

## El municipio y el medio ambiente en América Latina

Fernando Tudela\*

*La crisis de los años ochenta nos obliga a enfrentar los grandes problemas, en apariencia muy diversos, que hoy inhiben los procesos de desarrollo en América Latina. Uno de ellos radica en la orientación fuertemente centralista de los Estados latinoamericanos, que condena a los gobiernos locales municipales a la marginalidad y a la virtual inoperancia. El segundo de los dos grandes problemas que se abordan en este ensayo se refiere al reciente deterioro ambiental, que en última instancia está determinado por el estilo de desarrollo que ha predominado en la región durante las últimas cuatro décadas.*

*El ensayo defiende la tesis de que ambos problemas deberían abordarse conjuntamente mediante una reforma descentralizadora y democrática del Estado. En este marco, el reforzamiento de las municipalidades y la asunción de su nueva función como promotoras del desarrollo a nivel local, permitirían una gestión ambiental integral, apegada al terreno y, por ende, respetuosa de la enorme diversidad de las situaciones sociales ecológicas que existen en América Latina. El ensayo incluye un análisis comparativo de la situación actual de las municipalidades en nueve países latinoamericanos, así como una revisión crítica del pensamiento ambientalista en la región.*

### 1. El municipio y el medio ambiente en la crisis

El deterioro de la institución municipal y del medio ambiente constituyen en América Latina procesos bastante generalizados y muy anteriores a la crisis de los años ochenta. Sin embargo, hoy sólo se pueden enfocar desde la perspectiva de dicha crisis, la peor que haya experimentado el conjunto de la región en el último medio siglo.

Por una parte, la crisis ha reducido los márgenes de tolerancia tradicionales frente a las carencias y los déficits crónicos. El efecto sinérgico de la caída del producto por habitante, la mayor polarización social, el aumento del subempleo y desempleo, la reducción del poder adquisitivo de la mayoría de la población, la compresión del gasto público y la merma consiguiente de las prestaciones sociales con cargo al Estado, se traduce en un deterioro de la calidad de vida en la región. En estas condiciones, surgen nuevas e imperiosas demandas, mientras muchas de las antiguas se presentan con renovada urgencia.

\* Profesor-Investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

El antecedente inmediato de este trabajo se encuentra en el desarrollado por el mismo autor en agosto de 1986, para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que sirvió de base para la ponencia que presentó el PNUMA en el 1er. Simposio Iberoamericano sobre medio ambiente y municipio, celebrado en octubre del mismo año en Iguazú, Argentina. Se agradece a las siguientes personas la información facilitada: Profra. Alejandra Massolo (UAM-Iztapalapa), Profra. Alicia Ziccardi (UNAM-I.I.S.), Dr. Raúl Olmedo (CNEM), Lic. Cristina González (CNEM), Ing. Luis Camacho (SIAP).

Por otra parte, la crisis tiene dos caras, y en el anverso de la catástrofe se encuentra la oportunidad del cambio. Ni los conservadores más optimistas sueñan con mantener el *statu quo* sociopolítico anterior a la aparición de la crisis. Los más lúcidos de entre ellos hacen cálculos gatopardianos acerca de lo que habría que cambiar para que nada cambie, mientras las esperanzas de la mayoría se cifran en cambios estructurales más profundos.

Hasta ahora, la problemática ambiental y la municipal se habían abordado en forma independiente y con tiempos propios. Parece llegado el momento de relacionarlas, enfocándolas desde una perspectiva más amplia, en cuya ausencia sería imposible definir salidas a la actual crisis, de naturaleza global y estructural. La ya antigua "crisis del municipio" y la más reciente "crisis del medio ambiente" de la cual la región comienza a tomar conciencia en la década de los años setenta, no son sino facetas diferenciables de una misma problemática que ha limitado las perspectivas de desarrollo de la región y que se ha agudizado en los últimos años.

La que pudiéramos llamar "crisis del municipio" se refiere sobre todo a la creciente incapacidad de los gobiernos locales para asumir incluso las funciones más elementales de prestación de servicios públicos. Este problema afecta con mayor gravedad y desde hace más tiempo a las municipalidades, pero en distinta medida se manifiesta hoy en casi todas las instancias de gobierno. La crisis del municipio no es sino una faceta de la crisis del Estado, que en los casos más graves puede poner en entredicho su legitimidad y forzar a una reestructuración del mismo. Otro tanto sucede con la problemática ambiental. Ha sido mérito del pensamiento ambientalista latinoamericano la vinculación de los problemas del medio ambiente con la caracterización del estilo de desarrollo que predomina en la región. Lo que pudiera conocerse como "crisis ambiental" sería de hecho un aspecto de la crisis de ese estilo de desarrollo, que consiste en un deterioro muchas veces irreversible del medio biofísico y que resta sustentabilidad al proceso de desarrollo que se pretende impulsar.

Tanto los problemas ambientales como los municipales requieren, para su comprensión, de una reconstrucción de los procesos históricos que dieron origen, por una parte, a la estructuración contemporánea de los Estados latinoamericanos centralistas y, por otra, a la implementación de un cierto estilo de desarrollo, dominante en la región. Cabe insistir en el papel fundamental que en América Latina, y desde fines de la última contienda mundial, ha desempeñado el Estado como impulsor del estilo de desarrollo prevaeciente. Al carácter centralista del primero corresponde uno de los principales

rasgos distintivos del segundo: su enfoque indiscriminador y homogeneizante. Como se ha señalado ya tantas veces, el estilo de desarrollo dominante en la región desde los años cuarenta se ha basado en patrones socioeconómicos urbano-industriales, vinculados a determinadas formas de vida propias de los estratos sociales más elevados, y a un conjunto de tecnologías, por lo general exógenas, que resultan con frecuencia inadecuadas desde el punto de vista ambiental y social. Las correspondientes estrategias productivas se han decidido en forma centralista y se han llevado a cabo sin tomar en consideración el extraordinario mosaico de situaciones ecológicas y sociales que presenta la región. Este enfoque homogeneizador desaprovecha bastantes recursos y sobreexplota muchos más.

La crisis actual, que en muchos países de la región se desencadenó por su insostenible deuda externa, pero que de ninguna manera puede reducirse a este factor, ha implicado, en su primera fase, el agravamiento de las consecuencias negativas del estilo de desarrollo que tan someramente se acaba de caracterizar. En un aparente movimiento de "huida hacia adelante", lejos de revisar las estrategias productivas vigentes, se han redoblado esfuerzos para impulsarlas contra viento y marea. El afán de hacer "más de lo mismo" pero con mayor eficiencia, ha contribuido a profundizar la propia crisis. En este contexto habría que estudiar la inoperancia de los gobiernos locales municipales y el creciente deterioro de nuestro medio biofísico. Se trata de problemas estructurales graves que no pueden resolverse con medidas sectoriales aisladas, que actuarían como paliativos útiles, pero insuficientes. No se trata tan sólo de reforzar las finanzas municipales y la normativa anticontaminante, sino de reformar el Estado y cambiar el rumbo del proceso de desarrollo. La modernización descentralizadora y democrática del Estado sería precisamente lo que permitiría transformar el estilo de desarrollo. La necesidad de este proceso descentralizador y democrático constituye hoy el común denominador de los problemas municipales y ambientales. Sobre esta base, las propuestas que se dirijan hacia la superación de la crisis actual tendrían que incluir tanto una política ambiental que incorpore en los niveles operativos a los gobiernos locales, como una revalorización de éstos últimos como instancias promotoras de un nuevo desarrollo sustentable desde el punto de vista social y ambiental.

## 2. El municipio y la descentralización

La evolución histórica de la situación de las municipalidades latinoamericanas presenta notables coincidencias y sincronías. El pun-

to de partida de esta evolución se ubica en la situación de los Cabildos coloniales, cajas de resonancia de los intereses de los grupos criollos en ascenso. Los Cabildos desempeñaron un papel político decisivo en los diversos procesos independentistas que, en forma casi simultánea, se desencadenaron en la región. La mayoría de las declaraciones de independencia tuvieron lugar en los Cabildos de las ciudades virreinales. Sin embargo, la consumación de la independencia y la consolidación de los nuevos Estados nacionales implicó en todos los casos el progresivo relegamiento de las municipalidades. El espacio político que ofrecían los Cabildos resultó por completo insuficiente como foro para las intensas luchas con las que los nuevos grupos emergentes se disputaban la hegemonía. Fue muy efímera o circunstancial la etapa en que parecía que los Estados latinoamericanos independientes se podían construir "de abajo hacia arriba", a partir de los gobiernos locales constituidos. Las pugnas entre federalistas y centralistas, que se sucedieron a lo largo del siglo pasado en la mayoría de los países americanos, reflejaban proyectos alternativos de nación y se desarrollaron al margen y por encima de los niveles locales de la política. En todas las latitudes del continente se asumió que un fuerte centralismo era indispensable para la consolidación de un Estado nacional. Las particularidades locales, e incluso las diversas culturas indígenas en aquellas subregiones en donde persistían, se concebían entonces como obstáculos para una unidad nacional que sólo podría basarse en un Estado fuerte y unitario, y en una sociedad civil tan homogénea como la legislación básica que se empezaba a desarrollar. Superados los momentos iniciales de confusión, el centralismo, que alcanzó límites grotescos bajo la administración colonial, acabó caracterizando también a las nuevas administraciones independientes. En aquellas circunstancias el centralismo podía resultar benéfico, además de inevitable, en la medida en que representaba la posibilidad de contrarrestar y superar los viejos cacicazgos locales, y facilitar de manera efectiva la consolidación de las nuevas naciones. Las municipalidades, que eran a la vez gérmenes potenciales de un nuevo Estado y sedes de aquellos cacicazgos tradicionales, sufrieron en todos los países de la región un proceso de marginación y deterioro que se prolonga casi hasta la actualidad. Supervisadas de cerca por "jefes políticos", manipuladas por los gobernadores, desprovistas de recursos de alguna significación, las autoridades municipales acabaron en muchos casos desempeñando un papel folklórico y en definitiva irrelevante. Fernando Viviescas (1986) se refería a los "cien años de soledad" de los municipios de Colombia, en alusión a la escasa relevancia que les confería la centenaria Constitución vigente en su país.

L. Ríos del Castillo (1984) señalaba que en el periodo de algo más de siglo y medio de evolución independiente del Perú, la vida municipal llegó prácticamente a extinguirse durante 27 años y sufrió durante otros 55 años la designación, por parte del poder central, de las máximas autoridades locales. La historia de las miserias municipales podría repetirse, con distintos énfasis y matices, en cada uno de los países de la región. Las municipalidades latinoamericanas han sobrevivido a duras penas, gracias a su fuerte arraigo histórico popular, a los naturales sentimientos de vecindad territorial y a la justificación implícita en la necesidad de proveer algunos servicios básicos a las comunidades locales.

En la inmediata posguerra, el persistente centralismo había agotado ya su ciclo histórico, carecía de las justificaciones que en su defensa pudieron invocarse en el transcurso del siglo pasado y constituía un poderoso factor limitante para el potencial de desarrollo de la región. Una vez consolidados los Estados nacionales, sólo hubieran podido reforzarse mediante la decidida reconstrucción y el potenciamiento de sus eslabones primarios, es decir, de los gobiernos locales municipales. Sin embargo, el auge del estilo de desarrollo homogeneizador, impulsado por el Estado centralista, canceló de momento las esperanzas de una rehabilitación de la instancia municipal y aceleró su viejo proceso de deterioro.

Esta última etapa de la marginación de las municipalidades no ha implicado grandes cambios jurídicos que afecten sus límites autonómicos. La plena autonomía municipal consta de tres elementos: a) la libre elección de las principales autoridades municipales, b) la creación, recaudación, gasto e inversión de sus ingresos, c) la libre gestión de las materias de competencia local. A ellos se une el principio de que la impugnación de los actos de la municipalidad sólo es posible en los términos que la ley establezca de forma expresa. En muchos casos el marco jurídico nacional sólo prevé una autonomía municipal bastante restringida. En otros, en que una amplia autonomía tiene pleno asiento en la legislación, las circunstancias concretas se encargan de recortar *de facto* el ejercicio autonómico. Pero la principal limitante para el desarrollo de las municipalidades deriva de su exigua capacidad económica. Las funciones de competencia municipal aún mermadas *de jure* o *de facto* por el centralismo dominante, suelen exceder con mucho la capacidad de acción correspondiente a los estados financieros de los municipios. Con la notoria excepción de Brasil, en la mayoría de los países de la región el conjunto de las finanzas municipales representa menos de 5% de los ingresos ordinarios del Estado. En el caso de México, que es notable por la gran autonomía legal de sus ayuntamientos, este por-

centaje llegó a ser de 1% en 1982. En casi todos los casos el ritmo de crecimiento de la hacienda pública nacional ha sido mucho mayor que el de los recursos hacendarios municipales. Los mecanismos recaudatorios de las municipalidades permanecen ajenos a la modernización del fisco nacional y suelen ser lentos y obsoletos.

La otra fuerte limitante para el desarrollo municipal radica en la escasa capacitación técnica de los recursos humanos de las municipalidades pequeñas o medianas. En bastantes países de la región se realizan notables esfuerzos para la capacitación municipal en materia administrativa, pero los aspectos tecnológicos y de planificación suelen permanecer relegados. En virtud de sus endebles recursos económicos y de sus recursos humanos insuficientemente capacitados, las municipalidades se han visto obligadas a restringir su marco de acción, con independencia de la esfera legal de sus competencias y responsabilidades. En este sentido es notable la tendencia de las municipalidades a concentrar toda su atención en los problemas urbanos de las cabeceras, aun cuando el ámbito de la jurisdicción municipal se extienda también a un amplio territorio rural. Esta pérdida de jurisdicción municipal rural puede incluso sancionarse en el plano legal, como en el caso de Bolivia, donde el régimen municipal se circunscribe a las áreas propiamente urbanas.

Ante la creciente incapacidad de las municipalidades para garantizar la adecuada provisión de los servicios urbanos básicos, sobre todo en lo que atañe al agua potable y al alcantarillado, las administraciones centrales establecieron los llamados "entes desconcentrados" o "descentralizados".<sup>2</sup> Su creación fue también, con frecuencia, prerequisite para tener acceso al crédito internacional. La entrada en operación de dichos entes mermó de hecho las ya limitadas competencias municipales. Su actuación, basada en abundantes recursos técnicos, se suele limitar sin embargo a la utilización de las opciones técnicas convencionales, que resultan inadecuadas en el contexto del llamado "sector informal". Los estándares preconizados, además de poco realistas, son impuestos de manera homogénea en las diversas situaciones ambientales y socioculturales de cada país. Se hace patente así la orientación centralista de los entes descentralizados, pesados aparatos tecnoburocráticos cuya orientación y control resulta difícil incluso para las administracio-

<sup>2</sup> A título de ejemplos: Corporación de Aguas Potables y Alcantarillado (CORPAGUAS) de Bolivia; el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA) de República Dominicana; la Administración Nacional de Aguas (ANDA) de El Salvador; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), de Venezuela.

nes centrales que los crearon, ni se diga para las municipalidades en cuya demarcación actúan.

Otro factor que en ocasiones ha podido agravar la situación municipal consiste en el intercalamiento —entre los gobiernos locales y el gobierno nacional— de nuevas instancias intermedias que se agregan a aquellas, tradicionales, (Estados federativos, Provincias, etc.), que fueron objeto de intensas polémicas en las primeras etapas constitutivas del Estado. Ejemplo de estas nuevas instancias intermedias serían las Corporaciones regionales de desarrollo. Su articulación en la estructura del Estado presenta dificultades político-jurídicas, pero los recursos puestos a su disposición suelen ser abundantes, muy superiores desde luego a aquéllos a los que tienen acceso los gobiernos locales. La aparición de las corporaciones obliga a complicados ejercicios de concertación en los cuales las municipalidades suelen participar en inferioridad de condiciones.

En los últimos cuarenta años, la región ha experimentado un gran desequilibrio en su sistema de asentamientos humanos y, en especial, un crecimiento sin precedentes históricos de las tasas de urbanización. Este proceso ha planteado requerimientos extraordinarios a las instancias municipales, precisamente cuando estas últimas manifestaban un mayor grado de desgaste. Los problemas se agravaron sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, que han actuado como polos de atracción poblacional y receptáculos de los contingentes humanos expulsados del campo por la crisis agrícola concomitante con el auge del modelo urbano-industrial de desarrollo. Los problemas que implica la urbanización acelerada no siempre se plantearon en el marco de las municipalidades. Por ejemplo, el Distrito Federal de la ciudad de México había quedado privado de su régimen municipal desde 1928. En otros casos, como en Bogotá o en Caracas, las grandes ciudades conservaban sus gobiernos locales municipales, aunque limitados e intervenidos en alguna medida por el poder central. En relación con su estructura político-administrativa local, las grandes ciudades, y con mayor razón las áreas metropolitanas latinoamericanas, presentan a la vez problemas de centralización y de descentralización. Por una parte, el área urbana construida constituye una totalidad, un sistema unitario desde el punto de vista funcional, que exige una planificación integrada. Sin embargo, este sistema urbano, en su desbordante crecimiento, dejó muy atrás a las estructuras político-administrativas locales, de tal suerte que no corresponden ya a la nueva realidad territorial urbana. Es paradigmático el caso de los municipios rurales aledaños a los viejos núcleos urbanos: la ciudad se desbordó y los engulló, sin que tuvieran ocasión de adaptarse a la problemática que se les

venía encima. El sistema de los gobiernos locales de las actuales áreas metropolitanas ha quedado así rebasado por la dinámica del crecimiento urbano. Resulta muy difícil coordinar a las instancias locales existentes, en función de una política urbana unitaria. Por otra parte, la realidad socioespacial que corresponde a cada uno de los entes político-administrativos locales, es todavía demasiado grande como para poder garantizar una comunicación fluida entre el gobierno local y la ciudadanía, y un adecuado nivel de participación de esta última en los asuntos de competencia municipal. Estas condiciones propician el desinterés por parte de la sociedad civil y el clientelismo y la tecnocracia por parte de las instancias políticas locales. El clientelismo, en particular, constituye hoy una verdadera plaga de las administraciones públicas municipales latinoamericanas.

La situación descrita se agudizó en las últimas dos décadas, durante las cuales se produjo una verdadera crisis urbana, tanto en las áreas metropolitanas como en las ciudades de orden intermedio. Se hizo patente entonces el agotamiento del peculiar modelo urbano-industrial de desarrollo asumido. No se trata sólo de un problema de acumulación de déficits de servicios; la propia conveniencia y viabilidad de las grandes concentraciones urbanas quedó en entredicho en función de los gravísimos problemas ambientales que aquéllas generan. Las grandes ciudades representan a la vez ámbitos que ofrecen oportunidades de vida cualitativamente superiores y enormes parásitos sin control de esfínteres. En cierto sentido, esta crisis urbana que se inicia en los años sesenta fue el heraldo que anunciaba la crisis global de los años ochenta.

Ante la debilidad e ineficacia de los gobiernos locales y la inexistencia de canales apropiados para la participación de los sectores más activos de las colectividades urbanas, surgieron, sobre todo en la década pasada, movimientos sociales de nuevo cuño cuya interpretación ha representado un reto para los paradigmas sociológicos vigentes. Estos movimientos sociales urbanos (MSU) se han caracterizado por su heterogeneidad interna, su fuerte sentido territorial y su habitual independencia respecto a las organizaciones partidarias establecidas. Entre las reivindicaciones de los MSU han aparecido con frecuencia creciente aquéllas de índole ambiental. La aparición de los MSU y la ausencia de interlocutores válidos en los niveles locales puso en evidencia la proximidad de la ruptura de la articulación entre el Estado y la sociedad civil. La crisis urbana municipal puso de manifiesto las limitaciones finales del modelo centralista del Estado y la disfuncionalidad de su estructura. Aparecen entonces, incluso desde los centros establecidos del poder, sugerencias

descentralizadoras más o menos tímidas e intentos de reforma de las administraciones públicas. El municipalismo latinoamericano se encuentra así frente a una nueva oportunidad histórica, que desaprovecharía si se limitase a la defensa romántica de una venerable institución venida a menos. El reforzamiento del municipio, como instancia privilegiada de contacto entre la sociedad civil y el Estado, sólo adquiere pleno sentido en el marco de la reestructuración global de este último. El nuevo planteamiento municipalista tendría que trascender la simple reivindicación de mayor autonomía, mayores recursos y mayores competencias, para asumir el nuevo papel que le correspondería al municipio en el proceso descentralizador, como instancia promotora del desarrollo a nivel local. Para asumir esta nueva función, las municipalidades tendrían que prestar una atención muy especial al sustrato medioambiental local que hace posible cualquier proceso de desarrollo. Además de garantizar la sustentabilidad del desarrollo, el control del medio ambiente local permitiría a las municipalidades tener plena injerencia en los asuntos relativos a la calidad de vida de la colectividad territorial. El potencial de acción municipal en relación con los problemas ambientales se examinará más adelante. El fortalecimiento de los municipios no se plantea sin embargo en términos de la política ambiental, sino de la política a secas.

La situación concreta de las municipalidades latinoamericanas presenta hoy una enorme diversidad, resultado de evoluciones históricas divergentes. Se detectan al respecto tanto similitudes formales ficticias —que encubren una heterogeneidad de situaciones reales—, como el fenómeno inverso, es decir, disparidades aparentes o institucionales —que ocultan una verdadera comunidad de situaciones e intereses. El primer caso se verifica cuando, en un mismo país, un sistema normativo único trata de englobar situaciones municipales muy variadas. La heterogeneidad municipal se puede verificar tanto en el nivel nacional como en el internacional. En México existen municipios cuya extensión es mayor que la de algunos países centroamericanos, como el de Ensenada, Baja California Norte, con 54,256 km<sup>2</sup>. El record nacional del minifundismo municipal quizás corresponda al municipio de San José Estancia Grande, Oaxaca, con 0.03 km<sup>2</sup> de superficie. Es difícil imaginar de qué pudieran conversar el presidente municipal de Magdalena Jicotlán, Oaxaca, (224 habitantes en el Censo de 1980) y el de ciudad Nezahualcóyotl, en la que residen más de dos millones de habitantes, aunque la normatividad por la que se rijan sea la misma en ambos casos. Por otra parte, cuando se plantean comparaciones internacionales, suele ocurrir que por debajo del enorme abanico de disposiciones legales, po-

líticas y administrativas se manifiestan situaciones problemáticas muy semejantes. Hasta ahora, el municipalismo latinoamericano ha producido sobre todo especialistas en cada uno de los casos nacionales, siendo muy escasos los esfuerzos por elaborar un pensamiento común basado en comparaciones internacionales. En este sentido, no ayuda mucho la variedad terminológica existente: municipios, ayuntamientos, cantones, municipalidades, distritos, parroquias; son conceptos que no significan lo mismo en los diferentes contextos nacionales de la región. Quizá lo importante sea evitar en cada caso la confusión entre una realidad social y espacial concreta, de carácter local (en México: el "municipio"), y la instancia político-administrativa correspondiente (en México: el "ayuntamiento"). Por encima de las diferencias institucionales, urge en la región un esfuerzo clasificador común, sobre bases comparativas sólidas. Para contribuir a este esfuerzo, se anexan unos cuadros en los que se ha vertido la información disponible acerca de la situación institucional de las municipalidades en nueve países de la región.<sup>3</sup>

### 3. El pensamiento ambientalista y la descentralización

Si bien el deterioro del medio ambiente constituye en América Latina un proceso antiguo, con frecuentes raíces coloniales, el agravamiento que ha determinado la actual toma de conciencia, pública y privada, es en cambio bastante reciente, habiéndose producido sobre todo en las últimas cuatro décadas. En este periodo reciente, el medio ambiente regional ha sufrido transformaciones mucho más intensas que en toda su historia anterior, y con frecuencia irreversibles. La reacción oficial frente al problema fue, por otra parte, bastante tardía. La cuestión ambiental se tornó objeto de preocupación para las administraciones públicas de la región, sobre todo a partir de los preparativos de la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. El "espíritu de Estocolmo" tiene un significado distinto según se trate de los países industrializados que promovieron la Conferencia, o de los países en desarrollo que acudieron a la misma con recelos poco disimulados. En el primer caso, se trataba de abrir un foro en el que pudieran debatirse asuntos ambientales de alcance global, que no pudieran manejarse por medio de una normatividad ya bastante desarrollada a nivel nacional. El

<sup>3</sup> Estos cuadros se incluyeron en el trabajo patrocinado por PNUMA y mencionado en la nota 1. Se agradece al PNUMA su disposición para su reproducción en este artículo. Como antecedente de estos cuadros, cabría citar aquellos publicados en Camacho *et al.*/SIAP (1985).

## CUADROS

	Brasil	Colombia	Costa Rica
Estructura fundamental del estado	República Federal. El Presidente es elegido para un período de 6 años, en forma indirecta, por el Congreso Nacional (66 Senadores y 310 Diputados). La división político-administrativa del país comprende: 1 Distrito Federal, 23 estados, 3 territorios. Los estados y los territorios se dividen a su vez en municipios (4 133 en 1983) y éstos, cuando son grandes, en distritos (más de 8 000). Instancias políticas básicas: la Unión, los Estados y los municipios.	República unitaria. Elección directa del Presidente de la República, por período de 4 años. División administrativa (no política); departamentos (con Asamblea Departamental) y municipios (aprox: mil en todo el país).	República unitaria. El Presidente es elegido por sufragio universal directo para un período de 4 años. Asamblea Legislativa (57 diputados). A efectos administrativos, el país se divide en 7 provincias, y éstas a su vez en cantones (82 en total en 1984, de los cuales 28 forman la Gran Área Metropolitana). El Gobernador de cada provincia es designado por el Gobierno Central.
Situación constitucional del municipio	La Constitución de la República Federativa de Brasil vigente es la de 1967. Los capítulos III (De los Estados y Municipios) (Art. 13, 14, 15, 16), IV (Del D.F. y los Territorios) (Art. 17), V (Del Sistema Tributario) (art. 18, 19, 20) regulan en su conjunto la situación municipal. En proceso la elaboración de nueva Constitución.	Constitución de 1886, vigente, con sucesivas modificaciones legales. Formulación original muy limitada del papel del municipio: Art. 201: "En todo municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será Jefe de la Administración Municipal..." En proceso Reforma del Estado.	El municipio está constituido por "el conjunto de vecinos de un mismo Cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las Municipalidades..." (Art. 1º. Código municipal).
Situación de la autonomía municipal	El Art. 15 de la Constitución reconoce explícitamente la autonomía municipal en lo político, lo económico y lo administrativo, aunque	Situación inicial: carencia total de autonomía; tutela departamental incluso en asuntos administrativos. El Presidente nombra al alcalde.	La autonomía legal es amplia, pero está recortada en los hechos por la gran debilidad de las municipalidades. Orientación muy centralista.

	Brasil	Colombia	Costa Rica
	<p>plantea excepciones significativas (capitales de Estados, municipios de "seguridad nacional" y municipios hidrotermales, y, según Art. 17, Municipios en Territorios).</p>	<p>de Bogotá. Gobernadores nombrados por el Presidente designan a su vez alcaldes de municipios. Reforma en curso: Acto Legislativo núm. 1/1986: Elección popular de Alcaldes a partir de 1988. Todavía se mantiene posibilidad de destitución por parte de Gobernadores designados.</p>	<p>lista del Estado. El incremento reciente de instituciones descentralizadas se hace en detrimento de la instancia cantonal.</p>
Funciones y competencias básicas del municipio	<p>Prestación de servicios públicos: conservación espacios públicos, alumbrado, aseo, transporte, tránsito, bomberos, mercados, rastro, cementerios; control del urbanismo, licencias, policía administrativa. Competencias concurrentes: enseñanza, salud pública, cultura, fomento económico, protección patrimonio incluyendo medio ambiente. Absorbida por Estados competencia en: agua y alcantarillado, energía eléctrica, centrales de abasto.</p>	<p>Prestación de servicios: agua potable y alcantarillado, <i>energía eléctrica</i>, basura, matadero, abasto, espacios públicos urbanos, parques, <i>educación primaria, policía, vivienda popular</i>, cultura, <i>teléfonos</i> (lo su- brayado fue transferido al gobierno central o a entes descentralizados).</p>	<p>Control del crecimiento cantonal, prestación de servicios: caminos vecinales, higiene, cementerios, recolección de basura, alcantarillados. Elaboración de Planes Reguladores urbanísticos en cabeceras de cantón.</p>
Recursos financieros municipales	<p>Recursos financieros totales de los municipios: 16% de los ingresos totales del Estado. (Posiblemente el porcentaje más alto de América Latina). <i>Ingresos propios</i>: impuestos, contribución de valorización, ingresos industriales, pa-</p>	<p>1979: los municipios reciben 5.7% de los ingresos nacionales; 55% de los recursos financieros municipales se concentran en 20 ciudades. Reforma municipal: Ley 14 de 1983, para fortalecer finanzas municipales (conjunto anual de cata-</p>	<p>1978: el total de ingresos municipales representó 4.0% del total de ingresos del gobierno general. En la Gran Área Metropolitana se concentra en 1979, 55.5% del ingreso municipal nacional. Ha sido decreciente la parte de ingresos mu-</p>

<p>trimoniales y de capital. <i>Ingresos por tributos compartidos</i> (más de la mitad de ingresos totales); destacando: impuesto estatal sobre circulación de mercancías, impuestos federales sobre la renta y la producción industrial.</p>	<p>Impuestos locales: predial, de valorización, de industria y comercio. (Representaban en 1981 algo menos de la mitad de los ingresos totales). Ley 11 de 1985: aumenta participación en impuestos sobre ventas. Ley 12 de 1986: aumento gradual de transferencias.</p>	<p>nicipales correspondiente a transferencias directas del Gobierno Central a las Municipalidades.</p>
<p>Municipios y planificación</p>	<p>Elaboración de planes y programas de desarrollo municipal. Participación en la planeación estatal y federal.</p>	<p>Participación muy escasa en la planeación global, centralizada. Los Consejos Regionales de Desarrollo no se apoyan ni en la división provincial ni en la cantonal. En los cuatro planes regionales que MI-DEPLAN terminó en 1984 los municipios o cantones no tuvieron injerencia significativa: No hay articulación Región/Cantón a efectos de planeación.</p>
<p>Participación de la colectividad local</p>	<p>Participación activa en centros urbanos. Auge de los nuevos movimientos sociales urbanos. Organizaciones de barrio (más de 1 mil sólo en São Paulo y Rio). Fuerte presencia de las organizaciones de base de la Iglesia Católica. Proliferación de órganos consultivos.</p>	<p>La participación de la colectividad local en asuntos cantonales no alcanza niveles significativos, en función del escaso espacio político de los cantones.</p>

	<i>Brasil</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>
Instituciones para el fortalecimiento municipal	Movimiento municipalista brasileño: el más vigoroso de América Latina. Más de doscientas asociaciones municipalistas. Práctica extendida del asociativismo municipal a escala microrregional, estatal y nacional. Asociación Brasileña de Municipios; Confederación Nacional de Municipios. Instituto Brasileño de Administración Municipal, creado en 1952 como organización <i>privada</i> . Con más de tres mil municipalidades afiliadas, es el mayor centro de apoyo al Municipio en América Latina.	ta por habitantes). Participación usuarios en juntas directivas de empresas públicas municipales. Acto Legislativo, núm. 1/1986, Art. 6. Posibilidad de referendum local.	Existen una Unión Nacional de Gobiernos Locales. Se han establecido algunas ligas de Municipalidades. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).
Tendencias actuales	Con la consolidación de la democracia, el municipio brasileño tiende a fortalecerse a través de la eliminación de las limitaciones actuales a su autonomía y la capacitación de sus recursos humanos. Proceso de modificación de la Constitución en curso.	Los Institutos Descentralizados <i>no</i> reforzaron los municipios; les restaron competencias. Existe una Escuela de Administración Pública (ESAP).	Dificultades para revertir la tendencia histórica hacia la centralización del Estado costarricense.

	Cuba	Ecuador	México
Estructura fundamental del estado	República socialista. La Constitución aprobada en referéndum en 1976 prevé un sistema de 169 Asambleas Municipales del Poder Popular, que eligen una Asamblea Nacional, órgano supremo del Estado (período: 5 años). La Asamblea Nacional nombra al Presidente del Consejo de Estado y al Primer Ministro. División administrativa: 14 provincias y 169 municipios, cifra a la que se redujeron los 407 que existían en 1973.	República unitaria. El Presidente es elegido por sufragio universal directo para un período de 4 años. Congreso Nacional (Cámaras de Senadores y de Diputados). División administrativa del país: 20 provincias, divididas en cantones (jurisdicción municipal), y éstos a su vez en parroquias.	República federal. El Presidente es elegido por sufragio universal directo, para un período de 6 años, sin reelección. Congreso de la Unión: Diputados y Senadores. La división política del país comprende: los estados (31), con poderes propios, y los municipios (2 378 en 1985). Ámbito administrativo especial: el Distrito Federal.
Situación constitucional del municipio	El municipio es la célula impulsora del desarrollo local. Asambleas Municipales del Poder Popular (A.M.P.P.): primer escalón jerárquico en la estructura del Estado. Los delegados a las A.M.P.P. se eligen cada 2 años y medio en cada una de las circunscripciones del municipio (entre 30 y 200), y rinden cuentas a sus electores.	Constitución de 1978, (arts. 120-124). Incorpora el principio de la autonomía funcional, económica y administrativa de las autoridades municipales que rigen los cantones. Sólo la ley puede imponer deberes y regulaciones a los Consejos Provinciales y a los municipios. Ley de Régimen Municipal de 1966, reformada en 1982, define al municipio como "la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local....".	Constitución de 1917, con sucesivas modificaciones. El art. 115 señala: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...". La Constitución prohíbe cualquier instancia política intermedia entre los municipios y los estados.
Situación de la autonomía municipal	El municipio goza de autonomía política en cuanto elige libremente a sus representantes. En lo ad-	Elección de alcalde directa en capitales de provincia o en cantones de más de 50 000 habitantes, indi-	Autonomía sancionada por la Constitución. Ayuntamiento de elección popular directa. Adminis-

	<i>Cuba</i>	<i>Ecuador</i>	<i>México</i>
	<p>ministrativo, y en el ámbito de la planificación se sujeta a las disposiciones de orden superior, pero intervienen en la elaboración de las mismas, sobre la base de los principios de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático. Subordinación ejecutiva a las Asambleas del Poder Popular.</p>	<p>recta en los demás. La autonomía municipal constitucional se cumple deficientemente por el centralismo dominante. Grandes desigualdades en la capacidad de acción real de las municipalidades en función de su tamaño y de sus recursos. Las reformas de 1982 a la Ley de Régimen municipal amplían la autonomía administrativa.</p>	<p>tración libre de su hacienda, pero la mayor parte de los recursos financieros está controlada por las legislaturas estatales. La autonomía está limitada, en los hechos, por la debilidad municipal. La reforma del art. 115 constitucional (febrero de 1983) tiende a reforzar la autonomía.</p>
Funciones y competencias básicas del municipio	<p>No existe propiamente deslinde temático de competencias. En los órganos locales del Poder Popular, las direcciones administrativas realizan funciones que se corresponden con las de las diversas instancias de la Administración Central del Estado. Existe integración vertical completa. Las A.M.P.P. establecen normas y procedimientos que tengan trascendencia local.</p>	<p>Planificación del desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales. Prestación de servicios públicos: agua y alcantarillado, espacios públicos, basuras, alumbrado, abasto, cementerios, turismo, cultura.</p>	<p>Facultad normativa establecida por cada legislatura estatal. Servicios públicos: agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, abasto, parques, rastro, espacios públicos, seguridad y tránsito, además de los que determinen las legislaturas. Desarrollo urbano, control de uso del suelo (urbano y rural).</p>
Recursos financieros municipales	<p>Existe un fondo centralizado de recursos financieros, y no aplica un principio redistributivo del ingreso nacional, entre provincias y municipios. Los recursos financieros de los municipios se fijan en el presupuesto nacional, a partir de propuestas municipales.</p>	<p>Recursos financieros propios: ingresos corrientes (tributarios, rentas patrimoniales, tasas y derechos), ingresos de capital (endeudamiento, venta de activos). Transferencias del gobierno central: a través del fondo Nacional de Participaciones, y asignaciones extraordinarias. Gran auge de recursos</p>	<p>Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, traslación y mejora. Participaciones federales, determinadas anualmente por Legislaturas de los Estados. Ingresos por prestación de servicios públicos. 1985: 80% ingresos municipales provienen de la Federación y de</p>

los Estados.  
 1982: porcentaje municipal respecto a total de ingresos públicos: 1,0%.  
 1978: ingresos totales municipales: 9,25% del total de ingresos del sector público.

<p>Municipios y planificación</p>	<p>Todo gobierno municipal elabora cada año una propuesta de plan económico referido a las actividades que le están subordinadas, se aprueba por A.M.P.P. injerencia en Plan Único del Desarrollo Económico Social, de escala nacional, cuyas directrices son vinculantes para la planificación local.</p>	<p>Las municipalidades tienen escasa injerencia en planes nacionales y regionales. La planificación municipal está tutelada por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade).</p>	<p>El actual Sistema Nacional de Planeación Democrática fija una instancia de coordinación para la planeación del desarrollo en cada Estado: el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), en el cual participan todos los municipios. Hay también Comités de Planeación municipal.</p>
<p>Participación de la colectividad local</p>	<p>Participación amplia a través de A.M.P.P., que pueden formar diversas Comisiones de Trabajo a las que se integran miembros de organismos de base. Las sesiones de las asambleas locales son en general abiertas.</p>	<p>Reducida participación de la colectividad local.</p>	<p>Escasa participación, en función de la debilidad municipal. Desde 1928, el Distrito Federal perdió su régimen municipal; está gobernado por un Regente designado por el Presidente.</p>
<p>Instituciones para el fortalecimiento municipal</p>	<p>No existen Instituciones específicas para tal fin. El objetivo se considera cubierto mediante las disposiciones legales y organizativas existentes.</p>	<p>Asociativismo: Consorcio de Municipios de la Región Amazónica. Asistencia técnica del Banco Ecuatoriano de Desarrollo y del Fondo Nacional de Preinversión (Fonapre). Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.</p>	<p>Centro Nacional de Estudios Municipales, de la Secretaría de Gobernación; Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional y Social, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Administración Pública.</p>

	<i>Cuba</i>	<i>Ecuador</i>	<i>México</i>
Tendencias actuales	Reforzamiento de los mecanismos verticales ascendentes en la toma de decisiones.	No se ha iniciado una reforma descentralizadora.	La descentralización y el fortalecimiento municipal figuran entre los principales objetivos declarados para el sexenio 1982-1988. En el plano legal, está muy avanzada la reforma descentralizadora del Estado.
Estructura fundamental del estado	<i>Panamá</i> República unitaria. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por la Asamblea Nacional para un período de 6 años. Consejo Nacional de Legislación y Asamblea Nacional de Corregimientos. A efectos político-administrativos, el país se divide en 9 provincias. Estas se dividen en Distritos, y éstos a su vez en corregimientos.	<i>Perú</i> República unitaria. El Presidente es elegido por sufragio universal directo, para un período de 6 años. Congreso Nacional Senadores y Diputados). La división administrativa del país comprende: 23 departamentos y una provincia constitucional. Los departamentos están divididos en 152 municipalidades provinciales, divididas a su vez en distritos municipales (cerca de 1 700). La Constitución vigente define al Gobierno peruano como "unitario, representativo y descentralizado".	<i>Venezuela</i> República federal. El Presidente es elegido por sufragio universal directo, para un período de 5 años. Poder Legislativo Nacional: Cámara de Diputados, Senado. El territorio nacional comprende: los estados (20), el Distrito Federal, los territorios federales (2, de muy escasa población) y dependencias federales (pequeñas islas caribeñas). Las tres instancias políticas del Estado venezolano son: el Ejecutivo Nacional, el Gobierno estatal y el Gobierno municipal.
Situación constitucional del municipio	Constitución de 1972, vigente, reformada en 1978 y 1983. La Constitución señala competencias y atribuciones de los tres niveles subnacionales de gobierno: provincia, distrito (municipio) y corregimiento. Art. 229: "El Municipio es	Constitución de 1980. Título IV (Estructura del Estado) Capítulo XII. (Descentralización, gobiernos locales y regionales). (El nivel regional de gobierno no tiene aun vigencia efectiva). Las municipalidades son los órganos de gobierno lo-	Constitución de 1961, vigente: "Los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (art. 25 constitucional). Los municipios venezolanos poseen personalidad jurídica, son autónomos y

<p>la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local". Concejo municipal, integrado por representantes de los corregimientos del distrito (concejales) y alcaldes, todos ellos de elección popular.</p>	<p>cal. Concejos municipales, provinciales y distritales. Se distinguen en la Ley Orgánica de Municipalidades (D.L. 51/1981) 4 niveles: capital de la República; capitales de provincia; capitales de distritos; centros poblados menores.</p>	<p>democráticos. Se pueden agrupar en distritos y en mancomunidad. Pueden asumir regímenes organizativos distintos en función de sus diversas condiciones de población, economía y situación geográfica.</p>
<p>Situación de la autonomía municipal</p>	<p>Dependencia histórica de las municipalidades respecto al Gobierno central. Factores externos (presupuesto, planeación nacional, toma centralizada de decisiones) e internos (deficiencia administrativa, falta de capacitación, cruce de competencias) impiden que las municipalidades peruanas asuman la autonomía económica y administrativa dispuesta por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. Elección democrática de alcaldes y concejos municipales.</p>	<p>Autonomía amplia y reconocida en la Constitución, pero muy difícil de ejercer en virtud de la orientación fuertemente centralista del Estado venezolano. Excepto algunas competencias tributarias, todas las demás competencias municipales tienden a ser de índole concurrenente y poseen normativas nacionales. Elección democrática de autoridades municipales.</p>
<p>Funciones y competencias básicas del municipio</p>	<p>De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, las funciones municipales son amplísimas: acondicionamiento territorial, urbanismo, vivienda, seguridad pública,</p>	<p>Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1978 (arts. 7 y 8). Planes de desarrollo urbano. Servicios: acueducto, cloacas y drenajes; transporte colectivo, circu-</p>

	Panamá	Perú	Venezuela
	empresas municipales o mixtas, con actividades productivas variadas; servicios públicos: agua, drenaje, electricidad, teléfonos, gas, transportes.	población, salud, saneamiento y educación ambiental, educación elemental, cultura, recreación, promoción social, abasto, comercialización. Las competencias varían según se trate de municipalidades provinciales o distritales. Servicios públicos: saneamiento, agua, alcantarillado, limpieza, alumbrado, postas sanitarias, mercados, turismo.	lación; distribución electricidad y gas; arquitectura civil y ornato público; abasto, mataderos; aso urbano y domiciliario; servicios médicos, educacionales, culturales; lucha contra incendios en poblaciones; parques, jardines, espacios públicos, cementerios; policía municipal; promoción ferias, recreación, turismo. El ámbito de competencias es básicamente urbano.
Recursos financieros municipales	Ingresos propios: arbitrios, contribuciones, multas, impuestos sobre solares sin edificar y tierras incultas, derechos por uso de bienes municipales, tasas por servicios municipales. Tributos por explotación de algunos recursos naturales (Ley 55 de 1973). Transferencias no obligatorias del Gobierno Central. En Panamá sólo la Nación y el municipio gozan de poder impositivo.	Ingresos corrientes: impuestos de administración municipal (predial, patentes, terrenos sin construir, licencias, impuesto al rodaje, etc.); tasas por servicios, rentas, multas. Las transferencias del Gobierno central a las municipalidades son muy escasas: se redujeron en relación con el presupuesto nacional, de 0.82% en 1977 a 0.39% en 1983. Ingresos de capital: poco significativos. Últimos 10 años: presupuesto total gobiernos locales sólo 3 a 4% del presupuesto nacional. Los recursos financieros de las municipalidades peruanas no guardan proporción alguna con la ampliación de sus competencias.	La Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado marca los límites del situado municipal, que alcanza 1.5% de los ingresos ordinarios de la República. Los ingresos propios de los municipios elevan este porcentaje a un promedio de 3.5% (ingresos totales de las municipalidades en relación a los ingresos ordinarios de la República en su conjunto). Fuentes propias de ingresos: productos; tasas por servicios; patentes sobre industria, comercio y vehículos; impuestos sobre inmuebles urbanos, multas y otros que fija la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

<p>Municipios y planificación</p>	<p>Los municipios realizan planificación local, con planes operativos anuales basados en planes municipales de mediano y largo plazo. Posibilidad de crear Juntas o Comisiones de Planificación y Presupuesto en las que participan: alcalde, tesorero, auditores, representantes de corregimientos y personas de la comunidad. Acción subordinada a planes y programas nacionales y provinciales.</p>	<p>Muy poca tradición de planeación municipal. 80% de las municipalidades carecían de planes y programas en 1982, a pesar de que la ley señala que es función de la municipalidad planificar el desarrollo integral de sus descripciones. Plan Integral de Desarrollo Provincial, en municipalidades provinciales, con participación de un comité de alcaldes. Plan de Desarrollo Local en municipalidades distritales. Debe haber oficina de planificación en municipalidades con ciudades de más de 50 000 habitantes.</p>	<p>Práctica municipal de planificación, circunscrita al ámbito urbano. Participación reducida en la actividad planificadora de las Corporaciones de Desarrollo Regional, que actúan desde 1975. El Consejo Regional de Desarrollo es un órgano consultivo y de concertación, al cual tienen acceso representantes de los Concejos municipales. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (5 años) se somete a la consideración de las Cámaras (enmienda núm. 2 de la Constitución).</p>
<p>Participación de la colectividad local</p>	<p>Participación no sólo electoral, a través de los corregimientos. A nivel submunicipal de los corregimientos operan desde 1973 juntas comunales, constituidas por el corregidor y cinco ciudadanos vecinos.</p>	<p>Tradición de escasa participación, que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades tratan de revertir. Por mandato constitucional, las municipalidades deben "promover, apoyar y reglamentar la participación de los vecinos en el desarrollo comunal". Fuertes movimientos sociales, en "pueblos jóvenes". Juntas de vecinos y comités comunales. Cabildos abiertos. Consulta popular para la creación de regiones.</p>	<p>Participación todavía muy reducida, que tiende a limitarse al acto electoral. Mediación de los partidos políticos en la participación. Cabildos Abiertos previstos cada 3 meses por la Ley Orgánica de R.M.: no se han llevado a efecto en la totalidad de los municipios. Asociaciones de vecinos. Fuertes movimientos sociales urbanos en área metropolitana de Caracas.</p>
<p>Instituciones para el fortalecimiento municipal</p>	<p>Programa de Asistencia Técnica, Capacitación y Crédito Municipal (Gerencia de Desarrollo Municipal)</p>	<p>Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La Ley Orgánica de Municipalidades prevé 4</p>	<p>Fundación para el Fomento Municipal y Desarrollo de la Comunidad (Fundacomun), creada por</p>

	Panamá	Perú	Venezuela
	<p>pal-Banco Nacional de Panamá Gedcl).</p>	<p>instrumentos institucionales: a) Instituto Nacional de Fomento Municipal, que por D.L. 217/1981 depende del presidente del Consejo de Ministros; b) Banca municipal; c) Asociación de Municipalidades; d) Fondos Municipales de Inversiones (que ya existían en la capital: Invermet).</p>	<p>el Estado en 1962: apoyo técnico a los Concejos municipales. Depende del Ministerio de Desarrollo Urbano. —Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, (Aveci, Asociación Civil) creada por los propios municipios en 1967. Marcada intervención partidaria.</p>
Tendencias actuales	<p>Se ha expresado voluntad política para reforzar el municipio, ampliar su autonomía, democratizarlo y transformarlo en agente del desarrollo local. Se necesita todavía superar la insuficiencia de los recursos financieros, técnicos y administrativos en el nivel local. Se han iniciado ya algunas transferencias de recursos.</p>	<p>La descentralización del Estado peruano es mandato constitucional. Está en proceso la regionalización del país. La estructura organizativa de las municipalidades del Perú presenta un muy alto grado de complejidad. El éxito de la descentralización dependerá sobre todo del reforzamiento de los recursos financieros de los gobiernos locales, y de la superación de carencias técnicas.</p>	<p>Perspectivas todavía muy incipientes de descentralización. Está constituida una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. El artículo 137 constitucional deja puertas abiertas a la descentralización al permitir transferencias de competencias nacionales hacia los niveles estatales o municipales.</p>

ejemplo típico de los asuntos de esta índole podría hallarse en la llamada "lluvia ácida", producto de una interacción entre las emisiones de las áreas industriales y la humedad atmosférica, que los vientos se encargan de democratizar sin respeto alguno por las fronteras nacionales. Los países menos industrializados, en cambio, vieron en la Conferencia la oportunidad de vincular la cuestión ambiental con la del desarrollo nacional, asumido como objetivo irrenunciable. Apenas se empezaba entonces a comprender la gravedad de los procesos ambientales en curso, pero se tomó conciencia de que sólo podrían enfocarse desde la perspectiva de la atención a las necesidades ineludibles del desarrollo. Sobre esta base comenzó a gestarse un pensamiento ambientalista propio de la región, más orientado hacia el manejo integrado de los recursos que hacia la resolución de problemas específicos como los que plantean las contaminaciones de diversa índole. El ambientalismo latinoamericano se alejaba así tanto de las posiciones conservacionistas como de las desarrollistas a ultranza. Sus tesis principales han recibido ya suficiente difusión, por lo que bastará aquí recordar la correlación causal que plantea entre el deterioro ambiental y el estilo de desarrollo que predomina en la región, la insistencia en el carácter transectorial de los problemas del medio ambiente, la prioridad conferida al mejoramiento de la calidad de vida y a la satisfacción de las "necesidades básicas" de la población mayoritaria, como objetivos de un auténtico proceso de desarrollo. A pesar de que las reivindicaciones de tipo ambiental hicieron también su aparición en los ya citados movimientos sociales urbanos, parecería que en la región los planteamientos ambientalistas se abrieron camino "de arriba hacia abajo", promovidos por algunos funcionarios ilustrados que les dieron cabida entre las preocupaciones de la administración pública, sin que todavía se vieran forzados a ello por una presión ciudadana que apenas comenzaba a tomar cuerpo en ciertos estratos sociales urbanos. No fue fácil la difusión y consolidación de las posiciones ambientalistas, que se enfrentaron a todo tipo de obstáculos. En el orden conceptual, el ambientalismo arrastraba todas las dificultades propias de la transdisciplinariedad de los problemas socio-ambientales. La *relación* entre la sociedad y la naturaleza no aparecía como objeto en ninguno de los paradigmas disciplinarios establecidos, respetuosos del viejo corte entre las "ciencias del espíritu" y las "naturales". Estos paradigmas profesionales establecidos eran —y son— incapaces de asimilar por sí mismos una problemática ajena a las que les dieron origen, y cuya atención pondría en cuestionamiento una buena parte de las prácticas sociales vigentes. Nada hay menos "ambientalista" que la formación tradicional de los ingenieros civiles, de los agrónomos, de los economistas, o de los sociólogos, por sólo mencionar algunas de

las profesiones que pudieran referirse a la relación sociedad/medio ambiente. En el plano político-administrativo, el principio de la intersectorialidad chocaba de frente con la habitual organización sectorizada del Estado. Por otra parte, las premuras de los tiempos políticos de acción congeniaban difícilmente con los extendidos plazos en que se desarrollan muchos de los procesos naturales. A un político agobiado por la crisis, la amenaza de una salinización vista a cincuenta años podría causarle hilaridad.

Los obstáculos mencionados no impidieron que la causa ambientalista registrara en la región avances notables, sobre todo en los últimos diez años. En el plano jurídico, se han desarrollado esfuerzos para unificar y dar coherencia a la normatividad ambiental, que con anterioridad a la década de los años setenta era insuficiente, dispersa e incluso con frecuencia contradictoria. El "Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" de Colombia (1974) y la "Ley Orgánica del Ambiente", de Venezuela (1976), significaron en su momento importantes pasos iniciales en el proceso unificador de las legislaciones respectivas. Este proceso muestra hoy en América Latina grados de avance muy dispares. En el marco de las administraciones públicas, se constituyeron instancias para la atención específica de los problemas ambientales. Exceptuando el caso de Venezuela, la jerarquía de estas instancias no correspondió al nivel de un Ministerio o Secretaría de Estado. Además, quedó sin resolver el conflicto de la ubicación sectorizada de un problema transectorial, como lo es el ambiental. Las instancias a cargo del medio ambiente nunca tuvieron poder suficiente para enfrentar en toda su complejidad la problemática de la que supuestamente se ocupaban. Se perfiló entonces la solución que consiste en crear nuevas instancias de concertación intersectorial, bajo supervisión directa de la Presidencia de la República, y en estrecho contacto con el organismo encargado de la planificación nacional. De esta forma se procedió en México, cuando se creó, en 1985, la Comisión Nacional de Ecología.

La cooperación internacional también ha registrado avances en la región; para impulsarla se han celebrado cinco Reuniones Regionales Intergubernamentales sobre Medio Ambiente, la última de ellas en Montevideo, abril de 1987. En lo que atañe a la sociedad civil, los movimientos ecologistas latinoamericanos carecen todavía del vigor y de la presencia política de sus homólogos de los países industrializados, pero han logrado un fuerte impulso en los últimos años, se han consolidado como interlocutores ineludibles de las diversas instancias de gobierno, y están desempeñando un papel creciente en la toma de conciencia ambiental por parte de las comuni-

dades. Las posiciones estrictamente conservacionistas mantienen todavía una fuerte presencia entre los ecologistas de la región.

A pesar de los avances mencionados, puede afirmarse que la dimensión ambiental todavía no ha encontrado en las sociedades latinoamericanas un espacio político a la escala de los problemas a enfrentar. La actual gran crisis de los años ochenta sorprendió a las posiciones ambientalistas en una fase incipiente de institucionalización, e implicó inicialmente un grave retroceso para la causa del medio ambiente y del desarrollo sostenible. La crisis del estilo de desarrollo dominante, que el movimiento ambientalista latinoamericano venía anunciando desde tiempo atrás, no se precipitó por razones ambientales. Los factores desencadenantes, ya que no sus causas, han sido más bien el abultado servicio de la deuda y el dramático deterioro de los términos de intercambio económico de la región con los países industrializados. Se trata pues de factores que parecen encajar todavía en el paradigma de los economistas. Como ya se indicó, la respuesta inmediata a la crisis consistió en redoblar esfuerzos para impulsar las mismas estrategias productivas que le habían dado origen. En esta etapa inicial, la atención a la dinámica del medio ambiente pareció descender en la escala de prioridades gubernamentales. Las medidas de emergencia se basaron en consideraciones de corto plazo, y determinaron una mayor presión sobre los recursos naturales, así como un mayor deterioro ambiental. Por lo general, se tradujeron en una reactivación del modelo primario-exportador, por medio de la cual se trataba de compensar el descenso de precios internacionales con una mayor producción. Tampoco estuvo ausente el fantasma del neoliberalismo conservador, amagado tras las medidas antiestatistas y reprivatizadoras. Ante una opinión pública cada vez más alerta, los gobiernos de la región tuvieron que vencer la tentación de retirarse de las tareas de control ambiental y reconocieron los límites del "laissez-faire". Conviene no olvidar que los países industrializados que con mayor énfasis predicán hoy el dogma neoliberal y las virtudes de la des-regulación, son precisamente aquellos que mayor impulso han dado a la intervención del Estado para la defensa, el control y el mejoramiento de su propio medio ambiente.

Las dificultades que todavía persisten para superar la fase aguda de la crisis han tenido la virtud de resignar a los gobiernos a una búsqueda de "grandes remedios". Ahora que ya sabemos que de esta crisis no se sale simplemente "redoblando esfuerzos", se oye hablar cada vez más de "cambios estructurales" —aunque no se precise demasiado en qué puedan consistir— y de nuevos procesos para un desarrollo sustentable, es decir, sano desde el punto de vista eco-

lógico. Tras su marginación inicial, la consideración ambiental empieza a reasumir un papel importante. Podría representar un signo prometedor la celebración de reuniones como la Primera Conferencia Interparlamentaria sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (México, marzo de 1987), en las que los poderes públicos de la región han declarado otorgar primera prioridad a la atención a la cuestión ambiental.

Por su parte, los planteamientos ambientalistas tampoco están saliendo incólumes de la crisis. Los ambientalistas necesitan sacudir su imagen de coro de plañideras y poner a trabajar su imaginación para la formulación de opciones realistas. Se enfrentan así al reto de alcanzar una operatividad de la cual han carecido mientras se han mantenido en un plano testimonial y de denuncia. "Está bien, tienen razón", les dicen algunos políticos; "las estrategias productivas a las que se ha dado impulso en las últimas décadas han resultado desastrosas para el medio ambiente. ¿Qué hubieran hecho ustedes, y qué proponen que se pudiera hacer todavía?". Frente a demandas tan alevosas, el pensamiento ambientalista está procediendo a una revisión de sus propios planteamientos, no exenta de ribetes autocríticos. Parece necesario rectificar aquellos planteamientos y formas de encarar los problemas del medio ambiente que adolecen de falta de efectividad, y que pudiéramos clasificar en los siguientes rubros: aspectos conceptuales, enfoque de la política ambiental, perspectiva temporal, escalas de intervención.

#### *a) Aspectos conceptuales*

Se compromete la validez operativa del concepto mismo de "medio ambiente", cuando se ensancha su contenido para abarcar un conjunto heterogéneo de realidades físicas, biológicas y socioculturales. Todos estamos de acuerdo en que la realidad ambiental exige un abordamiento transdisciplinario, pero no parece que la adopción de un concepto *omnibus*, casi imposible de traducir a categorías operacionales, lo vaya a facilitar. La interdisciplina no se resuelve con recursos verbales; exige un enfoque sistémico, a la vez estructural y procesual, que facilite la comprensión de las articulaciones de los diferentes elementos que integran el problema, que obedecen a mecanismos causales diversos. No es mezclando semánticamente los elementos de índole social con los de naturaleza biofísica como podremos aclarar las articulaciones pertinentes; el análisis de sus interrelaciones concretas pasa por el reconocimiento de sus especificidades. Una teoría de sistemas complejos heterogéneos, cuya consolidación es cada vez más urgente, permitiría definir los instrumen-

tos conceptuales necesarios para abordar en su complejidad los problemas ambientales.<sup>4</sup>

*b) El enfoque de la política ambiental*

Hasta ahora, las políticas ambientales se han caracterizado por un enfoque negativo: se ha tratado de prohibir, frenar o penalizar ciertos usos y abusos, es decir, de imponer restricciones y limitantes a las estrategias productivas establecidas. A partir de un marco normativo, por lo general de desarrollo insuficiente, se han impuesto sanciones o se han cancelado actividades. Sin embargo, la legislación ambiental se cumple en muy escasa medida en el contexto de América Latina. Las sanciones que, en el mejor de los casos, se logran imponer a los agentes económicos de la depredación ambiental se transmiten a los costos de producción, y el problema queda irresuelto. Los estudios de "impacto ambiental", independientemente de sus deficiencias metodológicas, se realizan en casos muy aislados, cuando los grandes proyectos llevan ya tal grado de avance que resulta prácticamente imposible detenerlos, por lo que se limitan a determinar acciones remediales de eficacia limitada. Es necesario actuar en una fase previa, en la que se definen las estrategias productivas, y hacerlo en un sentido propositivo. Se necesita un planteamiento de alternativas que incorporen una mayor racionalidad ambiental. La reorientación de las estrategias productivas tiene que probar que los requerimientos ambientales son perfectamente compatibles con las exigencias del desarrollo sostenible. Un trabajo de *advocacy*, basado en estímulos y en concertaciones, será tan importante como el trabajo normativo y sancionador.

*c) Los plazos de la política ambiental*

El movimiento ambientalista ha concentrado su atención en los problemas estructurales de largo plazo, dando a veces implícitamente la impresión de que casi no valdría la pena actuar con base en estrategias de corto plazo. Sin embargo, las demandas políticas en relación con el medio ambiente se centran sobre todo en problemas concretos y puntuales, que reclaman respuestas de verificación

<sup>4</sup> En este sentido están trabajando la International Federation of Institutes for Advanced Studies (IFIAS), y el International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA). La investigación teórica sobre "sistemas complejos" tiende a constituir un subprograma ineludible en el marco de los grandes programas ambientales, como el que está tratando de impulsar IFIAS: "The human response to global change".

inmediata. La política ambiental no puede desatender estas demandas. Se necesita articular las acciones a corto, mediano y largo plazo, para estructurar una estrategia ambiental unitaria. Sin la componente de corto plazo, la política ambiental vería mermada su capacidad de contribuir a la superación de la crisis.

*d) Las escalas de intervención*

La atención al medio ambiente ha tendido en los hechos a priorizar una escala global de análisis e intervención. Como lo ha planteado el pensamiento ambientalista latinoamericano, el abordamiento completo de la cuestión ambiental requiere de una transformación del estilo de desarrollo predominante. Pero esta transformación, si es que se logra emprender, no se consigue al instante y por decreto. Resultaría paralizante esperar a que se produjeran las grandes transformaciones en el conjunto de las estrategias productivas para recién entonces plantear, a gran escala, el problema ambiental. La estrategia del *todo o nada* resulta estéril frente a una alternativa más realista, basada en la acción cotidiana, posibilista, centrada incluso en aspectos locales de naturaleza puntual. Se deben aprovechar los espacios de acción que hoy pueden ser marginales o intersticiales en relación con el sistema productivo dominante. Esta estrategia, que revaloriza la intervención local, permite impulsar la concientización social a través de su efecto demostrativo, y acelerar la transición hacia un estilo de desarrollo no depredador. Entre el efecto ambiental global de un estilo de desarrollo y la multiplicidad de sus manifestaciones locales existe una compleja red de mediaciones sin cuya comprensión resulta imposible avanzar.

La crisis ha impuesto al ambientalismo el reto de dar respuestas en función del *aquí y ahora*. Los nuevos requerimientos de eficacia exigen superar el viejo y falso dilema, que pudiéramos caracterizar como la versión medioambiental de *apocalípticos vs. integrados*. El ambientalismo ganaría en operatividad si además de denunciar las tendencias homogeneizantes del estilo de desarrollo dominante, que aplica estrategias productivas estándares en contextos socio-ambientales muy complejos y diversificados, plantease opciones diferenciales en función de las condiciones locales concretas. La especificidad de los factores ecológicos y sociales de carácter local sólo se puede percibir a través de una gestión ambiental descentralizada. La descentralización se presenta así como la única opción que permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, a través de una gestión más apegada al terreno, y más en contacto con la realidad social. Sólo a nivel local es factible una per-

cepción real, exenta de distorsiones tecnoburocráticas, de las necesidades reales de la población y de la componente ambiental de los problemas del desarrollo. La efectiva participación de los pobladores sólo es posible cuando se han reducido al mínimo las mediaciones burocráticas entre las instancias de toma de decisiones y la realidad socio-ambiental local. Aunque la gestión ambiental no haya podido todavía consolidarse ni siquiera sobre bases centralistas, el ambientalismo presenta hoy claras exigencias descentralizadoras. Los argumentos ambientales refuerzan la necesidad de potenciar las instancias primarias locales de la estructura político-administrativa, que en América Latina se identifican con las municipalidades. Se produce así una neta convergencia entre el movimiento ambientalista y el municipalista.

#### 4. Hacia una política ambiental municipal

Reconociendo en la descentralización una aspiración común a ambientalistas y a municipalistas, convendrá disolver algunos equívocos al respecto. Descentralizar no es exactamente lo contrario de centralizar, no consiste en desandar el camino recorrido bajo una orientación centralista, para fomentar autarquías cantonales, o propiciar situaciones de desintegración nacional que tanto costaron de superar en la región. La descentralización es la superación, no la simple negación, del centralismo hoy dominante, a través de la construcción de una estructura más compleja del Estado, que lo vuelva más estable frente a los requerimientos y a las tareas actuales. Para los gobiernos locales, el proceso descentralizador implica una doble articulación; por una parte, con la sociedad civil organizada, por la otra, con las demás instancias del Estado. El simple fortalecimiento municipal carecería de sentido en ausencia de este doble proceso articulador. Así concebida, la descentralización permitiría a las municipalidades asumir un nuevo papel como promotoras del desarrollo a nivel local, incluyendo en este empeño a la gestión ambiental. Pero la ausencia de un proceso descentralizador no exime a las municipalidades de sus actuales responsabilidades en materia de desarrollo y medio ambiente. Los gobiernos locales tienen todavía en la región un campo nada despreciable de acción ambiental, incluso en aquellos casos en que su papel haya quedado reducido a la gestión de algunos servicios urbanos. La incidencia ambiental de la prestación de los servicios urbanos puede llegar a ser muy importante para la dinámica del medio ambiente en un territorio muy amplio. Resulta decisivo al respecto el enfoque tecnológico con el que se encara dicha prestación de servicios. En la actualidad, para la mayoría de

los gobiernos locales, el problema de la selección tecnológica no llega ni siquiera a plantearse, puesto que las opciones técnicas convencionales se conciben como constantes indiscutibles que configuran el horizonte de lo imaginable. El conservadurismo tecnológico municipal conduce incluso a percibir las necesidades sociales en términos de las técnicas dominantes, a partir de las cuales se formulan los problemas. Así, por ejemplo, el punto de partida para una acción municipal suele ser la "carencia de alcantarillado" en un determinado barrio; no se plantea la "gestión de sus residuos líquidos", que podría llevarse a cabo a través de una multiplicidad de técnicas bien probadas. Del mencionado conservadurismo participan por cierto los MSU cuyas demandas también se formulan en términos de las técnicas convencionales. Sin embargo, éstas últimas presentan con frecuencia implicaciones sociales o ambientales que las vuelven inadecuadas en los contextos concretos en los que se aplican. Surgen problemas de costeabilidad, de contaminación, de ruptura del equilibrio ecológico, que tienden a verse, erróneamente, como el costo inevitable del desarrollo de los asentamientos. La prestación de los servicios urbanos básicos —abastecimiento de agua potable, disposición de aguas servidas, recogida y procesamiento de residuos sólidos, transporte, limpieza urbana— no tiene por qué ser en sí misma depredadora del medio ambiente, y no lo será si se realiza con base en un enfoque de tecnologías adecuadas. Se entenderá que una tecnología es adecuada cuando soluciona necesidades sociales reales, y se adapta racionalmente a las condiciones del medio ambiente y de la sociedad que la implementa. A partir del compromiso con una mayor racionalidad tecnológica podrán las municipalidades desarrollar su política ambiental. Para cada uno de los servicios municipales existe un amplio abanico de opciones y alternativas técnicas viables, incluyendo a las que conocemos como convencionales. Se trata de operar una verdadera selección tecnológica, con criterios objetivos de racionalidad, que en función de las características de cada caso concreto y con la participación de las comunidades involucradas, permita elegir la mejor de las opciones existentes, sea o no "convencional". La implantación de técnicas alternativas, no convencionales, resulta siempre más fácil en el nivel local que en el nacional. La innovación tecnológica puede ensayarse a escala municipal sin incurrir en costos y riesgos inaceptables. Este proceso, que conseguiría movilizar recursos hoy desaprovechados, sólo podría hacerse efectivo mediante una capacitación de los recursos humanos municipales que rebase los paradigmas convencionales. El problema no es sólo cuantitativo; no se trata simplemente de que "falten técnicos". Es preciso revisar los

paradigmas profesionales de esos técnicos, en función de los requerimientos impuestos por la nueva situación de las municipalidades. En algunas circunstancias, se podrán suplir costosas infraestructuras con organización. En este sentido, se cuenta todavía en la región con una tradición de respuesta colectiva, comunitaria, que desde los tiempos de la última guerra mundial se ha ido perdiendo en los países industrializados.

La gran mayoría de las municipalidades retiene todavía un cierto control de la planificación física del asentamiento principal dentro de su jurisdicción. En esta capacidad planificadora reside un instrumento decisivo para la política ambiental municipal. Las autoridades locales están, en principio, en condiciones de controlar ciertos aspectos de la transformación del medio natural, mediante la calificación de usos del suelo, zonificación, determinación de densidades edilicias, etc. En la planificación urbana municipal, tanto como en la nacional, se manifiesta la necesidad de incorporar la dimensión ambiental, a la que hoy se presta una atención insuficiente.

La comprensión, por parte de las municipalidades, del metabolismo real de sus asentamientos permitirá formular estrategias para su transformación en función de las necesidades y de los objetivos del desarrollo local. Los flujos de materia y energía que entran y salen del sistema constituido por un asentamiento sólo están parcialmente bajo control municipal, por lo que se impone una política de concertación, que será tanto más eficaz cuanto mayor sea la representatividad, la legitimidad y la capacidad normativa, administrativa y técnica de las autoridades municipales. Estas últimas, en la medida en que puedan asumir nuevas capacidades y competencias, podrán ampliar su campo de acción hacia la totalidad de su área jurisdiccional, incluyendo las zonas rurales, e incidir en la orientación del conjunto de las estrategias productivas locales. Una municipalidad fortalecida podría también impulsar algunas acciones estratégicas, como la de modificar la demanda efectiva de bienes y servicios, mediante una transformación concertada de los patrones de consumo locales. La intervención por el lado de la demanda constituye de hecho uno de los mecanismos más eficaces para reordenar las estrategias productivas y por ende, cambiar las modalidades de relación con el medio ambiente.

La mayor eficacia de la actuación municipal la hará objeto de mayores pugnas políticas, sustentadas en el campo de los intereses locales afectables. Los posibles conflictos se resolverán en función de la correlación existente de fuerzas; además de inevitables, estos conflictos serían signo de la nueva vitalidad de las municipalidades.

## 5. Síntesis

a) En América Latina y en el marco de la lucha por superar la profunda crisis de los años ochenta, cada país tendrá que evaluar —en función de su situación concreta— la posibilidad de promover una reforma descentralizadora y democrática del Estado. Esta reforma, necesaria tanto por razones de política general como de política ambiental, es hoy imprescindible para dar impulso a un nuevo proceso de desarrollo y no podrá limitarse al plano administrativo. La reforma implicaría una redefinición práctica de los objetivos nacionales; no tendría sentido reformar el Estado para volver a recorrer un camino que condujo a la crisis actual. La propia puesta en marcha del proceso descentralizador contribuiría a una maduración conjunta de la sociedad civil y del Estado.

b) En la región, los municipios representan los elementos de base para cualquier proceso descentralizador. Las municipalidades requieren de un reforzamiento urgente y de una revisión de su situación autonómica en el plano legal, político, administrativo, hacendario y técnico, para poder asumir su papel como promotoras del desarrollo a nivel local. Se necesitan nuevos y poderosos cauces de participación en el quehacer municipal, así como mecanismos más claros y eficaces para ejercer competencias concurrentes con las de otras instancias del Estado.

c) En ausencia de un proceso descentralizador claro y explícito, las municipalidades de la región siguen teniendo responsabilidades nada despreciables en lo que respecta a la política ambiental, que no siempre están asumiendo en la actualidad. Entre los instrumentos de los que todavía suelen disponer y que no utilizan a fondo, destacan el control del estilo tecnológico con el que se resuelve la prestación de algunos servicios urbanos básicos y el control de la planificación física del asentamiento principal. La adopción de un enfoque tecnológico más adecuado y la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación municipal constituirían un enorme avance cuya viabilidad exigiría no tanto grandes transformaciones jurídicas, como un proceso no convencional de capacitación de los recursos humanos de las municipalidades. En la medida en que éstas últimas se reforzaran, especialmente en el plano de sus hoy raquíticas finanzas, podrían extender su escala de intervención a la totalidad de su jurisdicción espacial, ya sea urbana, rural o mixta, e incluso asumir su parte de responsabilidad en la orientación de los problemas del desarrollo en un territorio más amplio.

d) Para desarrollar políticas ambientales propias, los municipios de la región tendrían mucho que ganar reforzando el asociativismo

y la cooperación intermunicipal, tanto en el nivel nacional como en el internacional. Para ser efectiva, la colaboración necesita basarse en un conjunto de intereses compartibles, no en una simple retórica municipalista. Se impone pues una tipología elemental de situaciones, que garantice una semejanza de intereses a pesar de la enorme diversidad internacional de situaciones político-jurídicas. Se sugieren los siguientes criterios para precisar esta tipología:

1. sistema de asentamientos y tamaño del asentamiento principal;
  2. caracterización ecológica del territorio;
- a los cuales eventualmente se podría agregar:
3. orientación productiva dominante.

## 6. Algunas referencias bibliográficas

El tema específico de la política ambiental municipal carece, en sí mismo, de un gran respaldo bibliográfico. Para abordarlo es preciso referirse a dos conjuntos separados de fuentes documentales de índole más general. Por una parte, se dispone de un enorme acervo de documentos que se refieren a la situación social, política, jurídica, administrativa y económica de los municipios latinoamericanos, y a su inserción en la estructura del Estado. Por otra parte, hay que hacer referencia a un conjunto mucho más modesto de documentos centrados en la política ambiental en general.

El problema teórico de la reforma descentralizadora y democrática del Estado está tratado en forma excelente, y con amplia referencia a la interesante experiencia europea reciente, en Borja, J. (1984). Un primer análisis comparativo de la situación de las municipalidades en América Latina en relación con la planificación se hallará en Camacho, L. *et al.* (1985). Se consultarán con provecho al respecto las ponencias y conclusiones generales del Seminario Latinoamericano "Gobierno municipal/Gobierno nacional": SIAP (1984).

— En México, la revista *Planeación Democrática*, —hoy descontinuada—, que publicaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, incluía a veces, en su sección "La planeación en el mundo", buenas síntesis de algunas situaciones nacionales, no sólo latinoamericanas, en relación con la estructura del Estado y la función planificadora, además de una abundante documentación acerca de la situación mexicana, centrada sólo en fuentes oficiales.

— Patrocinado por el Foro Nacional por Colombia, CLACSO y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, se celebró en junio de 1986

en Bogotá-Tuluá, Colombia, un "Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales".

— Más específico para nuestro tema fue el "1er. Simposio Iberoamericano sobre medio ambiente y municipio", celebrado en octubre de 1986 en Iguazú, Argentina, y que tuvo una segunda edición en julio de 1987 en Caracas, Venezuela, bajo el patrocinio del Concejo Municipal de Caracas y el Ministerio para las Administraciones Públicas, de España.

— En el campo de la legislación ambiental comparativa, Brañes, R. (1979) incluye una muy breve sección dedicada a los municipios.

La situación general del medio ambiente en la planificación del desarrollo fue objeto del XV Congreso Interamericano de Planificación: véase Sociedad Colombiana de Planificación (1986).

Para ser más específico, el análisis tendría que detenerse en algunos casos nacionales.

— El caso de México resulta muy interesante. El Gobierno ha asumido para el sexenio 1982-1988 una política explícita de descentralización y reforma municipal, cuyos resultados sería necesario evaluar.

Una visión independiente y de conjunto de esta experiencia se encontrará en Martínez Assad y Ziccardi (1986). Véase también Ruiz Massieu M. (1986). Conviene consultar la colección completa de la revista *Fortalecimiento y Desarrollo Municipal* — hoy descontinuada — publicada hasta el núm. 28 por la Secretaría de Programación y Presupuesto (1983-1985), así como el conjunto de las publicaciones del Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM). Entre estas últimas se destacaría la de R. Olmedo *et al.* (1982), redactada antes de la reforma del art. 115 constitucional, que incluye una encuesta sobre la realidad de unos cien municipios mexicanos escogidos por su representatividad, CNEM (1985); la revista *Estudios Municipales*, del CNEM, y la revista *El Municipio*, también del propio CNEM, cuyo primer número apareció en enero de 1986. Sobre los problemas ambientales en relación con la descentralización, véanse los artículos de R. Olmedo en la Sección "La Crisis", en el periódico *Excélsior*. (1984).

Sobre la interesante experiencia tabasqueña de los "Centros Integradores", véase *Gobierno del estado de Tabasco* (1987).

— El único otro caso nacional que se mencionará aquí es el colombiano. Durante el gobierno del Dr. Belisario Betancur se inició una experiencia de involucramiento de los municipios en la política ambiental: la Campaña Verde, promovida por INDERENA. Véanse al respecto: INDERENA (1985) y FESCOL-INDERENA (1986). Una breve introducción histórica a la situación del municipio colombiano se encon-

trará en Santa E. (1969). Su situación actual se analiza desde el punto de vista jurídico en Vidal Perdomo, (1984), y, desde una perspectiva social, en las siguientes ponencias del ya mencionado Seminario de Bogotá: Viviescas, F. (1986), Velázquez F. (1986), Santana P. (1986).

### Bibliografía

- Borja, Jordi. "Descentralización: una cuestión de método" *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. XLVI, núm. 4, octubre-diciembre, 1984. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F.
- Brañes, Raúl. "La legislación ambiental en América Latina: visión comparativa", ponencia presentada en el Seminario sobre Medio Ambiente y Marco Legal, (CIFCA). San José de Costa Rica, noviembre, 1979.
- CNEM "El municipio mexicano", Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985.
- Camacho, Luis, *et al.*, "El municipio en América Latina y España". Sociedad Interamericana de Planificación. Correo Informativo, vol. 20, núms. 3 y 4, septiembre-diciembre, 1985.
- Fescol-Inderena. "El libro de los Concejos Verdes". Fundación Friedrich Ebert-Inderena, Bogotá, 1986.
- Gobierno del estado de Tabasco. "Manual de Centros Integradores" Edición del Gobierno del estado de Tabasco. Villahermosa, Tab., 1987.
- Inderena: "Manual de Recursos Naturales Renovables para Alcaldes, Corregidores e Inspectores de Policía". Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Bogotá, 1985.
- Martínez Assad, Carlos, Alicia Ziccardi. "El municipio entre la sociedad y el Estado", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano "Municipios y Gobiernos Locales", Bogotá/Tuluá, 1986.
- Olmedo, Raúl *et al.*, "El desafío municipal", primera ed. ICAP, 1982. Reedición Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985.
- Ríos del Castillo, Luis, "Relaciones del municipio con el gobierno nacional en el Perú", ponencia presentada en el Seminario SIAP de Morelia, Mich. 1984.
- Ruiz Massieu, Mario, "El nuevo municipio mexicano". Boletín mexicano de derecho comparado, año XIX, núm. 55, enero-abril, 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F.
- Santa, Eduardo, "Realidad y futuro del municipio colombiano", Universidad Nacional, Dirección de Divulgación Cultural, Bogotá, 1969.
- Santana, Pedro, "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia". Seminario Latinoamericano "Municipios y gobiernos locales", Bogotá-Tuluá, 1986.
- Siap. "Seminario Latinoamericano: Gobierno municipal/Gobierno nacional. Conclusiones generales". Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia, Mich. 1984.
- Sociedad Colombiana de Planificación, "El medio ambiente en la planificación del desarrollo", Actas del XV Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, Colombia, 1986.
- Velázquez, Fabio E., "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia". Seminario Latinoamericano "Municipios y gobiernos locales", Bogotá/Tuluá, 1986.
- Vidal Perdomo, Jaime, "El municipio y el Estado en el sistema jurídico colombiano". Seminario SIAP, Morelia, Mich. 1984.
- Viviescas, Fernando, "Identidad municipal y cultura urbana", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano "Municipios y gobiernos locales", Bogotá-Tuluá, 1986.

