

120
C740

Marco Estructural de Gestión Ambiental

MEGA

Resumen del Informe Final

**Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en el Perú
Convenio de Cooperación Técnica CONAM – BID ATN/JF-5123-PE**



01283

MARCO ESTRUCTURAL DE LA GESTION AMBIENTAL (MEGA)

INDICE

1.	INTRODUCCION.....	1
2.	CONTEXTO TEORICO - PRACTICO PARA LA GESTION AMBIENTAL EN PERU.....	1
2.1	Aspectos Relevantes para la Conceptualización de un Sistema de Gestión Ambiental	1
2.1.1	Alcances de la Gestión Ambiental.....	1
2.1.2	Características Internas y Retos Externos del CONAM.....	3
2.2	Aproximación General al Marco Estructural de Gestión Ambiental para el Perú.....	4
2.2.1	Fundamentos de los Sistemas de Gestión Ambiental	4
2.2.2	Objetivos del Marco Estructural de Gestión Ambiental.....	7
2.2.3	Elementos del Marco Estructural de Gestión	8
2.2.4	Estructura del Marco Estructural de Gestión Ambiental.....	8
3.	MARCO ESTRUCTURAL DE GESTION AMBIENTAL (MEGA)	10
3.1	Breve Síntesis de la Situación Actual de la Gestión Ambiental en el Perú.....	10
3.2	Aproximación Teórica al Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).....	12
3.2.1	Presentación General de los Niveles del MEGA	12
3.2.2	Descripción General del Funcionamiento del MEGA	13
3.2.3	Condiciones Clave para la Implementación del MEGA.....	17
4.	FUNCIONAMIENTO DE LOS NIVELES DEL MARCO ESTRUCTURAL DE GESTION AMBIENTAL (MEGA): AMBITOS NACIONAL Y REGIONAL - MUNICIPAL.....	18
4.1	Ambito Nacional del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).....	18
4.1.1	Nivel I del Marco Estructural de Gestión Ambiental.....	18
4.1.2	Nivel II del Marco Estructural de Gestión Ambiental	19
4.1.3	Nivel III del Marco Estructural de Gestión Ambiental.....	22
4.1.4	Nivel IV del Marco Estructural de Gestión Ambiental.....	24
4.2	El Ambito Regional y el Municipal en el MEGA	28
4.2.1	Ambito Regional.....	29
4.2.2	Ambito Municipal	30

MARCO ESTRUCTURAL DE LA GESTION AMBIENTAL MEGA

1. INTRODUCCION

En esta sección se presentan los aspectos conceptuales y de funcionamiento concreto del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) en los ámbitos nacional, regional y municipal, teniendo en consideración las capacidades actuales de las instituciones en materia ambiental.

2. CONTEXTO TEORICO - PRACTICO PARA LA GESTION AMBIENTAL EN PERU

A continuación se presentan los principales aspectos teóricos y prácticos que permiten entender la relevancia, los desafíos y las implicancias de configurar un sistema o marco estructural de gestión ambiental, de manera de que éste sea lógico, coherente, integrador y consistente con los objetivos y principios que el CONAM ha establecido para la institucionalidad ambiental del Perú.

2.1 Aspectos Relevantes para la Conceptualización de un Sistema de Gestión Ambiental

2.1.1 Alcances de la Gestión Ambiental

CONAM tiene entre sus metas el mandato de establecer las interacciones necesarias para lograr una adecuada participación de todos los que tienen responsabilidad en la gestión ambiental. Ello implica que, aunque no se le denomine como tal, debe actuarse como sistema donde se definan los actores, las funciones y las interacciones, pero donde no necesariamente se originan nuevas instituciones y se incrementa la burocracia. En la práctica esto significa la creación de una "organización ambiental" que se articule como una red, pero que no concentre ni restrinja las competencias existentes, aunque sí las debe ordenar. Esta red debe incorporar las mejores capacidades existentes tanto dentro del sector público como privado, a nivel territorial, nacional, regional y local, sectorial y temático.

Todo ello surge a partir de que:

- Las competencias ambientales son excluyentes y existe sectorialización incluso dentro de un mismo ministerio.
- Los sistemas en la legislación peruana indican que existen alrededor de 20 instituciones con competencia ambiental, a las que deben agregársele los municipios y el aporte de privados.
- Falta una instancia articuladora para la toma de decisiones que integre los distintos niveles territoriales y sectoriales y fortalecer las capacidades en forma descentralizada.
- Falta incorporar a los tomadores de decisión de las políticas económica, social y de desarrollo en general, particularmente en la prevención de las causas del deterioro ambiental.

La puesta en marcha de esta organización, tiene que basarse administrativamente en el CONAM, pero sin quitar las competencias sectoriales y utilizando las mejores capacidades que existen en el sector público y privado. Para ello, deben establecerse distintos niveles jerárquicos y territoriales, creando los medios y condiciones que permitan un diálogo entre las visiones distintas de los diversos actores, sin exclusiones de ningún tipo.

Por otra parte, esta "organización ambiental" y su actuación como sistema, permite desencadenar desde ya el proceso de gestión, sin tener que esperar necesariamente la creación de una instancia más formal.

Para comprender el significado de la gestión ambiental bajo las perspectivas descritas, es importante hacer algunas consideraciones previas:

- La gestión ambiental es un proceso permanente, y de aproximaciones sucesivas, para poner en marcha acciones relacionadas con el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, con el mejoramiento de la calidad de vida y con las políticas de protección del medio ambiente.
- La gestión ambiental reconoce las interrelaciones que existen entre los aspectos físicos, químicos y biológicos, con los aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales. Requiere, por lo tanto, de un tratamiento interdisciplinario y transectorial.
- La gestión ambiental se realiza en los distintos ámbitos territoriales (nivel nacional, nivel regional y nivel comunal), ajustándose a las características de cada uno de los temas ambientales que se desea enfrentar.
- La gestión ambiental busca asegurar y poner en práctica una toma de decisiones sostenidas y ambientalmente racionales, permitiendo así que el proceso de desarrollo económico y social continúe en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, se trata de fijar metas, planificar acciones y establecer mecanismos para regular las actividades humanas que influyen sobre el medio ambiente. En definitiva, se trata de realizar acciones para ordenar, disponer y organizar los asuntos humanos de forma que se pueda vivir en mayor concordancia con el ambiente, de acuerdo con ciertos objetivos establecidos previamente.
- La gestión ambiental requiere actuar como un sistema, entendiendo a éste como un conjunto de reglas o principios sobre una materia, racionalmente entrelazados entre sí y que contribuyen a determinado objetivo.
- La gestión ambiental es de carácter nacional por lo cual debe abarcar a todo el país, incorporando a los diferentes actores sociales y a los distintos niveles de organización territorial, pero no necesariamente creando instituciones en ellas. Por sus características la gestión debe actuar sobre todos aquellos aspectos, de origen nacional e internacional, que inciden en el desencadenamiento de las situaciones ambientales que se desea enfrentar.

2.1.2 Características Internas y Retos Externos del CONAM

Los elementos que deben resguardar la conformación de la gestión ambiental en el Perú deben vincularse con el actual tipo de accionar de CONAM, con las características básicas del sistema a proponer y con los objetivos y niveles de los principales sectores de la política ambiental, y con algunos retos de corto plazo básicos para avanzar en su implantación.

Una de las premisas de la organización ambiental para el Perú es que la institucionalidad no debe expresarse en la creación de nuevos organismos o tener oficinas propias en provincias. Básicamente la gestión debe apoyarse en los actores competentes y calificados, ya que sin recursos humanos capacitados no es posible realizar una gestión eficiente.

Para ello se requiere desarrollar la gestión sobre la base de capacidad de liderazgo y del descubrimiento de líderes emergentes en los distintos sectores, para que puedan responder adecuadamente a los desafíos de la gestión ambiental. Por lo tanto, ésta debería crearse sobre la base de:

- Las capacidades reales individuales e institucionales del sector público y privado;
- Las capacidades disponibles en los diversos niveles territoriales;
- Las competencias y atribuciones legales de las instituciones;
- Una estructura de coordinación ágil y eficiente, que funcione y se exprese bajo la concepción de sistema; y
- Una flexibilidad de las capacidades básicas para incorporar nuevos elementos frente al uso de instrumentos y manejo de situaciones específicas.

Sin embargo, existen algunos factores externos que potencialmente pueden restringir la gestión; entre ellos se encuentran:

- La falta de conciencia en los tomadores de decisión para insertar el tema ambiental en la perspectiva del desarrollo sostenible.
- El actual proceso de modernización del Estado donde existen esquemas institucionales importantes que están aún por definirse.
- La ausencia de un esquema de descentralización en el país, lo que impone mayores desafíos a la formulación del sistema de gestión en los distintos niveles territoriales.
- Lo incipiente de las instancias de articulación y concertación como un procedimiento habitual para la gestión, con la existencia aún de funciones sectoriales poco precisas.
- La presencia de una base legal profundamente sectorializada especialmente en los instrumentos centrales para el funcionamiento de un sistema de gestión, tales como: la EIA, las normas y el ordenamiento territorial, entre otros.

2.2 Aproximación General al Marco Estructural de Gestión Ambiental para el Perú

2.2.1 Fundamentos de los Sistemas de Gestión Ambiental

La organización de la gestión ambiental aparece como el medio necesario y suficiente para asegurar el adecuado tratamiento de esta dimensión en el proceso de desarrollo e institucionalidad del Perú. Para estructurarlo es preciso establecer los fundamentos, características, objetivos y elementos básicos que orientarán su conformación y funcionamiento, asegurando su pertinente inserción en la institucionalidad nacional.

Los fundamentos de una organización que actúa como sistema están estrechamente vinculados a su perfil estructural y funcional. De este modo, un primer aspecto de relevancia está caracterizado por una intervención de un gran número de actores que forman equipos autónomos y de alto rendimiento en el sistema y un reducido equipo director del proceso radicado en CONAM. En este esquema se integran las siguientes premisas destinadas a asegurar los logros previstos con un criterio de eficiencia y calidad:

- La utilización de los recursos humanos más competentes y calificados, de manera que su alto rendimiento permita un mínimo número de personas y actividades por proceso y que asuman las responsabilidades correspondientes aceptando las metas de mejoramiento sostenido. Por esta razón, el reclutamiento debe ser amplio y participativo de tal manera que se asegure la disponibilidad de los mejores cuadros existentes.
- La utilización de controles de calidad eficaces respecto del adecuado cumplimiento de las decisiones y servicios realizados, permitiendo relaciones de retroalimentación que fomenten la innovación y el mejoramiento continuo.
- El desarrollo de procesos que permitan al ciudadano común verificar que se da valor agregado en su calidad de vida, que las actividades se realizan en estrecho contacto con todos los estamentos de la sociedad, y que sus preocupaciones se encuentran adecuadamente atendidas.
- El sustento de las acciones en una cultura ambiental, donde las conductas y procedimientos que se ejecutan para la toma de decisiones están vinculadas con la correcta percepción y sensibilidad de los problemas y alternativas de solución. Para ello, debe haber una adecuada gestión de los aspectos subjetivos, dando espacio para que las discrepancias, que sean dignas de sostener y analizar, encuentren conductas adecuadas para su tratamiento.
- El fortalecimiento de un pensamiento sistémico integral y con un sentido de cuerpo que permita desarrollar un ciclo expansivo donde se desencadenan procesos de respuestas positivas a las acciones. Para ello se utilizan los conceptos de eficacia - satisfacción de demanda - mayor capacidad - mayor eficacia y credibilidad.
- Lo anterior adquiere vigor con la existencia de un núcleo estructural de líderes, de manera que proporcione al sistema un adecuado equilibrio en la toma de decisiones que generan cambios en los distintos niveles y sectores. Asimismo, las decisiones deben ser conceptualmente

sólidas, aceptadas a base del conocimiento y de la credibilidad, con un planteamiento participativo y con ausencias de imposiciones no sustentadas.

Para cumplir los fundamentos antes descritos, se estima que entre las principales características que deben ser parte de los sistemas de gestión ambiental, se cuentan:

- **Transectorialidad**

Un Sistema:

- Se sustenta en el acercamiento a la realidad de todos los sectores;
- Está ligado a una visión política integral;
- Propicia la resolución de discrepancias entre instituciones sectoriales;
- Está fundamentado en la percepción del cumplimiento de las responsabilidades;
- Busca impulsar y no reemplazar capacidades sectoriales;
- Propicia espacios de concertación intersectorial de descentralización (política, territorial, funcional); y
- Promueve la participación de todos los sectores.

- **Liderazgo, Imagen y Credibilidad**

Un Sistema:

- Incorpora estrategias e iniciativas para que se conozcan las acciones en forma clara y transparente;
- Cumple un rol promotor de acciones;
- Orienta la generación de una imagen positiva de las acciones; y
- Lidera y supervisa las acciones sobre la base de la credibilidad de su imagen y la transparencia de sus acciones.

- **Integración de Actores**

Un Sistema:

- Impulsa las responsabilidades de los actores claramente asignadas;
- Articula el funcionamiento de los roles individuales e institucionales;
- Promueve el diálogo entre los actores favoreciendo el uso de asociaciones e instrumentos;
- Impulsa un fortalecimiento del municipio como actor relevante de la gestión local;
- Busca definir los elementos de la gestión privada que pueden incorporarse con el mínimo de traumas a la gestión pública;
- Formula estrategias para impulsar la incorporación de actores de manera creativa a través de mecanismos que generen capacidades de autogestión;
- Entrega lineamientos y cursos de acción para identificar los actores y establece mecanismos de gestión de los procesos que se generaran en su interacción;
- Busca elementos sobre los cuales basar soluciones simples, realistas y eficientes;
- Motiva e incentiva la participación de los actores involucrados en la gestión ambiental;

- Reconoce que funciona la participación de la sociedad y de sus instituciones y que es necesario maximizar la eficiencia de ellas; y
- Reconoce que las interacciones generan reacciones positivas y negativas, las cuales deben ser manejadas prudente y objetivamente.

- **Capacidad de Respuesta**

Un Sistema:

- Busca la concentración de la gestión en procesos y actividades vitales fomentando la priorización de ellas y mejorando su capacidad de respuesta;
- Estimula la gestión que impulsa cambios que requieren capacidades estratégicas para su enfrentamiento; e
- Incorpora elementos de apoyo como la subcontratación y outsourcing.

- **Ajuste a la realidad**

Un Sistema:

- Reconoce que en la práctica pueden establecerse nexos simples y eficientes y no necesariamente la creación de estructuras complejas y sofisticadas; y
- Reconoce las influencias que tienen problemas tales como deuda externa, pobreza y relaciones comerciales, sobre su aplicabilidad al contexto territorial, político y económico del Perú y por ende sobre las acciones ambientales que se emprendan.

- **Información**

Un Sistema:

- Incorpora la generación de información ambiental estratégica;
- Produce información que ayuda a una mejor gestión ambiental;
- Incentiva el flujo de información dentro y entre los sectores involucrados en la gestión ambiental y;
- Demanda tecnologías de información masiva (sistemas de información) ajustadas a la realidad de los distintos actores y basado en criterios de eficiencia.

- **Investigación y Educación**

Un Sistema:

- Promueve la creación de conciencia ambiental en la ciudadanía;
- Demanda la formación y capacitación de recursos humanos y de proyectos de investigación;
- Cumple un papel preponderante para impulsar el conocimiento e investigación en áreas críticas de la gestión ambiental; y
- Requiere de recursos humanos capacitados y de un proceso continuo de planificación estratégica para sustentar un proceso de reflexión permanente.

- **Financiamiento**

Un Sistema:

- Favorece la creación y adecuado funcionamiento de un fondo ambiental; y
- Requiere de recursos para abrir escenarios que generen espacios destinados a desencadenar decisiones aceptables por los actores.

- **Obtención de resultados**

Un Sistema:

- Muestra resultados concretos que son el síntoma de que los procesos, instrumentos y estrategias están funcionando;
- Implica la obtención de resultados inmediatos compatibles con los requisitos de largo plazo;
- Define funciones que llevan metas y tareas explícitas, especialmente en el campo preventivo; y
- Utiliza instrumentos de auditoría para verificar el cumplimiento de las metas, tareas y funciones.

2.2.2 Objetivos del Marco Estructural de Gestión Ambiental

El análisis de la realidad del Perú y la consulta realizada a expertos, en el marco del Diálogo Internacional sobre Sistemas Nacionales de Gestión Ambiental, permite formular los objetivos para el Marco Estructural de Gestión Ambiental en Perú, los cuales se consideran como deseados y realizables en la práctica. En términos globales se puede señalar que existen dos grandes categorías de objetivos para este sistema. Una referida a objetivos generales y otra que alude a objetivos específicos.

En relación a la categoría general, la formulación es compartida por todas las partes y se establece que la gestión ambiental en Perú debiera permitir el logro de dos objetivos generales:

- “Promover el desarrollo sostenible, propiciando un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales, la protección del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida”, y
- “Promover una gestión multisectorial y territorial eficaz y realista en materia ambiental”.

Por su parte, entre los objetivos específicos más relevantes, se visualizan, al menos, los siguientes:

- “Proponer mecanismos y acciones para facilitar las labores de coordinación y aplicación del cumplimiento de las políticas y estrategias ambientales en el marco de la realidad peruana y con la participación de los actores pertinentes en el nivel que corresponda”.

- “Crear una coordinación multisectorial y territorial, definiendo y estimulando las acciones de las unidades que componen el sistema”.
- “Incorporar consideraciones ambientales en las políticas de desarrollo del país”.
- “Coordinar la cooperación y vinculación internacional”.

2.2.3 Elementos del Marco Estructural de Gestión

El Marco Estructural debe dar cuenta de cuatro elementos que constituyen sus soportes básicos. Ellos son:

- La necesidad de definir políticas ambientales aplicables a los diversos niveles territoriales, sectoriales y temáticos.
- La generación de normativas que implemente la política y haga obligatorio y eficiente su cumplimiento.
- La organización de una administración que responda a las metas, tareas y funciones, asignadas para cumplir las políticas, y
- La generación de instrumentos de gestión destinados a facilitar el cumplimiento de los principios rectores de la política.

Por otra parte, la gestión desplegada por el sistema debe orientarse a cuatro ejes centrales que dan cuenta de los objetivos estratégicos de la política ambiental del Perú :

- La calidad ambiental
- La conservación y preservación de los recursos naturales.
- La habitabilidad de los espacios urbanos, y
- La creación de conciencia y cultura ambiental.

2.2.4 Estructura del Marco Estructural de Gestión Ambiental

La gran diversidad de problemas y ámbitos de acción que se manifiestan en el país genera una estructura organizacional compleja. La gestión está orientada a administrar el territorio en función del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por esta razón, la organización administrativa y funcional debe involucrar a todos los aspectos del desarrollo, insertando las materias ambientales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ética.

Para ello la estructura institucional de la gestión debe basarse en las capacidades existentes en:

- Ministerios, servicios públicos, municipios y el sector privado, con participación de la comunidad organizada para aplicaciones específicas, especialmente considerado a las personas como principal recurso para la gestión.

- Las capacidades básicas con flexibilidad para incorporar nuevas partes frente al uso de instrumentos y manejo de situaciones específicas.
- La promoción de la participación ciudadana por medio de órganos permanentes, establecidos para la participación (Comisión Técnica Multisectorial, Comisión Consultiva, diálogos ambientales), y por procedimientos que permitan la utilización de instrumentos de gestión, cuando corresponda (por ejemplo: planes de descontaminación, fiscalización y control, normas y EIA), y por el incentivo de la participación no formal.
- La proliferación de núcleos complementarios de trabajo y la generación de alianzas múltiples que permitan el trabajo individual, una adecuada interacción entre las partes y una mayor velocidad y versatilidad en la acción. Todo lo anterior conducido bajo un liderazgo eficaz y concreto.

El Marco Estructural de Gestión Ambiental se estructura así sobre la base del diseño de una institucionalidad ambiental integradora, que juega un rol preferentemente orientador y coordinador, que no sectorializa la dimensión ambiental de la gestión pública.

Por lo mismo, se ha desestimado el modelo "ministerial" de gestión ambiental. Este modelo "concentrador de funciones", independientemente de su denominación, aglutina en un organismo las principales funciones relativas al tema ambiental en sus diferentes manifestaciones (protección de recursos naturales renovables y no renovables, ordenación del ambiente construido, saneamiento ambiental, etc.)

Los fundamentos estructurales del modelo transectorial y de coordinación plasmado en el CONAM, pueden circunscribirse principalmente a los siguientes aspectos:

- La naturaleza propia del tema ambiental, en cuanto realidad compleja y funcionamiento interrelacionado, exige involucrar a las instituciones sectoriales en la gestión ambiental, para lo cual debe respetárseles y en lo posible potenciar sus capacidades técnicas y administrativas, sus competencias ambientales y en particular su capacidad fiscalizadora.
- La organización institucional del Estado recogida en la legislación, que ha ido asignando en forma creciente diversas funciones ambientales a sus órganos y atribuciones para llevarlas a cabo, ha reconocido y establecido el rol estructurante y articulador que concierne al CONAM.

La propuesta para un sistema de gestión ambiental del Perú se sustenta, entonces, en un marco conceptual plenamente vigente, reconocido y aplicado en la legislación ambiental peruana. No demanda innovaciones estructurales de fondo que alteren las tendencias y concepción del rol del Estado peruano, en particular en la gestión del ambiente.

Una opción institucional de corte ministerial para la gestión del ambiente, por el contrario, hubiese demandado readecuar y reorganizar las estructuras operativas de los Ministerios, organismos y servicios públicos con competencias ambientales, cuestión a todas luces inviable y, además, no aplicable ni recomendable para el tema ambiental.

3. MARCO ESTRUCTURAL DE GESTIÓN AMBIENTAL (MEGA) PARA EL PERÚ

3.1 Breve Síntesis de la Situación Actual de la Gestión Ambiental en el Perú

Para entender mejor el sentido y el funcionamiento de la propuesta que se expone en los puntos siguientes, a continuación se presenta un breve resumen de la situación actual de la gestión ambiental en el Perú, principalmente lo referido a sus restricciones. En el Anexo A se desarrolla en profundidad el tema, presentado un diagnóstico sobre las capacidades y relaciones funcionales existentes en el Perú en relación a la gestión ambiental.

En general, se observa que los Ministerios tienen diferentes estructuras organizativas no sólo para los aspectos relacionados con la gestión ambiental, sino que para todas las otras áreas del quehacer institucional. En efecto, si bien todos los sectores cuentan con un órgano de dirección, una oficina de administración, una oficina de control, una de presupuesto y una de asesoría jurídica, los órganos encargados de ejercer las funciones propias del ámbito de competencia de cada sector varían notablemente. La mayoría cuenta con Direcciones Generales y con órganos desconcentrados encargados de funciones técnicas y ejecutivas, mientras otras desempeñan estas funciones a través de organismos públicos descentralizados, empresas estatales u otras instituciones.

Asimismo, funciones similares son encargadas a instituciones de distinto nivel jerárquico en cada Ministerio y el nivel de descentralización también varía según el sector. Una situación similar se observa en el caso de las regiones y municipios donde tampoco existe una estructura orgánica uniforme ni una similar asignación de funciones.

En cuanto a la organización de los Ministerios para la gestión ambiental, la opción de la mayoría de éstos ha sido la creación de una Oficina o Unidad Ambiental. No obstante, en la mayoría de los casos estas Unidades han sido incluidas dentro de la estructura organizativa sin un real convencimiento sobre su importancia para el sector, por lo que muchas de estas unidades cumplen funciones de asesoría y apoyo técnico y son otros los órganos con capacidad resolutoria en materia ambiental.

Los Ministerios de la Presidencia y de Educación son los únicos que no poseen una Unidad Ambiental.

La jerarquía de las unidades ambientales dentro de la estructura orgánica de cada sector es muy diferenciada, lo que, por una parte, limita sus posibilidades al interior de su propio sector para cumplir sus funciones de protección, control y supervisión ambientales frente a otras Direcciones encargadas de promover las actividades productivas y, por otra parte, complica los esfuerzos de coordinación intersectorial.

La situación anterior, hace evidente la conclusión de que existe una evolución aún poco estructurada de la institucionalidad ambiental en Perú, producto de un proceso poco planificado que en muchos casos llevó a la creación de unidades ambientales sin dotarlas de los mecanismos para ejercer eficientemente sus funciones ambientales.

Así, se tiene que la conformación de muchas de estas oficinas ambientales es reciente y ocurre dentro de un proceso de reducción del tamaño de la administración central del gobierno, lo que ha dificultado

la conformación de una organización que pueda responder eficazmente a los desafíos de la temática ambiental en el Perú.

Por su parte, el CONAM es hoy la instancia clave para el reforzamiento y operación de la institucionalidad ambiental del Perú, cuya caracterización no se realizará en este punto dado que es un tema se trata en profundidad más adelante.

Por último, es posible enumerar un conjunto de restricciones actuales que, de no resolverse, no permiten realizar una gestión ambiental eficiente y eficaz que incorpore adecuadamente a toda la institucionalidad del Perú. Entre estas restricciones se deben destacar las siguientes:

- Un enfoque y accionar de la institucionalidad pública caracterizada por la sectorialidad y compartimentalización que lleva a que cada institución actúe en base a sus propios intereses, objetivos y prioridades, con escasa interacción con otras instituciones.
- Descoordinación de iniciativas de las diferentes instituciones con competencias ambientales, lo que reduce los posibles impactos y genera confusión de los actores que se relacionan con dichas instituciones.
- Existencia de conflictos competenciales entre diferentes instituciones, las que se expresan en duplicidades, contradicciones y vacíos en el ordenamiento jurídico relacionado con el tema ambiental en Perú.
- Inseguridad en inversionistas y en el sector privado en general ante la institucionalidad que tiene competencias ambientales, dado que se actúa, muchas veces, con criterios, racionalidades, objetivos, tiempos y formas de aplicación de los instrumentos muy disímiles.
- Insuficientes o deficientes mecanismos formales de participación de diferentes actores en los niveles e instancias que establecen y aplican instrumentos de gestión ambiental y otras medidas, lo que lleva a una muy baja capacidad de integración de nuevos actores al proceso de gestión ambiental.
- Inexistencia de una definición concertada entre todas las instituciones pertinentes de los instrumentos de gestión ambiental, con vacíos de aplicabilidad y responsabilidades entre las instituciones. Esta situación conlleva a una escasa capacidad de actuación del poder judicial en materia ambiental.
- Diferentes capacidades de influencia de las Unidades Ambientales de los Ministerios en la definición de políticas y decisiones relevantes de los sectores. Asimismo, estas unidades ambientales tienen baja capacidad para cumplir sus funciones y contribuir / apoyar la gestión ambiental en el nivel regional y municipal.
- Inexistencia de un proceso de transferencia de funciones ambientales desde el nivel central al regional y municipal.

Este listado es sólo enunciativo y no taxativo ni terminal, pero permite tener una visión general de la situación actual de la institucionalidad ambiental en Perú y de las capacidades de la misma.

3.2 Aproximación Teórica al Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA)

3.2.1 Presentación General de los Niveles del MEGA

El marco estructural de gestión ambiental es un sistema organizado por niveles de gestión diferenciados y complementarios entre sí, los que, mediante un proceso de transmisión progresiva de principios, políticas, reglamentos e instrumentos de gestión ambiental, operan orgánicamente desde los niveles de mayor a menor jerarquía. (Ver Anexo: "Esquema Simplificado del Marco Estructural de Gestión Ambiental - MEGA).

El diseño está conformado por cuatro niveles de gestión:

- **Nivel I: De Políticas y Principios del Desarrollo Sostenible**

Tiene la responsabilidad de generar y promover una declaración de principios de desarrollo sostenible sustancialmente coincidentes con las políticas ambientales públicas de los niveles nacional y regional. Asimismo, debe aprobar las políticas y planes de acción ambiental.

- **Nivel II: De Principios y Lineamientos rectores de la Protección Ambiental**

Tiene la función de interpretar los principios de desarrollo sostenible y la protección del ambiente, generando políticas de acción y lineamientos, jerarquizando y priorizando iniciativas para la gestión ambiental. Además, este nivel se constituye como el agente coordinador del marco estructural, cumpliendo funciones de articulación e integración de los distintos responsables de la formulación de planes y programas de acción, los cuales deben ser ratificados por el Nivel I para su difusión e inserción en el resto de los componentes del MEGA.

- **Nivel III: De Criterios e Instrumentos Específicos de Gestión para el logro de los Objetivos Estratégicos de la Política Ambiental**

Tiene la función de generar ordenanzas, reglamentos, normas y acciones específicas que permitan asegurar la operación de los instrumentos de gestión ambiental y, a través de ello, proteger el medio ambiente desde la perspectiva transectorial y sustancialmente coincidentes con las políticas ambientales del país.

- **Nivel IV: De Políticas y Aplicaciones Sectoriales y Territoriales**

Tiene la función de operar, dirigir y controlar los instrumentos de gestión ambiental y aplicar las políticas ambientales, utilizando y ejecutando todas las acciones contempladas en el MEGA, de manera que posibiliten el cumplimiento de los propósitos ambientales.

3.2.2 Descripción General del Funcionamiento del MEGA

El marco propuesto tiene una retroalimentación directa entre los distintos niveles de gestión. A modo de ejemplo, la detección de los resultados negativos de la aplicación de un instrumento de gestión ambiental que haya sido asignado al Nivel IV, necesariamente retroalimenta al nivel superior que establece los criterios normativos o reglamentarios y éste, a su vez al nivel que determina las políticas ambientales. Del mismo modo, las modificaciones y reorientaciones que surjan en el Nivel I, necesariamente retroalimentan a los otros niveles existentes.

En cuanto a la integración de instituciones con competencia ambiental, el marco propuesto contempla las interacciones entre los actores exógenos en todos los niveles, especialmente en un esquema consultivo a los actores privados, ordenándose la gestión en función de la aplicación de instrumentos específicos y el cumplimiento de las tareas pertinentes a éstos.

En cuanto a la articulación de los diversos actores involucrados, corresponderá a los diferentes niveles de gestión incorporar la participación ciudadana de acuerdo a sus funciones y actividades. Así por ejemplo, la formulación de planes deberá sustentarse en los diagnósticos ambientales elaborados en forma participativa; la ejecución de acciones y uso de instrumentos, deberá retroalimentarse eficientemente con los canales de participación en las diferentes instancias. Los actores involucrados, tales como organizaciones comunitarias formales y no formales, grupos estudiantiles, grupos de acción ciudadana, asociaciones gremiales y comunales, empresarios, clubes deportivos, etc., deberán estar debidamente representados, en los procesos de gestión ambiental, sin perjuicio de las instancias formales existentes en virtud de lo establecido en la legislación vigente.

El factor articulador del marco estructural son los instrumentos de gestión ambiental, los cuales cruzan la estructura del MEGA en función de su contenido a nivel de política (Nivel I y II), su diseño operativo (Nivel III) o su aplicación específica (Nivel IV). Entre los instrumentos de gestión aplicables en la realidad peruana se deben destacar, principalmente, los siguientes:

- i. **Instrumentos preventivos:** Constituyen herramientas orientadas a implementar medidas adecuadas para impedir la ocurrencia de cambios o alteraciones adversas para el ambiente o para alguno de sus componentes, o a definir los límites de la sustentabilidad ambiental para la salud humana y para la protección de los factores del ambiente. Entre éstos se pueden señalar los siguientes:
 - Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)
 - Evaluaciones Ambientales Estratégicas
 - Planes de Ordenamiento Territorial
 - Planes de Manejo de Recursos
 - Normas de Calidad Ambiental
 - Normas de Emisión
 - Planes de Prevención
- ii. **Instrumentos de control:** Tienen por objeto la constatación y verificación del grado de cumplimiento de las prácticas más adecuadas para mejorar las condiciones ambientales o bien evitar o mitigar alteraciones adversas a la salud o al medio ambiente. Asimismo, persiguen

verificar el acatamiento de las regulaciones o prescripciones previstas en la legislación ambiental vigente, con similar objetivo. Fundamentalmente en esta categoría se cuentan:

- Auditorías Ambientales
- Mecanismos y procedimientos de Fiscalización

iii. **Instrumentos / Sistemas de Información:** Estandarización de información para medir la eficacia de las políticas e instrumentos para tomar decisiones, poniendo énfasis en las definiciones estratégicas, en la calidad ambiental, en la conservación de recursos naturales y en la habitabilidad de los espacios urbanos.

iv. **Instrumentos de restauración o reparación:** Apuntan a corregir situaciones de deterioro ambiental, revirtiéndolo y reponiendo el medio ambiente o sus componentes afectados a una calidad ambiental similar a la que tenían con anterioridad al deterioro, cuando ello sea posible. Entre éstos se tienen:

- PAMAS
- Planes de Conservación de Recursos Naturales
- Planes de Descontaminación
- Seguros Ambientales
- Fondos de Reparación

v. **Instrumentos para la disponibilidad de recursos financieros**

- FONAM

vi. **Instrumentos económicos:** Son aquellos que, a través de diferentes medidas, generan condiciones para facilitar el cumplimiento de las exigencias derivadas de la política ambiental. El principal instrumento en esta categoría es:

- Incentivos y desincentivos

De esta forma, a través de la operación de dichos instrumentos y bajo el concepto de una gestión ambiental integradora, en consistencia con la dinámica e interacciones del ambiente y siguiendo las orientaciones de modernización del Estado, orientadas a descentralizar y desconcentrar las funciones públicas, es que se ha optado por un "Marco Estructural de Gestión Ambiental" (MEGA), en el cual se articula en forma estructural la transectorialidad de la gestión pública del ambiente en distintos niveles.

Como ya se señaló, el Marco Estructural de Gestión Ambiental reconoce niveles de gestión diferenciados y complementarios entre sí, cada uno de los cuales debe asumir determinadas funciones y responsabilidades, tributarias a los roles asignados a los restantes niveles. Se genera entre ellos un proceso de transmisión permanente de información, soporte, acciones y toma de decisiones conjunta, en base a principios y políticas ambientales comunes y a instrumentos de gestión ambiental que se retroalimentan entre sí.

Aún cuando para su operatividad pudiera percibirse una cierta verticalidad en su estructura - básicamente por las características propias del aparato estatal- lo clave para este Marco es su

funcionamiento sistémico. Se asume que toda definición, política, plan o acción llevado a efecto en cualquier nivel produce efectos globales en la operatividad y eficacia de la totalidad del MEGA e incide en las funciones de los restantes niveles (Ver Figura N° 1: "Esquema Simplificado del Marco Estructural de Gestión Ambiental).

Otra característica esencial al marco propuesto está constituida por su concepción participativa e integradora, la que plasma la transectorialidad bajo la que se concibe la gestión ambiental. Esta cualidad se expresa especialmente en el nivel decisonal (nivel I) y en el de diseño operacional (nivel III), donde, como se muestra en el punto siguiente de esta sección, intervienen diferentes y variados actores con roles específicos en el marco de sus capacidades. Cada nivel del MEGA está integrado en forma representativa por las distintas instancias públicas y privadas llamadas a asumir tareas propias del nivel. El criterio que sostiene lo anterior es la "participación", en cuanto se reconoce que el éxito del MEGA supone un trabajo conjunto y la suma de distintas capacidades institucionales públicas y privadas. En definitiva es un verdadero compromiso de la sociedad peruana, en su conjunto, por el desarrollo y por la sustentabilidad del ambiente.

El primer nivel juega un rol clave en el diseño y formulación de **Políticas Ambientales Orientadas al Desarrollo Sostenible**. Tiene la responsabilidad de generar y promover un marco de principios y objetivos de protección ambiental orientados al desarrollo sustentable, que permitan al Perú integrar a las políticas sociales y económicas la "dimensión ambiental". Estas políticas deben generarse en forma participativa a través de la discusión de los tomadores de decisión del Gobierno, en base a las orientaciones conceptuales elaboradas para el desarrollo sostenible en el nivel II de acuerdo a la información ambiental, económica y social disponible y a las propuestas formuladas por otros sectores.

Los lineamientos y políticas ambientales aprobados en un primer nivel, deben plasmarse en **lineamientos rectores para la acción y protección ambiental** en el nivel II. Este tiene la función de interpretar y dar contenido más específico a los principios de política de desarrollo sustentable, asumiendo el diseño de planes de acción y lineamientos para operativizar la gestión ambiental, jerarquizándolos y priorizándolos de acuerdo al estado del ambiente y a las condiciones que permitan armonizar protección ambiental con desarrollo económico y social. Este nivel, por lo dicho, se constituye como el agente coordinador entre los distintos participantes y niveles del MEGA, cumpliendo funciones de articulación e integración de los restantes niveles.

Dado el funcionamiento sistémico del MEGA, este nivel no sólo plasma en lineamientos más concretos los objetivos y conceptos surgidos a partir del primer nivel, sino que lo retroalimenta con información proveniente de los otros actores y con su propias propuestas para el ajuste y precisión permanente de las políticas de desarrollo sostenible, a través de tareas de apoyo y coordinación a diferentes actores del marco propuesto.

Sin embargo, estos lineamientos no son suficientes por sí solos para el desarrollo y avance de la gestión ambiental. A partir de las políticas, planes y lineamientos generales definidos, deben surgir instrumentos, mecanismos, formas de aplicación, tareas concretas a definirse, orientadas a propuestas y medidas específicas concernientes a **criterios de calidad ambiental, protección de recursos, creación de conciencia y habitabilidad de espacios urbanos**. En otras palabras, que se asuma la instrumentalización específica para la acción en estos cuatro ámbitos.

Debe existir un tercer nivel, entonces, que asuma dicha importante tarea, con capacidad para proponer y generar ordenanzas, reglamentos y normas que permitan proteger el medio ambiente. Dadas las mayores especificidades concernidas a estas tareas, el trabajo y funciones de este nivel debe considerar con mayor intensidad la realidad ambiental local -comunal y regional- como también las perspectivas sectoriales. Las propuestas e instrumentos que surjan como resultado de estas funciones deben ser coherentes con las políticas de gestión ambiental nacional, sectorial y local, como asimismo sus contenidos deben hacerse cargo de las orientaciones generales en materia económica y social. Por lo mismo, las tareas que surgen para este nivel deben efectuarse con altos niveles de participación público-privada, de modo tal que sus propuestas reflejen un adecuado consenso en torno a la idoneidad del respectivo instrumento para aplicar las políticas de sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Lo señalado es clave para la eficacia del MEGA. La falta de idoneidad de los instrumentos o su deficiente aceptación social entre actores relevantes y representativos pueden ser punto clave para el fracaso del sistema, ya que se corre el riesgo en tales eventos que las normas sean desacatadas o los instrumentos no aplicados. Por consiguiente las propuestas que surjan para la instrumentación específica de las políticas ambientales deben ser realistas y formuladas bajo criterios participativos, comprometiendo a la mayor cantidad de actores con su posterior aplicación.

Este nivel debe retroalimentar al segundo nivel con las especificidades de sus propuestas, a fin de que a su vez éste pueda desarrollar y proponer al Nivel I los permanentes ajustes a que debe someterse la gestión ambiental. Esta retroalimentación surgirá a partir de la información que emane de la aplicación práctica de los instrumentos. Este nivel no puede operar eficazmente sin el marco conceptual de referencia predefinido por los niveles I y II y la sistematización de las experiencias de aplicación del nivel IV.

Finalmente, el cierre de estas funciones se produce mediante la **aplicación sectorial y territorial de políticas ambientales**, en lo que pasa a ser un cuarto (IV) nivel del MEGA.

Definidas las políticas, planes de acción y creados los instrumentos necesarios para su puesta en marcha, este cuarto nivel asume el importante rol de: operar, dirigir y controlar la ejecución y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental; ejecutar la fiscalización ambiental y las acciones contempladas en el Plan de Acción Ambiental, de manera de facilitar el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos o normas considerando los aspectos sectoriales e involucrando en forma eficaz y eficiente a la comunidad. Este nivel tiene una clara connotación de territorialidad específica y acotada a las comunas. Los problemas ambientales y del desarrollo, la aplicación de instrumentos, las industrias, la población, y en general los grandes y pequeños actores de la temática ambiental surgen y se desarrollan en las comunas. En este nivel, existe una acción orientada a la "aplicación" a partir de los conceptos, diseños e instrumentos generados en los restantes niveles. Por lo mismo, ya recoge altos niveles de participación pública y privada.

Este "Marco Estructural de Gestión Ambiental" (MEGA) constituye una estrategia para fomentar y potenciar el proceso de descentralización del Estado. Las experiencias internacionales - y la propia existente en Perú- han ido demostrando en forma paulatina que la puesta en marcha de modelos de gestión ambiental participativos y transectoriales tienden a "forzar" procesos de descentralización y desconcentración de funciones y potestades públicas. Lo anterior se debe a que, al menos en una perspectiva, los problemas ambientales condicionan y son un freno fuerte al desarrollo y crecimiento equilibrado, constituyéndose su superación en una cuestión clave para las agendas políticas de los gobiernos. Por otra parte, desde una perspectiva estrictamente económica, los agentes de producción e

intermediación que determinan la expansión y desarrollo del mercado local deben resultar fortalecidos para efectos de su eficiencia y competitividad en los mercados internacionales; lo que, entre otras formas, se logra mejorando las condiciones ambientales generales del Perú y el marco de exigencias que les permiten demostrar, en los mismos mercados, su compromiso con la sustentabilidad ambiental. Las políticas públicas y las estructuras orgánicas de los Estados deben igualmente asumir similares desafíos, aumentando su eficiencia a los menores costos posibles, para lo cual resulta clave el fortalecimiento de la descentralización.

El MEGA está diseñado para su operación en forma desconcentrada y participativa, de suerte tal que su potenciamiento favorecerá claramente los objetivos de descentralización de los poderes públicos.

3.2.3 Condiciones que Fortalecen el Rol y la Gestión del CONAM

En este MEGA, el CONAM se erige como el ente articulador de la gestión ambiental entre los distintos niveles y actores institucionales públicos y privados; y coordinador de sus funciones. Constituyen condiciones que favorecen su adecuado funcionamiento, entre otras, las siguientes:

- Definición y precisión exacta de sus funciones y rol coordinador, en base al marco de su ley orgánica.
- Definición de una estructura interna acorde con el MEGA y las distintas funciones que le corresponde efectuar en la gestión ambiental.
- Fortalecimiento de sus capacidades negociadoras y articuladoras entre distintos actores.
- Definición de mecanismos que faciliten el accionar del CONAM a nivel local o regional, lo que debiera traducirse, por una parte, en una presencia explícita en el ámbito regional en el máximo órgano de decisión de este nivel y, por otra, en la existencia y ejecución de una estrategia concertada de trabajo con los gobiernos regionales y los municipios en aspectos relacionados con el apoyo al control de los instrumentos de gestión ambiental a nivel local, la estructuración de Comisiones Ambientales Regionales (CAR) y el contacto con la comunidad y empresas localizadas en los territorios de las CAR y las municipalidades.
- Manejo de expectativas externas acerca del rol de CONAM, ajustándolas a las verdaderas capacidades y objetivos de la institución.
- Estrategia de relación y alianzas estratégicas con sectores claves para la economía y el marco de gestión ambiental en Perú, donde se destacan Minería, Pesca, Industria y Agricultura. Esta estrategia debiera expresarse en el establecimiento de redes tanto con los Ministerios respectivos como con el sector privado empresarial pertinente en cada uno de éstos.

4. FUNCIONAMIENTO DE LOS NIVELES DEL MARCO ESTRUCTURAL DE GESTIÓN AMBIENTAL (MEGA): ÁMBITOS NACIONAL Y REGIONAL - MUNICIPAL

A continuación se desarrollarán las principales características y componentes de cada uno de los cuatro niveles que conforman el marco estructural propuesto, de manera de entregar todos los principales elementos para su adecuado funcionamiento en el ámbito nacional, regional y municipal.

4.1 Ambito Nacional del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA)

En primera instancia se realizará una presentación y análisis de la estructura, de las instituciones participantes, roles y formas de funcionamiento de cada uno de los Niveles del MEGA en el ámbito nacional, de manera de tener un contexto orientador para los ámbitos regional y municipal que se expone más adelante.

4.1.1 Nivel I del Marco Estructural de Gestión Ambiental

Este nivel es la máxima instancia decisional del MEGA y en términos generales, el sentido básico de su accionar apunta a responder la pregunta: ¿ Qué hacer para alcanzar el desarrollo sostenible en Perú ? Para ello trabaja a nivel de definición de principios, valores, políticas y otras decisiones relevantes sobre propuestas emanadas del Nivel II o elaboradas en el seno mismo del Consejo de Ministros.

El objetivo central de este nivel es promover el desarrollo sostenible en Perú a través de principios y políticas públicas en materia ambiental y los ajustes a éstas para los diferentes niveles del marco propuesto. Este es un espacio pensado para la coordinación, armonización e integración de las políticas sectoriales en materia ambiental al más alto rango del país.

La instancia básica de este nivel es el Consejo de Ministros, espacio decisorio intersectorial de máximo rango nacional donde participan todos los Ministerios del país. Sin embargo, para los fines del MEGA los principales ministerios, en función de sus competencias y facultades en el tema y los objetivos estratégicos o frentes de la política ambiental del Perú, son los siguientes:

- Ministerio de Energía y Minas
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Industria, Turismo e Integración
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Pesquería
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Relaciones Exteriores

Esta enumeración de Ministerios tiene como único propósito identificar las instituciones claves con las cuales CONAM debe desarrollar vínculos y alianzas estratégicas que le permitan aprovechar al máximo las capacidades existentes para cumplir todas sus funciones en materia ambiental.

Los principales roles/funciones que deben cumplirse en este Nivel son los siguientes:

- Definir principios y valores para el desarrollo sostenible en Perú
- Elaborar /Aprobar los objetivos, lineamientos, estrategias, políticas e instrumentos (a nivel de pautas) para el desarrollo sostenible.
- Evaluar los resultados e impactos del proceso, a objeto de realizar los ajustes pertinentes.

Entre los temas respecto a los cuales el Consejo de Ministros debe tomar decisiones se cuentan, principalmente, los siguientes:

- Instancias y formas de participación de la comunidad en los diferentes niveles del MEGA.
- Lineamientos sobre calidad ambiental y protección de recursos.
- Instrumentos para la gestión ambiental en sectores y niveles.
- Integración de políticas ambientales en políticas económicas, sociales, sectoriales, etc., y viceversa.
- Formas de articulación y coordinación institucional en el MEGA.

4.1.2 Nivel II del Marco Estructural de Gestión Ambiental

En términos generales este segundo nivel responde a la pregunta “Cómo Hacer” lo aprobado en el Nivel I, por lo cual apunta, como función genérica, a establecer/proponer los lineamientos rectores o directrices fundamentales del MEGA. Tiene un carácter eminentemente propositivo y asesor hacia el nivel superior y de coordinación e información hacia los niveles inferiores del MEGA, considerando siempre como criterio básico de su quehacer la priorización de acciones.

El objetivo fundamental de este nivel es: **“Proponer lineamientos, estrategias, políticas e instrumentos de gestión ambiental para el desarrollo sostenible del Perú y su coordinación a nivel sectorial y territorial”.**

En términos más específicos, es un nivel que interpreta y desarrolla formas de operacionalización de los principios y valores del Nivel I, realizando funciones tales como:

- Promover en su seno la coordinación y concertación política en materia ambiental de las instituciones del sector público a través del funcionamiento de la Comisión Técnica Multisectorial;
- Orientación y evaluación estratégica del MEGA;
- Preparación de políticas y planes de acción ambiental;
- Entregar pautas de diseño y funcionamiento de instrumentos de gestión ambiental;
- Coordinar las diferentes políticas y acciones de protección ambiental entre niveles;
- Establecer mecanismos de participación ciudadana para los instrumentos de gestión ambiental;
- Elaborar estrategias y acciones para promoción de la conciencia ambiental;

- Canalizar la participación y opinión de actores privados en el diseño de propuestas a través de la Comisión Consultiva.

Este nivel está constituido actualmente, según su respectiva ley, por dos órganos: el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y su Comisión Consultiva, instancias respecto a las cuales la legislación vigente define correcta y suficientemente las funciones para cumplir el rol que de ellas se requiere en este segundo nivel del MEGA.

No obstante lo anterior, para un mejor desempeño del MEGA en su conjunto, parece apropiado recomendar algunos ajustes a la Comisión Consultiva. En efecto, la realidad peruana, de marcado e histórico esquema sectorial de su aparato público, permite sugerir que la combinación de actores públicos y privados, como representación institucional, en dicho Consejo no es la mejor alternativa, pues puede generar potenciales discrepancias entre los propios sectores y entre éstos y el CONAM, lo que quedaría explícito frente a los actores privados, quienes podrían aprovechar dicha situación para privilegiar su posición en los temas analizados en esta instancia.

Por lo anterior, para este Nivel II del MEGA se proponen los siguientes ajustes:

- Mantener la Comisión Consultiva pero con un sentido diferente de su composición.** Su clara función asesora, analítica, consultiva y propositiva al CONAM es clave que exista, pero se estima pertinente que esté compuesto, por una parte, por representantes del **sector privado (como representación institucional)** y, por otra parte, por miembros del **sector público (pero sin representación institucional, sino que como personas con una larga y reconocida trayectoria en la temática ambiental)**. Estos realizarían sugerencias y observaciones a las diferentes iniciativas/ propuestas que el CONAM sometiera a su análisis.
- Potenciar la **Comisión Técnica Multisectorial** (o Comisión Ambiental Transectorial) de los sectores con roles y competencias relevantes en materia ambiental. Esta Comisión de concertación y negociación entre actores públicos con competencias ambientales, tiene un rol de carácter estratégico de análisis de propuestas de: políticas, estrategias, planes de acción e instrumentos de gestión que el CONAM desea someter a decisión del Consejo de Ministros (Nivel I), de manera de aproximar visiones y superar discrepancias mayores que pudieran detonar en conflictos sectoriales en el Nivel I o III del MEGA.
Entre las posibles funciones de esta Comisión Técnica Multisectorial (o Comisión Ambiental Transectorial) se cuentan:
 - Coordinación y concertación política en materia ambiental entre instituciones públicas, lo que pudiera expresarse en lineamientos y posibles contenidos de las políticas, estrategias y planes ambientales para los 4 objetivos estratégicos de la política ambiental del Perú.
 - Analizar las propuestas de CONAM que pudieran influir en el accionar de los sectores.
 - Proponer modificaciones a los instrumentos de gestión ambiental y normatividad respectiva para superar posibles puntos de conflicto entre sectores.
 - Opinar sobre trabajo de los Grupos Técnicos del Nivel III del MEGA y otros temas de carácter ambiental que el CONAM someta a su análisis.

Los Vice-Ministros que participan de esta Comisión Técnica Multisectorial debieran tener como su órgano asesor permanente a sus respectivas Unidades Ambientales de cada Ministerio.

Para el eficiente funcionamiento de esta Comisión y la canalización de sus análisis, propuestas y acuerdos a los niveles pertinentes, debiera existir una instancia ejecutivo-coordinadora que pudiera estar radicada en el CONAM, específicamente en el Secretario Ejecutivo de éste.

Por otra parte, en relación al órgano de mayor protagonismo de este nivel: el CONAM, es preciso resaltar que debido a su inserción en el sistema institucional, a su enfoque en el accionar y a su composición a nivel del Consejo Directivo, se perfila como una instancia que incorpora cuatro dimensiones relevantes en su quehacer.

Por una parte, es una instancia eminentemente **política** por la relevancia de los temas sobre los cuales tiene competencia y su directa relación con el Consejo de Ministros. Por otro lado, tiene un rol extremadamente relevante en el ámbito **técnico**, expresado a través del accionar de la Secretaría Ejecutiva, donde se proponen políticas, estrategias, lineamientos y planes de acción en materia ambiental y su posterior seguimiento y evaluación. Asimismo, es un órgano **coordinador de acciones y articulador de intereses** entre diferentes actores, lo que permite desarrollar tanto un alto nivel de vínculos y alianzas para el logro de sus objetivos, como una interacción y apoyo mutuo con todos los actores involucrados en la gestión ambiental que le facilita el manejo de información para elaborar sus propuestas y orientar la toma de decisiones.

Por último, es también un ente privilegiado de **encuentro, participación y concertación público-privada** tanto porque la composición de su Consejo Directivo es mixta, como por la existencia de la Comisión Consultiva.

En este esquema, el CONAM es el actor fundamental para todo el funcionamiento del marco de gestión ambiental propuesto, dado, por un lado, su rol propositivo para la toma de decisiones del Consejo de Ministros en todos los temas relevantes del desarrollo sostenible y la protección ambiental y, por otra lado, su rol coordinador hacia los sectores y territorios. Para cumplir este rol multipropósito CONAM debe poseer un nivel técnico de excelencia y el conocimiento general y específico del tema no sólo del Perú, sino que también de la experiencia internacional. Asimismo, debe manejar toda la información sectorial y territorial del tema ambiental en el país, para así coordinar la labor de los diferentes sectores a nivel de políticas e instrumentos.

Igualmente, es fundamental establecer algún tipo de relación directa del CONAM con el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), de manera de asegurar la orientación de éste hacia aspectos sustantivos de las políticas y estrategias ambientales del Perú. Esta premisa se sustenta en la necesidad del rol de colaboración del Fondo a las políticas y estrategias ambientales en áreas prioritarias, aspecto que, en gran medida, se resguarda con la reciente promulgación de la Ley del FONAM, donde juega un papel sustantivo el representante del CONAM (preside el Consejo Directivo).

Para cumplir las funciones que la Ley encomienda al CONAM es fundamental contar con una estructura organizativa que le permita ejercer con eficiencia su rol propositivo, articulador, coordinador, monitoreador y evaluador de la política ambiental del Perú.

En relación a este punto es preciso configurar una estructura interna del CONAM que permita liderar y conducir el MEGA. En este sentido, no cabe ninguna duda que la correspondencia y pertinencia de su organización interna es un factor fundamental para facilitar y coordinar el funcionamiento de la gestión ambiental en general.

- En este contexto, es preciso señalar que ha sido aprobada y publicada en el Diario Oficial El Peruano (04 de octubre de 1997) el Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), donde se consignan todos los aspectos relevantes de alcances, funciones, ámbitos, etc., en congruencia con la Ley del CONAM y se precisan también tópicos específicos de la organización interna para cumplir los preceptos contenidos en su Ley.

4.1.3 Nivel III del Marco Estructural de Gestión Ambiental

Este Nivel es el punto clave para la instrumentación específica del “Cómo Hacer y Cómo Mejorar” lo que se ha establecido en los dos niveles superiores del MEGA. Es en este nivel donde debe asegurarse la transectorialidad operativa en la gestión ambiental para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, a través del diseño de todo tipo de instrumentos y acciones (ordenanzas, reglamentos, normas, estándares, bases de datos, etc.) para la protección del medio ambiente. Es por definición un espacio de encuentro, análisis y búsqueda de consenso técnico para la operacionalización de instrumentos de gestión ambiental, solución de problemas ambientales, diseño de políticas y la evaluación de la aplicación de instrumentos de gestión y ejecución de políticas.

Este Nivel III del marco propuesto, por ser de clara concreción de los objetivos estratégicos de la política ambiental, no está institucionalizado pero debe transformarse en el espacio natural de articulación de actores públicos y privados para el desarrollo de contenidos operativos de las políticas ambientales y de los instrumentos de gestión ambiental. Por lo anterior, es preciso crear en él instancias formales que aseguren dicha tarea a través de la existencia de capacidades analíticas y propositivas para cada uno de los instrumentos de gestión ambiental aplicados en Perú. Este es un nivel que tiene el rol de bisagra entre las definiciones y directrices aprobadas en los niveles superiores y la ejecución de éstas en el Nivel IV del MEGA.

Este nivel es el puente entre el ámbito de las ideas o grandes definiciones estratégicas y de políticas de los niveles superiores del modelo y la ejecución de ellas en el nivel IV. Así, este nivel integra a actores de las instituciones públicas (Ministerios y Municipalidades) y privadas tanto en el diseño de detalle de instrumentos de gestión, como en el análisis y discusión del aporte de éstos a los contenidos específicos de los objetivos estratégicos / frentes de la política ambiental del Perú.

En este nivel es posible identificar dos objetivos relevantes:

- **“Crear un espacio público - privado interinstitucional formal y temporal de análisis y discusión de temas/contenidos relevantes de los instrumentos de gestión ambiental y de los objetivos estratégicos de la Política Ambiental del Perú”.**
- **“Proponer formas operativas y específicas (normas, ordenanzas, reglamentos, etc.) y las mejoras de éstas para la implantación eficiente de los instrumentos de gestión ambiental y para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Política Ambiental para el desarrollo sostenible del Perú”.**

Las propuestas de diferentes instrumentos de gestión ambiental y/o opiniones en temas específicos emanadas desde este nivel a través de los denominados Grupos Técnicos, deben ser presentadas a los respectivos Ministerios para su aprobación, dado que en ellos radica la competencia ambiental específica para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la política ambiental. Asimismo, es parte del funcionamiento de este nivel que las propuestas o temas específicos sean presentadas al CONAM para que éste las someta al análisis de la Comisión Técnica Multisectorial o a la decisión en el Consejo de Ministros.

Entre las funciones a desarrollar por este nivel se cuentan:

- Diseñar instrumentos específicos en cada sector para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la política ambiental.
- Diseñar mecanismos para estar informado de los resultados de la aplicación de los instrumentos de gestión.
- Establecer las instancias y mecanismos para la aplicación de los instrumentos en base a las competencias y facultades ambientales de cada sector.
- Proponer los instrumentos diseñados para la aprobación de las autoridades sectoriales competentes o, a través de CONAM, al Consejo de Ministros.
- Analizar y opinar sobre aspectos/temas relevantes de los objetivos estratégicos de la política ambiental.
- Evaluar la aplicación y los resultados alcanzados con el uso de los diferentes instrumentos de gestión ambiental y su aporte a los objetivos estratégicos de la Política Ambiental.

Para el funcionamiento de este nivel y dar así cumplimiento a las funciones antes mencionadas, no existe actualmente institucionalidad formal que asuma estas tareas, por lo cual es fundamental que CONAM desarrolle un rol articulador de actores. Por ello, se propone conformar, en base a mandatos explícitos y temporales del Consejo Directivo del CONAM, algunos Grupos Técnicos Multisectoriales Público - Privados, por ejemplo: para instrumentos de gestión ambiental. Estos Grupos Técnicos, en su componente público, podrían estar conformados, dependiendo del tema y tipo de competencia, por los encargados de las respectivas Unidades Ambientales de los mismos Ministerios precisados para la Comisión de Vice-Ministros del Nivel II del MEGA, como también por representantes del nivel regional y de los municipios (Asociación de Municipios de Perú). Asimismo, el quehacer de estos grupos contribuiría a una evaluación, desde la perspectiva de los instrumentos, de los objetivos estratégicos de la política ambiental del Perú.

Así, existirían, en virtud de la relevancia, necesidades y evolución de los instrumentos de gestión ambiental y aplicación de políticas y planes ambientales, tantos Grupos Técnicos como el Consejo

Directivo del CONAM pudiese conformar. Así, por ejemplo, podría existir un Grupo Técnico para EIA (PREVIA); para el Sistema de Información (SINIA); para Parámetros y Estándares (GESTA); para Programas de Mejoramiento Ambiental y Descontaminación (MADES).

Asimismo, en este Nivel III del MEGA debieran funcionar como Grupos Técnicos las Comisiones Nacionales creadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para cumplir con Tratados y Acuerdos Internacionales en algunos asuntos ambientales, recientemente traspasadas al CONAM. Así, podrían sesionar, con la conducción del CONAM, Grupos Técnicos para: Diversidad Biológica; Cambio Climático; Desertificación y Sequía; y, Asuntos del Fondo del Medio Ambiente (GEF).

Cada uno de estos Grupos Técnicos debiera estar coordinado, a modo de Secretaría Técnica, por un representante del CONAM, de manera de que las conclusiones de estos equipos puedan ser incorporadas directamente en el accionar del CONAM.

Entre las funciones que estos Grupos Técnicos pudieran desarrollar, en función del contenido de la convocatoria que emita el Consejo Directivo, se tienen las siguientes:

- Proponer medidas o ajustes para el adecuado funcionamiento de los diferentes instrumentos de gestión ambiental aplicados en Perú.
- Elaborar propuestas específicas/puntuales para establecer políticas, planes, programas y actividades intersectoriales.
- Generar alternativas/mecanismos para solucionar problemas ambientales intersectoriales.
- Proponer procedimientos para resolver conflictos de competencias entre sectores.
- Proponer simplificación y armonización de trámites y procedimientos para mejorar el desempeño de las competencias ambientales.
- Sugerir medidas para implementar y cumplir con las medidas de acuerdos y tratados internacionales.
- Evaluar la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.

4.1.4 Nivel IV del Marco Estructural de Gestión Ambiental

En términos generales, este Nivel IV corresponde a la ejecución operativa y al control de instrumentos de gestión ambiental, de políticas y de acciones para la protección ambiental.

En este nivel es pertinente cumplir los siguientes objetivos/funciones:

- Aplicar y controlar, en el ámbito de sus competencias, los instrumentos, las políticas, planes, programas, acuerdos, medidas y acciones para la protección ambiental y el funcionamiento del MEGA.
- Colaborar en la aplicación y control de los instrumentos, políticas y acciones con las distintas instituciones pertinentes de este nivel.
- Detectar los problemas de aplicación, fiscalización, seguimiento y evaluación del proceso y los impactos concretos de la ejecución de los instrumentos de gestión ambiental y de las políticas de protección ambiental.

- Crear condiciones para facilitar a los diferentes actores el uso y aplicación de políticas e instrumentos de gestión para la protección ambiental.

Los actores fundamentales que actúan en este nivel son **los Sectores (Ministerios y servicios); municipios y actores privados (empresarios)**.

Para poder hacer eficiente el funcionamiento de este nivel e integrarlo al MEGA en su conjunto, las funciones a cumplir en él deben basarse en las actuales competencias específicas que cada cual tiene en la legislación peruana, donde es necesario explicitar aspectos relacionados con el seguimiento y la evaluación de los instrumentos específicos de gestión ambiental que se decidan aplicar en el país.

• Ministerios

En este caso cada sector, en el marco de sus competencias específicas, ejecuta las políticas y aplica los instrumentos que le corresponden. Asimismo, parece pertinente, en un futuro próximo, aprovechar la estructura de desconcentración de los ministerios para que algunas funciones del nivel central sean traspasadas hacia las Direcciones Regionales para aplicación de instrumentos de gestión ambiental en los aspectos donde existan capacidades para hacerlo en regiones seleccionadas. Este último aspecto obligaría a precisar aquellas funciones ambientales específicas que pudieran desconcentrarse hacia las Direcciones Regionales de los sectores.

Asimismo, es fundamental tanto para un correcto ejercicio de las competencias ambientales de cada sector, como para el cumplimiento de la política ambiental nacional, la existencia de Unidades Ambientales fortalecidas en los Ministerios. Estas Unidades deben insertarse en el nivel de máxima jerarquía que se pueda en la estructura organizacional de cada sector, pero asegurando un alto grado de eficiencia en sus acciones. Este es un tema donde CONAM deberá iniciar un diálogo sostenido con los sectores para elevar el perfil de estas Unidades, pues actualmente se observa la presencia de éstas en niveles jerárquicos muy diversos y, en varios casos, se ubican en ámbitos decisionales muy poco significativos para influir en la definición de políticas del sector (Ver Anexo A).

En relación a estas Unidades Ambientales de los Sectores, instrumentos clave para la operación del Nivel IV de este MEGA, es posible realizar los siguientes comentarios:

- a) Los únicos Ministerios que no cuentan con una Unidad Ambiental son el Ministerio de la Presidencia y el de Educación. El primero tiene competencias en todo lo relacionado con las obras de infraestructura y saneamiento básico, a través de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), motivo por el cual se recomienda la constitución de esta Unidad Ambiental Ministerial.

Por su parte, el Ministerio de Educación, dado su ámbito de competencia donde no se explicita el tema ambiental, no parece necesario establecer una Unidad Ambiental propiamente tal, pero sí insertar en su estructura una Unidad u Oficina de Educación y Conciencia Ambiental. Esta Unidad, en coordinación con la Dirección de Promoción y Desarrollo Sostenible del CONAM, tendría sus principales funciones en materia de definición y aplicación de programas educativos, para el sistema formal e informal, que aumenten la conciencia ambiental de la población en general, pero especialmente de los jóvenes y los estudiantes del Perú.

- b) Al analizar el perfil del accionar de las diferentes Unidades Ambientales de los Ministerios, es posible identificar cinco tipologías de roles generales que debieran poder expresarse en funciones específicas en materia ambiental. No obstante, muchas veces, como por ejemplo el caso del Ministerio de Energía y Minas, la Unidad Ambiental ubicada en un adecuado nivel jerárquico (Dirección) dentro de la estructura no tiene la responsabilidad por el control de calidad ambiental pues cada Dirección de línea (Electricidad, Hidrocarburos y Minería) tiene las facultades normativas y de resolución en la materia.

De esta forma, los 5 roles generales posibles de identificar en materia de instrumentos de gestión, políticas y planes ambientales en los sectores, los cuales, como se ejemplificó en el acápite anterior, prácticamente nunca se expresan todos a la vez y, en la mayoría de los casos, sólo de manera parcial, serían:

- Diseño
- Normativo
- Fiscalización / Supervisión
- Evaluación
- Asesoría

En virtud de ello y del análisis pormenorizado del universo de competencias de las diferentes unidades ambientales de los sectores, es posible señalar que las funciones que pudieran radicarse en éstas, previo análisis de la realidad específica de cada sector, para todos aquellos Ministerios con competencias ambientales son las siguientes:

- Proponer normas legales relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente.
- Proponer normas técnicas para la conservación y protección del medio ambiente
- Promover el uso racional de los recursos naturales a través de la aplicación de instrumentos específicos.
- Establecer medidas correctivas, en caso necesario, para el control y recuperación del medio ambiente.
- Elaborar y difundir programas de promoción ambiental.
- Proponer programas de entrenamiento sobre temáticas ambientales en el sector.
- Mantener actualizados bases de datos (variables e indicadores relevantes) para el desempeño de sus funciones.
- Fijar y/o modificar estándares o parámetros en su ámbito temático de competencias.
- Calificar y registrar, si corresponde en el sector, a empresas de estudios de impacto ambiental.
- Evaluar, opinar y proponer condiciones de aprobación, cuando corresponda, de los estudios de EIA, PAMAS, Planes de Descontaminación y otros pertinentes en el marco de las competencias específicas de cada sector.
- Asesorar a la alta dirección del sector en materia ambiental y desarrollo sostenible.
- Coordinar acciones con otras Direcciones del sector y otras unidades ambientales de otros sectores.
- Participar en la definición de las políticas del sector y opinar sobre el posible efecto de éstas en el medio ambiente.

- Evaluar los resultados/efectos de las políticas sectoriales en logro de los objetivos del sector y los objetivos de la política ambiental nacional.
- Analizar la compatibilidad de las políticas sectoriales con las políticas ambientales nacionales.
- Participar en los Grupos Técnicos del MEGA.
- Implementar en el sector los acuerdos alcanzados a través del trabajo de los Grupos Técnicos del Nivel III del MEGA
- Proponer medidas/mecanismos de resolución de conflictos ambientales al interior del sector y con otras instituciones y elevarlos al Ministro para su análisis en el Consejo de Ministros.
- Sistematizar y facilitar oportunamente la información del sector para el funcionamiento del SINIA.
- Proponer competencias ambientales específicas posibles de desconcentrar hacia las Direcciones Regionales del sector.
- Diseñar modalidades para asegurar la presencia, actuación y asesoría de la Unidad Ambiental en las regiones.
- Proponer y participar en instancias de coordinación interinstitucional para evitar la duplicidad de acciones administrativas ante situaciones o problemas que afecten a más de un sector.

Este conjunto de funciones tipo pudieran ser posibles de aplicar por las Unidades Ambientales de los diferentes ministerios y, por ello, es necesario analizar la situación específica en cada sector.

- c) Como ya se ha señalado en otras oportunidades, la disparidad de niveles jerárquicos entre las diferentes unidades de los sectores, es un factor que atenta contra su capacidad de actuación e influencia en el sector en la temática ambiental.

Por ello, es necesario realizar iniciativas orientadas y, si es posible, aseguren las siguientes consideraciones:

- Homologar el nivel jerárquico de las Unidades Ambientales en un status de Dirección, como órgano de línea con directa dependencia del Vice-Ministro, de manera de poder aumentar los niveles de comunicación y propuesta hacia las máximas instancias decisionales del sector.
- Proponer los ajustes necesarios para que las Unidades Ambientales de todos los sectores con competencias relevantes puedan poseer facultades normativas, de control y de fiscalización, para así asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales del sector.
- Fortalecer las capacidades de las Unidades Ambientales de los sectores a través de: la cuantificación de necesidades de personal; evaluación del existente para establecer políticas de perfeccionamiento de éste; definición y descripción de cargos que permitan dar cumplimiento a las competencias asignadas; evaluar las alternativas de generación de recursos propios para la Unidad a través de las sanciones/multas posibles de aplicar; asignación de mayores capacidades de equipamiento y materiales; y reanálisis de

partidas presupuestarias para evaluar posibilidades de aumento en la asignación de recursos del sector para el desempeño de sus funciones ambientales.

- Proponer y formalizar en los sectores una instancia de coordinación y planificación conjunta entre las diferentes Direcciones que lo componen, de manera de asegurar el diálogo intrasectorial y aumentar así las probabilidades de influir más en las decisiones y políticas de los diferentes sectores.

- d) Por último, se observa que es necesario establecer algunos ajustes en la distribución de competencias y funciones al interior de los diferentes sectores e incluso, en menor medida, entre sectores, de manera de asegurar el máximo de consistencia de las políticas e instrumentos de gestión sectorial a través del rol de las respectivas Unidades Ambientales de los Ministerios y su aporte al funcionamiento del MEGA.

Por otra parte, es posible que en ciertos casos sea necesario superar algunas duplicidades de funciones y vacíos de competencias entre sectores, algunos de los cuales podrán ser abordados al momento de proponer adecuaciones a la institucionalidad establecida a través del marco jurídico actual de los sectores.

• Municipios

En este caso, además de las funciones generales que les reconoce la legislación ambiental, es preciso explicitar algunas funciones o tareas en temas tales como:

- Los mecanismos adecuados para canalizar la información pertinente y la participación ciudadana tanto hacia la comunidad como a otras instancias del nivel regional y nacional;
- Rol específico en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental;
- Forma de intervención en la aplicación de los instrumentos de gestión en el marco de sus competencias;
- Seguimiento al cumplimiento de los contenidos de la política ambiental desde un punto de vista integral en el territorio bajo su jurisdicción.

El nivel municipal es, asimismo, el espacio privilegiado para abordar desde la base la protección ambiental, por lo cual parece recomendable, aprovechando las condiciones de autonomía de los municipios y las capacidades de articulación, apoyo y coordinación de acciones del CONAM, **replicar, en municipios de tamaño medio y grandes, el marco estructural de gestión ambiental**, aunque con mayores niveles de adaptabilidad a las condiciones particulares de los municipios y en base a la asunción voluntaria de éste por parte de sus autoridades. La configuración marco de este MEGAM a nivel municipal se desarrollará más adelante.

• Sector Privado Empresarial

Los desafíos de aplicación de los instrumentos de gestión ambiental no involucran sólo esfuerzos para el sector público, sino que crecientemente para el sector privado, quienes tendrán que aprender a

valorarlos y a utilizarlos como medios que aseguran la sostenibilidad de sus inversiones. Por tal motivo, será fundamental impulsar la **interacción y colaboración que las instituciones públicas pueden entregar a éste en términos de: preparación de condiciones técnicas; conocimiento de instrumentos de gestión a aplicar; mecanismos de vinculación; formas de participación privada en el proceso; roles y competencias institucionales públicas en materia ambiental;** entre otros tópicos relevantes.

Por otra parte, es fundamental crear condiciones para que el sector privado asuma el **autocontrol y la autogestión en el cumplimiento de exigencias y en la aplicación de instrumentos de gestión ambiental,** para lo cual la aplicación de acciones de capacitación y el manejo de incentivos económicos serán fundamentales para crear esta conducta colaborativa en el sector empresarial.

4.2 El Ambito Regional y el Municipal en el MEGA

4.2.1 Ambito Regional

El ejercicio de las funciones ambientales en los ámbitos/niveles regional y local se encuentra sujeto a la Política Nacional Ambiental, al Plan Nacional de Acción Ambiental, las políticas ambientales sectoriales y sus respectivas leyes. El sentido de esta propuesta es que el ejercicio de estas funciones pueda ser efectuado como parte de la estructura nacional de gestión ambiental que se materializa en el MEGA.

Actualmente, la Región aparece como un nivel de poco desarrollo en materia de competencias y facultades ambientales dada la institucionalidad actual de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y la inexistencia de traspaso o desconcentración de competencias ambientales de los sectores hacia las Direcciones Regionales. Por ello, en la actualidad sólo sería posible actuar, en forma complementaria, por dos vías: a) en base a un esquema desconcentrado de aplicación de ciertos instrumentos y acciones a nivel regional a través de las Direcciones Regionales de los Ministerios, pero por medio de una mayor presencia en ellas de la Unidad Ambiental de nivel central; y, b) a través de la creación de una Secretaría Ejecutiva Regional del CONAM en las regiones, con tareas de articulación de dicho nivel con el CONAM nacional y coordinación de políticas y acciones ambientales de los sectores en las regiones. Este es un marco bastante probable, realista y factible de concretarse en el corto plazo, si es que existe la voluntad real de los sectores y del CONAM para implementar las medidas que ello requiere.

Sin embargo, existen antecedentes que permiten proyectar que el escenario actual es muy posible que se oriente hacia uno en donde el proceso de descentralización sea mucho más relevante. Esta aseveración se basa en la existencia de un conjunto de acuerdos alcanzados en la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, en los cuales se observa la voluntad política de avanzar hacia la concreción de dicho proceso. Así, es preciso visualizar las principales características y un funcionamiento marco de la institucionalidad para la gestión ambiental en las regiones del Perú.

En base a los acuerdos marco y a las propuestas de texto base sobre Ley de Descentralización y la Ley de Regiones es posible establecer la necesidad de visualizar algunos aspectos básicos de la

organización del MEGA en las regiones y municipios de Perú. Además, esta premisa ha sido compartida desde el comienzo por CONAM, dado que en su documento de difusión "CONAM por el Desarrollo Sostenible", se dice:

- "Las regiones también reclaman con energía la atribución y asunción de jurisdicción y competencias ambientales, pues perciben que no existe una adecuada articulación entre las decisiones y acciones que se toma desde Lima y sus propios intereses y necesidades."

Por ello y dado el ambiente favorable que se observa en el país para avanzar hacia un proceso de descentralización, en las próximas líneas se desarrollan los aspectos básicos de la operación del MEGA en regiones y municipios, el cual también es aplicable en el escenario actual.

En primera instancia, se debe señalar que las diferentes propuestas sobre Ley de Descentralización radican en las Regiones, cuya definición y organización interna para su gestión se definirá libremente en cada caso, funciones y competencias relacionadas con la planificación y la administración del desarrollo regional, donde se puede entender que aparece implícito el tema ambiental pues, producto de la política ambiental del Perú, el desarrollo sostenible es una opción de país. Por otra parte, en algunas propuestas se define explícitamente la función del nivel regional de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

En cualquier caso, la preocupación y protección del medio ambiente será un ámbito de acción de las regiones en el marco de la descentralización. Por ello, se considera pertinente, necesario y posible replicar el MEGA en el nivel regional (Marco Estructural de Gestión Ambiental Regional - MEGAR), incluso en el esquema actual de funcionamiento de la institucionalidad peruana, aunque con algunas adaptaciones en las instancias y funciones generales explicitadas para éste en puntos precedentes para el caso del ámbito nacional.

No obstante, a mediano y largo plazo las exigencias de la realidad ambiental e institucional del Perú generará la necesidad y conveniencia de desconcentrar algunas de las competencias, funciones y responsabilidades ambientales de los ministerios de los diferentes sectores a sus respectivas Direcciones Regionales, previo reforzamiento de las capacidades de éstas.

La tarea fundamental en el corto plazo del CONAM en las regiones se expresa en la constitución de las Comisiones Ambientales Regionales, cuyas funciones dependerán, en gran medida, de las características y prioridades temáticas de cada región y el rol que asuman en materia ambiental sus respectivas autoridades.

4.2.2 Ambito Municipal

En el ámbito municipal, dada la autonomía en él existente, es posible recomendar, para una aplicación ciertamente voluntaria, la estructuración de un MEGA, aunque con los ajustes pertinentes que aseguren su pertinencia y utilidad.

La implantación del MEGA a nivel municipal, que podría denominarse MEGAM (Marco Estructural de Gestión Ambiental Municipal) permitiría mantener, por una parte, altos niveles de correspondencia

entre la gestión ambiental nacional / regional y el local-municipal y, por otra parte, canalizar la participación ciudadana en el espacio más cercano a la comunidad. Esta situación permitiría al nivel municipal actuar como catalizador y difusor de información respecto al MEGA, tanto para otras instituciones partícipes de éste como hacia la comunidad (hacia arriba y hacia abajo).

Asimismo, sería posible recibir opiniones e inquietudes de la población respecto a la aplicación de políticas ambientales, el uso de instrumentos de gestión ambiental, el cumplimiento de exigencias por parte de empresas privadas y otros aspectos de clara connotación territorial - comunal.

En esta etapa es pertinente recomendar el MEGAM sólo para municipios medianos y grandes, pudiendo buscarse una aplicación piloto en áreas en las que ha demostrado mayor capacidad de gestión local ambiental.



CONAM

Nivel I
APRUEBA

Nivel II
COORDINAN

Nivel III
PROPONEN

Nivel IV
EJECUTAN

MEGA AMBITOS Y NIVELES

AMBITO
NACIONAL

AMBITO
REGIONAL

CONSEJO DE MINISTROS

CONAM

Comisión Técnica
Multisectorial de
Viceministros - CTM

Secretario
Ejecutivo - SE

Secretario
Ejecutivo
Regional-
SER

Comisión Técnica
Multisectorial Regional -
CTMR

GRUPOS TECNICOS

Ministerios, Municipios, Gobiernos Regionales, Sector Privado

