

Gestión Ambiental Local: una aproximación al Estado del Arte en Chile

Carlos Rungruangsakorn L. Dr© Mg.
Jefe del Departamento de Gestión Ambiental Local
Ministerio del Medio Ambiente, Santiago, Chile.

Claudia Jara R. Ing. Civil
Profesional del Departamento de Gestión Ambiental Local
Ministerio del Medio Ambiente, Santiago, Chile.

Resumen

La Agenda Local 21 invita a los gobiernos locales a conducir el desarrollo en su territorio, equilibrando la protección del medio ambiente natural y social. Hasta el año 2009, Chile presenta avances aislados y puntuales respecto a su implementación. El Sistema de Certificación Ambiental Municipal, SCAM, se presenta como una respuesta institucional al fomento de la Gestión Ambiental Local, GAL, en Chile, contando a la fecha con 33 municipios en proceso de certificación en ocho regiones del país. Se espera para el año 2012 contar con 60 municipios en las quince regiones de Chile. El presente estudio aborda, mediante cuatro casos de estudio, los impactos del SCAM, análisis que pretende responder preguntas tales como: ¿Qué cambios reales ejerce el SCAM en los municipios?, ¿Existe transformación en la institucionalidad municipal y la sociedad civil comunal?, ¿se logra cumplir con los preceptos de la AL21? En este sentido, se concluye que el SCAM es un instrumento de aporte y fomento real de la GAL en Chile, principalmente a través de la formalización de la participación ambiental ciudadana y elaboración de una Estrategia Ambiental Comunal que aborda las problemáticas ambientales prioritarias de la comuna, pero indudablemente se requiere de una política de Estado que permita la creación de unidades ambientales acordes a las necesidades de gestión y disponibilidad de recursos, así como la estabilidad contractual de sus profesionales.

Palabras Claves

Agenda Local 21, Comité Ambiental Municipal, Comité Ambiental Comunal, Gestión Ambiental Local, Ordenanza Ambiental, Participación Ciudadana, Estrategia Ambiental, Sistema de Certificación Ambiental Municipal.

Abstract

The Local Agenda 21 invites the local governments to lead the development in his territory, balancing the protection of the natural and social environment. Until the year 2009, Chile presents isolated and punctual advances with regard to his implementation. The Municipal Environmental Certification System, MECS, appears as an institutional answer to the promotion of the Local Environmental Management, LEM, in Chile. Actually 33 municipalities are in process of certification in eight Chile' regions. In 2012 expects 60 municipalities in fifteen regions of Chile. The present study analyzes, through four study cases, the impacts of the MECS, it tries to answer such questions as: what real changes does

he exercise of the MECS in the municipalities?, do the transformation in the municipal and the communal civil society exist?, is it achieved to expire with the rules of the AL21? According this, one concludes that the MECS is a real instrument of contribution and promotion of the LEM in Chile, principally across the formalization of the environmental civil participation and production of an Environmental Communal strategy that approaches the problematic priority environmental ones of the commune, but certainly there is needed of a politics of condition that it allows the creation of environmental identical units the needs of management and availability of resources, as well as the contractual stability of his professionals.

Key words

Local Agenda 21, Environmental Municipal Committee, Environmental Communal Committee, Local Environmental Management, Environmental Ordinance, Public Participation, Environmental Strategic, Municipal Environmental Certification System.

Introducción

A casi de 20 años de la celebración de la Cumbre de Río de 1992 y la firma de su protocolo por parte de Chile, y en vísperas de un nuevo encuentro el año 2012 emergen varias interrogantes en torno al estado de avance que ha tenido el país en materia ambiental.

Entre otras temáticas claves, y a las cuales se les ha prestado poca atención, se encuentran la gestión ambiental local, GAL, y la Agenda Local 21, AL21. En nuestro país, han sido escasos los estudios que han abordado esta materia, toda la investigación que existe indica un estado de precariedad de los municipios en relación a la gestión ambiental local y la necesidad de avanzar hacia el fortalecimiento de este componente. (BID, 2001; Betzhold, 2004; Rungruangsakorn, 2006; Gross, 2007; CONAMA, 2008).

Actualmente, se está viviendo un proceso de cambios en la institucionalidad ambiental chilena, lo que también involucra a los municipios por cuanto a estas entidades se les asigna por ley un nuevo rol ambiental vinculado con la aplicación de normas y el fomento a la educación ambiental. Por otra parte, desde la sociedad también emergen nuevas demandas democráticas hacia los municipios, las cuales se caracterizan por exigir una mejor calidad de vida y la protección del entorno.

En este marco, aparece como una respuesta institucional el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), modelo chileno impulsado recientemente desde el Ministerio del Medio Ambiente como un medio para fomentar la instalación de la GAL y la AL21 en los municipios del país.

El presente estudio busca realizar una breve aproximación de la evolución de la GAL en Chile, desde la Cumbre de Río de 1992 a la fecha, indicando sus principales hitos y actores relevantes en esta materia. Asimismo, este estudio pretende efectuar un análisis cualitativo y cuantitativo de los impactos más importantes del SCAM en cada uno de sus componentes, tomando cuatro casos de estudios de municipios en el sistema de certificación.

Lo anterior, entregará insumos que permitan iniciar una reflexión académica, gubernamental y comunitaria sobre la ejecución de este tipo de programas (SCAM), así como también observar críticamente los aspectos estructurales necesarios a revisar, actualizar o mantener en el fortalecimiento de la GAL en Chile y sus agentes asociados.

Por último, el estudio pretende orientar e invitar a la generación de políticas públicas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la GAL en todas las comunas del país.

Agenda Local 21 en Chile

Los gobiernos locales enfrentan el gran desafío de conducir el desarrollo en su territorio, equilibrando la protección del medio ambiente natural y social, el logro de una economía local competitiva, satisfacer diversas demandas ciudadanas, el combate a la pobreza, y la mejora en la calidad de vida de sus vecinos. Estas tareas que antes eran vistas como responsabilidades exclusivas del Estado central, hoy se trasladan a la comuna, requiriendo que sus autoridades estén a la altura de generar respuestas acordes a estas nuevas exigencias, entre ellas, el fortalecimiento de la gestión ambiental local.

Citando lo expresado en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro el año 92, en el capítulo 28 de la Agenda 21 titulado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21”, se señala que “las autoridades locales deben contribuir, operar y mantener, social y ambientalmente la infraestructura económica, supervisar los procesos de planificación, establecer las políticas ambientales locales y sus reglamentos, y asistir en la aplicación de las políticas ambientales subnacionales y nacionales. En su carácter de autoridad más cercana a la gente, desempeñan una función importantísima en la educación y sensibilización de la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible”.

Los desafíos que nos impuso RIO-92 fueron múltiples. Los avances que hemos tenido en materia de gestión ambiental local en nuestro país han sido progresivos, pero lentos. Actualmente, se pueden observar algunas administraciones locales que han tomado como un eje fundamental el desarrollo sustentable. En los últimos 5 años, se ha acrecentado el número de municipios que desarrollan herramientas de gestión ambiental, que avanzan en normativas amigables con el medio ambiente, o que incorporan “prácticas verdes” en sus procesos internos. También se observa que la ciudadanía se organiza con el fin de cuidar su entorno y desarrollar iniciativas locales para la protección o recuperación ambiental.

La Ley N° 20.417, del Ministerio del Medio Ambiente, establece que es responsabilidad del Ministerio colaborar con los municipios en materia de gestión ambiental (Art. 75, letra c) y que además se pueden establecer convenios de cooperación para implementar acciones para asegurar la “integridad, conservación y reparación del medio ambiente regional y local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana” (Art. 70, letra r). Asimismo, esta Ley modifica la Ley Orgánica Constitucional Municipal, incorporando funciones tales como: a) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente; b) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y f) elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental.

De este modo, las perspectivas con la nueva normativa permitirán construir nuevos cimientos para el cumplimiento de la Agenda Local 21 y el fortalecimiento de la gestión ambiental local en el país.

Breve reseña sobre el desarrollo de la Agenda Local 21 en Chile

Chile, el año 1992, suscribe el acuerdo de la Agenda 21. A partir de esa fecha en nuestro país comienza a gestarse la institucionalidad ambiental cuyo hito central fue la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, en el año 1994, y su centro de atención fue principalmente la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA.

En este marco, el Banco Mundial indicó en un estudio realizado el mismo año, que el estado chileno no había desarrollado un mandato expreso para fortalecer la capacidad de gestión ambiental de los municipios en esta materia. Asimismo, dicho estudio señaló que el 23% de los municipios poseía una unidad ambiental (Ruthenberg, 2001).

A diferencia de la administración superior del Estado chileno, la evolución de la gestión ambiental a nivel local ha sido lenta y territorialmente poco equilibrada, sin embargo sus acciones han permitido insertar poco a poco los temas ambientales en los municipios chilenos. Entre otros, se destacan una serie de proyectos de fomento a la Gestión Ambiental desarrollados entre 1997-2003, incluyendo varias comunas a lo largo del país y cuyos fines eran la educación, formación de funcionarios municipales y la promoción de la participación ambiental ciudadana. En este marco sobresale el programa “Ecoregión Agenda Local 21” en la Región de los Ríos, creado el año 2002.

Otro hito importante para la gestión ambiental local en este periodo, lo constituyó la Carta de las Municipalidades Latinoamericanas hacia la Sustentabilidad, más conocida como “La Carta de Ñuñoa” (2002), la cual fue suscrita por 150 alcaldes, concejales y delegados provenientes de todo el continente latinoamericano y cuyo propósito fue desarrollar un plan estratégico para el cumplimiento de la Agenda Local 21.

Cabe destacar que en el lapso comprendido entre el 2004 al 2008 la CONAMA de la Región Metropolitana desarrolló los programas GAL I, GAL II, GAL III y GAL IV, cuyo enfoque fue la capacitación de los funcionarios municipales y las comunidades, el fomento e instalación de sistemas de gestión ambiental y el abordaje de temáticas específicas como

manejo de residuos e información ambiental. Estos programas beneficiaron al 71% de las comunas de la Región Metropolitana (37 de 52 comunas).

Sin perjuicio de lo anterior, el informe de la OCDE del año 2005 indicó que el Programa A121: “todavía no constituye un instrumento significativo para fortalecer la capacidad local de gestión ambiental. A partir de 1992 se han desarrollado iniciativas locales de tipo piloto y carácter disperso, que no constituyen parte de una política nacional para fomentar la integración de las dimensiones ambiental, social y económica de la sustentabilidad. En el ámbito local, los esfuerzos para introducir las técnicas de gestión ambiental han sido impulsados principalmente por la Asociación Chilena de Municipalidades”.

Un diagnóstico sobre la situación de la gestión ambiental local elaborado por CONAMA en el año 2008, dio cuenta de que el 37% de 327 municipios investigados, declaró poseer una Unidad Ambiental, cifra que a primera vista resulta llamativa y que indicaría un avance con respecto a lo realizado por el Banco Mundial el 2001. Sin embargo, el solo hecho de declarar la existencia de una unidad ambiental no implica que en el municipio se desarrolle gestión ambiental local, es decir, que contenga un conjunto de procesos de toma de decisiones y acciones ejecutivas ambientales que se realiza de forma participativa por la municipalidad en su territorio comunal, con la finalidad de mejorar permanentemente la calidad de vida de su población y el sistema ambiental que la sustenta.

Cabe destacar que la misma investigación reveló el nivel jerárquico de dichas unidades ambientales, las cuales se concentran en los segmentos más bajos de las jerarquías municipales (58%). En este sentido, las unidades ambientales ubicadas en los niveles de secciones u oficinas indican la importancia que se le ha atribuido a la temática ambiental dentro de los municipios y, por otro lado, refleja la capacidad de interacción o comunicación interna que pueden tener, dado que un nivel jerárquico menor no puede convocar a otras unidades de mayor nivel, generando dificultades en el desarrollo de la gestión ambiental. Así por ejemplo, una oficina deberá sortear una serie de pasos para la autorización o coordinación de una actividad, propuesta o iniciativa. En otras palabras, entre menor sea el nivel jerárquico de la temática ambiental dentro del municipio, menor será la capacidad de gestión ambiental.

El mismo estudio detectó otro dato interesante sobre la planificación ambiental comunal de las comunas participantes en el estudio, solo un 12% declaró que poseía un plan ambiental en ejecución, es decir, 40 municipios de un total de 327, mientras que el 61% expresó no poseer un plan. Asimismo, el 12% indicó contar con un plan, pero que no lo ejecuta y el 15% restante mencionó que lo estaba elaborando o no había información.

Al mezclar ambos escenarios, se podría concluir que la gestión ambiental local en Chile es incipiente y que aún le falta mayor desarrollo y que las instituciones municipales aún no se empoderan totalmente de la temática ambiental, en un contexto en que la ciudadanía enfrenta nuevos desafíos de participación como es el caso de los pueblos originarios, el tema de género, la necesidad de uso adecuado y sustentable de los recursos naturales, el combate del cambio climático y la necesidad de mayor participación en la decisiones locales (Leff, 2007; Bifani, 1980; Villarroel, 2006), por lo tanto, se requiere de municipios preparados para esta nueva función del siglo XXI, como así lo han comprendido varias

entidades edilicias de Chile que han comenzado el desarrollo de la gestión ambiental con y sin financiamiento, pero con vocación ambiental apoyada desde la propia comunidad.

Sistema de Certificación Ambiental Municipal: Un Nuevo Rumbo

Teniendo presente: la política ambiental del país; los serios intentos de fortalecer la institucionalidad ambiental comunal; el contexto internacional cada vez más sensible a las temáticas medioambientales; y el reporte de la OCDE (fines del año 2008 y durante el 2009); como iniciativa inédita en el campo de la Gestión Ambiental Local en Chile, se desarrolló el Sistema de Certificación Ambiental Municipal, SCAM, con la finalidad de entregar a los municipios el apoyo y los medios de gestión administrativos, financieros, técnicos y jurídicos necesarios para que las entidades edilicias, con el respaldo del Ministerio del Medio Ambiente, desarrollen su propio potencial de gestión ambiental en concordancia con su realidad, promoviendo mejores condiciones ambientales y elevando la calidad de vida de sus ciudadanos conforme a sus valores culturales de carácter local.

En forma concreta, el SCAM es un programa para que los municipios chilenos, voluntariamente, integren en su gestión diaria el factor ambiental, de modo que les permita instalarse en el territorio como modelo de gestión ambiental y en donde la orgánica municipal, la infraestructura, el personal, el funcionamiento interno y los servicios que presta el municipio a la comunidad se encuentren imbuidos de procedimientos y actividades ambientalmente sustentables.

Los fundamentos del SCAM se encuentran enmarcados en los siguientes elementos: a) la naturaleza de los Municipios, por cuanto son el primer contacto de las personas con la administración pública (en muchos casos el único) y a los cuales acude la comunidad; b) las acciones del gobierno municipal en su territorio pueden afectar positiva o negativamente a sus habitantes y/o su entorno; c) frente a los temas ambientales una gran parte de los municipios se ven sobrepasados por las demandas locales y en el mejor de los casos responden débilmente; d) el fortalecimiento de las facultades municipales, los espacios de participación y la búsqueda de una comunidad más activa son elementos claves en la Agenda Local 21; e) actualmente la tendencia internacional indica que la instalación de un sistema de gobernanza ambiental local se ha convertido en un mecanismo promotor del involucramiento ciudadano en las decisiones comunales que impactan en la calidad de vida de las personas; y f) la preocupación ambiental se encuentra instalada como parte de los temas importantes a integrar en las acciones del Estado y existe reconocimiento de que los cambios de comportamiento parten de lo local (CONAMA 1999, 2008; Gross 2002; Piñeiro 2004; CEPAL 2002; Durán 1995).

Por tanto, el SCAM se concibe como un instrumento que posee una doble funcionalidad, por un lado, permite consolidar o reforzar la gestión ambiental en el municipio y, por otro, inserta en el municipio la configuración básica necesaria para una profundización, evolución y refinación de la gestión ambiental local de modo que avance hacia un sistema más complejo como lo es la gobernanza local y la certificación territorial.

En su diseño, el SCAM ha tenido en cuenta los múltiples escenarios territoriales comunales y también ha integrado el concepto de subsidiariedad dado que algunos municipios

requieren de un mayor apoyo que otros. Por último, y como dato fundamental, este instrumento es la puesta en marcha de una política pública ambiental que emana del Ministerio del Medio Ambiente y que se ha desarrollado precisamente como un medio de instalación de la AL21, por cuanto recoge en su totalidad los preceptos y los modelos desarrollados internacionalmente para el desarrollo de la GAL.

Hasta la fecha se cuenta con 33 municipios integrados al sistema de certificación, y se proyecta para el año 2012 tener 60 municipalidades en el sistema. Asimismo, se han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos para el apoyo de la gestión ambiental municipal, así como también capacitaciones para todos los funcionarios municipales del país.

Casos de Estudio

Ya en el tercer año de la puesta en marcha del SCAM, emerge la necesidad de realizar un abordaje con mayor profundidad de los impactos de este instrumento de fomento de la GAL, análisis que pretende responder preguntas tales como: ¿Qué cambios reales ejerce el SCAM en los municipios?, ¿existe transformación en la institucionalidad municipal y la sociedad civil comunal?, ¿se logra cumplir con los preceptos de la AL21? Para ello, se han recogido 4 casos de estudio de los 33 municipios que se encuentran en proceso de certificación ambiental.

La selección de los casos se ha basado en los siguientes criterios: a) Municipios en fase 2 o 3 de certificación ambiental; b) Municipios con el máximo puntaje de certificación (100%) y municipios que hayan obtenido el mínimo puntaje de certificación (90%); c) Municipios cuyos resultados de auditorías in situ presenten una alta evaluación y municipios que presenten informes negativos producto de las auditorías. En este marco, se han escogido las siguientes entidades edilicias: Calera de Tango, Melipilla, San Antonio y San Pedro de Atacama.

Si bien el SCAM exige trabajar con 17 componentes¹ en sus tres fases de certificación, para efectos del presente estudio se han abordado sólo 6 de éstos, por cuanto dadas sus características intrínsecas podrán otorgar indicios explícitos de los avances logrados por el municipio. Las variables o componentes escogidos son: a) Ordenanza Ambiental; b) Participación Ambiental; c) Recursos de Planificación Ambiental; d) Unidad Ambiental; e) Presupuesto Ambiental; y f) Capacitación Ambiental.

Cada uno de los 6 componentes serán analizados en los casos de estudio seleccionados, en dos temporalidades diferentes, ex antes, es decir antes del ingreso al SCAM, y dentro del proceso de certificación. Esta metodología comparativa permitirá tener un parámetro de los avances alcanzados por los municipios. A continuación se presentan los casos de estudios, los dos primeros corresponden a municipios que están trabajando para lograr la

¹ Los componentes evaluados en fase 1, 2 y 3: Comité ambiental Comunal; Comité Ambiental Municipal; Ordenanza ambiental; Capacitación; Tecnología de la información; eficiencia hídrica; Participación Ciudadana; Recursos de Planificación Ambiental comunal; eficiencia energética; minimización; reciclaje; educación formal; estrategia y líneas estratégicas; presupuesto y unidad ambiental; compromisos complementarios.

certificación de excelencia, y los dos restantes aborda a municipios que están en el proceso de obtener la certificación nivel intermedio.

Estudio Caso 1: Municipalidad de Calera de Tango

Antecedentes Ambientales del municipio, previo a su ingreso al SCAM

De acuerdo a los registros del municipio de Calera de Tango, éste contaba con varias iniciativas ambientales antes de su ingreso al SCAM. En este marco, se destacan tres grupos de acciones. El primero se puede categorizar como aquellas actividades vinculadas con aspectos sanitario-ambientales² con programas tales como: veterinario en tu barrio, campañas control de garrapatas, centro veterinario. El segundo grupo, se puede categorizar como actividades complementarias a la función privativa³ que poseen los municipios sobre la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, RSD, y áreas verdes. En este marco, el municipio en análisis presentó los siguientes programas de reciclaje municipal: reciclaje escolar; reciclaje comunal, programa Santiago Recicla y programa de arborización. Un último grupo, se refiere a las actividades no tradicionales de carácter ambiental, entre otras: eventos ambientales, primer simposio comunal sobre cambios ambientales globales, concurso de fotografía, proyecto de buenas prácticas agrícolas, reciclaje escolar, talleres educativos y curso de aves rapaces.

En relación al presupuesto municipal vinculado a financiar temáticas ambientales⁴ no tradicionales, el municipio destinó M\$ 7.760 para el año 2009.

Sobre la jerarquía de la unidad ambiental es importante mencionar que el rango indicado era de oficina, dependiente de DIDECO. La unidad cuenta con un equipo de cuatro profesionales y un técnico. Todos ellos contratados en calidad de honorarios.

El municipio en estudio presentó una ordenanza ambiental⁵ que tenía una serie de artículos inaplicables a la realidad territorial, así como también regulación que más bien correspondía al ámbito de tránsito y actividades comerciales, entre otras. Además, la ordenanza no fue realizada con participación ciudadana, ni fue difundida a la comunidad.

Tanto el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, como el Plan Anual de Educación Municipal, PADEM, no presentaban contenidos ambientales de profundidad, sólo referencias vagas en sus textos. Sin perjuicio de ello, se destaca que en el contexto de la planificación de mediano plazo, el municipio en su etapa previa al SCAM desarrolló un plan ambiental innovador denominado “Plan de Acción de Pucarás del Maipo”, cuyo principal objetivo era (y es) la protección del frágil y relicto ecosistema de los cerros de Lonquén y Chena.

² Código Sanitario y Reglamento de normas sanitarias mínimas municipales, Decreto N°4.750.

³ Ley orgánica constitucional de municipalidades N° 18.695.

⁴ Se separa el presupuesto tradicional de aseo y ornato, de aquellas referidas a temas no tradicionales ambientales tales como educación, campañas, proyectos, etc.

⁵ Ordenanza Ambiental DA N° 438-2004 de Calera de Tango.

En relación a la participación ciudadana en temas ambientales, el municipio teniendo una ordenanza general de participación, no la aplicaba en este ámbito. Asimismo, sobre el proceso de denuncias ambientales, no había un mecanismo formal para abordar estos requerimientos de la comunidad.

Por último, sobre el proceso de capacitación ambiental para los funcionarios municipales, no se habían efectuado talleres o cursos para éstos.

Estado del arte del municipio

En el año 2009, el municipio de Calera de Tango logró obtener la certificación básica y en el 2010 alcanzó la certificación nivel intermedio en el marco del SCAM. Cabe destacar que el municipio en ambas instancias logró el 100% de las exigencias que hace el sistema, lo que ya representa un indicador de los avances obtenidos por la entidad comunal. Actualmente, se encuentra trabajando para la obtención de la certificación nivel de excelencia.

Profundizando lo anterior, el municipio ha desarrollado una estrategia ambiental⁶ comunal orientada a la protección del medio ambiente, con énfasis en la preservación de la biodiversidad de la comuna y utilizando como instrumento conductor la educación ambiental formal y no formal. Asimismo, las líneas de acción estratégicas están orientadas a profundizar la conciencia ambiental, abordar el problema de basurales, tenencia responsable y protección de la naturaleza. Cabe destacar que mediante la aprobación del Concejo Municipal, se incorporó la estrategia ambiental como parte integrante del PLADECO, solucionando así un problema de asignación de recursos para esta temática dentro del presupuesto municipal. Hasta la fecha, el presupuesto ambiental del municipio se ha incrementado en 28 millones de pesos. Asimismo, se incluyen temáticas ambientales en el PADEM 2011 con su correspondiente financiamiento.

En cuanto a la ordenanza ambiental, el municipio formula una nueva ordenanza denominada “Ordenanza de Gestión Ambiental Local”⁷ la que es una versión mejorada de su antecesora e integró a la comunidad en su formulación. Actualmente el municipio desarrolla talleres de capacitación y difusión de la nueva ordenanza a la comunidad.

Sobre la participación ciudadana, durante el proceso del SCAM el municipio ha efectuado cabildos ambientales y una consulta ambiental comunal con el propósito de integrar mejoras a su gestión ambiental. Cabe destacar que el comité ambiental comunal, CAC, creado bajo el amparo de las exigencias del SCAM, funciona permanentemente y con personalidad jurídica propia.

En relación al procedimiento de las denuncias ambientales, éste se encuentra formalizado en la nueva ordenanza ambiental y con procedimientos internos claramente establecidos.

⁶ La estrategia ambiental comunal de Calera de Tango es: “Mejorar la calidad de vida de la comunidad a través del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, utilizando como principal herramienta la educación ambiental y la sensibilización de la comunidad”. Las líneas estratégicas elaboradas con representantes de la comunidad son: a) mejorar hábitos y conciencia ambiental; b) reducir y eliminar basurales y focos infecciosos; c) tenencia responsable de mascotas y salud pública; d) mejoramiento de la gestión sustentable de RSD; y e) fortalecer la protección de la naturaleza.

⁷ Ordenanza de Gestión Ambiental DA N° 479/2011. Ver en sitio web de municipio.

Con respecto a la capacitación municipal, un 90% de los funcionarios municipales han sido capacitados en diversas temáticas ambientales desde eficiencia energética, hábitos ecológicos, noción del medio ambiente, nueva institucional, cambio climático, entre otros temas.

Por último, también es significativo el cambio de la denominación de la oficina, el cual pasa de “Higiene Ambiental” a “Medio Ambiente y Zoonosis, lo que es reflejo de una evolución y un nuevo significado de la gestión ambiental para el municipio.

CUADRO 1. Resumen comparativo I. M. de Calera de Tango antes del ingreso y después del ingreso al SCAM.

COMPONENTE	MUNICIPALIDAD DE CALERA DE TANGO	
	ANTES DEL SCAM	EN EL SCAM
Ordenanza ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza ambiental con varios puntos críticos, sin difusión y sin conocimiento de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza desarrollada con participación ciudadana actualizada y difundida.
Participación Ambiental Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de mecanismo de participación ciudadana. • Proceso no formalizado de denuncias ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrollan diversas actividades de participación ciudadana de carácter vinculante. • El CAC se convierte en un referente para los temas ambientales de la comuna. • Presenta un procedimiento de denuncia ambiental.
Unidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • La unidad ambiental se encuentra bajo la dependencia de DIDECO con rango de oficina. • Cuenta con 4 profesionales y un técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • No cambia de jerarquía y dependencia, en cambio, pasa a denominarse como “Oficina de medio ambiente y zoonosis”. • Aumenta su dotación a 5 profesionales y un técnico. • Municipio propone relevar la gestión ambiental a la figura de Dirección de Medio Ambiente.
Recursos de Planificación: Estrategia Ambiental Comunal y	<ul style="list-style-type: none"> • Municipio no cuenta con política, estrategia o plan para abordar las problemáticas ambientales de su comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se elabora Estrategia Ambiental Comunal participativa con 5 líneas de trabajo.

Línea(s) estratégica(s), PLADECO y PADEM.		<ul style="list-style-type: none"> • Se incluye en el PLADECO y cuenta con financiamiento. • Incluye temáticas ambientales en el PADEM.
Presupuesto Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ambiental 2009 M\$ 7.600 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ambiental 2011 M\$ 28.000
Capacitación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • No se contaba con capacitaciones en temáticas ambientales para los funcionarios del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • A la fecha se ha capacitado al 90% del personal en temáticas ambientales. Se han realizado 8 talleres para la comunidad.

Fuente: Elaboración propia

Análisis

El avance del municipio de Calera de Tango en la temática ambiental es evidente. Ha desarrollado una serie de acciones, proyectos y programas que le han permitido implementar una verdadera Agenda Local 21. La trayectoria previa en materias ambientales que poseía el municipio antes de su ingreso al SCAM se considera como un elemento clave en el avance conseguido, en otras palabras, el trabajo realizado otorgó la base para el buen cumplimiento de las metas de certificación.

El fenómeno no sólo es resultado del sistema de certificación, sino que convergen también otras dos variables elementales: a) la voluntad política del alcalde y su concejo, lo que se expresa en el aumento del presupuesto y la inclusión de la estrategia ambiental en el PLADECO; y b) las características del equipo ambiental, quienes presentan un alto grado de profesionalismo, planificación, constancia y ejecución de los compromisos adquiridos.

No obstante lo anterior, una debilidad estructural del municipio de Calera de Tango, es la vulnerabilidad de su unidad ambiental debido a que su personal, en calidad honorarios, carecen de la estabilidad laboral que les permita proyectarse en sus funciones y cumplir con metas en el mediano y largo plazo. Asimismo, resulta preocupante la fragilidad de la continuidad de los programas, considerando el sistema personalista que genera la inexistencia de una institucionalidad ambiental dentro del municipio.

Estudio Caso 2: Municipalidad de Melipilla

Antecedentes Ambientales del municipio, previo a su ingreso al SCAM

El municipio de Melipilla ingresa al SCAM como parte del proceso piloto del sistema. Para entonces, la entidad municipal presenta un escaso curriculum ambiental y se encuentra bajo el contexto de un conflicto socioambiental por el proyecto de uso de Pet Coke en los procesos productivos de la empresa SOPROCAL, productora de cal, emplazada en la comuna.

Previo al ingreso al SCAM, el municipio no poseía presupuesto ambiental y tampoco contaba con una unidad ambiental formalizada. Respecto a la ordenanza ambiental, el municipio carecía de este instrumento jurídico.

En cuanto al PLADECO, realizado el 2008, la temática ambiental se aborda mediante un diagnóstico de los principales problemas de contaminación. Cabe destacar, que en el documento de planificación comunal se menciona que existe la necesidad de contar con una Dirección de Gestión Ambiental y una ordenanza ambiental comunal. El PADEM no presenta contenidos ambientales.

Sobre la participación ciudadana en temas ambientales, el municipio contaba con una ordenanza general de participación, pero que no era aplicada. Distinto era la situación de las denuncias ambientales, la cual contaba con un proceso formal en permanente funcionamiento, con registros estadísticos y resultados comprobables.

El municipio presenta antecedentes de capacitación ambiental para los funcionarios municipales, lo que indico cierta preocupación en ese ámbito.

Estado del arte del municipio

El municipio de Melipilla obtuvo la certificación básica en el año 2009, con el cumplimiento del 100%: En cambio, el año 2010 el municipio logró un 95% de las exigencias dentro del proceso de obtención de la certificación ambiental a nivel intermedio. Actualmente, se encuentra trabajando para la obtención de la certificación nivel de excelencia.

La unidad ambiental⁸ es creada oficialmente a fines de la Fase Básica certificación y depende de la Administración Municipal. La unidad en ese momento contaba con un equipo compuesto por un profesional, dos egresados universitarios y un administrativo. Todos ellos contratados en calidad de honorarios.

Como parte de los compromisos del sistema de certificación, el municipio desarrolló una estrategia ambiental participativa⁹ cuyo eje es la concientización de la temática ambiental en la comunidad de Melipilla, con el propósito de prevenir y resolver problemas ambientales. En este marco, las actividades que dan vida a la estrategia ambiental comunal

⁸ Decreto exento N° 1961, 29 del septiembre 2009. Municipalidad de Melipilla

⁹ La Estrategia Ambiental de la Comuna de Melipilla es: "Promover la comprensión y la toma de conciencia relativa al medio ambiente, posibilitando así la integración de valores y un grado de concientización que posibilite el conocimiento necesario para prevenir y resolver tópicos relacionado con el medio ambiente". La línea estratégica que da vida a dicha estrategia es: "Difundir información ambiental y la realización de talleres de formación ambiental a los vecinos".

giran en torno de la educación ambiental no formal, registrando siete jornadas de capacitación para la comunidad.

En relación al presupuesto municipal destinado a las actividades ambientales, en el año 2010 de certificación intermedia se destina la suma de 4 millones de pesos, sin embargo, la fase de excelencia no destina recursos, apoyándose sólo en el subsidio entregado por el Ministerio del Medio Ambiente (3.5 millones de pesos). Cabe destacar que no se incluye la temática ambiental en el PADEM 2011.

En cuanto a la ordenanza ambiental municipal, se elaboraron dos cuerpos legales que regulan la tenencia responsable de mascotas¹⁰ y la temática de ruidos molestos¹¹. Ambas ordenanzas se desarrollaron con consulta a la comunidad, tanto en talleres como en las propias audiencias públicas del concejo municipal. Sin desconocer el avance logrado, el municipio aún no desarrolla una ordenanza ambiental de carácter general.

La participación ciudadana ha presentado características muy particulares, es así que el CAC de Melipilla presenta una actividad de carácter permanente y una activa participación en el desarrollo de la estrategia ambiental comunal. También se destaca el desarrollo de instancias de participación ciudadana a través de cabildos ambientales, mientras que el proceso de denuncia ambiental se perfecciona y entrega información que incluye resultados con localización geográfica.

Respecto al tema de capacitación a los funcionarios, bajo el amparo del SCAM se han desarrollado ocho jornadas de capacitación, logrando hasta la fecha un cumplimiento del 80% comprometido en esta materia, (80 de 100 funcionarios).

Finalmente, durante el proceso de obtención de la certificación de excelencia aún en curso, la unidad ambiental registra un fuerte impacto de carácter negativo, por cuanto se ve reducida en el número de personas de cuatro a un funcionario y pierde el carácter de oficina. Esto genera una serie de dificultades en el cumplimiento de las metas y otros compromisos que solicita el sistema. El funcionario se concentra principalmente en apoyar el funcionamiento de CAC y el desarrollo de eventos y capacitaciones.

¹⁰ Decreto Ex. N° 2436 Ordenanza Municipal sobre tenencia responsable de mascotas especialmente canina y felina, y de la circulación de los mismos en el área urbana y centros poblados de la comuna de Melipilla. 30 de diciembre de 2010.

¹¹ Decreto ex n° 382 Ordenanza Municipal sobre prevención y control de ruidos molestos en la comuna de Melipilla. 17 de febrero 2011.

CUADRO 2. Resumen comparativo I. M. de Melipilla antes del ingreso y después del ingreso al SCAM.

COMPONENTE	MUNICIPALIDAD DE MELIPILLA	
	ANTES DEL SCAM	EN EL SCAM
Ordenanza ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Sin ordenanza ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza de tenencia de mascotas • Ordenanza de ruido • Sin ordenanza general de medio ambiente.
Participación Ambiental Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de actividades de participación ciudadana en temas ambientales. • Proceso formalizado de denuncias ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrollan diversas actividades de participación ciudadana como por ejemplo cabildo ambiental. • El CAC se convierte en un organismo clave y actor relevante en los temas ambientales. • Presenta un procedimiento de denuncia ambiental perfeccionado.
Unidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea unidad ambiental en el proceso de certificación nivel básico con 4 funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • No cambia de jerarquía y dependencia, sin embargo sufre una reducción de personal pasando de 4 funcionarios a un solo encargado.
Recursos de Planificación: Estrategia Ambiental Comunal y Línea(s) estratégica(s), PLADECO y PADEM	<ul style="list-style-type: none"> • Municipio no cuenta con política, estrategia o plan para abordar las problemáticas ambientales de su comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se elabora Estrategia Ambiental Comunal participativa con 1 línea de trabajo.
Presupuesto Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Sin presupuesto ambiental año 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ambiental 2010 de M\$ 4. • Sin presupuesto ambiental 2011
Capacitación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • No se contaba con capacitaciones en temáticas ambientales para los funcionarios del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • A la fecha se han capacitado el 80% del personal en temáticas ambientales. Se han realizado 8 talleres.

Fuente: Elaboración propia

Análisis

El avance del municipio en la temática ambiental es lento, si bien se destaca en materias como capacitación, participación ciudadana y denuncias ambientales, no logra relevar la temática ambiental y se presenta un fenómeno de “voluntarismo” y simple coordinación de actividades para tratar de cumplir con lo exigido por la certificación.

Por otra parte, aún cuando se ha instado y advertido la necesidad de sensibilización interna, no se ha logrado el correcto empoderamiento de la temática ambiental dentro de los funcionarios municipales para el éxito en la implementación de los programas internos de ahorro.

Son dos los elementos a destacar y que afecta el desarrollo e implementación de una gestión ambiental local, la involución que sufre la unidad ambiental y la nula asignación de recursos por parte del municipio, lo que claramente es una señal de falta de voluntad política por parte de las autoridades municipales. El problema que se presenta es que las actividades de capacitación y el funcionamiento del CAC dependen de un subsidio que entrega el Ministerio del Medio Ambiente, el cual se termina en el proceso de certificación de excelencia. La extinción de este subsidio, ¿podrá significar el fin del CAC y las actividades de capacitación?

Estudio Caso 3: Municipalidad de San Antonio.

Antecedentes Ambientales del municipio previo a su ingreso al SCAM

Al momento de ingresar al SCAM, el municipio de San Antonio ya contaba con una labor estratégica de carácter ambiental dentro de sus recursos de planificación. Particularmente, el PLADECO 2008-2013 presenta lineamientos ambientales tanto en su visión comunal e institucional, así como en sus líneas estratégicas priorizadas a desarrollar dentro de dichos años.

A raíz de la inclusión de temáticas ambientales en el PLADECO, el municipio también contaba (dentro de su Dirección de Aseo Ornato y Medio Ambiente) con una serie de programas y planes ambientales dirigidos directamente a la mejora de la calidad de vida de su población, los que pueden clasificarse por grupos. El primero, asociado a programas de carácter sanitario-ambientales: salud pública y zoonosis; Tenencia responsable de mascotas (licencias caninas o base de datos de caninos con propietarios, desparasitación interna y externa, esterilización); y Control de vectores (fumigación, desratización). El segundo

grupo dice relación a programas de carácter privativo tales como gestión de residuos domiciliarios, punto verde y reciclaje comunal de vidrio (con más de 10 campanas) y de pilas (desde 2005). Además, el municipio ya contaba con campañas internas para el reciclaje de papel (desde 2009), y compostaje municipal (desde 2007), reduciendo principalmente residuos orgánicos provenientes de la mantención de áreas verdes de la comuna.

Por último, el tercer grupo relativo a actividades no tradicionales de carácter ambiental: junto con establecer lineamientos ambientales en el PLADECO, el municipio también había desarrollado un trabajo sostenido en materia educacional, incorporando temáticas ambientales en el curriculum escolar a través del PADEM con proyectos concretos ejecutados dentro de los colegios, y contando a esa fecha con 13 escuelas y jardines municipales y subvencionados insertos en el Sistema Nacional de Certificación de Establecimientos Educacionales (SNCAE). Además, dentro de las funciones de la unidad ambiental se cuenta con la fiscalización ambiental (pronunciamiento en SEIA, participación en Comités Operativos de Fiscalización, fiscalización industrial y denuncias ventanilla única; Educación ambiental escolar; Educación ambiental en la participación ciudadana.

En relación al presupuesto municipal vinculado a financiar temáticas ambientales, el municipio de San Antonio, al ingresar al SCAM en el año 2010, ya contaba con un presupuesto de 5.3 millones de pesos.

Su unidad ambiental se encuentra bajo la Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente, la cual cuenta con siete funcionarios, dos de ellos dedicados exclusivamente al desarrollo y ejecución de programas medioambientales gracias a un profesional y un técnico en medio ambiente, ambos contratados en calidad de honorarios.

El municipio presenta una ordenanza ambiental de carácter general que aborda una serie de aspectos que se catalogan como ambientales, pero que no lo son por ejemplo: se regula temas de higiene de locales y control de alimentos. Sin embargo, se destaca la constatación de actualización de este cuerpo normativo¹².

Como ya se mencionó anteriormente, San Antonio trabajó estratégicamente su planificación ambiental a través del PLADECO y PADEM, pero no contaba con una estrategia ambiental definida como recurso estratégico de planificación ambiental dentro del municipio.

Los recursos de participación ciudadana del municipio se encuentran centralizados en su Unidad de Participación Ciudadana bajo la Dirección de Gestión Social. Cabe destacar que también cuenta con una Ordenanza de Participación Ciudadana desde 1999 (que incluye los 3 niveles de participación informativo, consultivo y resolutivo) y un mecanismo formal de denuncias ambientales a través de una ventanilla única.

¹² Ordenanza Comunal sobre Normas Ambientales y Sanitarias, N° 02 del 17 de Junio de 1994, Municipalidad de San Antonio; Ordenanza Comunal sobre Normas Ambientales y Sanitarias, N° 01 del 06 de Diciembre de 2006, Municipalidad de San Antonio; Ordenanza Comunal sobre Normas Ambientales y Sanitarias, N° 01 del 06 de Diciembre de 2006, Municipalidad de San Antonio; Modificaciones Ordenanza Comunal sobre Normas Ambientales y Sanitarias, N° 1396 del 16 de febrero del 2010, Municipalidad de San Antonio .

Por último, al momento del ingreso al SCAM, el municipio no había contemplado capacitación en temáticas ambientales para sus funcionarios.

Estado del arte del municipio en el SCAM

Posterior al diagnóstico inicial para la obtención de la certificación en su nivel Básico, el municipio de San Antonio ha comprometido y se encuentra desarrollando actividades tendientes a la obtención de la certificación en su nivel medio. Lo anterior, ha permitido observar avances en la gestión ambiental desarrollada por el municipio.

Respecto a su unidad ambiental, el municipio ha comprometido evaluar la estructura de la actual Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente, con el fin de generar un mayor peso institucional por parte de la unidad de medio Ambiente, y las acciones que realiza mediante la figura de Oficina de Medio Ambiente.

Se encuentra elaborando una nueva ordenanza ambiental en base al modelo entregado por el ministerio del medio ambiente y las prioridades ambientales determinadas en el diagnóstico comunal participativo. Esta ordenanza será validada por los vecinos de San Antonio, previo a su difusión.

La participación ciudadana se ha fortalecido mediante la realización de cinco talleres con la comunidad. Con uso de metodología MAPP se elaboró un diagnóstico ambiental comunal en el que se priorizaron las problemáticas ambientales de la comuna según la percepción de la ciudadanía. En ese marco, se elaboró una Estrategia Ambiental Comunal¹³, la cual fue aprobada por unanimidad por el Concejo en sesión ordinaria en Dic. 2010 y por la alcaldía mediante decreto en la misma fecha.

Actualmente, se encuentra operando tanto el comité ambiental municipal (CAM), conformado por diecinueve directivos del municipio y presidido por el alcalde, como el comité ambiental comunal (CAC) constituido en presencia de quince vecinos que por unanimidad acordaron constituir el “Concejo Comunal Ambiental de San Antonio”. Ambos comités participan activamente en las tareas acogidas por el SCAM.

Por último, respecto a la capacitación ambiental de sus funcionarios, a la fecha, se han realizado 4 talleres de capacitación en diversas temáticas ambientales, abarcando un total de 92 funcionarios de diversas direcciones dentro del municipio.

13 La Estrategia Ambiental Comunal de San Antonio:

“La Comuna de San Antonio debe velar por el resguardo de la calidad de vida y cuidado de nuestro Patrimonio Ambiental. Para eso trabajará en base a la Estrategia Ambiental Comunal, coordinada con los entes públicos competentes, de tal manera de asegurar la Participación Ambiental Ciudadana y la Educación Ambiental en la Comunidad, y generar acciones concretas de mejoramiento ambiental local”.

Líneas Estratégicas:

Línea1: “Implementar programa de gestión de residuos sólidos domiciliarios”. Incluye campaña comunicacional; talleres informativos; y programa de reciclaje comunal.

Línea 2: “Mejorar los procesos de Fiscalización Ambiental en la comuna”. Incluye fiscalización de acuerdo a demandas de la comunidad; y talleres informativos acerca de la Normativa atinentes a esta materia.

Línea 3: “Generar acciones de mejoramiento en salud pública”. Incluye programa de educación en tenencia responsable de mascotas; control de la población canina aumentando la fiscalización; y proyecto de clínica veterinaria móvil.

Línea 4: “Buscar alianzas con servicios públicos para proteger flora y fauna comunal”. Incluye mesa de trabajo con servicios públicos; programa de educación en el cuidado de la flora y fauna; y regulación de la tala de árboles de la comuna.

CUADRO 3. Resumen comparativo I. M. de San Antonio antes y después del SCAM

COMPONENTE	MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO	
	ANTES	DESPUES
Recursos Legales	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza con temática ambiental dispersa y sin participación de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza ambiental en elaboración.
Recursos de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de denuncias ambientales mediante ventanilla única. • No existía vínculo entre comunidad y municipio en temática ambiental. • Sólo contaban con experiencia de realización de seminarios y talleres ambientales de carácter informativo, desde el 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene mecanismo de denuncias por considerarse óptimo y operativo. • Mediante CAC, vecinos y el municipio se encuentran trabajando conjuntamente. • Canales abiertos y formalizados de PAC.
Unidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Compuesta por dos personas bajo la Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se estudia relevar la gestión ambiental a la figura de Oficina de Medio Ambiente.
Estrategia Ambiental Comunal y Líneas estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • No contaba con Estrategia Ambiental para trabajar en el mediano y largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se elabora Estrategia Ambiental Comunal en conjunto con vecinos, la cual posee 4 líneas de trabajo.
Presupuesto Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Para año 2010 se destinó 5.3 millones en tema ambientales como educación, y eventos 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ambiental para el 2011, 11 millones.
Capacitación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • No se contaba con capacitaciones a funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se han realizado 4 talleres, favoreciendo a 92 funcionarios.

Fuente: Elaboración propia

En base al diagnóstico inicial del municipio de San Antonio y al estado del arte de avance de las actividades comprometidas en el marco de la certificación ambiental de éste, se puede inferir un ordenamiento interno de las labores llevadas a cabo por la unidad ambiental, así como el relevamiento de la participación ciudadana en sus programas. Específicamente, el comité ambiental comunal de San Antonio posee un alto compromiso y voluntad de trabajo que se tradujo en la necesidad y obtención de la personalidad jurídica para realizar a cabalidad sus funciones.

El municipio de San Antonio ya desarrollaba diversas funciones y actividades de carácter netamente ambiental a diferencia de otros municipios del país (ver Sistematización de la Gestión Ambiental local, COMAMA 2008). Sin embargo, éstas quedan supeditadas a la labor del equipo de medio ambiente compuesto por dos personas con contratación a honorarios, lo cual implica un riesgo de inestabilidad en la mantención de los programas dada la condición laboral precaria de quienes los desarrollan.

Cabe mencionar que dentro del proceso de certificación, la institucionalidad interna de la temática ambiental del municipio de San Antonio se ha visto favorecida, en una primera etapa, al concretar y respaldar el compromiso político y técnico para la conformación y funcionamiento del comité ambiental municipal.

Estudio Caso 4: Municipalidad de San Pedro de Atacama.

Antecedentes Ambientales del municipio previo a su ingreso al SCAM

El municipio de San Pedro de Atacama presenta una estructura interna vulnerable respecto a su gestión ambiental, dada la calidad de “Programa” con la que se aborda el desarrollo e implementación de actividades ambientales en la comuna. Dicho Programa funciona bajo la Dirección de Obras Municipales, siendo esta condición una traba constante para la toma de decisiones en la ejecución de las actividades ambientales.

El “Programa de Protección Ambiental” cuenta, en el año 2010, con dos profesionales y un técnico, y no posee presupuesto para su funcionamiento dado que sus principales tareas corresponden a actividades no tradicionales que pueden ser ejecutadas a través de los funcionarios a cargo, tales como desempeñar el rol de evaluador en el SEIA; asesorar al municipio en proyectos que involucren actividades de carácter ambiental; promover la enseñanza de conceptos de protección ambiental en la ciudadanía; y participar en la gestión ambiental regional;

Asimismo, las actividades de carácter privativo, entiéndase por las actividades realizadas comúnmente por la Dirección de Aseo y Ornato con la que el municipio no cuenta, son también abordadas por el “Programa de Protección Ambiental” a través de la fiscalización

y control del cumplimiento de los servicios prestados por el concesionario para la recolección, transporte y disposición de RSD, así como de la limpieza de calles, plazas y parques. Cabe mencionar que estas actividades sí poseen un presupuesto asociado que en el año 2012 alcanzó los \$326,1 millones con una participación del 12% del presupuesto total del municipio.

Por otra parte, las actividades de aspecto sanitario-ambiental son cubiertas por el “Programa de Protección Canina”, a cargo de los mismos profesionales del “Programa de Protección Ambiental” antes mencionado, y que tiene por objetivo controlar la población canina vagabunda mediante la sensibilización de la población en la tenencia responsable de mascotas; el control de la población canina en los hogares; y la incorporación de medidas sanitarias adecuadas para su control.

Respecto a los recursos legales presentes en el municipio, al 2010 no contaba con una Ordenanza Ambiental propiamente tal, pero sí con una de Participación Ciudadana que incluye los tres niveles de participación, regulando la realización de plebiscitos comunales, audiencias públicas, participación de organizaciones comunitarias y organizaciones indígenas, entre otros mecanismos. Además, la Ordenanza de Participación Ciudadana posee un acápite referido al tratamiento del reclamo, sin embargo, para entonces el municipio no contaba con un seguimiento de las denuncias realizadas en la temática ambiental.

Los recursos de Planificación existentes en el municipio se reducen al instrumento PLADECO 2006-2010 en donde se incluye el Plan Plurianual que define dentro de sus objetivos estratégicos el tratamiento de los residuos, desertización y contaminación en la comuna. Cabe mencionar que los proyectos contenidos en el PLADECO son priorizados según la demanda de las comunidades locales y Ayllus de la zona. El PADEM municipal no considera el contenido ambiental hasta esa fecha.

Por último, al momento del ingreso al SCAM, el municipio no había contemplado capacitación en temáticas ambientales para sus funcionarios, aun cuando, particularmente en este municipio, se evidencia un claro desconocimiento y desinterés por parte de los propios funcionarios municipales respecto al tema. De acuerdo a todo lo anteriormente escrito, esto coincide con la inexistencia de una política o estrategia interna para abordar la gestión ambiental a nivel local.

Estado del arte del municipio en el SCAM

Posterior al diagnóstico inicial para la obtención de la certificación en su nivel Básico, el municipio de San Pedro de Atacama se encuentra actualmente desarrollando actividades tendientes a la obtención de la certificación en su nivel medio. Lo anterior, ha permitido observar avances en la gestión ambiental desarrollada. Entre ellos, el municipio se encuentra elaborando una Ordenanza de carácter netamente ambiental con participación del CAC y una ordenanza de tenencia responsable de mascotas para lo cual se celebrará un cabildo ambiental con participación de la ciudadanía. Esta temática es de particular interés

en la comuna, dadas sus características de zona turística con mucha población flotante en épocas estivales que adopta mascotas para luego abandonarlas al pasar la temporada.

El municipio comprometió modificar la actual figura de programa ambiental por una de departamento o unidad con mayor injerencia en la toma de decisiones. Además, se encuentra operando el comité ambiental comunal (CAC), el cual cuenta con participación de representantes territoriales de las diversas comunidades cercanas al pueblo, concejales, empresarios turísticos y vecinos. En particular, este comité posee un dedicado interés por el cuidado de su comuna y tiene la intención de obtener la personalidad jurídica para ampliar las condiciones de su funcionamiento. No así el comité ambiental municipal (CAM), el que ha sesionado en ocasiones puntuales y que aún no se encuentra motivado y empoderado correctamente para apoyar la correcta implementación del sistema.

Por otra parte, el municipio cuenta con una estrategia ambiental comunal¹⁴ elaborada en conjunto con los vecinos y que tiene por misión “Liderar y articular a los habitantes de SPA para que participen activamente en la Gestión Ambiental Local de la comuna para promover y cautelar una comuna limpia y ambientalmente sustentable”. Lo anterior, entendiendo a la comuna como el principal destino turístico de Chile, cuyo eje es la preservación de las costumbres y patrimonio cultural de sus pueblos originarios y de su medio ambiente limpio y puro.

¹⁴ Líneas Estratégicas:

- Gestionar el cumplimiento de las normativas ambientales, mediante la participación de las organizaciones ciudadanas de la comuna.
- Aumento sustentable del suministro de servicios básico (agua, energía y retiro de residuos) a las localidades del interior.
- Mejorar la Gestión Integral del Agua.
- Mejorar la Gestión Integral de Residuos.

CUADRO 4. Resumen comparativo I. M. de San Pedro de Atacama antes y después del SCA

COMPONENTE	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE ATACAMA	
	ANTES	DESPUES

Recursos Legales	<ul style="list-style-type: none"> No posee Ordenanza general con temática ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza en proceso de elaboración, utilizando modelo del MMA y que será sometida a participación ciudadana. Se está confeccionando una ordenanza específica para la tenencia responsable de mascotas.
Recursos de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Reclamos sin distinción ni seguimiento a las denuncias ambientales. No existía alianza entre la comunidad organizada y el municipio. No se contaba con experiencia en talleres ambientales participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se diseñará mecanismo de denuncias ambientales y su respectivo procesamiento y seguimiento. Mediante conformación del CAC, vecinos y el municipio se encuentran trabajando conjuntamente. Para la elaboración el diagnóstico ambiental comunal se desarrollaron dos talleres participativos en donde los propios vecinos priorizaron sus problemáticas ambientales a trabajar.
Unidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Protección del Medio Ambiente bajo la Dirección Obras Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> Se estudia relevar la gestión ambiental a la figura de unidad o departamento de Medio Ambiente.
Estrategia Ambiental Comunal y Líneas estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> Municipio no cuenta con política, estrategia o plan para abordar las problemáticas ambientales de su comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> Se elabora Estrategia Ambiental Comunal en conjunto con vecinos, la cual posee 4 líneas de trabajo.
Presupuesto Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia presupuesto en esta materia presupuestado. 	<ul style="list-style-type: none"> Se compromete con recursos humanos y contrata funcionaria con dedicación parcial para la certificación.
Capacitación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> No contaba con capacitaciones en temáticas ambientales para los funcionarios del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> A la fecha se han realizado 3 talleres de capacitación en temáticas ambientales tanto para la comunidad como para los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia

Análisis

Aun cuando, en las auditorías realizadas en terreno, se ha observado y advertido la necesidad de contar con un comité ambiental municipal activo y participativo, éste aún no cobra la importancia y fuerza requerida por el sistema. Lo anterior, indica la clara disminución del interés y voluntad política inicialmente demostrados por parte de la alcaldesa y directivos municipales desde su postulación al SCAM¹⁵.

¹⁵ Ver Acta de Sesión Ordinaria N°12 del Concejo Municipal de San Pedro de Atacama, 29 de Abril 2010

Distinto es el panorama con el comité ambiental comunal, que se encuentra operando activamente y se ha convertido en el impulsor del desarrollo de las actividades comprometidas en el SCAM por parte del municipio.

Resulta necesario relevar la gestión ambiental del municipio a un rango que permita al encargado(a) de la misma operar sin restricciones de administración interna, como actualmente sucede. En este sentido, la figura de “Programa” bajo una dirección ajena además a la temática ambiental es uno de los peores escenarios diagnosticados por el SCAM para el ideal funcionamiento y fomento de la GAL.

Conclusiones y recomendaciones

Presentados los casos de estudio, se pueden observar las siguientes conclusiones:

Un municipio con un currículum ambiental anterior al ingreso al sistema, tendería a lograr mejores resultados que aquellos con una escasa experiencia o sin acciones ambientales anteriores. También es clave el perfil y la capacidad profesional de los equipos, es así que tanto el municipio de Calera de Tango como el de San Antonio presentan mayores fortalezas en comparación con Melipilla y San Pedro de Atacama.

Sobre los cambios que ejerce el SCAM en la GAL de los casos de estudios, se evidencia que se generan transformaciones reales, especialmente en el área de participación ciudadana expresada en los mecanismos que el municipio pone en marcha y la existencia y permanencia de los comités ambientales comunales. En este sentido, se cumple también con uno de los preceptos de la AL21 que es integrar la comunidad en las decisiones ambientales de los municipios.

Se destaca que la voluntad política del Alcalde no solo reviste una gran importancia al momento de ingresar en el sistema, sino que es esencial que ésta se mantenga durante todo el proceso. Los casos de Melipilla y San Pedro de Atacama reflejan claramente lo contrario, pues se detecta una pérdida del interés de los Alcaldes, lo que repercute negativamente en lograr las metas comprometidas por el municipio en el logro de la certificación ambiental. Sin embargo, un contrapeso de esta situación se halla en los CACs, que de un modo u otro presionan a las autoridades para desarrollar su gestión ambiental local y obtener la certificación.

Un impacto positivo del SCAM dice relación con al perfeccionamiento de instrumentos como las ordenanzas, las denuncias ambientales, el desarrollo de la estrategia y líneas estratégicas ambientales que otorgan un eje de trabajo en que convergen tanto la comunidad como municipio. En este marco, la capacitación otorgada tanto a los funcionarios como a la comunidad facilita la promoción de actitudes y hábitos ambientales, permitiendo mejores condiciones de receptividad para el desarrollo de proyectos e iniciativas ambientales.

La precariedad contractual de los funcionarios municipales es un punto estructuralmente crítico. En todas las unidades de los casos de estudios sus funcionarios se encuentran contratados a honorarios, realidad que es perfectamente extrapolable al resto de los municipios del país. Lo anterior, no permite la estabilidad necesaria para el SCAM ni para

la correcta implementación de la AL21, especialmente porque los funcionarios dedicados a la temática ambiental pueden, tarde o temprano, abandonar el municipio y así los programas que implementan, sin una posterior continuidad de los mismos. Asimismo, hay un exceso de personalismo en la GAL, lo que se resolvería con el fomento de la estabilidad laboral en este segmento.

Existe una clara la necesidad de contar con una política de estado que fomente la creación de unidades ambientales con rango directivo y que facilite la implementación de una AL21 en el mediano y largo plazo, contando con profesionales en calidad de contrata o planta, lo cual permite una continuidad y estabilidad en la gestión ambiental local.

Resulta de vital importancia que las universidades como centros pensantes y entidades que contribuyen al desarrollo social, focalicen también sus esfuerzos colaborativos al nivel de municipios. Su apoyo en la reflexión del debate ambiental, el desarrollo de nuevas metodologías, prácticas y técnicas, la generación de una ciencia más cercana con la comunidad, así como la entrega de asistencia técnica es un factor altamente relevante en el fortalecimiento de la GAL.

En suma, entendiendo que los problemas ambientales revisten en la mayoría de los casos un componente local de gran relevancia, el fortalecimiento de la gestión municipal en esta materia resulta ser un eje primordial para contar con administraciones municipales eficientes ante las temáticas ambientales, descomprimiendo las presiones en los niveles centrales y permitiendo una mayor rapidez las soluciones ambientales que afecta a la cotidianidad de los habitantes de los territorios comunales. Un “gobierno local” que no integre en su gestión las temáticas ambientales, es un gobierno en deuda con la comunidad. Asimismo, el Estado en sus estrategias públicas debería fortalecer las estructuras municipales en la **temática ambiental** que, a pesar de su reciente instalación en el consciente colectivo, en los debates y en las políticas públicas, llegó para quedarse.

Bibliografía

Betzhold, A. (2001). Tesis: “*Análisis del sistema de Gestión ambiental municipal. Aplicación de la Norma ISO 14.001 y comparación con la gestión municipal de la Reina*”. Santiago, Universidad de Chile.

Durán, Víctor (1995). “*Manual de Gestión Ambiental Municipal*”, CPU. Santiago, Chile.

CONAMA (2008). “*Sistematización de la Gestión Ambiental Local en Chile*”. Santiago de Chile.

Gobierno de Chile (2002). “*Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695*”. Chile.

Gobierno de Chile (2010). “*Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*”. Chile.

Gross, P. (2002). “*Sustentabilidad, ¿Un Desafío Posible?*”. Ediciones Surambiente Chile.

Gross, P. (2007). “*La Gestión Ambiental, Una visión global. Marco conceptual*”. Ediciones Surambiente Chile.

ICLEI (1994). “*Guía Europea para la Planificación de la Agenda 21 Local*”. Galicia- España.

Leff, E. (2007). “*Ecología y Capital*”. Siglo veintiuno editores. México.

Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2010). “*¿Hacia Dónde va la Gestión Ambiental Local?*”. Santiago de Chile.

Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2011). “*Manual de Certificación Ambiental Municipal*”. Santiago de Chile.

Murga, et al. (2006). “*Desarrollo Local y Agenda 21*”. Ed. Pearson. España.

Piñeiro, D. (2006). “*Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural*”. RIMISP. Santiago-Chile.

OCDE (2005). “*Evaluaciones del desempeño Ambiental de Chile*”, OCDE y CEPAL.

Rungruangsakorn, C. (2006). “*Gestión Ambiental Local: Estrategia, modelos e indicadores*”. Universidad Andrés Bello. Santiago de Chile.

Ruthenberg, I. (2001). “*Una década de gestión ambiental en Chile*”. Environmental Economics Series. The World Bank.

Villarroel, R. (2006). “*La Naturaleza como Texto*”, Ed. Universitaria. Santiago, Chile.