, la duplicidad o traslape de funciones y apatía de las comunidades organizadas y/o confrontaciones entre organizaciones comunales o locales y políticas de los gobiernos locales y el sector empresarial; perdiendo de vista los aspectos más importantes en materia ambiental (protección de los recursos naturales y el manejo ambiental de los espacios habitados).

Si bien existen iniciativas positivas que han surgido desde las mismas municipalidades o desde las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; sus enfoques son variados y atienden temas muy específicos, perdiendo la perspectiva de integralidad que la dimensión ambiental requiere.

Un país que cuenta con un total de 89 gobiernos locales (81 cantones y ocho Concejos de Distrito), necesariamente debe generar mecanismos que coadyuven a tomar la dirección correcta a los gobiernos locales, de acuerdo a las responsabilidades públicas que en materia ambiental debe procurar, por ley y por las atribuciones y competencias que el mismo estado, las instituciones y la sociedad civil le imponen y demandan.

Toda esta elucubración permite proponer un Modelo de Gestión Ambiental y Auditoría Ambiental Municipal, bajo un enfoque territorial, integral y participativo. Dicho modelo deberá articular un compromiso desde la escala local, que busque fortalecer la calidad ambiental del territorio cantonal, incorporando la participación activa y conjunta de la totalidad de actores sociales, que residen o tienen incidencia sobre cada territorio.

Referencias

- Centro de Estudios Para El Desarrollo (CED) (2000). *Gestión Municipal: Políticas, Planes y Programas Ambientales, Experiencias en los Municipios de Alhué, El Bosque y Lampa*. Cooperación Técnica ATN/SF-5922-CH del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Chile.
- CONARE – PNUD (1999). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo 1972.

- Corrales, P. Rodolfo. 2012. Propuesta para la Gestión Ambiental y Auditoría Ambiental Municipal en Costa Rica. Proyecto Final de Graduación, para optar por el título de Máster en Liderazgo y Gerencia Ambiental. Universidad para la Cooperación Internacional (UCI). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR).2012. “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2010” (Sexto Informe). San José, Costa Rica.
- Décimo Tercer Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Decreto Ejecutivo N° 36499-S-MINAET, : Reglamento para la Elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional en el Sector Público de Costa Rica, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 88 del 09 de mayo del 2011.
- Decreto Ejecutivo Número 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), 2004.
- DIGECA (2011). Guía para la Actualización de Planes de Gestión Ambiental Municipal. San José, Costa Rica.
- El País.cr.212 (2012). La humanidad sobrepasó presupuesto de recursos ambientales para 2012. Recuperado de: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/71629
- Estado de la Nación (2011). Armonía con la Naturaleza. pp. 169-221. Fundamentos y Aplicación: El Caso de la Quebrada Salitral Costa Rica. Heredia: EUNA. Costa Rica. p.289.
- González, E. (2001). “Gestión Ambiental en Pequeños Municipios”. *En Revista Foro*, 42 – Octubre, 2001. Pág. 57. Bogotá, Colombia.
- González, S. (2006). Las Auditorías Ambientales Municipales, Un Instrumento para el Planeamiento Urbano Sostenible; Diez Años De Experiencia en Catalunya. *En Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (Serie documental de *Geo Crítica*) Universidad de Barcelona ISSN:1138-9796. Depósito Legal:B.21.742-98, (626).
- IFAM (2011). Código Municipal Con Comentarios e Índice Analítico. Centro de Información Digital, Dirección Jurídica. San José, Costa Rica.

- IFAM (2012). Informe Preliminar del Proyecto para el Fortalecimiento Municipal. Secretaría Técnica Para Plan de Fortalecimiento Municipal. Sin editar.
- IFAM (2012). Informe Preliminar Plan de Fortalecimiento Municipal, Ier. Semestre 2012. Secretaría Técnica Plan de Fortalecimiento Municipal. San José. Costa Rica.
- IFAM (1998). Código Municipal. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.
- Informe Estado de la Nación. (2007). San José, Costa Rica.
- Instituto Geográfico Nacional (IGN) (2005). División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. (2 ed.) San José, Costa Rica.
- INTECO (2010). Norma INTE-ISO/IWA 4:2010: Sistemas de Gestión de la Calidad – Directrices para la Aplicación de la Norma ISO 9001: 2008 en el Gobierno Local. 2ª Edición. Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica. San José.
- Latorre, E. (2000). Herramientas para la Participación en Gestión Ambiental. Editorial Prisma Asociados Ltda. Bogotá, Colombia. p.313.
- Ley General de Salud N° 5395 de 1973.
- Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 de 1995
- Ley Orgánica del Ambiente promulgada de 1995.
- Ley para la Gestión Integral de Residuos. Ley N° 8839 del 2010. MINAET, 2011. Guía para la Elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional. Documento de Orientación para las Instituciones Públicas. San José, Costa Rica.
- Muñoz, C. (1998). Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis. México: Pearson.
- Muriel, R. (2006). Gestión Ambiental. En Idea Sostenible. Espacio de Reflexión y Comunicación en Desarrollo Sostenible. Año 3, (13). Colombia.
- ONU (1992). Capítulo 28 de la Agenda 21 (Agenda Local).
- Ortega, R. y Rodríguez, I. (1994). Manual de Gestión del Medio Ambiente. España: MAPFRE, S.A.
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) (2008). Plan de Residuos Sólidos de Costa Rica (PRESOL) Plan de Acción. San José, Costa Rica.
- Real Academia Española (RAE) (2001). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición, Tirada Especial Corregida. Colombia

- Redclift, M. (1995). Desarrollo Sostenible: Ampliación del Alcance del Debate. En A. Cárdenas (ed.) *Agricultura y Desarrollo Sostenible*. Madrid, MAPA pp.39-70
- República de Colombia (2002). Ministerio del Medio Ambiente. *Sistemas de Gestión Ambiental Municipal SIGAM*. Tomo 2 p.17, p.19.
- Riechmann, J. (1995). Desarrollo Sostenible: La Lucha por la Interpretación. En libro de la *Economía a la Ecología*. España, Madrid: Trotta.
- Rodríguez, G. (2007). *Gestión Ambiental Municipal y Participación Local*. Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación. Costa Rica.
- Sánchez, V. (2003). *Gestión Ambiental Participativa de Microcuencas: Fundamentos y Aplicación; el Caso de la Quebrada Salitral Costa Rica*. Heredia, Costa Rica. EUNA.
- SERMANAT (2009). *Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio Para Autoridades Municipales*. México.
- UICN (2008). *Manual para la Gestión Ambiental Municipal Costa Rica*. Proyecto Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Oficina Regional para Mesoamérica y el Caribe. San José, Costa Rica.

Sitios web consultados

Recuperado de: <http://www.elpais.cr>

Recuperado de: <http://www.ifam.go.cr>

Recuperado de: www.digeca.go.cr