

Evaluación de proyectos  
de desarrollo institucional  
Un análisis comparativo

Guillermo Espinoza

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D.C.

**Serie de informes técnicos  
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Espinoza, Guillermo A.

Evaluación de proyectos de desarrollo institucional : un análisis comparativo / Guillermo Espinoza

p.cm.

(Sustainable Development Department Technical papers series ; ENV-142)

Includes bibliographical references.

1. Environmental impact analysis—Latin America. 2. Environmental policy—Latin America. 3. Economic development projects—Latin America—Evaluation. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Environmental Division. II. Title. III. Series.

333.714 E341—dc22

Guillermo Espinoza es Coordinador del área de medio ambiente en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) de Chile. Es profesor de las Universidades de Chile y Católica de Chile, consultor para organismos internacionales y autor de publicaciones en la materia.

La edición técnica de este informe estuvo a cargo de Virginia Alzina y Ricardo Quiroga de la División de Medio Ambiente (SDS/ENV). El documento fue preparado sobre la base de los estudios de caso efectuados por consultores locales con financiamiento del Programa Alianza entre los Países Bajos y el BID (ATN/NP-7578-RS).

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y/o de los editores y no reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Marzo de 2005

Esta publicación (Número de referencia: ENV-142) puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones ENV  
División de Medio Ambiente  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Parada W-0500  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [sds/env@iadb.org](mailto:sds/env@iadb.org)  
Fax: 202-623-1786  
Sitio de Internet <http://www.iadb.org/sds/env>

# Prólogo

En los últimos 15 años el Banco ha prestado diversas asesorías a instituciones públicas en materia de desarrollo organizacional y ha financiado aproximadamente 16 operaciones en el área de fortalecimiento institucional ambiental. Esta “primera generación” de operaciones se enfocó a fortalecer los ministerios del ambiente nacionales para mejorar la capacidad de gestión ambiental, incluyendo reformas legales e introducción de instrumentos de política ambientales como las evaluaciones de impacto ambiental, los sistemas de información ambiental y la educación ambiental, entre otros. En este contexto, y con el fin de extraer aprendizajes de las experiencias adquiridas sobre el diseño, implementación e impacto de estos proyectos, en este estudio se evalúan las experiencias de fortalecimiento institucional ambiental en cuatro países de la región: Argentina, Colombia, El Salvador y Perú.

El tema del fortalecimiento de capacidades de gestión ambiental continuá siendo de gran importancia y adquiere una nueva dimensión frente a los grandes desafíos de la región, particularmente de cara a tendencias que van desde la descentralización de los procesos de gestión hasta la integración económica regional y global. Todo esto demanda nuevos marcos de gobernabilidad en los que las capacidades de gestión ambiental se convierten en un eje central. La nueva Estrategia de Medio Ambiente del Banco identifica este aspecto como su principal área de acción.

El trabajo de evaluación en este estudio se basa en una metodología para la Revisión y Evaluación de los programas de Fortalecimiento Institucional Ambiental (REFINA), que sistemáticamente revisa los temas y problemas introducidos y genera recomendaciones sobre las posibles acciones que se podrían adelantar para mejorar las capacidades de gestión ambiental de los países e identificar “buenas prácticas” derivadas de las operaciones.

Creemos que los resultados de esta publicación, especialmente la identificación de recomendaciones para próximas operaciones, servirán para atender mejor las demandas de fortalecimiento institucional y fortalecimiento de capacidades, tomando ventaja de nuevos instrumentos de financiamiento que permiten apoyar procesos participativos y de largo alcance. Esperamos que esta publicación sea de real utilidad para apoyar nuevos y mejores programas de fortalecimiento institucional ambiental.

Agradezco la colaboración de las autoridades ambientales y personal técnico de diferentes instituciones, el equipo de consultores y funcionarios del Banco sin los cuales la REFINA no hubiera alcanzado los productos contenidos en este documento.

Janine Ferretti  
Jefa  
División de Medio Ambiente  
Departamento de Desarrollo Sostenible



# Índice

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen                                                                                                          | 1  |
| Antecedentes                                                                                                     | 5  |
| Resumen de la metodología                                                                                        | 11 |
| El caso de Perú                                                                                                  | 17 |
| El caso de Colombia                                                                                              | 26 |
| El caso de El Salvador                                                                                           | 35 |
| El caso de Argentina                                                                                             | 43 |
| Conclusiones y buenas prácticas para futuras operaciones                                                         | 51 |
| Anexo 1. Descripción de la metodología para la revisión y evaluación del fortalecimiento institucional ambiental | 72 |



## Resumen ejecutivo

El presente documento muestra los resultados de una revisión selectiva de las operaciones del BID destinadas a la creación, desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales en países de la región. Se consideraron ejemplos de Argentina, Colombia, El Salvador y Perú, revisando tanto el cumplimiento de los objetivos planteados originalmente como las experiencias que resultaron de aplicar procesos efectivos de gestión ambiental. Se evaluó la contribución de los proyectos de fortalecimiento institucional, indicando qué logros se obtuvieron con estos programas, dando una visión integrada sobre las experiencias adquiridas en las operaciones y generando una fuente de aprendizaje que sustente futuras acciones de fortalecimiento institucional. El análisis fue elaborado sobre la base de la amplia documentación existente y de la consulta a actores vinculados a las operaciones, con una metodología común validada por expertos internacionales y especialistas del Banco. Se sistematizó el conocimiento sobre la creación de capacidades de gestión ambiental y se revisó la asimilación de los mecanismos y temas prioritarios impulsados por los programas bajo el contexto político, económico y social que enmarcaban la realidad de los países.

La región ha realizado esfuerzos significativos para establecer capacidades institucionales que permitan gestionar distintos temas relacionados con el medio ambiente. Entre otros aspectos, se han definido funciones ambientales de los organismos públicos responsables, creado instituciones y autoridades ambientales y diseñado diversos instrumentos y herramientas para facilitar la gestión ambiental. En ese marco, los proyectos de fortalecimiento institucional constituyen una de las formas en que el BID brindó apoyo a la gestión ambiental de los países. El Banco ha destinado un total de US\$10.600 millones a temas ambientales y de conservación de recursos naturales durante la década 1992-2002.

Las 16 operaciones de fortalecimiento institucional representan un esfuerzo de US\$312 millones. Un análisis general muestra que en más del 87%

de los casos se apoyó la creación, implementación y/o fortalecimiento de las agencias nacionales encargadas de la gestión ambiental, vinculándose con el diseño e implantación de las bases de la institucionalidad ambiental que la mayoría de los países de la región ha llevado adelante en esta década. La diversidad y heterogeneidad de los componentes considerados se vinculan con fortalecimiento y perfeccionamiento de instituciones; creación de instrumentos, planes y programas; inversiones específicas de mejoramiento ambiental; creación de normativas; y programas de capacitación. Los temas ambientales considerados están relacionados con sistemas de evaluación de impacto ambiental (EIA), sistemas de información ambiental, políticas ambientales nacionales, protección de recursos naturales, legislación marco y sectorial para la gestión ambiental, prevención y control de la contaminación, conservación de suelos y protección de áreas silvestres protegidas.

No obstante los avances registrados, los países siguen necesitando de apoyo para cumplir los diversos mandatos de sus políticas y legislaciones ambientales. La mayor parte de los países todavía no cuenta con la capacidad institucional requerida ni con los recursos necesarios para aplicar y evaluar las políticas ambientales. Los antecedentes que se presentan en este estudio señalan que, en una primera etapa, el fortalecimiento institucional ha seguido una ruta más administrativa y formal que de aplicación sustantiva. Ello ha permitido establecer leyes, instrumentos, instituciones, personal y equipos, aspectos que en el pasado no estaban disponibles para apoyar los procesos de gestión. Sin embargo, falta avanzar en la creación de procesos, basados en perspectivas estratégicas, que permitan responder a los temas y problemas prioritarios en el marco del desarrollo sostenible y de ayuda a la competitividad de los países.

En el caso de Perú, el programa del Banco permitió contar con una visión diagnóstica sobre la situación legal e institucional en materia ambiental, lo que proporcionó una primera visión global de la problemática de la gestión nacional. La situa-

ción institucional ambiental posterior a la operación presentaba avances significativos en la creación de una institucionalidad coordinadora, un modelo de gestión y un conjunto de instrumentos que, aun cuando requerían de ajustes y mejoras, proporcionaban las bases suficientes para la implantación de procesos de gestión ambiental integrada e inserta en la toma de decisiones a nivel nacional, sectorial y local. La gestión ambiental contó con una importante y novedosa visión sistémica a través de un modelo denominado marco estructural de gestión ambiental (MEGA), que reconoce los niveles de gestión (sectorial y local) y está vinculado con instrumentos claves (Sistema Nacional de Información Ambiental, Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles, Fondo Nacional del Ambiente y Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental). Este enfoque se incorporó en la agenda nacional ambiental y las articulaciones intersectoriales y descentralizadoras tuvieron un primer sustento concreto en comisiones ambientales regionales, secretarías ejecutivas regionales, grupos técnicos y acuerdos de trabajo.

En el caso de Colombia, la institucionalidad ambiental se ha fortalecido fundamentalmente en la operatividad del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA), avanzando desde una visión “ruralista” y “conservacionista” que se tenía de lo ambiental antes del Programa Ambiental, hacia una comprensión que integra los aspectos urbanos y culturales y la dinámica social en su ámbito espacial y su perspectiva histórica, en torno al concepto de desarrollo sostenible. También se fortalecieron las capacidades de gestión ambiental, lo que se refleja en la existencia de: (i) un Sistema Nacional Ambiental operativo; (ii) un Ministerio del Medio Ambiente cumpliendo sus funciones como articulador y coordinador del SINA; (iii) un marco normativo para la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas de humedales y de la flora silvestre y el marco normativo institucional para la gestión integral del recurso hídrico; y (iv) se reglamentaron la Ley 99 de 1993 y el Código de los Recursos Naturales Renovables.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el caso de El Salvador, es posible señalar que en la fase de diseño los objetivos definidos para la cooperación técnica fueron amplios y, dado el contexto insti-

tucional y político existente, demandaron un gran esfuerzo conceptual y de integración institucional para cumplir con los propósitos establecidos. Sin embargo, se dio un salto cualitativo y vanguardista en la región centroamericana al crear un sistema de información ambiental que anteriormente no tenía el país. Las operaciones permitieron disponer de equipamiento e identificar e introducir megadatos ambientales, incluyendo la capacitación de personal técnico en todo lo relacionado a la creación de sistemas de información georreferenciada en materia ambiental. Se validó y revisó la Ley de Medio Ambiente y sus reglamentos, lo que terminó con su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, aunque la disponibilidad de políticas ambientales era aún limitada. Se inició la implantación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA), particularmente en el ámbito de la generación de un manual de operaciones, una propuesta de sistemas de denuncias ambientales, y apoyo a las unidades ambientales (UA). No obstante, aún persisten dificultades de coordinación interna para desplegar plenamente las propuestas institucionales generadas en las operaciones.

En forma complementaria se inició la operación del Sistema de Información Ambiental y del Sistema de Evaluación Ambiental, aunque ambos instrumentos presentan dificultades en cuanto a la adopción y aceptación de las propuestas institucionales en las autoridades respectivas. Particularmente importante fue la transferencia tecnológica y otros aportes complementarios en relación a instrumentos de gestión tales como el sistema de diagnóstico y auditoría ambiental y la propuesta para el fortalecimiento de laboratorios ambientales.

En el caso argentino, la situación institucional ambiental posterior a la operación no distaba mucho de la planteada a principios de la década de los noventa y que dio origen al programa de fortalecimiento institucional. Aun cuando se hayan ejecutado formalmente todas las actividades previstas en la operación, la institucionalidad todavía se caracteriza por la existencia de múltiples órganos con competencia ambiental a nivel nacional, provincial y comunal, relativamente desarticulados y que limitan el desarrollo de una gestión eficiente. Sin embargo, el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA) permitió generar un

conjunto de herramientas que están disponibles y que pueden ser desplegadas en el marco de un proceso de creación de condiciones que favorezca su inserción efectiva en la gestión ambiental del país.

Si bien se cumplió con lo diseñado por el PRO-DIA, la opinión generalizada de los actores consultados es que no se logró cumplir con el fin esperado de fortalecer a todo el sistema y, en particular, el vínculo federal y provincial. Recién finalizado el programa ambiental, y en el marco de una renovación democrática de las autoridades de gobierno, se produjo un nuevo cambio institucional al nivel de la Secretaría, órgano de mayor importancia del país, que la dejó en una posición de menor jerarquía y de desmedro con respecto al punto inicial. No obstante el cumplimiento de los productos formales del PRODIA, el impacto generado por el programa en el fortalecimiento es bajo para las instancias claves de la gestión ambiental en el ámbito nacional. Los actores vinculados a las provincias subejecutoras tienden a valorar de mejor manera los resultados obtenidos por el programa, teniendo en cuenta que muchos de los componentes ampliaron sus resultados más allá de las cuatro provincias iniciales.

En la perspectiva de los cambios ocurridos en la institucionalidad ambiental de Argentina antes y después del PRODIA, se puede concluir que la operación permitió profundizar algunos avances importantes en cuanto a la disponibilidad de mayores y mejores soportes de información, capacitación e implementación de proyectos demostrativos que marcan un camino en materia de fortalecimiento de las instituciones provinciales. Sin embargo, aún persisten dificultades para la implantación de un sistema nacional de gestión ambiental, lo cual obedece más bien a cambios en la administración política del gobierno federal y no tanto a problemas de diseño, ejecución y seguimiento del programa. Sin embargo, a pesar de que el PRODIA presentó debilidades en su implementación y los resultados sustantivos aparecen disminuidos, ha generado información sobre la cual se puede articular la implantación de un sistema de gestión ambiental nacional, usando los resultados de los componentes de información ambiental, educación ambiental y algunos proyectos demostrativos.

En general, han sido significativas las contribuciones de los programas al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de los países, a pesar de las limitaciones impuestas tanto por factores externos (como la voluntad política del ejecutivo, los cambios institucionales en materia ambiental y el liderazgo personal e institucional de cada situación) como por factores intrínsecos vinculados a las operaciones (falta de experiencia de las contrapartes y de las consultoras, o propuestas no siempre bien adecuadas a las necesidades y realidades de los países). Es importante destacar que las operaciones se ejecutaron cuando todavía no había experiencias institucionales ambientales que respondieran a modelos político-sociales similares a los países beneficiarios. Esto hizo que la puesta en marcha siguiese la lógica de “prueba-error”, lo cual, en algunos casos, disminuyó los impactos de los productos. Al inicio de las operaciones había gran incertidumbre respecto al tema ambiental y hoy existen instituciones estructuradas, aunque no totalmente legitimadas. Aunque se ha avanzado en los aspectos operativos, aún se requiere fortalecer las capacidades sustantivas con base gerencial y de liderazgo para articular este tipo de procesos de fortalecimiento institucional. Tanto el Banco como los países deberían coincidir en la generación de programas de más largo plazo que permitan desplegar capacidades institucionales que apoyen efectivamente la gestión ambiental.

El conjunto de lecciones identificadas apunta a temas relevantes que debieran tomarse en cuenta en el desarrollo de programas similares. Debe reconocerse, sin embargo, que el fortalecimiento institucional está vinculado con factores políticos más amplios y, aunque el Banco tiene poco control sobre ellos y no puede intervenir sobre decisiones soberanas de los países, debe estar atento a los cambios para que las operaciones tengan el impacto esperado. Entre las propuestas se identifican las siguientes:

- Necesidad de dar valor agregado a las operaciones, favoreciendo capacidades que influyan en las decisiones e instalen la temática ambiental en el proceso de desarrollo de los países en general y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en particular.

- Incentivo para una amplia participación ciudadana, mediante un conjunto de acciones explícitas impulsadas por la sociedad con el fin de mejorar sus capacidades de gestión ambiental.
- Consideración de ejes estratégicos acordados entre los actores, mediante la perspectiva de un proceso de creación y/o consolidación de sistemas nacionales de gestión ambiental.
- Necesidad de especificar la situación de las capacidades institucionales disponibles antes de abordar su fortalecimiento, considerando incluso la definición de categorías de programas de fortalecimiento institucional.
- Apoyo a la formación de recursos humanos, considerando que estos cambian y que es útil asumir una forma de validación, mediante la generación de una instancia de capacitación permanente del personal en temas básicos, tales como gestión y gerenciamiento, formulación de políticas, planificación estratégica, evaluación y seguimiento de proyectos, evaluación ambiental, planes de adecuación ambiental, ordenamiento territorial y valoración económica, participación ciudadana, prevención y resolución de conflictos, ordenamiento territorial, entre otros.
- Incentivo y mejoramiento de mecanismos de difusión de los objetivos, alcances, productos y estrategias de trabajo vinculados a las operaciones, con la finalidad de que los procesos de gestión y la organización no se vean afectados por el desconocimiento de los actores claves.
- Necesidad de un acuerdo explícito entre el Banco, las entidades responsables de los países y los consultores sobre lo que se espera del trabajo contratado antes de su puesta en marcha, particularmente sobre productos, alcances, enfoques y metodologías.
- Necesidad de afinar las estructuras y esquemas de administración de las operaciones, ya que el uso de unidades coordinadoras es viable siempre y cuando no dupliquen las decisiones, no atenten contra la creación efectiva de las capacidades en las instituciones, ni se creen estructuras paralelas que inhiban el desarrollo institucional.
- Refuerzo del seguimiento de las operaciones teniendo especial cuidado de verificar los cambios ocurridos en los países entre las etapas de diseño y ejecución. Esto demanda un mayor esfuerzo de discusión e internalización en los ejecutores de las propuestas y productos y la generación de un proceso permanente de involucramiento de los actores, dada la alta movilidad del personal que participa como contraparte local.
- Uso de indicadores orientados a identificar la forma como se va dando el proceso de fortalecimiento, incorporando no sólo metas físicas sino también acciones e indicadores sustantivos que midan el fortalecimiento institucional.

## Antecedentes

El presente documento muestra los resultados de una revisión selectiva de operaciones del BID destinadas a la creación, desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales para dar respuesta a temas ambientales en diversos países de la región. Entre 1992 y 2002 el Banco ha ejecutado al menos dieciséis operaciones de este tipo, sin considerar los proyectos sectoriales que han buscado desplegar capacidades institucionales con la finalidad específica de ejecutar sus propias actividades ambientales. En este estudio se consideraron ejemplos de cuatro países (Argentina, Colombia, El Salvador y Perú), revisando tanto el cumplimiento de los objetivos planteados originalmente como las experiencias que resultaron de aplicar procesos efectivos de gestión ambiental.

El análisis fue elaborado sobre la base de una amplia documentación existente y de consultas a actores vinculados a las operaciones, con una metodología común validada por expertos internacionales y especialistas del Banco. Estos antecedentes permitieron conocer las características de los esfuerzos realizados, las dificultades encontradas, los resultados y los aprendizajes alcanzados. Se sistematizó el conocimiento sobre la creación de capacidades de gestión ambiental y se revisó la asimilación de los mecanismos y temas prioritarios impulsados por los programas bajo el contexto político, económico y social que enmarcaban la realidad de los países.

El presente informe presenta los antecedentes resumidos de los logros específicos conseguidos en cada operación estudiada (ver segunda sección sobre estudios de caso). Los estudios de caso fueron preparados por consultores locales bajo el marco metodológico común que se detalla en el Anexo 1. En la última sección se encuentran las lecciones globales y las propuestas que han sido preparadas en función de futuros programas de desarrollo y fortalecimiento institucional.

En el caso de Argentina, se revisó el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA) que apoyó el establecimiento de las bases de un

sistema nacional ambiental y fortaleció el trabajo de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, incluyendo esfuerzos a nivel de provincias y municipios. En Colombia, se analizó el Programa Ambiental que apoyó al Ministerio del Medio Ambiente con el propósito de revertir el deterioro de los recursos naturales y fortalecer la capacidad de gestión ambiental en las instituciones. Ambas operaciones incluían componentes importantes de inversiones ambientales, las que fueron consideradas en la medida que tuvieran repercusiones institucionales. Cabe reconocer que, aun cuando no fueron previstos explícitamente como una instancia de creación de institucionalidad, las inversiones de hecho han creado capacidades locales como queda demostrado particularmente en el caso colombiano.

En Perú, se revisó una cooperación técnica orientada a fortalecer al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), con un apoyo al diseño y establecimiento de un sistema nacional ambiental. En El Salvador se analizaron dos cooperaciones técnicas, insertas en el marco de un programa ambiental más amplio que incluía la creación y puesta en marcha del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Estos tres programas estaban vinculados sólo a componentes de desarrollo y fortalecimiento institucional.

### OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio evaluó la contribución de los proyectos de fortalecimiento institucional en países seleccionados. Para ese fin, se indica qué avances se lograron con estos programas y se brinda una visión integrada sobre las experiencias adquiridas en las operaciones, generando así una fuente de aprendizaje para sustentar futuras acciones de fortalecimiento institucional.

El estudio tuvo varios objetivos específicos. Se evaluaron la situación y tendencias de los proyectos de fortalecimiento institucional en materias ambientales con el fin de extraer lecciones aprendidas. También se identificaron las temáti-

cas incorporadas y los resultados obtenidos en los proyectos con el fin de preparar a los países en su capacidad de responder a los principales retos ambientales derivados de políticas, estrategias, planes de acción, instrumentos y temas prioritarios, entre otros aspectos. Otros objetivos de este proyecto fueron analizar el contexto ambiental y sociopolítico en que se han desplegado los programas, así como también los temas ausentes en los procesos de gestión ambiental en los países, revisar los temas y problemas introducidos y recomendar las posibles acciones que se podrían adelantar para fortalecer las capacidades de gestión ambiental de los países. Por último, el estudio identifica buenas prácticas derivadas de la implementación de las operaciones de fortalecimiento institucional basadas en la percepción de los actores vinculados tanto a la gestión ambiental en general como en particular a cada programa.

## CONTEXTO GENERAL DEL ESTUDIO

En la última década, la región ha realizado esfuerzos significativos para establecer capacidades institucionales que permitan gestionar las materias ambientales. A pesar de que aún se reconocen debilidades, los países han emprendido esfuerzos que tienen diferentes grados de evolución. Los principales logros obtenidos se pueden resumir de la siguiente manera: (i) se han establecido derechos y obligaciones ciudadanas formales en materias ambientales a nivel constitucional y legal; (ii) se han definido funciones ambientales del Estado y de los organismos públicos responsables; (iii) se han creado instituciones y autoridades ambientales que presentan distintos grados de vigencia, constituyendo en la mayor parte de los países un organismo ejecutivo nacional especializado; (iv) se han diseñado diversos instrumentos y herramientas que buscan facilitar la gestión ambiental; (v) se han realizado progresos en la formulación y aplicación de políticas ambientales vinculadas al desarrollo, a nivel nacional, subnacional y local; y (vi) se han incluido procesos participativos en la gestión que son cada vez más significativos. Los avances son importantes en comparación con la década de los años 80 cuando, en muchos países, los temas ambientales se encontraban dispersos en órganos públicos sectoriales, disponían de una menor jerarquía política dentro de la administración pública y no habían permeado hacia los distintos actores e instancias sociales.

Los proyectos de fortalecimiento institucional constituyen uno de los apoyos del BID a la gestión ambiental de los países, aunque representan una proporción pequeña de su cartera. El Banco ha destinado un total de US\$10.600 millones a proyectos ambientales y de conservación de recursos naturales en la región durante la década 1992-2002. Las operaciones institucionales, que son de diferente naturaleza (préstamos y cooperaciones técnicas), montos y componentes, representan un esfuerzo de US\$312 millones, incluidos los recursos destinados a inversión, como se identificó para los casos de Colombia y Argentina (ver cuadro 1). Por otra parte, debe considerarse que el apoyo no se ha limitado sólo a instituciones de carácter nacional, sino que muchos proyectos se expresan a nivel regional, ya sea de tipo geográfico (costa y cuenca), político-administrativo (departamentos y municipios), y/o sectorial (principalmente vinculados a la agricultura y al agua). Estos aspectos no han sido considerados en este trabajo, salvo cuando se relacionaran con los estudios de caso.

La diversidad y heterogeneidad de los componentes involucrados en las operaciones de fortalecimiento institucional son el resultado de las realidades y demandas existentes en cada país. Entre otros aspectos, se encuentran: (i) apoyo, fortalecimiento y perfeccionamiento de instituciones; (ii) creación de instrumentos, planes y programas; (iii) inversiones específicas para el mejoramiento ambiental; (iv) creación de normativas; y (v) programas de capacitación. Los temas ambientales considerados están vinculados con aspectos, tales como: sistemas de evaluación de impacto ambiental (EIA), sistemas de información ambiental, políticas ambientales nacionales, protección de recursos naturales, legislación marco y sectorial para la gestión ambiental, prevención y control de la contaminación, conservación de suelos y protección de áreas silvestres protegidas. Asimismo, los proyectos se han aplicado a diversas escalas de nivel nacional, regional y local. Esto denota la gama de situaciones y orientaciones vinculadas a las prioridades que cada país define como claves para crear, desarrollar y/o fortalecer sus capacidades institucionales.

El análisis general de los 16 proyectos institucionales ambientales apoyados por el Banco mostró que en más del 87% de los casos estaba incluido

**Cuadro 1. Programas de fortalecimiento institucional del Banco en la región**

| Programas                                                                                                                                                                                                  | Monto<br>(us\$, mil millones) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| El Salvador<br>Programa Ambiental El Salvador (CT-4336-ES)                                                                                                                                                 | 1,60                          |
| El Salvador<br>Cooperación Técnica ATN/SF-5025-ES en el marco del Programa Ambiental de El Salvador (ES-0024)                                                                                              | 1,70                          |
| Brasil<br>Primer Programa de Apoyo para el Fondo Nacional del Medio Ambiente, FNMA (BR-0078)                                                                                                               | 22,00                         |
| Brasil<br>Segundo Programa de Apoyo para el Fondo Nacional del Medio Ambiente, FNMA (BR-0262)                                                                                                              | 45,00                         |
| Chile<br>Programa de Fortalecimiento y Cumplimiento de las Normas del Medio Ambiente (ATN/MH-4905-CH)                                                                                                      | 2,10                          |
| Panamá<br>Programa Ambiental Nacional (PN-0122)                                                                                                                                                            | 22,60                         |
| Argentina<br>Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (AR-0065) (incluye US\$ 11,5 mill aproximadamente para proyectos demostrativos)                                                                | 38,60                         |
| Bolivia<br>Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (BO-0028)                                                                                                | 23,00                         |
| Surinam<br>Programa de Ordenación del Medio Ambiente (TC-97-06-36-0-SU)                                                                                                                                    | 2,23                          |
| Uruguay<br>Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Ambiental de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama), del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (TC-93-01-14-5) | 1,70                          |
| Perú<br>Fortalecimiento Institucional Ambiental                                                                                                                                                            | 1,80                          |
| Guatemala<br>Fortalecimiento de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) y el Establecimiento de un Programa Ambiental (TC-91-12-08-8)                                                             | 2,20                          |
| Colombia<br>Programa Ambiental (CO-0041) (US\$ 15 mill. aproximadamente para fortalecimiento, el resto para inversiones y otros programas)                                                                 | 135,00                        |
| Guyana<br>Programa de Manejo Ambiental (TC-95-04-39-2)                                                                                                                                                     | 1,65                          |
| Costa Rica<br>Sistema Nacional para el Desarrollo Sustentable, SINADES (TC-94-02-26-5)                                                                                                                     | 3,23                          |
| Paraguay<br>Sistema Nacional Ambiental (PR-0116)                                                                                                                                                           | 8,00                          |
| Total                                                                                                                                                                                                      | 312,41                        |

Cuadro 2. Categorías de objetivos abordados por las operaciones

| Operaciones                                                                       | Presión socioambiental |                                                     |                                     |                                                          |                                                | Soporte institucional |                                                            |                                           | Desempeño institucional                 |                              |                              |                                    | Impacto ambiental                                                     |                                             |                                                                  |                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                                                                   | Descentralización      | Sistema de información ambiental con acceso público | Ciencia y formación de conocimiento | Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil | Educación ambiental pública formal y no formal | Marco legal ambiental | Entrenamiento técnico y buenas prácticas en sector privado | Agencia Nacional de Gestión Ambiental (a) | Recursos para funciones ambientales (b) | Instituciones eficientes (c) | Instituciones en aprendizaje | Cambio de la cultura institucional | Recuperación del deterioro de recursos naturales en áreas específicas | Provisión de servicios públicos ambientales | Prevención de la degradación ambiental mediante proyectos piloto | Objetivos / estándares ambientales específicos (d) |
| Brasil – Fondo Ambiental Nacional BR-0078, 1992                                   | --                     | --                                                  | --                                  | x                                                        | --                                             | --                    | --                                                         | --                                        | x                                       | --                           | --                           | --                                 | x                                                                     | --                                          | x                                                                | --                                                 |
| Guatemala – Programa Nacional Ambiental ATN/SF-4129-GU, 1992                      | --                     | --                                                  | --                                  | --                                                       | x                                              | x                     | --                                                         | x                                         | --                                      | --                           | --                           | --                                 | --                                                                    | --                                          | --                                                               | --                                                 |
| Argentina – PRODIA AR-0065, 1993                                                  | x                      | --                                                  | --                                  | --                                                       | x                                              | x                     | --                                                         | x                                         | --                                      | x                            | --                           | --                                 | --                                                                    | --                                          | x                                                                | --                                                 |
| Uruguay – Fortalecimiento DINAMA ATN/SF-4375-UR, 1993                             | --                     | --                                                  | --                                  | --                                                       | --                                             | --                    | --                                                         | x                                         | --                                      | --                           | --                           | --                                 | --                                                                    | --                                          | --                                                               | --                                                 |
| Colombia – Programa de Desarrollo Institucional Ambiental CO-0041, 1993           | x                      | --                                                  | --                                  | --                                                       | x                                              | --                    | --                                                         | x                                         | x                                       | --                           | --                           | --                                 | x                                                                     | --                                          | --                                                               | --                                                 |
| Bolivia – Fortalecimiento MDS-MA BO-0028, 1994                                    | --                     | --                                                  | x                                   | x                                                        | x                                              | --                    | x                                                          | x                                         | --                                      | x                            | --                           | --                                 | --                                                                    | --                                          | --                                                               | --                                                 |
| Costa Rica – Sistema Nacional para el Desarrollo Sustentable ATN/SF-4717-CR, 1994 | --                     | --                                                  | --                                  | x                                                        | --                                             | --                    | --                                                         | x                                         | --                                      | --                           | --                           | x                                  | --                                                                    | --                                          | --                                                               | --                                                 |

|                                                                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Chile – Fortalecimiento CONAMA ATN/MH-4905-CH, 1994                   | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| El Salvador – Programa Ambiental ES-0024, 1995                        | -- | X  | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- |
| Guyana – Programa Gestión Ambiental ATN/SF-5432-GY, 1996              | -- | -- | -- | X  | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Perú – Fortalecimiento Instituciones Ambientales ATN/SF-5123-PE, 1996 | X  | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Surinam – Programa Gestión Ambiental ATN/SF-5941-SU, 1998             | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Brasil – Fondo Ambiental Nacional II BR-0262, 1998                    | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | X  | -- | -- | X  | -- |
| Panamá – Programa Nacional Ambiental PN-0122, 2000                    | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Paraguay – Sistema Ambiental Nacional PR-0116, 2000                   | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Guyana – Programa Gestión Ambiental II, 2001                          | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X  | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Total                                                                 | 4  | 1  | 1  | 4  | 4  | 6  | 2  | 14 | 5  | 4  | 0  | 1  | 3  | 0  | 4  | 0  | 0  |

Notas: La “X” indica los objetivos contemplados en las respectivas operaciones del Banco.

- (a) Incluye: formulación de políticas, normas y procedimientos, estructuras institucionales, coordinación interinstitucional, equipamiento, sistema de información ambiental, capacitación y entrenamiento de personal.
- (b) Incluye la creación de fondos ambientales y mecanismos de financiamiento.
- (c) Incluye el fortalecimiento de la interacción público-privada.
- (d) Control de la contaminación, conservación, creación de áreas silvestres protegidas, etc.

Fuente: Holm-Nielsen, 2002.

como objetivo el apoyo a la creación, implementación y/o fortalecimiento de las agencias nacionales encargadas de la gestión ambiental. Esta situación se vinculaba con el diseño e implantación de las bases de la institucionalidad ambiental que la mayoría de los países de la región ha llevado adelante en la década de los años 90. Sin embargo, es necesario reconocer que se ha tenido más bien una visión operativa y de formalización más que una perspectiva estratégica de construir sistemas de gestión ambiental involucrando masivamente los niveles territoriales y sectoriales tanto de carácter público como privado.

El cuadro 2 muestra que la mayoría de los objetivos de las operaciones del Banco han estado vinculados a la creación y/o potenciación genérica de las agencias o instituciones encargadas de la gestión ambiental en los países.

No obstante los avances registrados, los países siguen necesitando de apoyo para cumplir los diversos mandatos de sus políticas y legislaciones ambientales. La mayor parte de ellos no cuenta con toda la capacidad institucional requerida ni con los recursos necesarios para definir, poner en

marcha, aplicar y evaluar las políticas ambientales en una forma eficaz y eficiente. Así, la región aún se enfrenta a la necesidad de continuar desarrollando capacidades sustantivas para fortalecer instituciones que expresen una gestión ambiental con: (i) mandatos claros e integrados en una visión estratégica; (ii) recursos humanos calificados; (iii) capacidades financieras optimizadas; (iv) procedimientos administrativos que faciliten los procesos; y (v) instrumentos que incidan sustantivamente en la toma de decisiones.

Los antecedentes que se presentan en este estudio señalan que, en una primera etapa, el fortalecimiento institucional ha seguido una ruta más administrativa y formal que de aplicación sustantiva. Esto ha permitido generar leyes, instrumentos, instituciones, personal y equipos, que son aspectos que en el pasado no estaban disponibles para apoyar los procesos de gestión. Sin embargo, falta avanzar en la creación de procesos, basados en perspectivas estratégicas, que permitan enfrentar los temas y problemas prioritarios en el marco del desarrollo sostenible y de apoyo a la competitividad de los países.

# Resumen de la metodología<sup>1</sup>

## **BASES CONCEPTUALES DEL TRABAJO**

El fortalecimiento institucional es concebido como el diseño y desarrollo organizado de un conjunto de acciones, desplegadas en un proceso permanente y destinadas a crear y consolidar capacidades en las unidades organizacionales para el logro de los objetivos definidos por las políticas ambientales. Esto implica dar una motivación a los actores y una mayor eficiencia, eficacia y calidad a la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas. Tanto la creación como la consolidación de estas capacidades son procesos vinculados al mejoramiento de la gestión ambiental, dando cuenta de la manera en que se toman las decisiones y “se hacen bien las cosas”.

El objetivo del fortalecimiento es brindar las bases estructurales, normativas, de cultura institucional y de recursos que permitan el establecimiento de modelos de gestión, sometido a un seguimiento, evaluación y retroalimentación sistemáticos. Con este fin, cada vez más se recurre a acciones innovadoras, participativas, transparentes, responsables, y articuladas socialmente, que mejoren las capacidades disponibles de gestión ambiental, incluyan eficientes procesos de toma de decisiones, y den apoyo a la sostenibilidad y permanencia en el tiempo de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos ambientales.

Para evaluar la situación institucional y las demandas de fortalecimiento se consideró la exploración del rol desempeñado por algunos factores que aparecen como críticos en el mejoramiento de las capacidades generales. Entre ellos se encuentran:

- Generación de políticas con lineamientos, principios, metas y estrategias de trabajo, insertos en el desarrollo sostenible.
- Interacción e integración interinstitucional, para una utilización efectiva de los recursos disponibles (humanos, financieros, administrativos, etc.) y una eficiente capacidad de organización y administración.
- Información ambiental confiable y uso de experiencias previas para apoyar la definición de metas, políticas, planes y programas, incluyendo el seguimiento de la protección de los recursos naturales y de la calidad ambiental.
- Activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisión y en el acceso a la información ambiental.
- Adaptación del estilo de gestión a los cambios de escenarios y demandas, utilizando procesos de retroalimentación para impulsar los ajustes internos de las organizaciones.
- Disponibilidad de recursos financieros en favor del ambiente, incluyendo inversiones del sector privado, para asegurar que se aborden las prioridades más importantes.
- Implantación de instrumentos de gestión que incorporen una visión estratégica de largo plazo.
- Descentralización y creación de capacidades a distintos niveles territoriales.

## **ENFOQUE DE LA METODOLOGÍA USADA Y NIVELES DE ESFUERZO**

La metodología se basó en una evaluación comparada de la situación previa y posterior a la ejecución de los programas de fortalecimiento institucional ambiental (ver figura 1). En cada uno de los países se analizaron los aspectos centrales

---

<sup>1</sup> En el Anexo 1 se detallan los contenidos y herramientas específicas utilizadas en la metodología para cada una de las fases de aplicación. En este capítulo sólo se presenta una síntesis general para favorecer la comprensión de los alcances del trabajo.

de las operaciones utilizando una metodología común (ver figura 2) e incluyendo los ajustes necesarios según la realidad de cada una de ellas. Las etapas consideradas fueron la situación previa (fase I), el programa de fortalecimiento (fase II), la situación posterior (fase III) y el proceso de síntesis (fase IV).

#### **Situación previa (fase I)**

La fase I incluyó el análisis de la justificación inicial de la operación, la identificación de los problemas ambientales más apremiantes, el estado del conocimiento, la dimensión de las necesidades que serían cubiertas, la capacidad institucional ambiental disponible y el contexto del país antes de la ejecución de las respectivas operaciones de fortalecimiento. En esta fase se establecieron las actividades para obtener la información pertinente con el propósito de establecer los factores claves que justificaron el diseño e implementación del proyecto de fortalecimiento.

#### **Programa de fortalecimiento (fase II)**

Esta fase incluyó el análisis del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, con énfasis en la percepción de los actores involucrados en cada etapa. Culminó con la preparación de dos documentos de trabajo: (i) las fichas técnicas de los proyectos con sus principales características conceptuales y los aspectos operacionales; y (ii) los historiales de los proyectos con un análisis de la evolución del proceso de diseño, ejecución,

seguimiento y evaluación. La reconstrucción del proceso consideró la caracterización de las diferentes etapas previstas en cada operación, desde la identificación y programación hasta la evaluación y persistencia en el tiempo de los resultados obtenidos.

#### **Situación posterior (fase III)**

La fase III incluyó el análisis de los resultados de las operaciones, la contribución a la institucionalidad y al desarrollo sostenible del país, la situación posterior del ambiente, la capacidad institucional después de la ejecución de los proyectos y la identificación de sus aportes principales. En esta fase se buscó: (i) reconocer los resultados obtenidos con el fortalecimiento; y (ii) identificar de qué manera el proyecto ejecutado dio cuenta de cambios en la capacidad institucional. En ello se consideró el contexto o escenario del país para determinar qué factores dependieron de la operación y qué elementos externos impactaron en la situación posterior. Se contrastó esta información con la obtenida en la fase I.

#### **Proceso de síntesis (fase IV)**

Incluyó las conclusiones y recomendaciones que surgieron de la revisión de las intervenciones del Banco en respuesta al proceso de fortalecimiento institucional, considerando: (i) conclusiones específicas respecto al diseño, ejecución y evaluación de los proyectos; (ii) conclusiones respecto al país antes y después del proyecto; y (iii) con-

**Figura 1. Esquema de las fases consideradas en la revisión y evaluación del fortalecimiento institucional ambiental**

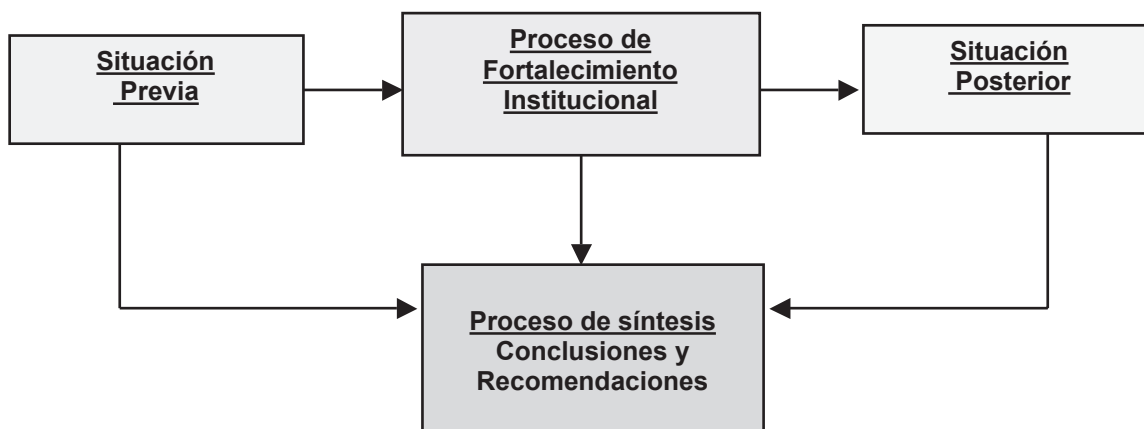
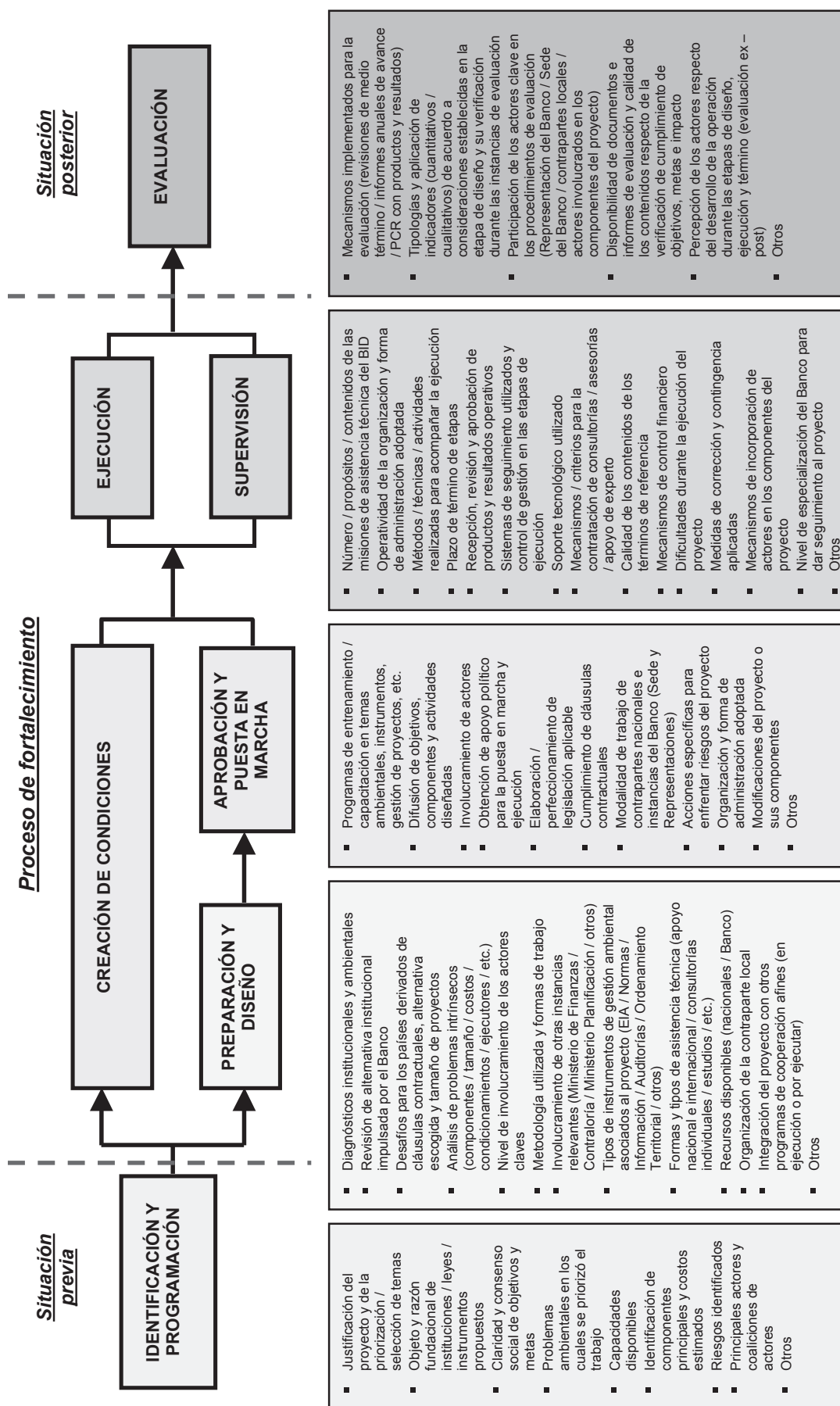


Figura 2. Proceso de implementación de la operación y aspectos claves a revisar



clusiones y recomendaciones generales respecto al fortalecimiento institucional.

### ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN DEL ESTUDIO

La estrategia de ejecución consideró: (i) la heterogeneidad de los proyectos de fortalecimiento; (ii) la diversidad de demandas y prioridades ambientales e institucionales de los países; (iii) los diferentes propósitos perseguidos en los programas de fortalecimiento; y (iv) los distintos estados en que se encontraban los modelos de gestión ambiental aplicados.

Por las razones anteriores se diseñó un marco general con los elementos principales para la revisión y evaluación del fortalecimiento institucional, lo cual proporcionó las bases para los análisis específicos que se aplicaron en cada caso en función de la realidad de cada país. Se consideró tanto el análisis de los contextos ambientales, económicos y sociopolíticos en los cuales se llevaron a cabo las iniciativas de fortalecimiento, como el hecho de que las operaciones eran de tamaños muy diversos, con contenidos de gran complejidad y de difícil implementación. En algunos casos, un componente en sí mismo podría constituirse en un proyecto en particular.

Se buscó comprender con suficiente claridad la relación existente entre el sentido y propósito real del fortalecimiento institucional (mejorar la calidad ambiental en los países) y la creación de capacidades para lograrlo. También se requirió un análisis sustantivo de las alternativas institucionales seleccionadas y si éstas fueron las adecuadas en el contexto de las prioridades de los países. Asimismo, se realizó una evaluación de los factores que contribuyeron al éxito de las operaciones, sobre la base de: las capacidades disponibles en los países; la madurez de las instituciones; la vulnerabilidad ante presiones externas; la integración con otras fuentes de cooperación; los cambios de gobierno y sus efectos sobre las actividades previstas; el apoyo político dado a la temática ambiental; las diferencias de prioridades en las distintas etapas de las operaciones; los actores involucrados; los modelos institucionales considerados; la cultura organizacional; y la claridad de las políticas que le dan marco al fortalecimiento.

La figura 3 presenta las distintas etapas del trabajo.

### FUENTES DE INFORMACIÓN Y PARTICIPANTES

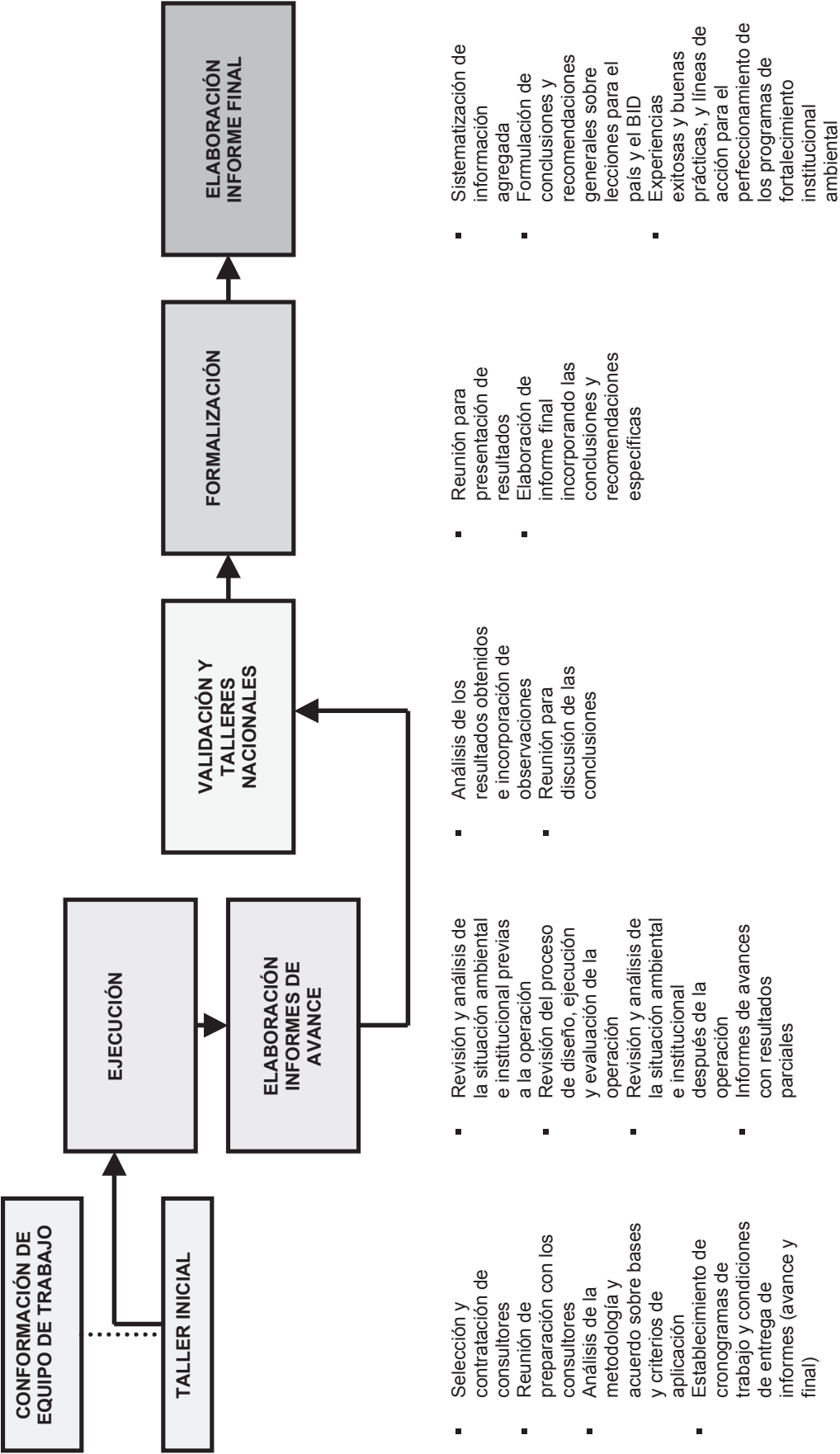
La información provino de dos fuentes principales: (i) la documentación disponible en las Repre-

**Cuadro 3. Síntesis de los esfuerzos desarrollados para el análisis**

| Indicador                                                          | Países |           |             |          |            |
|--------------------------------------------------------------------|--------|-----------|-------------|----------|------------|
|                                                                    | Perú   | Argentina | El Salvador | Colombia | Totales    |
| 1. Número de documentos consultados                                | 62     | 38        | 30          | 103      | <b>233</b> |
| 2. Número de entrevistas realizadas                                | 54     | 25        | 28          | 44       | <b>151</b> |
| 3. Número de participantes en talleres de validación               | 26     | 16        | 25          | 14       | <b>81</b>  |
| 4. Número de autoridades y ex autoridades ambientales involucradas | 16     | 8         | 9           | 11       | <b>44</b>  |
| 5. Número de profesionales del BID involucrados                    | 6      | 3         | 2           | 4        | <b>15</b>  |

Fuente: Informes de países.

Figura 3. Hitos de la implementación de la metodología de la revisión y evaluación del fortalecimiento institucional ambiental



sentaciones, gobiernos y entidades ejecutoras; y (ii) los actores más importantes vinculados a las operaciones en las Representaciones del BID, los organismos públicos, el sector privado, instancias académicas, ONG y todas aquellas otras que resultaran de interés para el trabajo.

Los esfuerzos estuvieron enmarcados en un amplio proceso participativo y de consulta que incluyó (ver figura 3): (i) la validación de la metodología en un taller realizado en la sede del BID, con participación de especialistas del Banco y la región; (ii) la asimilación de la metodología por parte de los consultores nacionales en un taller realizado en Chile; (iii) la puesta en marcha de

las consultorías nacionales en reuniones y talleres realizados en cada país; (iv) la realización de encuestas y entrevistas a actores involucrados; y (v) la realización de un taller final para validación de resultados en la sede del BID, con participación de los consultores y especialistas del Banco.

Este proceso fue documentado por los consultores locales y el coordinador general del estudio. Estos antecedentes forman parte de los resultados que se incluyen en la cuarta sección sobre lecciones y propuestas. En el cuadro 3 se presenta una síntesis de los esfuerzos desarrollados para cada caso de estudio en relación con la información revisada y el número de actores involucrados.

## El caso de Perú<sup>2</sup>

### CONTEXTO INSTITUCIONAL PREVIO

La situación institucional previa de la gestión ambiental en el Perú se consideraba débil, con una gran dispersión de las acciones, un escaso nivel de coordinación entre los sectores y niveles con competencias ambientales, incluyendo un marco normativo confuso y, en ocasiones, contradictorio. Como ejemplo, se pueden mencionar los siguientes factores:

- Existencia de una gestión ambiental sectorial y dispersa en oficinas ambientales de diversos ministerios, con una baja dotación de personal y presupuesto.
- Inexistencia de una política ambiental nacional.
- Limitada coordinación entre las diversas instituciones sectoriales en el campo de la gestión ambiental.
- Ligero avance en el proceso de descentralización de la gestión ambiental a nivel regional y municipal.
- Disponibilidad de algunos instrumentos de gestión, tales como las evaluaciones de impacto ambiental en los sectores.
- Disponibilidad de información ambiental centralizada en institutos de investigación sectoriales y en algunas universidades.
- Limitada participación ciudadana por falta de instrumentos participativos en el campo ambiental y precarios niveles de conciencia pública sobre los problemas ambientales.
- Baja prioridad del tema ambiental en círculos gubernamentales, pero importantes esfuerzos

en organizaciones no gubernamentales, grupos de especialistas y universidades.

A principios de la década de los 90, la gestión ambiental en Perú se caracterizaba por acciones puntuales y aisladas de varios entes gubernamentales, situación que se enmarcó en un amplio proceso de cambios vinculados con la reducción de la dimensión del Estado, la privatización de empresas del sector público, la definición de políticas de libre mercado, el establecimiento de garantías a la propiedad privada y el fomento de las inversiones, entre otros temas. Las políticas de ajuste estructural no incluyeron una definición explícita y transectorial de políticas de desarrollo sostenible que estuvieran insertas en los diversos procesos y en la visión de corto, mediano y largo plazo del desarrollo del país.

En septiembre de 1990, y con el propósito de abrir paso a las inversiones privadas, a la privatización y a otras medidas de carácter económico priorizadas por el gobierno, se introdujeron algunas medidas que modificaron aspectos importantes del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y posteriormente se aprobaron diversas normas sectoriales. Los ministerios manejaban distintas estructuras organizativas para propósitos ambientales, encargando funciones a instituciones de niveles jerárquicos disímiles.

Los gobiernos regionales y locales no tenían estructuras orgánicas ni funciones ambientales armonizadas. El problema central se refería a la ausencia de una adecuada planificación y de un ordenamiento en la gestión ambiental nacional, con consecuencias directas en las posibilidades de mejoramiento de la situación ambiental del país. Por otra parte, el problema de las competencias en materia ambiental surgía como uno de los elementos de mayor gravedad, dado que en similares temas ambientales tenían competencias dos o más organismos del Estado. Esto generaba tanto superposición de funciones como contradicciones, dificultades y parálisis en las acciones, todo lo cual conformaba un cuadro de confusión

---

<sup>2</sup> Síntesis basada en Tréllez, 2002.

y poca funcionalidad. Numerosas organizaciones de la sociedad civil, el Congreso de la República y algunas instancias de gobierno plantearon la necesidad de contar con una instancia que coordinara la gestión ambiental a nivel nacional, dada la gran dispersión y debilidad que tenía el tema en el país.

En el período en el que se inició la propuesta de cooperación técnica del BID se encontraba en funcionamiento el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la nueva Constitución de Perú. Un amplio debate surgido en la Comisión de Medio Ambiente y Amazonía de esta instancia permitió elaborar varios proyectos de ley al respecto y generó un encadenamiento oportuno con la cooperación técnica a fin de retomar el proceso inconcluso de establecimiento de una gestión ambiental nacional liderada por una autoridad competente.

Luego de numerosas propuestas y proyectos de ley orientados a la creación de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental y diferentes modelos de autoridad ambiental nacional, se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Según la ley 26.410 de 1994, el CONAM se establece como un organismo descentralizado, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, y se define como el organismo rector de la política nacional ambiental, con la finalidad de planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Durante todo el año 1995 se realizaron diversas actividades destinadas a poner en marcha el CONAM y a definir sus autoridades, sede y financiamiento. El trabajo de este Consejo era apenas incipiente y requería un importante proceso de fortalecimiento a fin de afrontar las tareas de diseño de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental y situarse institucionalmente en un ámbito apropiado para integrar lineamientos y acciones coherentes en materia de desarrollo sostenible.

La situación ambiental del país exigía una reorientación de los procesos de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, además de un reordenamiento y planificación general de la gestión ambiental, de modo que pudieran lograrse metas de mejoramiento a corto, mediano y

largo plazo. La importante decisión tomada por el gobierno peruano para crear un ente coordinador, el CONAM, requería entonces de un decidido respaldo para iniciar un proceso de organización de la gestión ambiental a nivel nacional.

## **CARACTERÍSTICAS DE LA OPERACIÓN**

### **Antecedentes generales**

En 1996 la República del Perú y el BID suscriben el Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable correspondiente al Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental ATN/JF-5123-PE, por un monto de US\$2,2 millones. De ellos, US\$1,8 millones correspondieron a la donación proveniente del Fondo Especial de Japón, con una contrapartida nacional de US\$400.000, para ser ejecutado en un período de 22 meses. Las conversaciones entre el BID y el Gobierno del Perú para llevar a cabo esta cooperación técnica, iniciadas antes de la creación del CONAM, fueron oportunas, dado que se insertaron en los debates sobre el modelo y en las necesidades reales del momento. Por ello se pudo llegar a una visión estratégica conjunta, con una participación significativa que apuntó acertadamente al tema central: el diseño de un sistema de gestión ambiental, con un enfoque articulador y descentralizado, y sus instrumentos complementarios.

El objetivo de la cooperación técnica fue contribuir al fortalecimiento del CONAM apoyando el diseño y establecimiento de un sistema nacional ambiental. Para este fin, se diseñaron los componentes de la operación de manera tal que pudieran establecerse algunas de las bases requeridas (diagnóstico de la situación y reglamento de la institución) y también desarrollar una propuesta estratégica y sus respectivos instrumentos (ver cuadro 4). En este sentido, el objetivo general y los específicos, así como las acciones previstas, presentaban una gran coherencia. La única excepción se encuentra en el objetivo referido a la elaboración de la reglamentación de la Ley Forestal (parte del Subprograma I), que no correspondía al marco global y el concepto de diseño e incidía en un aspecto puntual no relacionado estrechamente con el propósito establecido.

Para la ejecución de la cooperación técnica, el CONAM optó por la contratación de: (i) consul-

**Cuadro 4. Subprogramas y componentes de la Cooperación Técnica ATN/JF-5123-PE**

| Subprogramas                                                                                                                                           | Componentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subprograma I</b><br>Apoyo a la Reglamentación de la Ley de Creación del Organismo Ejecutor y de la Ley Forestal                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del anteproyecto de Reglamento del CONAM</li> <li>• Reglamentación de la nueva Ley Forestal</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Subprograma II</b><br>Actualización del Diagnóstico de la Situación Institucional y Legal en relación al Ambiente y los Recursos Naturales          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis del marco institucional y legal ambiental vigente</li> <li>• Análisis del nivel jerárquico de los órganos con competencias ambientales</li> <li>• Propuesta inicial para el diseño del Sistema Nacional del Ambiente (SNA)</li> </ul>                                                                                                                         |
| <b>Subprograma III</b><br>Elaboración de la Propuesta del Sistema Nacional Ambiental o Preparación del Plan Maestro del SNA                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptualización, consulta y articulación del SNA</li> <li>• Diseño de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental</li> <li>• Apoyo a la preparación de un Reglamento de Parámetros de Contaminación Ambiental</li> <li>• Diseño de las actividades de difusión, capacitación y equipamiento</li> <li>• Diseño de los mecanismos financieros del SNA</li> </ul> |
| <b>Subprograma IV</b><br>Diseño del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) e Instalación y Puesta en Marcha de un Módulo Regional del SINIA | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño del SINIA a partir de la conceptualización del SNA</li> <li>• Diseño del módulo Lima-Región Grau-municipios provinciales de Piura y Tumbes</li> </ul>                                                                                                                                                                                                           |

tores individuales para el Subprograma I en el tema referente a la reglamentación de la Ley de creación del CONAM; (ii) la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental para el Subprograma II; y (iii) el consorcio de empresas consultoras para los Subprogramas III y IV. Al respecto, se fusionaron los Subprogramas III y IV bajo la denominación de Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental (PROFORGA) y se instaló una oficina del proyecto con participación de un coordinador general del CONAM y un coordinador general del consorcio. En cuanto a la reglamentación de la nueva Ley Forestal, su ejecución se pospuso debido a que no había sido aprobada hasta ese momento.

En el diseño del programa no se incluyeron indicadores explícitos de logros o de seguimiento. Las tareas previstas tenían como resultados principales la elaboración de documentos. Por ello, la medición de logros se efectuó a través de la constatación del correcto cumplimiento de cada uno de los contratos. En el cuadro 5 se presenta la cantidad de productos obtenidos por el programa.

Aunque inicialmente se previó un monto de US\$2,2 millones, el costo final de la operación se redujo a US\$1,89 millones debido fundamentalmente al hecho de no haberse llevado a cabo la actividad relacionada con el reglamento de la Ley Forestal. Aún así, los costos se ejecutaron de acuerdo a las categorías y fuentes previstas inicialmente.

### Principales fortalezas y debilidades

En el diseño de la operación no participó el CONAM por cuanto la institución aún no existía. La puesta en marcha del programa coincidió con los primeros pasos de la institución, lo que contribuyó a una articulación directa con la cooperación técnica. Se constituyó en un elemento positivo debido a que las actividades del programa y las propuestas que se trabajaron llegaron a formar parte de la agenda del mismo CONAM.

El diseño del programa se efectuó de manera paralela a una serie de decisiones referidas a la modernización del Estado y a la promoción de

**Cuadro 5. Resultados obtenidos en el Programa de Fortalecimiento Institucional**

| <b>Resultado / Producto</b>                       | <b>Cantidad (N°)</b>              |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Publicaciones</b>                              |                                   |
| • Libros                                          | 4                                 |
| • Folletos                                        | 1                                 |
| • Trípticos                                       | 5                                 |
| • Afiches                                         | 5                                 |
| • Módulos didácticos                              | 6                                 |
| <b>Estudios</b>                                   | 10                                |
| <b>Consultorías / Contratos</b>                   |                                   |
| • Subprograma I                                   | 2 expertos nacionales             |
| • Subprograma II                                  | 1 ONG nacional                    |
| • Subprogramas III y IV (PROFORGA)                | 1 consorcio (Dames & Moore -GEMA) |
| • Otros contratos relacionados                    | 7                                 |
| <b>Capacitación y difusión</b>                    |                                   |
| • Personas capacitadas                            | 492                               |
| • Asistentes a talleres de consulta e información | 144                               |
| <b>Eventos</b>                                    |                                   |
| • Seminarios de capacitación                      | 8                                 |
| • Talleres de consulta e información              | 8                                 |
| <b>Normas aprobadas</b>                           |                                   |
| • Leyes                                           | 2                                 |
| • Reglamentos (Decretos supremos)                 | 2                                 |
| • Decretos de Consejo Directivo                   | 2                                 |
| <b>Proyectos financiados</b>                      | 0                                 |
| <b>Otros</b>                                      |                                   |
| • Inscripción a cursos nacionales                 | 2                                 |
| • Viajes a reuniones internacionales              | 12                                |
| • Cofinanciación de evento (Ecodiálogo)           | 1                                 |

Fuente: Tréllez, 2002.

las inversiones en Perú. La puesta en marcha y la ejecución de los diversos subprogramas contaron con un cierto respaldo, pese a que la temática ambiental no era una de las prioridades declaradas por el gobierno y a que diversas modificaciones normativas afectaron al Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, ya que estaban orientadas especialmente a la promoción de las inversiones.

Las medidas y políticas referidas a la gestión y protección ambiental tomadas por los organismos internacionales de financiamiento, así como las de empresas inversionistas que se buscaba atraer,

llevaron a algunos sectores del Estado a considerar como urgente la creación de una instancia ambiental en el país. Sin embargo, no existía en todos ellos una clara conciencia acerca de la necesidad de una autoridad y un sistema nacional de gestión ambiental.

La participación de actores en las diversas etapas del programa fue considerable, ya que se consultaron autoridades y funcionarios, representantes de gremios y del sector privado, además de realizarse consultas regionales y presentaciones de las diversas propuestas en foros y seminarios. En general, no se tiene información ni indicadores

que permitan suponer la existencia de alguna resistencia a las propuestas e iniciativas del programa. Sin embargo, se reconoce una participación amplia de los diversos ministerios y sus unidades ambientales, aunque la sociedad civil no llegó a expresar opiniones explícitas generalizadas sobre las acciones en desarrollo. En el caso de las regiones se encontró una buena receptividad general.

El programa permitió contar con un diagnóstico de la situación legal e institucional en materia ambiental en Perú, lo que dio una primera visión global de la problemática de la gestión ambiental nacional. Un hecho que motiva la reflexión es que, en su diseño, el programa planteó únicamente la elaboración de documentos y propuestas, por lo que no se incorporó el financiamiento para la ejecución de acciones específicas de implementación. Muchas de ellas pudieron desarrollarse y continuarse gracias al valioso apoyo complementario de otros proyectos de cooperación internacional<sup>3</sup>. La sostenibilidad de las acciones se basó en que el CONAM las incluyó en su propia agenda, incorporando los resultados del programa a sus tareas y metas institucionales.

Finalmente, la participación del BID fue más importante durante la etapa de diseño del programa, mientras que durante su ejecución fue menos intensa y especializada. Las dos misiones de supervisión efectuadas mostraron que el trabajo se realizaba sin tropiezos, por lo cual tal vez no se consideró necesaria una mayor presencia.

### **CONTEXTO INSTITUCIONAL POSTERIOR CON APOYO DE LA OPERACIÓN**

La situación institucional ambiental posterior a la operación presenta avances significativos en la creación de una institucionalidad coordinadora, un modelo de gestión y un conjunto de instrumentos que, aun cuando requieren de ajustes y mejoras, proporcionan las bases suficientes para la implantación de procesos de gestión ambiental integrada e inserción de los aspectos ambientales

en la toma de decisiones a nivel nacional, sectorial y local.

La institucionalidad ambiental de Perú presentó avances notorios en cuanto a la implantación, con sus dificultades y ajustes, de un modelo de gestión ambiental nacional. Según los resultados del estudio de caracterización del programa, la evaluación de la situación concluyó que prácticamente la totalidad de los resultados estaban relacionados directamente con la capacidad institucional existente en Perú. Los resultados sustentaron los planes de acción y, conjuntamente con los instrumentos diseñados, orientaron los procesos de gestión ambiental nacional, regional e intersectorial en sus primeras etapas. A lo anterior, puede agregarse que el grado de vinculación del programa con la institucionalidad del país se señaló como satisfactorio por un alto porcentaje (80%) de las personas consultadas en el estudio.

La definición del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) le dio al CONAM un modelo fundamental de trabajo, de articulación y coordinación intersectorial, que principalmente favoreció a las dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diversos niveles de gobierno. Los aspectos más importantes de la institucionalidad ambiental de Perú son varios. En primer lugar, la gestión ambiental contó con una importante y novedosa visión sistémica a través de un modelo denominado marco estructural de gestión ambiental, que reconoce los niveles de gestión (sectorial y local) y vinculado con instrumentos claves (Sistema Nacional de Información Ambiental, Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles, Fondo Nacional del Ambiente y Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental). Este avance le permitió al CONAM establecer una sustancial parte de su agenda de trabajo a escala nacional y sentó las bases para el ordenamiento y posterior formulación de las agendas ambientales nacionales y regionales. Este enfoque se incorporó en la agenda nacional ambiental y las articulaciones intersectoriales y descentralizadoras tuvieron un primer sustento concreto en comisiones ambientales regionales, secretarías ejecutivas regionales, grupos técnicos y acuerdos. Es importante destacar que el sistema de gestión ambiental diseñado no sólo se hizo realidad en la norma, sino que se impulsó su implementación en algunos de sus

---

<sup>3</sup> Principalmente el Proyecto CONAM/AID de Manejo Sostenible del Ambiente y los Recursos Naturales, y el Programa CONAM/PNUD de Gestión Regional y Local para el Desarrollo Sostenible.

**Cuadro 6. Balance resumido de la situación**

| Situación previa                                                                                                                                                                                                | Situación posterior                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>El CONAM (creado en 1996) no contaba con un reglamento de organización y funciones en el momento de inicio del programa (1996).</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamento de Organización y Funciones del CONAM aprobado (1997) y modificado (2001) actualmente vigente.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>El país no contaba con un modelo de gestión ambiental institucional ni con instrumentos para su implementación.</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) diseñado, aprobado y puesto en marcha (1997).</li> <li>Instrumentos definidos para la gestión ambiental nacional (SEIA, ECAs, instrumentos económicos, etc.).</li> </ul>                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La gestión ambiental de Perú se encontraba parcialmente desarticulada y solamente algunos sectores contaban con unidades ambientales.</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>El diseño del MEGA definió componentes de la gestión ambiental a nivel nacional, regional y municipal.</li> <li>Diversas unidades ambientales sectoriales creadas y/o fortalecidas.</li> <li>Comisión Ambiental Transectorial creada y puesta en marcha.</li> </ul>                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>No se contaba con espacios de trabajo conjunto intersectorial ambiental a nivel nacional.</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>14 grupos técnicos nacionales y 22 regionales establecidos con participación multisectorial.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La gestión ambiental institucional se concentraba básicamente en la capital del país y existían muy pocos espacios para la participación.</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 comisiones ambientales regionales creadas con participación de diversas instancias públicas y privadas.</li> <li>7 secretarías ejecutivas regionales del CONAM creadas.</li> <li>22 grupos técnicos regionales conformados con amplia participación.</li> </ul>                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) era exigida sólo por algunos sectores.</li> <li>No se había definido una política ni un sistema nacional de EIA.</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas y procedimientos de EIA aprobadas por el Consejo Directivo del CONAM.</li> <li>Propuestas normativas sectoriales de EIA diseñadas y aprobadas por el Consejo Directivo del CONAM junto con varios Ministerios.</li> <li>Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobada (2001).</li> <li>Propuesta de Reglamento de la Ley actualmente en discusión.</li> </ul>          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>No existían a nivel nacional Estándares de Calidad Ambiental (ECA) ni Límites Máximos Permisibles (LMP) para regular la operación de proyectos y actividades.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamento Nacional para la Aprobación de ECAs y LMPs elaborado (1998).</li> <li>3 grupos técnicos creados y puestos en marcha para la definición de ECA en aire, agua y ruido.</li> <li>Estándares de Calidad del agua aprobados.</li> <li>Programas anuales de ECA y LMP diseñados (CONAM es responsable de los ECA y los sectores de los LMP).</li> <li>LMP definidos en varios sectores.</li> </ul> |

**Cuadro 6. Balance resumido de la situación (continuación)**

| Situación previa                                                                                                                                                                                 | Situación posterior                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La información ambiental en el país se encontraba dispersa en diversas instituciones.</li> </ul>                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo para el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) diseñado y con proceso en marcha para su implementación.</li> <li>Web del SINIA instalada y funcionando.</li> <li>Software recibido en regiones para manejar bases de datos ambientales.</li> <li>Convenios suscritos entre CONAM e Instituto Nacional de Estadística para articular información.</li> <li>SINIA articulado con un Buscador Ambiental recientemente instalado.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La propuesta para la gestión ambiental institucional no era conocida por amplios sectores a nivel nacional.</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>4 publicaciones elaboradas y distribuidas sobre el MEGA e instrumentos.</li> <li>Consultas y talleres de información y capacitación realizados.</li> <li>600 personas involucradas (aproximadamente).</li> <li>Trípticos, afiches y folletos elaborados y distribuidos en todo el país.</li> </ul>                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>No se contaba con instrumentos económicos ni con mecanismos financieros para incentivar y propiciar una gestión ambiental adecuada en el país.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Propuestas diseñadas sobre algunos posibles instrumentos económicos y diversos mecanismos financieros. Ninguno de ellos pudo llevarse a la práctica.</li> <li>Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) creado.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>No se había definido un posible Plan Maestro de Gestión Ambiental Nacional, ni las estrategias para la creación de un sistema nacional.</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de Trabajo elaborado y orientado a la puesta en marcha de un posible Sistema Nacional de Gestión Ambiental sustentado en el MEGA.</li> <li>Discusión actual de una propuesta para la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La Agenda Ambiental Nacional estaba empezando a diseñarse y no contaba con propuestas regionales.</li> </ul>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Agendas Ambientales Nacionales fortalecidas.</li> <li>Agendas y Planes Ambientales Regionales iniciando su formulación con apoyo de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La capacidad institucional del CONAM era limitada (organismo pequeño y recientemente creado).</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidades del CONAM reforzadas.</li> <li>Visión organizativa y estratégica interna reforzada.</li> <li>Funciones reglamentadas.</li> <li>Visión sistémica de la gestión ambiental nacional creada y sustentada en el MEGA y sus cuatro niveles.</li> </ul>                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La capacidad de hacer cumplir las disposiciones es limitada.</li> </ul>                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Esta capacidad de no ha variado y el proyecto no contempló acciones de este tipo.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fuente: Tréllez, 2002.

niveles. Se crearon (hasta el año 2001) 36 grupos técnicos (14 nacionales y 22 regionales), 13 comisiones ambientales regionales y 7 secretarías ejecutivas regionales del CONAM. La capacidad de la entidad ejecutora se fortaleció notablemente en el proceso, al contar con un reglamento de organización y funciones, una comisión técnica transectorial, diversas comisiones y grupos técnicos y un conjunto de instrumentos. Por último, se diseñó un conjunto de instrumentos complementarios y se logró la posterior aprobación de procedimientos y normas relacionadas con la gestión ambiental. Particularmente importantes son: (i) la creación e instalación de la página web del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); (ii) la propuesta y posterior aprobación del Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs); (iii) la creación del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM); y (iv) la propuesta y de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que estaba aún en trámite durante la revisión.

Por otro lado, en el ámbito de la institucionalidad ambiental sectorial y local no se observaron cambios sustanciales, ya que los esfuerzos de fortalecimiento se enfocaron en los requerimientos para liderar procesos de la autoridad ambiental nacional. Sin embargo, es importante destacar la creación y puesta en marcha de los grupos técnicos y de las comisiones ambientales regionales, los que representan avances interesantes en el mejoramiento de los conocimientos específicos sobre problemas o situaciones ambientales, así como en el fortalecimiento del mutuo conocimiento de diversos sectores a nivel regional.

Al respecto, se destacó la incorporación en el programa de aspectos novedosos que permitieron resultados más amplios para el proceso de fortalecimiento. Entre los principales elementos coadyuvantes del fortalecimiento institucional ambiental se puede mencionar los siguientes:

- El establecimiento de iniciativas tendientes a reforzar la descentralización en los componentes del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).
- La incorporación de diversas instancias de participación ciudadana como parte de la

gestión ambiental, las que se han ido gradualmente introduciendo al trabajo institucional.

- La vinculación del programa con el proceso de modernización del Estado propiciado por el gobierno peruano.

Para ilustrar los avances obtenidos respecto de la situación institucional anterior a la operación, el cuadro 6 presenta un balance resumido de la situación, destacando los aportes del programa de fortalecimiento institucional ambiental.

## DESAFÍOS Y TEMAS RELEVANTES

De acuerdo al proceso de fortalecimiento institucional y a la visión estratégica de los avances en la creación de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental en Perú, se destacaron algunos desafíos en cuanto a los principales temas que deben ser abordados para consolidar los logros obtenidos en la cooperación técnica y orientar el diseño y ejecución de otros programas de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Entre ellos se identificaron la consolidación de los procesos de gestión ambiental y las operaciones de fortalecimiento institucional ambiental, como se detalla a continuación.

### Consolidación de los procesos de gestión ambiental

La consolidación de los procesos de gestión ambiental requiere seis pasos fundamentales. En primer lugar, se requiere definir explícitamente una política nacional ambiental y una estrategia ambiental consecuente con esta política. Segundo, se debe integrar la agenda ambiental a la agenda política y de desarrollo sostenible del país e insertar la variable ambiental como eje estratégico de la modernización. Tercero, es necesario un ordenamiento del marco legal, eliminando contradicciones, superposiciones y vacíos normativos, clarificando competencias y funciones institucionales, sectoriales, regionales y locales. En este mismo sentido, se requiere explicitar las responsabilidades ambientales compartidas y diferenciadas en las diversas instancias del país. Cuarto, se requieren esfuerzos importantes para lograr que el Marco Estructurado de Gestión Ambiental (MEGA) cuente con mecanismos eficaces de aplicación y que permitan implementarlo en todos sus nive-

les. Quinto, es necesario que se amplíen y profundicen las capacidades y el potencial del Fondo Nacional del Ambiente, a fin de que pueda convertirse en un instrumento efectivo para apoyar la gestión ambiental nacional. Por último, se debe avanzar en el área de instrumentos complementarios a los impulsados por la cooperación técnica, particularmente en relación al estudio de alternativas innovadoras a los instrumentos económicos y mecanismos financieros.

### **Operaciones de fortalecimiento institucional ambiental**

Se recomienda que en el diseño de programas de fortalecimiento institucional se incluyan componentes de fortalecimiento administrativo, principalmente con el propósito de comprender mejor los procedimientos y requerimientos del BID y reforzar los procesos internos de gestión tanto en la unidad ejecutora como en la institucionalidad ambiental de las regiones y municipios. También se requiere la mayor participación posible de expertos nacionales, incluyendo a su vez programas de intercambio de experiencias de manera de favorecer, además, la inclusión de más socios estratégicos que aporten a la gestión, que se amplíe la visión y se de una mayor viabilidad a las

propuestas que surgen en el marco de los programas de fortalecimiento. Para la sostenibilidad de los avances logrados, juega un rol fundamental la concertación con los diversos sectores y el respaldo a su desarrollo, como motor del sistema. Igualmente importantes son el respeto, la clarificación y promoción de los diversos ámbitos de acción regional y local. Antes de poner en marcha los proyectos, es importante que se realice un trabajo inicial de acuerdo entre las partes que incluya la estructura de implementación. Esto es particularmente necesario cuando el diseño y la ejecución no han estado a cargo de las mismas autoridades. En la medida en que correspondan a instituciones de escasa trayectoria, los programas de fortalecimiento se benefician con la inclusión de procesos de diseño de instrumentos, en particular si éstos se ven respaldados por acciones de validación e implementación, en plazos adecuados para realizar sus actividades. La experiencia peruana demuestra que no siempre es imprescindible la inclusión de una entidad ejecutora para los proyectos. Sin embargo, es fundamental contar con un buen equipo interno de coordinación que responda a los requerimientos del proceso y garantice la continuidad de las acciones una vez concluidos los proyectos.

## El caso de Colombia<sup>4</sup>

### CONTEXTO INSTITUCIONAL PREVIO

Colombia contaba con una institucionalidad ambiental reciente, con una base programática establecida en el ámbito de los recursos naturales y con desafíos importantes en la ampliación del enfoque de la gestión ambiental para abordar la gran variedad de problemas ambientales del país. La nueva institucionalidad tenía como carta de navegación la Constitución, el Plan de Acción Forestal Tropical para Colombia y el Plan Ambiental para Colombia. La implantación de estas iniciativas demandaba recursos humanos, institucionales, financieros, organizacionales y logísticos con los que no se contaba en esos momentos. Para ello, se negociaron créditos con el BID y el Banco Mundial y se formuló un programa ambiental.

A principios de la década de los años 90, los principales problemas ambientales de Colombia estaban fuertemente vinculados al deterioro de los recursos naturales renovables, tales como los bosques, biodiversidad, recursos hídricos, suelos, humedales, recursos pesqueros, y manglares, entre otros. Eran también importantes los problemas de contaminación atmosférica en los centros urbanos e industriales y en el manejo inadecuado de los residuos sólidos.

En 1968 se creó el Instituto de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) con una orientación hacia el uso de los recursos, que, a partir de 1972, comienza a enfocarse en la conservación y utilización sostenible. Con la creación de este Instituto hubo un período en el cual se presentó un vigoroso proceso de producción normativa que respondió a una primera aproximación integral de los problemas ambientales. Así, por ejemplo, surgieron el Estatuto Forestal (1969), el Estatuto de Parques Nacionales (1971) y el Estatuto de Flora (1973). En 1974 el gobierno elabora el Código Nacional de los Recursos Naturales (Decreto Ley

2811) que define por primera vez la política ambiental como una función gubernamental.

Entre 1954 y 1988 se crearon 18 corporaciones autónomas regionales que, junto con el INDERENA, constituyeron la base de la institucionalidad ambiental colombiana durante ese período. El INDERENA tenía competencia en las zonas en las que las corporaciones no tenían jurisdicción. Para 1988, el área bajo responsabilidad del INDERENA correspondía al 75% del territorio nacional.

El propósito de esta institucionalidad era la regulación y el control del uso de los recursos naturales renovables, lo que circunscribía toda la acción ambiental del aparato del Estado a los temas rurales. La función de las corporaciones era promover el desarrollo regional mediante su participación en la formulación de los planes de desarrollo de los municipios y departamentos, la construcción de obras de infraestructura, la participación en actividades agropecuarias, industriales y de turismo, y hasta en programas de integración fronteriza. Dentro de sus funciones estaban, además, las relacionadas con los recursos naturales. A pesar de la utilización de las herramientas normativas de que disponían el INDERENA y las corporaciones para proteger y conservar los recursos naturales, para mediados de los años 90 sólo quedaba un 8% de la cobertura original de bosques naturales.

Esa enorme pérdida de recursos forestales llevó al país a acoger la iniciativa internacional del Plan de Acción Forestal Tropical impulsada por el PNUD, la FAO y el BID, entre otros. En 1989 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), instancia del Estado que fija las políticas de mediano y largo plazo y, en consecuencia, las prioridades para el uso de los recursos públicos, aprobó el Plan de Acción Forestal Tropical para Colombia (PAFC) luego de dos años de preparación. Los objetivos del PAFC fueron recuperar y conservar el equilibrio de los ecosistemas forestales, reducir la presión sobre los bosques naturales, incrementar el área de bos-

---

<sup>4</sup> Síntesis basada en González, Ahumada y Galindo, 2002.

ques plantados y alcanzar condiciones propicias para el desarrollo forestal.

La institucionalidad colombiana comenzó a incorporar un mayor alcance en los temas ambientales, aspecto que se reflejó en la Constitución de 1991 y que consagró el medio ambiente sano como uno de los derechos fundamentales. Se dedicó más de medio centenar de sus artículos al medio ambiente y el desarrollo sostenible y se proyectó en una nueva institucionalidad que respondía en su concepción a la evolución internacional del discurso ambiental, lo cual fue evidente en las conferencias y en el acuerdo de Río de 1992, que fue también adoptado por la banca y otras instituciones multilaterales.

En 1993 se promulgó la Ley 99 mediante la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, otorgándole al tema un rango constitucional y ministerial y mostrando así un cambio en la visión estratégica ante el proceso de deterioro de los recursos naturales y de la insuficiencia de las estrategias anteriores. El Ministerio asumió funciones que antes estaban distribuidas en el INDERENA, las corporaciones autónomas regionales, el Departamento Nacional de Planeación, otros ministerios (Salud, Minas y Energía, Agricultura, Obras y Defensa) y otras entidades.

## CARACTERÍSTICAS DE LA OPERACIÓN

En junio de 1993 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) autorizó al gobierno nacional para contratar tres préstamos con la banca multilateral hasta por US\$140 millones para el Programa Ambiental y el Programa de Manejo de Recursos Naturales. El BID concedió los créditos para financiar el Programa Ambiental (CO-0041), operación por un monto total de US\$135 millones (US\$54 millones de aporte local, US\$81 millones de crédito ordinario, y US\$23 millones del Fondo de Operaciones Especiales). Es importante destacar que la operación incluyó componentes significativos sobre inversiones ambientales.

El objetivo general del Programa Ambiental fue apoyar la reversión del proceso de deterioro de los recursos naturales y de fortalecer la capacidad de gestión ambiental en los diversos estratos de la administración pública y de las organizaciones comunitarias. Específicamente, el Programa Ambiental tuvo como objetivos (ver cuadro 7):

- Promover el manejo sustentable de los recursos naturales renovables mediante el establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles y promoción de la reforestación y obras de conservación de suelos en microcuencas seleccionadas.

**Cuadro 7. Subprogramas y componentes del Programa Ambiental CO-0041**

| Subprogramas                                          | Componentes                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subprograma A</b><br>Manejo de recursos naturales  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de microcuencas</li> <li>• Recuperación del sistema lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta</li> <li>• Manejo del Parque Nacional de los Nevados</li> <li>• Fomento de la guadua (*)</li> </ul>                |
| <b>Subprograma B</b><br>Fortalecimiento institucional | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de entidades ejecutoras del programa</li> <li>• Cursos para profesionales en el sector ambiental</li> <li>• Adiestramiento de extensionistas rurales</li> <li>• Educación ambiental para niños</li> </ul> |
| <b>Subprograma C</b><br>Inversiones ambientales       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para proyectos e iniciativas ambientales de origen nacional</li> </ul>                                                                                                                                     |

(\*) En el curso de la ejecución este componente se incorporó al de manejo de microcuencas.

- Detener y revertir el deterioro ambiental de zonas ambientalmente importantes y frágiles, como el complejo ecológico del sistema lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta y el Parque Nacional de los Nevados.
- Fortalecer instituciones ambientales del país y reforzar la capacitación y educación ambiental.
- Establecer un mecanismo de financiamiento para proyectos e iniciativas ambientales de origen nacional.

Al momento de diseñar el Programa Ambiental la situación se caracterizaba por la necesidad de fortalecer el surgimiento y la transformación de las entidades del Sistema Nacional Ambiental a partir de la reciente creación del Ministerio del Medio Ambiente. También se necesitaba dar respuestas a aspectos tales como: crear un sistema de información ambiental; actuar en lugares con problemas ambientales críticos; crear un fondo de inversiones; financiar las corporaciones autónomas regionales; crear el Ministerio del Medio Ambiente; generar información básica para la toma de decisiones; formar recursos humanos; conseguir equipos para logística de la implementación de la institucionalidad; generar capacidades de respuesta técnica y para diseñar planes de ordenamiento; y crear un sistema de planificación ambiental.

Para la ejecución del Programa Ambiental la organización propuesta consistió en una unidad coordinadora en el nivel central y un conjunto de entidades ejecutoras en distintas regiones. Como se trataba de implantar un nuevo marco institucional, en un comienzo la unidad coordinadora debía operar dentro del Departamento Nacional de Planeamiento (DNP) hasta el momento en que el Ministerio del Medio Ambiente, responsable de coordinar y ejecutar el programa, se pusiera en funcionamiento. En ambos casos se ha tratado de un órgano que no ha sido parte de la estructura formal de las respectivas entidades, aunque en forma provisional operó dentro del DNP y estuvo bajo la autoridad de la Subdirección del Departamento y luego en el Ministerio bajo el Despacho del Viceministro.

Para apoyar a la Unidad de Coordinación en la ejecución del Programa Ambiental, la organización planteada contempló un Comité Técnico y Operativo y tres secretarías en las cuales se distribuiría el personal (Secretarías de Asuntos Técnicos, Financiera y de Asuntos Institucionales). En el esquema operativo propuesto para el Programa Ambiental, se elaboraron dos reglamentos operativos (uno para los subprogramas A y B y otro para el subprograma C). Estos reglamentos establecieron los siguientes aspectos: las responsabilidades de los integrantes del esquema de ejecución; las relaciones entre el Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Coordinación del Programa y las agencias ejecutoras; las políticas, términos y condiciones por los que se rige la administración de los recursos del Programa Ambiental; y los procedimientos para el funcionamiento de la Unidad de Coordinación en cuanto a planificación, identificación, preparación y evaluación de proyectos, contratación, supervisión y administración financiera de los recursos.

En cuanto al seguimiento del programa, el Reglamento Operativo estableció que la Unidad Coordinadora debía contratar una consultoría especializada que diseñara el sistema de seguimiento, con el apoyo de la División Especial de Evaluación y Control de Planeación Nacional. El proceso de evaluación, por su parte, se diseñó para ser desarrollado en tres fases: (i) estudio de línea base para definir las situaciones iniciales de las regiones sobre las cuales se aplicarían los distintos subprogramas y componentes; (ii) evaluación de medio término; y (iii) evaluación final del impacto del programa.

Se preveía que el programa ambiental se ejecutara entre 1994 y 1998. Sin embargo, se esperaba que la operación concluyera en 2002 debido al retraso ocasionado por el cumplimiento de requisitos formales durante el primer año, las adecuaciones propias de los cambios de ministros y las dificultades asociadas a la apropiación de los recursos, los tiempos de contratación y los esquemas de cofinanciación utilizados.

## **PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

En cuanto al diseño del programa, fue evidente la ausencia desde el principio de un plan estratégico

para el componente de fortalecimiento de entidades ejecutoras, no obstante lo cual el uso de los recursos estaba orientado con propósitos definidos para apoyar el cumplimiento de las funciones de la nueva institucionalidad y crear las capacidades necesarias para su implantación. La evaluación de medio término realizada en 1998 recomendó el diseño de un plan de fortalecimiento institucional, que el BID solicitó al Ministerio del Medio Ambiente. Este fue presentado en agosto de 1999 incluyendo la descripción del origen, funcionamiento, desarrollo y perspectivas del Sistema Nacional Ambiental y mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental.

Como parte del diseño inicial del programa, se estableció al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) como la entidad ejecutora de los cursos para profesionales en el sector ambiental. Sin embargo, durante la ejecución y en forma posterior a la evaluación de medio término, este componente fue analizado conjuntamente con el Ministerio del Medio Ambiente para asegurar el cumplimiento de los procedimientos para la asignación de los recursos del crédito.

El componente orientado a la educación ambiental de niños inicialmente se diseñó para ser ejecutado en cinco años y con una cobertura de 14 departamentos, la que se ampliaría en forma gradual. Sin embargo, en el contexto de la crisis fiscal y las dificultades presupuestarias que afrontaban todas las entidades estatales, el Ministerio del Medio Ambiente redujo a tres años la ejecución del componente y se limitó la ampliación hasta que se produjera una consolidación absoluta en los 14 departamentos iniciales.

Durante la operación del programa, en el componente de manejo de microcuencas, las corporaciones autónomas regionales debían suministrar asistencia técnica, una parte de los insumos y de la mano de obra, en tanto que los agricultores se obligaban a aportar por lo menos el 75% de los costos de mano de obra, herramientas e insumos no forestales, y a rembolsar a las corporaciones el 20% del valor de la producción forestal del primer turno. Este esquema desincentivaba la participación de la comunidad.

En el componente de recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, a raíz de la mortandad de peces ocurrida en el complejo lagunar en 1995, se introdujo un componente de desarrollo social dirigido entre, otros aspectos, a apoyar el fortalecimiento organizativo y los sistemas productivos de las comunidades de pescadores y campesinos de la subregión.

Debido a las exigencias de la administración y al cambio de la política, en la misión de programación que realizó el Banco en septiembre de 1998, se acordó que los objetivos de las inversiones ambientales serían las zonas biogeográficas prioritarias. También se acordó que debía incentivarse el trabajo mancomunado de varias corporaciones en algunos programas regionales. Esto buscaba estimular el trabajo de los actores regionales, para que conjuntamente encontraran soluciones a los problemas ambientales que afectaban a las ecoregiones estratégicas comunes. Este fue el principio general que, desde entonces, guió la asignación de recursos e implicó que cada proyecto fuera presentado por más de un ejecutor.

En el cuadro 8 se presenta una cuantificación de los resultados obtenidos por el Programa Ambiental de Colombia.

Otros aspectos caracterizaron las dificultades encontradas, tanto para aclarar la función estratégica del tema ambiental como para apoyar el programa en particular.

*Primero*, debido a que los recursos del crédito del Banco llegaron a significar, en un período de cuatro años, el 80% de la inversión del Ministerio, no siempre hubo claridad respecto a los requisitos para acceder a tales recursos en el marco de las prioridades de la nueva institucionalidad. Sólo en los últimos cuatro años del programa, con la continuidad de un Ministro durante todo un período de gobierno, se logró una mayor estabilidad institucional y una mejor comprensión de los requisitos.

*Segundo*, se generaron tensiones entre la Unidad de Coordinación del Programa y el Ministerio del Medio Ambiente debido a varios motivos. Uno de ellos fue la falta de una apropiada transición

**Cuadro 8. Cuantificación de resultados obtenidos en el fortalecimiento institucional**

| Resultado / Producto          | Cantidad (N°)                            |
|-------------------------------|------------------------------------------|
| Publicaciones                 | 74 (realizadas por el MEN, SENA e ICFES) |
| Estudios y consultorías       | 296                                      |
| Personas Capacitadas          | 34.156                                   |
| Talleres, seminarios y cursos | 415 (desarrollados por SENA)             |
| Leyes / Reglamentos           | No Determinado                           |
| Proyectos Financiados         | 544 (desarrollados por MMA, ICFES y MEN) |

Fuente: González, Ahumada y Galindo, 2002.

cuando la DNP entregó al Ministerio la responsabilidad de la ejecución del préstamo, la que sin embargo asumió en gran medida la Unidad Coordinadora. Asimismo, los cambios de ministros durante la primera etapa afectaron la visión estratégica del programa. Tensiones también fueron generadas por la situación de los integrantes de la Unidad Coordinadora como contratistas que no forman parte de la estructura organizativa del Ministerio, al igual que las insuficientes capacidades del Ministerio y la generación de vacíos en el cumplimiento de ciertos compromisos y tareas. La situación se complicó aún más debido a los problemas en la interpretación inicial de la operación como parte del presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente y, por lo tanto, cuya ejecución era su responsabilidad por sobre el rol de las distintas entidades ejecutoras, muchas de las cuales tenían una mayor trayectoria. Por último, la falta de experiencia previa en gestión y administración de operaciones de crédito de la gran mayoría de los integrantes de la Unidad de Coordinación empeoró la situación.

*Tercero*, se generaron discrepancias en el diseño del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), fundamentalmente debido a la poca claridad sobre la función del SIAC<sup>5</sup> y la formulación tardía del Plan de Fortalecimiento Institucional del SINA.

---

<sup>5</sup> El SIAC era un instrumento fundamental para el desarrollo de la capacidad institucional del Sistema Nacional Ambiental cuya definición, diseño y operación delimitaban la propia concepción del SIAC.

*Cuarto*, la reducción del presupuesto debido a los acuerdos del gobierno nacional y el BID para reasignar los recursos provenientes del crédito en US\$13,7 millones a la reconstrucción del Eje Cafetero afectado por un terremoto en 1998. Adicionalmente, en 2000 y 2002 se presentó un recorte por otros US\$6,54 millones.

*Quinto*, retrasos en el cumplimiento de las actividades programadas debido a la demora de los desembolsos ya sea por la disponibilidad de recursos en el Ministerio de Hacienda o por la oportunidad con la que los ejecutores justificaban el 70% del desembolso anterior. Los procedimientos y trámites se consideraban complejos y engorrosos y, en el caso del componente de educación ambiental de niños, existía una dificultad adicional debido a las discrepancias entre la programación de caja del Gobierno, los tiempos del BID y el calendario escolar. En relación a los reglamentos del programa, la modificación del esquema de cofinanciamiento del componente de microcuencas generó incertidumbre y problemas de credibilidad de los proyectos por los continuos cambios realizados.

*Sexto*, la falta de un “acuerdo marco” que regulara las relaciones y el papel de cada uno de los actores del programa, y que impidiera el desgaste y baja eficiencia en la gestión, lo que generaba a su vez problemas de comunicación. Por ejemplo, aunque la mayoría de los proyectos desarrollados en el marco del componente de adiestramiento de extensionistas rurales tenían que ver con el manejo y recuperación de microcuencas, no hubo conexión entre este componente y el de manejo de microcuencas, desaprovechando las posibili-

dades de aunar esfuerzos y el uso óptimo de los conocimientos y recursos de cada uno de los ejecutores.

*Séptimo*, las debilidades técnicas e institucionales, especialmente de las corporaciones autónomas regionales en relación a la formulación y ejecución de los proyectos, generaron dificultades en la ejecución de los componentes de manejo de microcuencas y de inversiones ambientales. Esto provocó un proceso lento de ejecución de los diferentes proyectos financiados.

*Octavo*, la movilidad del personal en las entidades ejecutoras contrastó con la estabilidad laboral en la Unidad de Coordinación durante los años de ejecución de la operación. Esto provocó un desgaste en los procesos de aprendizaje y disminuyó el ritmo de avance del programa. Además, la situación de seguridad y orden público en algunas zonas del país generó dificultades para asegurar la participación de profesionales calificados dispuestos a trabajar en ciertos proyectos. Asimismo, la presencia de cultivos ilícitos eleva el costo de la mano de obra, lo que causaba que los incentivos para el caso del componente de microcuencas no fueran competitivos.

*Noveno*, en algunos casos, el diferente grado de organización, participación y capacidades de las organizaciones comunitarias generó dificultades para la ejecución de los proyectos.

## **CONTEXTO INSTITUCIONAL CON APOYO DE LA OPERACIÓN**

La institucionalidad ambiental de Colombia se ha fortalecido fundamentalmente en la operatividad del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental, avanzando desde una visión “ruralista” y “conservacionista” que se tenía del sector ambiental antes de la instrumentación del programa ambiental, hacia una comprensión que integra lo urbano, lo cultural y la dinámica social en su ámbito espacial y su perspectiva histórica, según el concepto de desarrollo sostenible.

Entre los principales aspectos que caracterizaban la situación de la institucionalidad ambiental de Colombia después de ejecutada la operación, se encuentran los siguientes:

- Se fortalecieron las capacidades de gestión ambiental, lo que se refleja en: (i) la existencia de un Sistema Nacional Ambiental en operación; (ii) la existencia de un Ministerio del Medio Ambiente cumpliendo sus funciones como articulador y coordinador del SINA; (iii) existencia de un marco normativo para la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas de humedales y de la flora silvestre y el marco normativo institucional para la gestión integral del recurso hídrico; y (iv) entraron en vigencia la Ley 99 de 1993 y el Código de los Recursos Naturales Renovables.
- La institucionalidad existente operaba dentro del marco de administración descentralizada del país, lo que refleja la manera en que se pensó y se ha ejecutado el programa.
- El componente de fortalecimiento de entidades ejecutoras fue particularmente importante en la adquisición de equipos de cómputo, monitoreo ambiental y software, los cuales han fortalecido la capacidad del Ministerio del Medio Ambiente para cumplir sus funciones.
- Las corporaciones autónomas regionales contaban con equipos técnicos y profesionales con capacidades técnicas, administrativas y financieras como consecuencia de haber asumido la ejecución de proyectos durante la operación del programa.
- Existía una política ambiental expresada en el Proyecto Colectivo Ambiental, así como políticas específicas para investigación ambiental, el Programa Nacional de Investigaciones Básicas y Aplicadas en Biodiversidad Marina, la adopción del modelo de mercados verdes a nivel regional y el comienzo del programa de adopción de la estrategia para el aprovechamiento del Mecanismo de Desarrollo Limpio en Colombia.
- Se avanzaba en la conformación del Sistema de Información Ambiental para Colombia, incorporando acuerdos institucionales y esfuerzos de las corporaciones y otras entidades para la creación del Centro de Información Ambiental.

- Si bien el ICFES ejecutó parte del componente de capacitación de profesionales en el sector ambiental, la operación no se constituyó en una actividad permanente y las actividades de capacitación no prosiguieron más allá de lo previsto por la ejecución del programa ambiental.
- La educación ambiental se elevó a política de Estado, se ha institucionalizado y se cuenta con una base documental sobre temas ambientales prioritarios para el país. En la actualidad existen programas de pregrado y postgrado en varias universidades colombianas, los cuales surgieron como resultado de cierta demanda de actividad académica generada por el ICFES al llevar a cabo los cursos del Programa Ambiental.
- El Fondo Nacional Ambiental (FONAM) fue creado por la Ley 99 de 1993 y, junto con el Subprograma de Inversiones Ambientales, permitió el flujo de recursos por US\$ 27,6 millones hacia las regiones durante la ejecución del programa ambiental. Mantener un flujo semejante de recursos depende de una operación futura similar.
- Gran parte del impulso del programa se debe a que en su formulación se articularon iniciativas que ya estaban avanzando en el momento de diseñarse la operación. A esto se sumó el hecho de que justamente el componente de fortalecimiento de entidades ejecutoras tuvo resultados pero sin alcanzar el grado estratégico que presentaron otros componentes.
- El aporte de la nueva institucionalidad fue la coordinación y el cumplimiento de una sola política dictada desde el Ministerio del Ambiente.
- Debido a sus propias limitaciones, para las entidades ejecutoras de las distintas regiones era indispensable que el Ministerio y la Unidad de Coordinación brindaran asistencia durante la formulación, la ejecución y el seguimiento técnico y financiero.
- La capacidad institucional generada por el programa permitió que algunas de las inicia-

tivas continuaran sin depender de una nueva operación de crédito.

- La participación en cada proyecto de más de una entidad ejecutora potenció las capacidades y posibilidades de las instituciones, permitiendo resultados más sustantivos.
- La gestión ambiental debe realizarse con la participación ciudadana, ya que esta ha sido decisiva en el diseño y en la ejecución de numerosos proyectos.

En el cuadro 9 se presenta el balance situacional de la institucionalidad ambiental de Colombia.

## DESAFÍOS Y TEMAS RELEVANTES

De acuerdo al proceso de fortalecimiento institucional y a la visión estratégica de los avances en la creación de un sistema nacional de gestión ambiental en Colombia, se destacaron algunos desafíos en torno a los principales temas que deben ser abordados para consolidar los logros obtenidos en la cooperación técnica y orientar el diseño y ejecución de otros programas de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Entre ellos se encuentran:

### Consolidación de los procesos de gestión ambiental

La visión estratégica de los temas ambientales requiere de un fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para coordinar acciones y planes de acción con participación de diversos sectores, comunidades y ONG. Para lograr la consolidación de los procesos de gestión ambiental se requiere profundizar y difundir el nexo logrado entre el discurso científico y las necesidades concretas de las comunidades, fundamentalmente en materia de conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales en general. Asimismo, es necesario profundizar las estrategias de inserción del Estado en regiones apartadas, mediante el diseño y ejecución de iniciativas ambientales con fuerte participación de las comunidades locales. Por último, se requiere fortalecer y consolidar las dinámicas de coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente y otras instituciones, tales como el Ministerio de Educación,

**Cuadro 9. Balance de la situación  
Programa Ambiental de Colombia**

| <b>Situación previa</b>                                                                                                                                                                                   | <b>Situación posterior</b>                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Existía visión ruralista y conservacionista de los problemas ambientales</li> </ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una visión integral de los problemas ambientales que gira en torno al concepto de desarrollo sostenible</li> </ul>         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Los esfuerzos eran aislados, pues los problemas ambientales se miraban desde lo local</li> <li>Ausencia de un plan inicial de fortalecimiento ambiental</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Los esfuerzos son conjuntos e integrados, pues la visión de los problemas ambientales es regional</li> </ul>                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo nivel de descentralización en la gestión ambiental</li> </ul>                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación y fortalecimiento de la descentralización en la gestión ambiental</li> </ul>                                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Baja presencia institucional del Estado en algunas regiones apartadas del país</li> </ul>                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de la presencia institucional del Estado en zonas apartadas del país</li> </ul>                                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de una institución de rango ministerial que se ocupara del medio ambiente</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia del actual Ministerio del Medio Ambiente</li> </ul>                                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de un sistema nacional ambiental</li> </ul>                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia del actual Sistema Nacional Ambiental</li> </ul>                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de un Sistema de Información Ambiental</li> </ul>                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de construcción del SIAC en marcha</li> </ul>                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de un fondo de financiación de proyectos ambientales</li> </ul>                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) que financia proyectos ambientales</li> </ul>                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Escaso nivel de integración interinstitucional entre las entidades encargadas de la gestión ambiental</li> </ul>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alto nivel de integración entre las entidades liderada por el Ministerio del Medio Ambiente</li> </ul>                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de una política ambiental coherente y sistemática</li> </ul>                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de una política ambiental expresada en el “Proyecto Colectivo Ambiental”</li> </ul>                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Había un cuerpo normativo incoherente, disperso y no sistematizado sobre medio ambiente</li> </ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de un cuerpo normativo ambiental coherente, integral y sistemático</li> </ul>                                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispersión de la información documental en materia ambiental</li> </ul>                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de una base documental sobre temas ambientales</li> </ul>                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Niveles de conocimiento insuficientes para afrontar la problemática ambiental</li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Niveles suficientes de conocimiento en materias ambientales</li> </ul>                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Carencia o niveles muy precarios en la dotación institucional de equipos computacionales, de monitoreo y software</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Adquisición de equipos de computación, de monitoreo y software</li> </ul>                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Corporaciones con dotación regular de equipos técnicos y profesionales con debilidades en su capacidad administrativa, técnica y financiera</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Las corporaciones cuentan con equipos técnicos y profesionales con capacidades técnicas, administrativas y financieras</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidades infraestructurales, de equipos y de activos en las entidades</li> </ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dotación de equipos, de otros activos y de infraestructura que fortalecieron la capacidad de gestión de las entidades</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de un sistema de formación continuada para extensionistas rurales en medio ambiente</li> </ul>                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de un sistema de formación continuada para extensionistas rurales en medio ambiente</li> </ul>                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidades en la capacitación de los funcionarios encargados de la gestión ambiental</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de un personal de gestión ambiental cada vez más calificado y capacitado</li> </ul>                                    |

Fuente: González, Ahumada y Galindo, 2002.

el ICFES o el SENA. Esto también se aplica a la necesidad de profundizar la internalización de las buenas prácticas de las corporaciones autónomas en el sentido de trabajar juntas en el desarrollo de proyectos específicos, generando mayores impactos en la gestión ambiental del país.

### **Operaciones de fortalecimiento institucional**

Para lograr el fortalecimiento institucional es importante que la coordinación de nuevas operaciones de fortalecimiento esté en manos de personal de planta del Ministerio del Medio Ambiente, a fin de facilitar los procesos de consolidación e implantación de los diferentes componentes y tareas de la institucionalidad ambiental. También es necesario definir con precisión el concepto de fortalecimiento institucional, los alcances del Sistema Nacional Ambiental y la continuidad del proceso iniciado para su consolidación, así

como proveer los recursos financieros para realizar y hacer seguimiento a la puesta en marcha del Sistema de Información Ambiental de Colombia. Otros requisitos de estas operaciones son la institucionalización de un sistema permanente de formación para profesionales, con base en el sistema de capacitación del Ministerio del Medio Ambiente; el perfeccionamiento de los procesos y programas que han permitido la institucionalización de la iniciativa de adiestramiento de extensionistas rurales; y la consolidación del proyecto de educación ambiental para niños a fin de extender su aplicación a otras zonas del país. Por último, se requiere aplicar la “exploración investigativa” al seguimiento a la evaluación permanente de los programas de fortalecimiento, con el fin de dar mayor flexibilidad a los componentes de las operaciones según los objetivos de fortalecimiento trazados en las etapas iniciales.

## El caso de El Salvador<sup>6</sup>

### CONTEXTO INSTITUCIONAL PREVIO

La situación institucional ambiental previa se caracterizaba por la inexistencia de un sistema de gestión ambiental nacional, la disponibilidad de las bases para una política ambiental en el marco de una estrategia nacional ambiental, la creación de unidades ambientales en algunos ministerios y una débil institucionalidad radicada en la Secretaría del Medio Ambiente.

La situación previa de la institucionalidad ambiental de El Salvador se enmarcaba en el escenario político, social y económico que vivía el país después de diez años de guerra civil. A partir de los Acuerdos de Paz, en 1992 el país inicia una renovación del ritmo de crecimiento de la producción, una estabilización económica y un proceso con cambios institucionales. En la década de los 90 se realizaron esfuerzos para reformar el tipo de democracia existente con el objetivo de asegurar una convivencia pacífica de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, la institucionalidad ambiental no tuvo el apoyo suficiente para consolidarse, a diferencia de otras instituciones en el ámbito de los derechos humanos, la seguridad ciudadana, la justicia y la libertad electoral, entre otras.

Desde diferentes foros sociales se demandaba una política ambiental coherente para resolver los problemas del país con un enfoque sistémico que abordara las causas fundamentales del deterioro dentro de un marco de desarrollo sostenible. Las escasas iniciativas legales en materia de regulación ambiental impulsadas antes de la aprobación de la Ley de Medio Ambiente en 1998 se consideraban obsoletas e incompletas.

Un elemento importante para considerar en el análisis de la situación previa es la ayuda externa recibida por El Salvador para abordar los problemas generados por desastres naturales y por las consecuencias del proceso de normalización

democrática, lo que demandaba esfuerzos significativos en la totalidad de las políticas públicas, incluyendo los temas ambientales.

Dentro de un nuevo enfoque de planificación el Gobierno de El Salvador elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1989–1994, el cual incorporaba la dimensión ambiental en una estrategia que tenía entre sus objetivos reducir los problemas ambientales prevalecientes y proteger el medio ambiente en forma permanente. Mediante el Decreto Ejecutivo N° 73 de 1991 se creó el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y su Secretaría Ejecutiva (SEMA) dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para fines de apoyo administrativo. En 1992 el CONAMA aprueba la Agenda Ambiental y el correspondiente Plan de Acción que tenía por objetivo principal establecer prioridades, coordinar esfuerzos y enfocar acciones para contrarrestar el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

Para lograr los objetivos iniciales de la agenda y plan de acción ambiental, el gobierno tomó la decisión de implementar el Plan Nacional de Emergencia Ambiental (PNEA), entre cuyas áreas de acción prioritarias se encontraban la contaminación ambiental y el fortalecimiento institucional. A partir de los lineamientos contenidos en la agenda y plan de acción ambiental, en 1994 SEMA aprobó la Estrategia Nacional del Medio Ambiente. Junto con lo anterior, se comenzaron a crear unidades ambientales en diferentes instancias, tales como el Ministerio de Obras Públicas, el MAG, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).

No obstante los avances experimentados, la institucionalidad ambiental requería de un importante fortalecimiento para lograr liderar los procesos de gestión ambiental en el país. Además, las variaciones de dependencia de SEMA entre diferentes ministerios generaron una incertidumbre permanente en cuanto a su proyección, organiza-

---

<sup>6</sup> Síntesis basada en Jiménez, 2002.

ción y ubicación. A modo de ejemplo, SEMA se traspasó desde el MAG al Ministerio de Planificación, posteriormente al de Relaciones Exteriores y finalmente al Ministerio del Interior.

## **CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES**

### **Antecedentes generales**

La primera actividad que realizó el BID con la entonces SEMA fue la formulación del Programa Ambiental de El Salvador (PAES) como solicitud de préstamo (ES-0024). En paralelo, el Banco formuló la primera cooperación técnica (ATN/SF-4336-ES) con el fin de apoyar el fortalecimiento de la incipiente institucionalidad ambiental de El Salvador y que sirviera como antesala del crédito. Como segunda fase, y formando parte del préstamo, se formuló la ATN/SF-5025-ES. Aunque las cooperaciones técnicas formaron parte de un mismo proceso y eran complementarias entre sí, en este estudio la información se presenta por separado para facilitar la comprensión de los resultados. En el cuadro 10, se presentan los componentes de ambas operaciones.

La cooperación técnica ATN/SF-4336-ES se negoció en 1993 pero se comenzó a ejecutar en 1995, debido a que durante los años anteriores no fue posible lograr la asignación presupuestaria. En cuanto a los recursos de la cooperación técnica, el aporte del BID fue de US\$1,7 millones mientras que los recursos locales ascendieron a US\$360.000.

El objetivo de esta cooperación técnica fue apoyar al PAES iniciando acciones prioritarias que contribuirían a la preparación de la Estrategia Na-

cional del Medio Ambiente y el Plan de Acción Ambiental del país, al ajuste de su marco institucional de gestión ambiental y a la preparación de su legislación ambiental básica por medio del fortalecimiento institucional de la SEMA y de las unidades ambientales de agencias sectoriales con responsabilidad básica en el tratamiento de las aguas servidas (ANDA) y manejo de desechos sólidos (ISDEM).

En su implementación, se pueden distinguir tres etapas: (i) comienzo de la operación a cargo de la empresa consultora ejecutora SM-Group (1996–1997); (ii) una etapa evaluativa (1997–1998); y (iii) cuando se termina el contrato con la consultora inicial y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se hace cargo totalmente de la cooperación hasta su finalización (1998–2000). Cabe señalar que en el período de ejecución de la cooperación técnica y después de varios años de consulta y controversia, en 1998 se aprueba la Ley de Medio Ambiente (LMA) y la SEMA se transforma en el MARN en quien recae la responsabilidad de la política ambiental. La LMA estableció la creación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, formado por el MARN (como coordinador), las unidades ambientales de los ministerios y las instituciones autónomas y municipales.

Por su parte, la cooperación técnica ATN/SF-5025-ES fue diseñada en 1994 pero comenzó a desarrollarse en 2000 y aún estaba en ejecución al momento de realizarse el presente estudio. En este último caso, el aporte del BID fue de US\$1,6 millones. Esta cooperación brindó asistencia técnica al MARN y a las demás entidades beneficiarias de la operación, específicamente para: (i) di-

**Cuadro 10. Componentes de las Cooperaciones Técnicas ATN/SF-4336-ES y ATN/SF-5025-ES**

| ATN/SF-4336-ES                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ATN/SF-5025-ES                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de un Sistema de Información Ambiental (SIA)</li> <li>2. Creación de un Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)</li> <li>3. Diseño de políticas ambientales (aguas servidas, desechos sólidos, ordenamiento territorial)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento institucional</li> <li>2. Inicio de operación del SIA y del SEIA</li> <li>3. Capacitación</li> <li>4. Apoyo al desarrollo de leyes, reglamentos y normas en materia ambiental</li> </ol> |

señar y ejecutar los programas de fortalecimiento institucional; (ii) apoyar la implementación del Sistema de Información Ambiental (SIA) fortaleciendo al Ministerio en la selección e instalación de los equipos y entrenamiento de sus operarios (tareas complementarias a la ATN/SF-4336-ES); (iii) apoyar la implementación del Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA) estableciendo los procedimientos de operación tanto en el MARN como en las Unidades Ambientales Sectoriales; y (iv) ejecutar un programa de capacitación.

Operativamente, esta cooperación técnica se focalizó en el fortalecimiento de la implantación de la institucionalidad e instrumentos ya diseñados. Dado los avances obtenidos hasta ese momento en los componentes vinculados al SIA y al SEIA y por la dinámica propia del MARN que contaba con otros apoyos externos, en la etapa de ejecución se incorporaron ajustes y modificaciones orientados a insertar nuevos instrumentos de gestión (por ejemplo, se incluyeron evaluación ambiental estratégica, procesos de consulta pública y sistemas de apoyo para diagnósticos ambientales, auditorías de gestión ambiental y los instrumentos derivados). Esta operación incluyó reprogramaciones de fechas de entrega de los diferentes productos, las que estaban vigentes al momento de la elaboración del presente informe.

### **PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

De acuerdo a los resultados obtenidos, es posible señalar que en la fase de diseño de la cooperación técnica ATN/SF-4336-ES los objetivos definidos fueron muy amplios y, dado el contexto institucional y político existente en ese momento, se requería de un gran esfuerzo conceptual y de integración institucional para cumplir con los propósitos establecidos. En la fase de ejecución, la SEMA no contaba con el personal y los recursos técnicos adecuados para apuntalar el trabajo de fortalecimiento institucional, ni tampoco disponía del liderazgo suficiente para hacer uso de sinergias institucionales en favor de una mejor gestión ambiental. El hecho de que el personal contratado por la consultora no fuese considerado como de la calidad técnica requerida por los términos de referencia y de que el distanciamiento con el ejecutor fuese cada día mayor, dificultó la

incorporación adecuada del trabajo en las instituciones (SEMA / MARN, ISDEM, CEL, ANDA, MOP, entre otras). Por otra parte, la cooperación técnica contribuyó a diseñar y a llevar a consulta pública la LMA y algunos de sus reglamentos. A partir de este momento el tema ambiental retoma un fuerte impulso en la opinión pública, puesto que se generaron amplios debates y se comenzó a crear una fuerte opinión pro ambientalista. También se reconoce una buena labor de negociación que facilitó la búsqueda de apoyo y financiamiento para iniciar la cooperación técnica y el Programa Ambiental de El Salvador (PAES). La identificación de las instituciones más relacionadas con el tema ambiental y con mayores responsabilidades en su deterioro en la fase de diseño de la cooperación se logró gracias al diagnóstico realizado anteriormente por un equipo técnico altamente calificado.

En la ejecución de la operación, especialmente en su fase inicial, el apoyo del BID fue oportuno, ya que se trabajó mucho a modo de prueba y error, especialmente en la creación y puesta en marcha de las unidades ambientales. En el seguimiento de la operación fue muy efectivo el hecho de que se destinasen fondos del BID para el seguimiento técnico y administrativo, lo que permitió el monitoreo de las condiciones contractuales y del cumplimiento de las partes involucradas (consultora y MARN). Esto favoreció que el término del contrato de la consultora se realizara de manera no traumática, permitiéndose una nueva modalidad de ejecución por medio de consultorías individuales. El término del contrato con la consultora hizo reflexionar sobre qué tan conveniente es dejar en manos de una sola consultora la cooperación técnica y analizar la conveniencia de que futuras operaciones de este tipo se realicen de forma más integral y coordinada con cada uno de los actores involucrados.

En el cuadro 11 se muestran los resultados obtenidos en la cooperación técnica, destacando las dificultades vinculadas a la calidad de los productos generados durante la primera fase de la cooperación técnica.

En la fase de diseño de la cooperación técnica ATN/SF-5025-ES hubo una gran flexibilidad en la adaptación de las exigencias de los términos de referencia a otros productos no contemplados por

**Cuadro 11. Principales resultados de la ATN/SF-4336-ES**

| Componentes                                                                                                   | Resultados obtenidos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Creación de un sistema de información ambiental                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes no incluyeron el análisis de materiales, aspectos sobre propiedad intelectual y estándares para introducción de metadatos.</li> <li>• Desfase en adquisición de equipamiento y suministros para el sistema de información ambiental.</li> <li>• No se alcanzó a entregar el documento de diseño del SIG (software).</li> <li>• Se capacitó a personas.</li> </ul>                                                                                                                    |
| Creación de un sistema de evaluación de impactos ambientales                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe con 3 modelos de sistemas de evaluación de impactos ambientales (se encontraron vacíos legales y metodológicos para implementarlos).</li> <li>• Varias propuestas sobre establecimiento del sistema de evaluación de impactos ambientales, manuales de procedimientos (ANDA, MARN).</li> <li>• No se alcanzaron a ejecutar las jornadas de capacitación.</li> </ul>                                                                                                                   |
| Diseño de políticas ambientales                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos sobre manejo de aguas residuales, desechos sólidos y ordenamiento territorial y medio ambiente.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Actividades ejecutadas por el MARN a partir de agosto de 1999 a enero de 2000 (luego de ruptura con SM-Group) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 consultorías contratadas con resultados desiguales, sobre: auditoría ambiental, ordenamiento ecológico-económico, resolución de conflictos ambientales, SINAMA, asistencia administrativa MARN, procedimientos para permisos ambientales, rellenos sanitarios, temas legales, trámites ambientales, programas de incentivos/desincentivos, auditoría MARN, formulación de términos de referencia, licitación de ATN/SF-5025-ES y términos de referencia de auditoría ambiental.</li> </ul> |

Fuente: Jiménez, 2002.

la cooperación, dado el desfase existente entre el momento de diseño y el momento de ejecución. Este desfase condujo a la renegociación de las tareas contempladas en los términos de referencia, particularmente en el inicio de la operación de los sistemas de información ambiental y de evaluación de impactos ambientales, puesto que cuando la cooperación entró en operación el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ya había comenzado a trabajar los sistemas y la Ley de Medio Ambiente ya había sido aprobada. La aprobación de la Ley de Medio Ambiente en forma previa a que comenzara a ejecutarse la operación condicionó el posterior trabajo de la consultora en los componentes referidos. En consecuencia, algunas de las propuestas relacionadas con el fortalecimiento institucional suponían la necesidad

de reformas a la recién aprobada ley, causando cierto rechazo en el Ministerio. No obstante, el trabajo de capacitación y comunicación realizado por la consultora contribuyó a reducir algunos recelos institucionales lo que permitió apoyar la consolidación de las unidades ambientales sectoriales.

En la fase de ejecución se ha realizado un interesante trabajo de comunicación con los titulares de las instituciones beneficiarias, lográndose disminuir notablemente las resistencias y recelos que éstas tenían respecto de las unidades ambientales. Se logró realizar una alianza multilateral del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA) mediante la firma de un documento por el cual se comprometían a trabajar en coordinación con el

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y además se realizaron asistencias técnicas in situ con las unidades ambientales, brindándoles acompañamiento y asesoría a cada una de las instituciones beneficiarias.

En el caso del trabajo realizado en el sistema de información ambiental, el aprovechamiento de la asistencia técnica y transferencia de tecnología fue mucho mayor que en el resto de los productos ofrecidos por la consultora, lo que demuestra que mientras más técnico y específico sea el trabajo, las posibilidades de éxito (internalización) son mayores.

Dado que las propuestas técnicas están estrechamente relacionadas con eventuales reformas legales, es probable que se haya creado una cierta resistencia institucional que no ha permitido la internalización apropiada de todas las propuestas dentro del Ministerio. Un ejemplo es el papel que ha de jugar el SINAMA, donde persistían al menos tres visiones diferentes entre el personal del Ministerio: (i) una visión de tipo centralizadora donde el MARN lidera el proceso; (ii) una visión más descentralizada según la cual se requiere un mayor protagonismo de las UA en la gestión ambiental; y (iii) una visión relacionada con la reproducción del SINAMA por medio de la apertura de delegaciones departamentales que serían autónomas pero que dependerían de una misma fuente de financiamiento. Otro ejemplo corresponde al tema de las auditorías ambientales, ya que todavía no estaba del todo claro si era el propio MARN (que pasaría a ser juez y parte) el que debía realizarlas o, por el contrario, empresas privadas previamente certificadas.

En el cuadro 12 se presenta un resumen de los resultados generados para cada uno de los componentes de la cooperación técnica.

### **CONTEXTO INSTITUCIONAL POSTERIOR CON APOYO DE LAS OPERACIONES**

Es posible señalar que la situación posterior de la institucionalidad ambiental presenta avances significativos, a pesar de las limitaciones impuestas por factores externos relativos a la voluntad política del poder ejecutivo, a los cambios institucionales en materia ambiental y al liderazgo

personal e institucional en cada momento de la ejecución que, de una u otra manera, imprimió un proceso con diversidad de enfoques para cumplir los objetivos definidos en el fortalecimiento.

La situación de la institucionalidad ambiental en El Salvador después de haberse ejecutado las operaciones muestra que, con respecto a la región centroamericana, se dio un salto cualitativo y vanguardista al crear un sistema de información ambiental que anteriormente no existía en el país. Las operaciones permitieron disponer de equipamiento e identificar e introducir megadatos ambientales, además de la capacitación de personal técnico en todo lo relacionado a la creación de sistemas de información georeferenciada en materia ambiental. Igualmente, se validó y revisó la Ley de Medio Ambiente y sus reglamentos, lo que terminó con su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, aunque la disponibilidad de políticas ambientales era aún limitada. También se inició la implantación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA), particularmente en el ámbito de la generación de un manual de operaciones, una propuesta de sistemas de denuncias ambientales y el apoyo a las unidades ambientales que forman parte del sistema. No obstante, aún persisten dificultades de coordinación interna para poner en marcha las propuestas institucionales generadas en las operaciones.

Después de ejecutadas las operaciones se inició la operación del Sistema de Información Ambiental y del Sistema de Evaluación Ambiental, aunque ambos instrumentos presentan dificultades en cuanto a la adopción y aceptación de las propuestas institucionales en las autoridades respectivas. Particularmente importantes fueron la transferencia tecnológica y otros aportes complementarios de instrumentos de gestión tales como el Sistema de Diagnóstico y Auditoría Ambiental y la propuesta para el fortalecimiento de los laboratorios ambientales del MAG y del MSPAS. Parte importante del personal del MARN y de las unidades ambientales que forman el SINAMA han recibido capacitación en diversos temas vinculados a la gestión ambiental, lo que requiere continuidad en el tiempo considerando los ajustes que todavía se están incorporando al sistema y a los instrumentos de gestión contemplados en la legislación nacional. Si bien siete instituciones han sido incorporadas en estos procesos, es importante señalar

**Cuadro 12. Principales resultados de la ATN/SF-5025-ES**

| <b>Componentes</b>                                                                  | <b>Productos entregados</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fortalecimiento institucional                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación rápida de institucionalidad.</li> <li>• Análisis de sistemas, procedimientos y capacidades del MARN.</li> <li>• Manual de operaciones del SINAMA.</li> <li>• Informe de implementación de proceso de planificación estratégica.</li> <li>• Propuesta de sistema de denuncias ambientales.</li> <li>• Informe de AT al MARN y UA para el fortalecimiento del SEIA.</li> <li>• Programa de difusión del SINAMA.</li> <li>• AT para el fortalecimiento de UA.</li> </ul> |
| Inicio de operación de SIA y SEIA (renegociación de productos a entregar por PADCO) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de integración y consolidación del SIA.</li> <li>• Informe de integración y consolidación del SEIA.</li> <li>• Propuesta de Sistema de Diagnóstico y Auditoría Ambiental.</li> <li>• Informe de AT para el fortalecimiento de los laboratorios del MAG y del MSPAS.</li> </ul>                                                                                                                                                                                           |
| Capacitación                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe sobre necesidades de capacitación.</li> <li>• 22 cursos y seminarios realizados.</li> <li>• 5 pasantías.</li> <li>• 10 entrenamientos en servicio.</li> <li>• Informe sobre capacitación en software y hardware.</li> <li>• Informe sobre evaluación de los eventos de capacitación.</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| Apoyo a leyes, reglamentos y normas ambientales                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación y propuesta de adecuación de políticas, leyes y procedimientos.</li> <li>• Propuesta de integración y armonización de políticas e instrumentos jurídicos ambientales.</li> <li>• Mecanismos de monitoreo de políticas.</li> <li>• Propuesta de competencias y reglamentos.</li> <li>• Reglamento interno del SINAMA.</li> <li>• Reformas a leyes sectoriales ambientales.</li> </ul>                                                                                  |

Fuente: Jiménez, 2002.

que aún resta un fortalecimiento sustantivo en las alcaldías, las que por ley deberían tener unidades ambientales.

Por último, se dispone de propuestas de leyes, reglamentos y normas, aunque estas no han sido adecuadamente internalizadas por la institucionalidad ambiental. Esto se expresa en que no hubo una conveniente relación entre la demanda institucional y la oferta de las consultoras en relación a las propuestas realizadas sobre adecuación de políticas, leyes sectoriales y procedimientos en materia ambiental en el marco del SINAMA.

Para ilustrar los avances obtenidos en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de El Salvador respecto de la situación previa, el cuadro 13 presenta un balance de la situación im-

perante antes y después de la ejecución de ambas operaciones.

### **DESAFÍOS Y TEMAS RELEVANTES**

De acuerdo al proceso de fortalecimiento institucional y a la visión estratégica de los avances en la creación de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental en El Salvador, se destacan algunos desafíos en cuanto a los principales temas que deben ser abordados para consolidar los logros obtenidos en las cooperaciones técnicas y para orientar el diseño y ejecución de otros programas de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Entre ellos se encuentran la consolidación de los procesos de gestión ambiental y las operaciones de fortalecimiento institucional ambiental.

**Cuadro 13. Balance de la situación de las operaciones de El Salvador**

| Situación previa                                                                                                                                                      | Situación posterior                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia de un Sistema de Información Ambiental</li> </ul>                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ponen las bases para la creación y operación del SIA.</li> <li>• Se cuenta con personal y equipamiento.</li> <li>• Se han equipado a 7 UA, aunque todavía falta una mayor coordinación interinstitucional y la capacidad para desarrollar indicadores de impacto.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se había comenzado a trabajar en la creación de un Sistema de Evaluación Ambiental</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dado que el SEIA había comenzado a operar antes de que se pusiese en marcha la ATN/SF-4336-ES, su incidencia no es amplia.</li> <li>• Se proponen nuevos productos de la ATN/SF-5025-ES y se reorientan hacia EAE, auditorías ambientales, laboratorios, entre otros.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La LMA había sido recientemente aprobada y se había instituido el MARN con la consecuente debilidad institucional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Legal Ambiental de El Salvador que las cooperaciones técnicas han contribuido a consolidar: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley del Medio Ambiente (LMA)</li> <li>– Reglamento General de la LMA</li> <li>– Reglamento sobre Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono</li> <li>– Reglamento sobre Aguas Residuales</li> <li>– Reglamento sobre Normas Técnicas de Calidad Ambiental</li> <li>– Reglamento sobre Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos</li> <li>– Reglamento sobre Manejo Integral de Desechos Sólidos</li> </ul> </li> <li>• Propuesta de SINAMA con manual de operaciones y su reglamento interno.</li> <li>• Propuestas sobre sistema de diagnóstico y auditoría ambiental.</li> <li>• Propuestas para el fortalecimiento de laboratorios de los Ministerios de Salud y de Agricultura.</li> <li>• Propuesta de implantación de denuncias ambientales.</li> <li>• Propuesta de mecanismos de monitoreo de políticas, instrumentos y reglamentos.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación en temas ambientales puntuales y dispersos</li> </ul>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen programas coherentes con las necesidades de capacitación institucional en materia ambiental.</li> <li>• Realización de 6 talleres para personal técnico de instituciones sectoriales y UA.</li> <li>• 22 seminarios y cursos de capacitación.</li> <li>• Realización de 5 publicaciones de divulgación.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Nota: Cabe señalar que la ATN/SF-5025-ES aún se encuentra en ejecución, por lo que el balance que aquí se presenta corresponde hasta junio de 2002.

Fuente: Jiménez, 2002.

### **Consolidación de los procesos de gestión ambiental**

Para consolidar los procesos de gestión ambiental es necesario abordar temas importantes que permitan avanzar aún más en el área de gestión ambiental en el país, tales como: (i) fortalecer los procesos de concienciación y capacitación institucional; (ii) seguir equipando a las unidades ambientales, especialmente en las alcaldías, donde los recursos son más limitados; y (iii) fortalecer los mecanismos de comunicación entre el Ministerio, las unidades ambientales y la sociedad civil en su conjunto. También se requiere desarrollar mecanismos de autosostenibilidad en términos económicos, humanos y sociales. Esto ayudaría a asegurar la continuidad de los procesos de implantación de los instrumentos de gestión ambiental, tales como el SEA y el SIA.

### **Operaciones de fortalecimiento institucional ambiental**

En cuanto a las operaciones de fortalecimiento institucional ambiental, es necesario prever las condiciones institucionales y políticas en la fase de diseño de los programas con el fin de evitar desfases en la ejecución de las operaciones. A ello debería sumarse la versatilidad de los componentes de manera que se adapten a los nuevos requerimientos institucionales. También es importante que en los procesos de fortalecimiento institucional se integre a todas las instituciones gubernamentales y se logre una mayor divulgación y coordinación entre ellas a partir de una estrategia nacional ambiental. Asimismo, se deben establecer mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan verificar la utilización, eficiencia y eficacia de los productos generados, incluyendo una perspectiva más integrada con otros esfuerzos que apuntan a fines similares en relación a la gestión ambiental.

## El caso de Argentina<sup>7</sup>

El escenario político, social, económico e institucional por el cual Argentina pasaba al momento de desarrollarse el presente estudio de caso generó dificultades y restricciones para obtener información y antecedentes sobre la operación analizada. Sin embargo, los resultados obtenidos permiten una buena aproximación de los impactos del fortalecimiento institucional ambiental en el país.

### CONTEXTO INSTITUCIONAL PREVIO

La situación inicial del marco en el cual se diseñó el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA) daba cuenta de una institucionalidad ambiental nacional de reciente creación pero con una trayectoria como depositaria de anteriores procesos de readecuación en el ámbito federal. También existía un relativo mejor desarrollo institucional ambiental a nivel de las provincias, aunque con diferencias en cuanto a las estructuras institucionales encargadas del tema y con limitaciones para su desempeño incluso en aquellas más avanzadas. Además, se contaba con la existencia de oportunidades para impulsar el desarrollo de la gestión ambiental nacional, provincial y municipal a partir de los avances obtenidos por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).

El desarrollo de la gestión ambiental en Argentina ha presentado dificultades, avances y retrocesos, lo que se ha expresado en una permanente búsqueda de una estructura institucional que responda al desafío del desarrollo sostenible. Esto ha significado cambios institucionales recurrentes tanto a nivel del gobierno federal como en las provincias.

A partir de la década del 70 se desarrollaron en el país diversas iniciativas para la creación de una institucionalidad ambiental. A comienzos de la década del 90 y en el ámbito de la Presidencia de

la Nación, se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la que posteriormente se convirtió en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS).

También se constituyó formalmente el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) con la participación de representantes de agencias ambientales de doce gobiernos provinciales; su tarea principal fue la preparación, discusión y aprobación del Pacto Federal Ambiental (julio de 1993). Este acuerdo expresó la intención de todas las provincias y del gobierno federal de actuar coordinadamente bajo objetivos ambientales comunes y tuvo como objetivo *“promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo acuerdos marco entre los estados federales y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia los postulados del Programa 21 aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo”*.

En general, las debilidades institucionales reconocidas en Argentina al momento de iniciarse la operación se asociaban al hecho de que la capacidad y autoridad institucional para la gestión ambiental estaba fragmentada en numerosos organismos. Esto conducía a la superposición de jurisdicciones, a la debilidad del control, al incumplimiento de las normas y a cierta confusión entre políticas y objetivos ambientales.

La capacidad institucional de las provincias presentaba una situación heterogénea. Algunas de ellas, como era el caso de Mendoza y Córdoba, contaban con una mayor tradición y desarrollo legal e institucional en materia ambiental, mientras que otras sólo tenían un desarrollo muy limitado. En términos generales el desarrollo institucional ambiental en las provincias era relativamente más importante que a escala federal.

Desde un punto de vista sistémico, al inicio de la década del 90, la política ambiental de Argentina

---

<sup>7</sup> Síntesis basada en Matus, 2002.

carecía de un pilar básico que, desde un punto de vista conceptual, condensara objetivos centrales y unificadores y, desde el punto de vista jurisdiccional y operativo, estos fueran válidos para todo el país. En este marco, se presentaban situaciones ambientales asimétricas, como por ejemplo el buen nivel de desarrollo de las áreas silvestres protegidas en contraste con las débiles acciones emprendidas en materia de descontaminación de aguas superficiales y subterráneas. Una situación similar ocurría en el plano normativo. En general, el país presentaba una variada escala de niveles de definición, priorización, asignación de recursos y continuidad en campos tales como manejo de cuencas, fenómenos de contaminación, protección de flora y fauna, localizaciones de actividades humanas, evaluación de impacto ambiental, etc.

Si bien existía alguna capacidad de respuesta a los problemas ambientales, la diversidad existente dentro de los modelos institucionales utilizados por cada una de las provincias, el atraso relativo de la incorporación de la temática ambiental en el nivel federal, y la ausencia de una estrategia compartida para la gestión ambiental en la nación, generaban dificultades que impedían una gestión eficiente.

## CARACTERÍSTICAS DE LA OPERACIÓN

### Antecedentes generales

El Programa de Desarrollo Institucional Ambiental de Argentina (PRODIA) fue implementado

entre 1994 y 1999. El cambio de gobierno y el reordenamiento de las prioridades nacionales ocurrido con posterioridad a la aplicación del programa limitó la continuidad de los esfuerzos de fortalecimiento y dificultó el análisis realizado en este estudio. En este marco, la aplicación de la metodología de revisión y evaluación del fortalecimiento institucional ambiental en Argentina se ajustó a la información que se encontraba disponible y se incorporó sólo a los actores que fue posible contactar para los fines del trabajo.

El PRODIA surgió con el propósito de fortalecer el trabajo de la recientemente creada Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la perspectiva de jerarquizar la temática ambiental y lograr su inserción programática en toda la estructura del Estado. El objetivo central del PRODIA fue el de contribuir a sentar las bases para el establecimiento de un Sistema Nacional Ambiental mediante el fortalecimiento de la base legal e institucional a nivel nacional, provincial y, de manera indirecta, a nivel municipal (ver cuadro 14). Al igual que el caso colombiano, el PRODIA involucró componentes de inversiones ambientales. Los objetivos específicos del PRODIA eran:

- Apoyar el desarrollo de la Política Ambiental Nacional y la reforma de la legislación ambiental argentina, a partir de los acuerdos que conforman el Pacto Federal Ambiental.
- Reforzar la capacidad técnica y operativa de la SRNyDS.

**Cuadro 14. Subprogramas y componentes del PRODIA**

| Subprogramas                                                                                                       | Componentes                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subprograma A</b><br>Apoyo al establecimiento de un Sistema Nacional Ambiental                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política ambiental</li> <li>• Legislación ambiental</li> <li>• Fortalecimiento institucional</li> <li>• Educación ambiental</li> <li>• Sistemas de información ambiental</li> </ul> |
| <b>Subprograma B</b><br>Desarrollo de programas demostrativos para la prevención y control del deterioro ambiental | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de control ambiental</li> <li>• Estructuras institucionales para el manejo de cuencas hidrográficas</li> <li>• Control de la contaminación</li> </ul>                       |
| <b>Subprograma C</b><br>Preparación de proyectos ambientales                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de los estudios de viabilidad técnico-financiera y/o diseño ejecutivo de nuevos proyectos ambientales</li> </ul>                                                     |

- Apoyar el desarrollo institucional de las principales entidades responsables del área ambiental a nivel nacional y provincial y, en menor medida, a nivel municipal.
- Desarrollar un programa de educación ambiental e impulsar el establecimiento de un sistema de información ambiental.
- Iniciar la operación de Programas Demostrativos altamente prioritarios para la prevención y control del deterioro ambiental en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Misiones y Mendoza.
- Apoyar la preparación de propuestas de nuevos proyectos ambientales.

Para el financiamiento del PRODIA, a principios de 1994 se firmaron los contratos de préstamos OC-768 (US\$5 millones) y SR-907 (US\$25 millones) entre la Nación Argentina y el BID. El aporte local previsto era de US\$8,6 millones. Con un presupuesto total de US\$38,6 millones, se consideraba un plan de ejecución de 59 meses que se inició en octubre de 1994. La entidad ejecutora del programa fue la SRNyDS con la participación de cuatro provincias subejecutoras (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Misiones). El diseño del programa contempló la formación de:

- Una Unidad de Coordinación, asentada en la Secretaría y encargada de elaborar el plan de ejecución y de servir como enlace entre el Banco y el Consejo Consultivo.
- Un Consejo Consultivo, constituido por el gabinete de la Secretaría, presidido por la SRNyDS e integrado por los subsecretarios de la misma repartición. Este Consejo tuvo la responsabilidad de establecer las estrategias y los planes de acción del programa, la supervisión general de su ejecución y la coordinación de actividades con el jefe de la Unidad de Coordinación.
- La contratación de una firma consultora internacional que asumiría la responsabilidad del diseño del Plan de Reestructuración de la Secretaría, brindaría apoyo técnico para todas las actividades contempladas en el Subprograma A y aportaría un panel de expertos

internacionales para acompañar y evaluar la marcha de los componentes y generar las respectivas recomendaciones.

- Un Comité de Evaluación y Seguimiento, en el que el Banco participaría en calidad de observador y que estuviera compuesto por representantes de la SRNyDS, del Ministerio de Economía, del COFEMA, de las provincias subejecutoras, de ONG y el Coordinador General del Programa. Este Comité tendría la obligación de elaborar un Plan de Ejecución que se actualizaría periódicamente y formaría parte de los informes de progreso, con evaluaciones de medio término y el conocimiento directo por parte del Banco de los informes elaborados por la firma consultora.

El desempeño y la implementación del PRODIA tuvieron dos etapas bien diferenciadas. La primera, de dos años (1995 y 1996), estuvo marcada por la lentitud en la ejecución y desarrollo del programa atribuible, entre otras causas, a la necesidad de cambiar el coordinador general del programa, la mayoría de los coordinadores de componentes que componían la unidad ejecutora, y a gran parte del equipo de consultores debido a problemas de desempeño. En la segunda etapa, que comienza en 1997, se logró cumplir con la gran mayoría de los resultados esperados en la implementación del Programa, además de superarse las dificultades.

### **Principales fortalezas y debilidades**

De acuerdo a los resultados obtenidos en el presente estudio de caso, los principales aspectos de interés identificados en el diseño y ejecución de la operación, son los siguientes:

- El diseño del PRODIA presentó dificultades debido a una definición vaga de objetivos, ausencia de metas claras, y resultados relativamente pobres en relación con la magnitud de los recursos aportados.
- El establecimiento de la unidad coordinadora del programa como “secretaría paralela” a la SRNyDS generó dificultades para asegurar la continuidad de los esfuerzos en la gestión, limitando la transferencia de responsabilidades y actividades al personal de línea.

- El diseño presentó dificultades para la definición de actividades tendientes a fortalecer los nexos entre la SRNyDS y las otras reparticiones del Estado con competencia ambiental, con el propósito de establecer la figura del Sistema Nacional Ambiental.
- La consulta a los expertos contemplada en el estudio de caso arroja como resultado que, en general, se consideraran como fortalezas del Programa la incorporación del diseño de proyectos demostrativos, la consideración de provincias como unidades subejecutoras y la participación de asesores internacionales en su ejecución.
- La adquisición de herramientas que permiten el manejo de la información en forma masiva y oportuna por medio del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) fue uno de los elementos que aportó a la idea de un sistema de gestión ambiental ya que facilitó el acceso e interacción de la totalidad de las provincias. Aún así, no fue contemplada como factor crítico la necesidad de contar con acuerdos formales entre las provincias y la autoridad ambiental federal para llevar a cabo las actividades establecidas en el programa.
- Por su parte, la creación de centros de educación ambiental y el diseño de la Estrategia Nacional de Capacitación permitió avanzar en el fortalecimiento de la sociedad civil en materia ambiental, particularmente debido a la implantación de seis (dos más que los planificados) Centros Regionales de Educación Ambiental y dos centros adicionales a nivel provincial.

En términos generales, los principales problemas del PRODIA se vincularon a aspectos conceptuales, fundamentalmente con relación a la coherencia entre los objetivos, los componentes, la organización, la difusión de metas y resultados y los diagnósticos institucionales previos. En los aspectos operativos, existió un alto grado de cumplimiento de los resultados planificados, incluso con una ampliación en sus alcances, pero no se logró realmente un fortalecimiento de una de las instituciones destinatarias como era la SRNyDS.

## CONTEXTO INSTITUCIONAL CON APOYO DE LA OPERACIÓN

La situación institucional ambiental posterior a la operación no distaba mucho de la planteada a principios de la década del noventa cuando se originó el programa de fortalecimiento institucional ambiental. Aún cuando se hayan ejecutado formalmente todas las actividades previstas en la operación, la institucionalidad ambiental todavía se caracterizaba por la existencia de múltiples órganos con competencia ambiental tanto a nivel nacional, provincial y comunal, relativamente desarticulados y que limitaban el desarrollo de una gestión ambiental eficiente. Sin embargo, el PRODIA permitió generar un conjunto de herramientas que están disponibles y que pueden ser mejoradas e implantadas en el marco de un proceso de creación de condiciones que favorezca su inserción efectiva en la gestión ambiental del país.

De acuerdo a los resultados del estudio de caso, el contexto institucional posterior a la operación no presentaba mayores diferencias respecto de la situación inicial. En términos de la implementación del programa, se reconocía el cumplimiento de los productos formales, pero se consideraba mínimo su impacto en el logro de un fortalecimiento institucional en la perspectiva del establecimiento de un sistema nacional de gestión ambiental eficiente. De hecho, existía la percepción de que la principal beneficiaria del programa, la SRNyDS, se encontraba en una situación de desmedro con respecto a las expectativas que de ella se tenía al inicio del mismo.

Si bien se cumplió con lo diseñado por el programa, la opinión generalizada de los actores consultados en el estudio de caso es que no se logró cumplir con el fin esperado de fortalecer a todo el sistema y, en particular, el vínculo federal y provincial. Recién finalizado el Programa de fortalecimiento y en el marco de una renovación democrática de las autoridades de gobierno, se produjo un nuevo cambio institucional a nivel de la Secretaría, órgano de mayor importancia a nivel nacional, que la ha dejado en una posición de menor jerarquía y de desmedro con respecto al punto inicial.

No obstante el cumplimiento de los productos formales del PRODIA, el impacto generado por el programa en el fortalecimiento fue bajo para la SRNyDS y el COFEMA, que eran las instancias claves de la gestión ambiental a nivel nacional. Los actores vinculados a las provincias subejecutoras tendían a valorar de mejor manera los resultados obtenidos por el programa, teniendo en cuenta que muchos de los componentes orientados a las provincias ampliaron sus resultados más allá de las cuatro provincias iniciales. Por ejemplo, mientras el programa propuso implantar nodos avanzados del SIAN sólo en las provincias subejecutoras, al término de la operación los nodos alcanzaron a las 23 provincias del país. Otros resultados o productos obtenidos se cuantifican en el cuadro 15.

En cuanto a los cambios ocurridos en la institucionalidad ambiental de Argentina antes y después del PRODIA, se concluyó que la operación permitió profundizar algunos avances importantes en cuanto a la disponibilidad de mayores y mejores soportes de información, capacitación e implementación de proyectos demostrativos que marcan un camino en materia de fortalecimiento de las instituciones a nivel provincial. Sin embargo, en lo que respecta al nivel federal aún persistían dificultades para el despliegue de un sistema nacional de gestión ambiental.

Esto obedecía más bien a cambios en la administración política del gobierno federal y no tanto a problemas de diseño, ejecución y seguimiento del

programa. Sin embargo, a pesar de que el PRODIA presentó debilidades en su implementación y los resultados sustantivos parecen ser menores, ha generado información sobre la cual se puede articular la implantación de un sistema de gestión ambiental nacional, usando los resultados de los componentes de información ambiental, educación ambiental y algunos proyectos demostrativos, entre otros.

El balance de la situación antes y después de la ejecución del PRODIA se detalla en el cuadro 16.

## DESAFÍOS Y TEMAS RELEVANTES

El escenario en que se desarrolló el PRODIA estuvo caracterizado fundamentalmente por cambios estructurales que afectaron la consolidación de los avances en la institucionalidad ambiental nacional de Argentina, por lo que el análisis de la situación antes y después de la operación no refleja diferencias significativas. Dada esta compleja realidad, los siguientes son algunos de los temas principales que deberían ser abordados para avanzar en la implantación de un proceso que tenga un impacto mayor en el fortalecimiento efectivo de la institucionalidad ambiental del país:

- Se requiere discutir y validar el marco legal existente, complementándolo con las leyes de presupuestos ambientales mínimos, para darle una estructura al Sistema Nacional Ambiental.

**Cuadro 15. Cuantificación de resultados obtenidos en el Programa de Fortalecimiento Ambiental**

| Resultado / Producto  | Cantidad (Nº)                                      |
|-----------------------|----------------------------------------------------|
| Publicaciones         | 15                                                 |
| Estudios              | 222                                                |
| Consultorías          | > 300                                              |
| Personas capacitadas  | > 1.000                                            |
| Talleres              | 52                                                 |
| Leyes / Reglamentos   | 8 proyectos de ley y 3 normativas provinciales     |
| Proyectos financiados | 5 proyectos financiados a nivel de prefectibilidad |
| Otros                 | CDs y videos                                       |

Fuente: Matus, 2002.

**Cuadro 16. Balance resumido de la situación**

| <b>Situación previa</b>                                                                                                                                                                    | <b>Situación posterior</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Necesidad de definir una propuesta de política ambiental de alcance nacional con la participación de las provincias, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y de las ONG. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración, discusión y aprobación (Resolución No. 311 de la SRNyDS) del documento “Bases de la política ambiental para la República Argentina”.</li> <li>• Creación del Registro de Organizaciones No Gubernamentales (RENOA).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Necesidad de una revisión analítica de la legislación y jurisprudencia internacional en la materia.                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de un Digesto Nacional Ambiental con resumen de cada una de las leyes nacionales y provinciales actualizado hasta diciembre de 1998.</li> <li>• Elaboración de ocho propuestas de leyes de presupuestos mínimos ambientales y discusión de las propuestas con el COFEMA y ONG a través de talleres y seminarios realizados entre 1997 y 1998.</li> <li>• Realización de un seminario nacional de política y legislación ambiental para discusión de las propuestas de políticas y legislación ambiental, principalmente en el marco del Mercosur.</li> </ul> |
| Necesidad de reestructuración de las cuatro provincias subejecutoras y asistencia técnica a las demás provincias.                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a los organismos ambientales de las provincias subejecutoras en la definición de la estructura y capacidad operacional necesaria para el cumplimiento de sus misiones y funciones y apoyo a las demás provincias en el establecimiento de la estructura necesaria para operar los nodos del Sistema de Información Ambiental Nacional.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                  |
| Necesidad de asesoría a 10 municipios elegidos con el apoyo del COFEMA.                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a 12 municipios identificados por el COFEMA por medio de un diagnóstico institucional y elaboración de una propuesta de acciones para el mejoramiento de la capacidad institucional de la gestión ambiental municipal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Necesidad de capacitación de personas.                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se capacitó a más de 1.000 funcionarios profesionales y técnicos de la SRNyDS, de las provincias y municipios de todo el país.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Necesidad de financiamiento y dotación de personal básico, equipos y materiales de trabajo de 4 centros regionales de educación ambiental.                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación, compra de equipos, dotación de recursos humanos, capacitación básica y asistencia técnica y puesta en marcha de 6 Centros Regionales de Educación Ambiental y 2 provinciales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Necesidad de un sistema de información ambiental de alcance nacional</p>                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño, implantación y puesta en marcha del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN), conectando la SRNyDS y las 23 provincias vía Internet.</li> <li>• Se aportaron más de 250 PCs a este sistema operativo y organizacional de la SRNyDS y organismos provinciales.</li> <li>• Se asocian al SIAN la Administración de Parques Nacionales (APN) y el Instituto Nacional de Agua y Ambiente (INA).</li> <li>• Se capacitó a más de 200 usuarios del SIAN.</li> <li>• Se informatizó la SRNyDS y se instaló una red interna de comunicación.</li> <li>• Se creó la Unidad de Coordinación y Administración del SIAN (UCASD). (Resolución 459/98).</li> <li>• Sistema avanzado en las cuatro (4) provincias subejecutoras. La mitad de las provincias restantes se incorporarían al nivel intermediario y la otra mitad a un nivel inicial básico.</li> </ul> |
| <p>Definición de la estructura y funcionamiento del sistema, tanto a nivel nacional como a nivel de las provincias subejecutoras.</p>                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño, discusión y puesta en marcha de un sistema de control ambiental en las provincias subejecutoras.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Necesidad de un seguimiento, y evaluación de un sistema de control de la contaminación industrial, dotado de instrumentos legales y técnicos y propuestas de apoyo financiero, que permitieran internalizar las “externalidades” generadas por la actividad industrial.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de pautas metodológicas a nivel nacional en los siguientes temas específicos.</li> <li>• Desarrollo e implantación de técnicas de control y gestión de la contaminación industrial en el Partido de Pilar y en el Municipio de San Miguel (provincia de Buenos Aires).</li> <li>• Proyecto completo de descontaminación del Colector Pescara (provincia de Mendoza).</li> <li>• Utilización de la metodología desarrollada en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, en el control de las emisiones en la atmósfera generada por 33 industrias ubicadas en municipios de la provincia de Santa Fe.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: Basado en BID, 2000.

- Además, es necesario validar y explicitar el modelo argentino de gestión ambiental y establecer las prioridades nacionales en forma estratégica. Para ello, es importante completar las funciones básicas de un sistema de gestión ambiental (regulación, vigilancia, control, sanción, evaluación, promoción y estudio), usando los diseños disponibles en las consultorías ya realizadas que proporcionan las bases suficientes.
- Se requiere establecer mecanismos de coordinación técnica entre todas las instancias y en particular entre la SRNyDS, el Gabinete Presidencial y el COFEMA. También se necesita iniciar el fortalecimiento del nexo entre provincia y municipio para así expandir las experiencias positivas. Una forma de replicar las buenas prácticas de gestión en las provincias es mediante la internalización de las experiencias logradas en los procesos participativos de gestión ambiental.
- Se requiere profundizar las capacidades para realizar diagnósticos ambientales e institucionales para apoyar la toma de decisiones, aún cuando la inestabilidad, debido a decisiones políticas, hace difícil prever las consecuencias que inducen los cambios estructurales e institucionales abruptos.

# Conclusiones y buenas prácticas para futuras operaciones

## ENFOQUES Y ALCANCES DEL CAPÍTULO

Los resultados obtenidos en la revisión de los estudios de caso han permitido identificar un conjunto de lecciones y propuestas generales con relación a los aspectos claves del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las operaciones de fortalecimiento institucional ambiental impulsadas por el Banco. En el presente capítulo se presenta la sistematización de los análisis efectuados, la que da cuenta de los principales hallazgos. Los resultados se presentan agregados para los cuatro países, estableciéndose indicaciones específicas sólo cuando es necesario

El conjunto de lecciones apunta a identificar los temas más relevantes que debieran tomarse en cuenta en el desarrollo de programas similares. Debe reconocerse, sin embargo, que el fortalecimiento institucional está vinculado con factores políticos más amplios y, aunque el Banco tiene poco control sobre ellos y no puede intervenir sobre decisiones soberanas de los países, debe estar atento a los cambios para lograr que las operaciones tengan el impacto realmente esperado.

Las conclusiones y propuestas se obtuvieron tanto de los análisis específicos desarrollados para cada país como de los aportes realizados por los actores nacionales y por los participantes en los talleres de validación del estudio.

## EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES

### Resultados generales

Las contribuciones de los programas al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de los países han sido significativas, a pesar de las limitaciones impuestas tanto por factores externos (como la voluntad política del ejecutivo, los cambios institucionales en materia ambiental y el liderazgo personal e institucional de cada situación) como a factores intrínsecos vinculados a las

operaciones (falta de experiencia de las contrapartes y de las consultoras, o propuestas no siempre bien adecuadas a las necesidades y realidades de los países).

Es importante destacar que las operaciones se ejecutaron cuando todavía no había experiencias institucionales ambientales que respondieran a modelos político-sociales similares a los países beneficiarios. Esto hizo que la puesta en marcha siguiese la lógica de “prueba-error”, lo cual, en algunos casos, disminuyó el impacto de los productos. Es claro que, al inicio de las operaciones, había gran incertidumbre respecto al tema ambiental y hoy existen instituciones estructuradas, aunque no totalmente legitimadas.

Si bien es cierto que existen avances importantes en las capacidades necesarias para aplicar la legislación formalizada pero todavía no totalmente internalizada en la sociedad, las políticas ambientales están siendo formuladas y se ha iniciado su implementación. Aunque se ha avanzado en los aspectos operativos, aún se requiere fortalecer las capacidades sustantivas con base gerencial y de liderazgo para articular este tipo de procesos de fortalecimiento institucional (ver cuadro 17). Tanto el Banco como los países deberían coincidir en la generación de programas de más largo plazo que permitan desplegar las capacidades institucionales requeridas para apoyar la gestión ambiental.

## Conceptualización y alcances del fortalecimiento institucional

El fortalecimiento de las instituciones debería ser favorecido de manera explícita por un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas destinado a poner en marcha acciones para disponer de las capacidades mínimas para aplicar políticas de protección ambiental para el adecuado uso de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para ello se requiere un tratamiento interdisciplinario y transectorial y acciones en distintos ámbitos territoriales

**Cuadro 17. Resultados integrados de los estudios de caso**

|                         | Argentina                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Perú                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | El Salvador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Colombia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Situación previa</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalidad ambiental de reciente creación (SRNyDS), pero con una trayectoria de anteriores procesos de readecuación</li> <li>• Relativo mejor desarrollo institucional a nivel de algunas provincias</li> <li>• Oportunidades para el desarrollo de la gestión ambiental nacional, provincial y municipal a partir de los avances obtenidos por el COFEMA</li> <li>• Carencia de política y sistema de gestión ambiental nacional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión ambiental sectorial y dispersa e inexistencia de una política ambiental nacional</li> <li>• Limitada coordinación entre las diversas instituciones sectoriales y ligero avance en el proceso de descentralización</li> <li>• Disponibilidad de algunos instrumentos de gestión de comando y control (EIA en sectores)</li> <li>• Disponibilidad de información ambiental centralizada</li> <li>• Limitada participación ciudadana</li> <li>• Baja prioridad del tema ambiental</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia de un Sistema de Información Ambiental</li> <li>• Inicio de esfuerzos para trabajar en la creación de un Sistema de Evaluación Ambiental</li> <li>• Ley del Medio Ambiente recientemente aprobada y conformación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN)</li> <li>• Programas de capacitación en temas ambientales puntuales y dispersos</li> <li>• La LMA contaba con un Reglamento General y 5 Reglamentos Especiales</li> </ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión ruralista y conservacionista de los problemas ambientales</li> <li>• Bajo nivel de descentralización en la gestión ambiental, ausencia de un sistema nacional ambiental y escaso nivel de integración interinstitucional</li> <li>• Inexistencia de instrumentos tales como SIA, fondos ambientales, capacitación, etc.</li> <li>• Inexistencia de una política ambiental coherente y sistemática</li> <li>• Cuerpo normativo ambiental disperso y no sistematizado</li> <li>• Carencia o niveles muy precarios en la dotación institucional de equipamiento, monitoreo y software</li> </ul> |
| <b>Fortalecimiento</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al fortalecimiento de un sistema nacional ambiental (políticas, legislación, fortalecimiento institucional, educación ambiental, sistema de información ambiental)</li> <li>• Desarrollo de programas demostrativos (sistema de control ambiental, manejo integrado de cuencas, control de la contaminación industrial)</li> <li>• Preparación de proyectos ambientales</li> </ul>                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la Reglamentación de la Ley de Creación del Organismo Ejecutor y de la Ley Forestal</li> <li>• Actualización del Diagnóstico de la Situación Institucional y Legal en relación al Ambiente y los Recursos Naturales</li> <li>• Elaboración de la Propuesta del Sistema Nacional Ambiental o Preparación del Plan Maestro del SNA</li> <li>• Diseño del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) e Instalación y Puesta en Marcha de un Módulo Regional del SINIA</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ATN/SF-4336-ES</li> <li>• Creación de un Sistema de Información Ambiental (SIA)</li> <li>• Creación de un Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)</li> <li>• Diseño de políticas ambientales (aguas servidas, desechos sólidos, ordenamiento territorial)</li> <li>• ATN/SF-5025-ES</li> <li>• Fortalecimiento institucional</li> <li>• Puesta en marcha del SIA y del SEIA</li> <li>• Capacitación del personal del MARN</li> <li>• Apoyo al desarrollo de leyes, reglamentos y normas en materia ambiental</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de recursos naturales (microcuencas, recuperación de ecosistemas y manejo de áreas protegidas)</li> <li>• Fortalecimiento institucional (entidades ejecutoras del Programa, capacitación, formación de extensionistas rurales y educación ambiental)</li> <li>• Inversiones ambientales para el financiamiento de proyectos e iniciativas ambientales de origen nacional</li> </ul>                                                                                                                                                                                                           |

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Situación posterior</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nodos avanzados del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) en las 23 provincias del país</li> <li>Provincias fortalecidas (Buenos Aires, Córdoba, Misiones y Mendoza)</li> <li>Disponibilidad de las bases de una política ambiental nacional</li> <li>Propuestas de leyes de presupuesto mínimos ambientales</li> <li>Despliegue de proyectos específicos en provincias ejecutoras</li> <li>Reestructuración de la institucionalidad ambiental nacional (cambios políticos y estructurales) con impacto negativo en el organismo ejecutor (SRNyDS)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Refuerzo de la visión organizativa interna y puesta en marcha del CONAM</li> <li>Visión sistémica de la gestión ambiental en Perú, por medio del diseño del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), aprobado en 1997 por decreto del Consejo Directivo del CONAM</li> <li>Propuesta y posterior aprobación de procedimientos y normas para un conjunto de instrumentos de gestión (SINIA, ECAs, LMPs, FONAM y SEIA)</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bases para la creación y operación del SIA</li> <li>MARN y 7 UA equipadas y dotadas con personal y recursos</li> <li>Se requiere aún mayor coordinación interinstitucional y capacidad para desarrollar indicadores de impacto</li> <li>Avances en instrumentos nuevos, tales como EAE, auditorías ambientales, laboratorios, entre otros</li> <li>MARN fortalecido considerablemente, pero no sólo atribuible a las cooperaciones</li> <li>Propuestas sobre políticas, leyes y reglamentos que no son interiorizadas por la institucionalidad ambiental del país</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Visión integral de los problemas ambientales en torno al desarrollo sustentable, con esfuerzos conjuntos e integrados</li> <li>Descentralización en la gestión ambiental fortalecida y con mayor presencia institucional del Estado en zonas apartadas del país</li> <li>Existencia del actual Ministerio del Medio Ambiente y de un Sistema Nacional Ambiental</li> <li>Instrumentos nuevos en marcha (SIAC, FONAM)</li> <li>Política ambiental expresada en el “Proyecto Colectivo Ambiental”</li> <li>Cuerpo normativo ambiental coherente, integral y sistemático</li> <li>Dotación de equipos, de otros activos y de infraestructura que fortalecieron la capacidad de gestión de las entidades</li> <li>Programas de capacitación y entrenamiento en expansión</li> </ul> |
| <b>Conclusiones</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>El PRODIA permitió profundizar avances en cuanto a la disponibilidad de soportes de información, capacitación e implementación de proyectos demostrativos a nivel provincial</li> <li>A nivel federal aún persisten dificultades para el despliegue de un sistema nacional de gestión ambiental</li> <li>Impacto negativo de los cambios en la administración política del gobierno federal sobre la consolidación de la estructura y despliegue de la nueva institucionalidad</li> </ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se contribuyó a una visión sistémica de la gestión ambiental</li> <li>Se ha incorporado en la agenda nacional ambiental y se han dado las bases para articular la descentralización</li> <li>El CONAM ha fortalecido sus capacidades en el proceso</li> <li>Se aprobaron normas y disposiciones para la gestión ambiental</li> <li>La percepción de los actores fue altamente positiva en cuanto al grado de vinculación de la operación con la institucionalidad ambiental del país</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La institucionalidad ambiental presenta avances significativos, aunque con dificultades</li> <li>Las cooperaciones técnicas tuvieron resultados dispares, generando readecuación de componentes (EAE, auditorías, etc.)</li> <li>Las dificultades principales de las cooperaciones técnicas se centraron en la relación de las propuestas de las consultorías contratadas respecto de las necesidades institucionales del MARN</li> </ul>                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>El Programa permitió articular en su formulación iniciativas que ya estaban avanzando</li> <li>La nueva institucionalidad se fortaleció en su rol de coordinación y liderazgo de la política ambiental</li> <li>La capacidad institucional generada por el Programa permite que algunas de las iniciativas continúen sin depender de una nueva operación de crédito</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

y sectoriales, según las características propias de cada uno de los temas y áreas involucradas. La idea no es construir primero capacidades para que luego “se hagan cosas”. Por el contrario, se trata de definir claramente cuáles son las necesidades y prioridades ambientales para luego establecer la política ambiental y las estrategias que definan los recursos necesarios (acciones, instrumentos, instituciones) para responder a las demandas.

La institucionalidad ambiental requiere de una modernización sustantiva del aparato estatal y de la gestión pública y privada en general. Esto debería expresarse en una suficiente descentralización, una reducida burocracia de los procedimientos administrativos y una distribución funcional de responsabilidades. Además, para una adecuada gestión debería procurarse el apoyo de sectores clave del gobierno y de la economía nacional para crear iniciativas que den nuevas y mejores oportunidades. La gestión ya no es sólo un problema del sector público, sino también del sector privado y de la comunidad en general.

Al inicio de la década presente, las instituciones no contaban con el personal y los recursos técnicos necesarios para apuntalar el trabajo de fortalecimiento. Por ello, ha resultado adecuado el primer paso dado para formalizar e instalar instituciones con competencias ambientales aunque todavía se requiera avanzar en un proceso sustantivo de maduración de las capacidades. En definitiva, lo que se necesita es un liderazgo suficiente para utilizar sinergias institucionales en favor de mejores decisiones y apoyar el fortalecimiento de las todavía recientes instancias ambientales para luego poder implantar un sistema integrado de gestión.

Las principales reflexiones generales derivadas del análisis de los estudios de caso son las siguientes:

- En general, las operaciones analizadas reflejan un lógico énfasis en los aspectos operativos que perseguían la creación y/o instalación formal de las instancias encargadas de liderar la gestión ambiental en los países (SEMA/MARN en El Salvador, Ministerio del Medio Ambiente en Colombia, CONAM en Perú, y SRNyDS en Argentina). Esto respondió a los requerimientos y prioridades de contar con

una institucionalidad nacional que permitiese aplicar políticas ambientales, demanda ampliamente compartida por la mayoría de los países de la región en la década de los 90. Sin embargo, en la actualidad queda claro que el fortalecimiento y la creación de capacidades tienen una mayor relevancia cuando se dispone de una visión estratégica orientada a la consolidación de los sistemas nacionales de gestión ambiental y a la generación de un proceso en el país que integre capacidades público-privadas. Existe, por tanto, la necesidad de focalizarse en temas clave, tales como la descentralización de las decisiones, el fortalecimiento del rol de los diferentes actores de la gestión ambiental (sector privado, instituciones públicas, municipios, ONG, etc.), y la integración de esfuerzos interinstitucionales para la toma de decisiones. Los casos de Perú y El Salvador muestran ejemplos en ese sentido, al convenir acuerdos entre ejecutores, el Banco y las entidades nacionales sobre los alcances del trabajo en una perspectiva de integración de capacidades.

- En general, y particularmente en los casos de Colombia y Perú, se destaca que los programas de fortalecimiento institucional tienen un mayor alcance estratégico cuando se vinculan a procesos ya iniciados o disponen de un aprendizaje previo importante. En el caso colombiano, el Programa Ambiental fue concebido desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para apoyar una institucionalidad que no existía en el momento de la formulación, pero que se esperaba conformar en el futuro cercano. Como numerosas responsabilidades que habría de asumir la nueva institucionalidad eran cumplidas puntualmente por entidades ya existentes, el programa debía fundamentarse en las iniciativas ya en marcha. Debido a esto se generó un gran contraste en el componente de fortalecimiento de entidades ejecutoras, el que no contaba con una formulación previa y que estaba dirigido directamente al futuro Ministerio del Medio Ambiente como eje de la institucionalidad. Dado el diverso nivel de maduración de las propuestas iniciales en el momento de plantearse el programa, los componentes que venían de iniciativas previas tuvieron resultados de alcance estratégico, tal como la consoli-

dación de los fundamentos para la educación ambiental en distintos niveles. En contraste, el componente ejecutado por el Ministerio del Medio Ambiente concentró sus resultados en apoyar el cumplimiento inicial de sus funciones, sin que las acciones tuvieran un vínculo explícito con algún plan estratégico a mediano o largo plazo.

En el caso peruano el programa tuvo mayor impacto con el acuerdo estratégico realizado entre CONAM, las principales instituciones públicas, el sector privado y los asesores. Esto consolidó una agenda de trabajo consensuada y una “ruta amplia de navegación” en los aspectos conceptuales y operativos. Se permitió no sólo concretar de manera eficiente las actividades previstas, sino también priorizar la agenda ambiental del país.

Los casos de estudio muestran la necesidad de que el fortalecimiento institucional se vincule al desarrollo de capacidades para el cumplimiento de funciones de regulación, vigilancia, control, sanción, evaluación, promoción y análisis ambiental. Para aplicar procesos efectivos de gestión ambiental y cumplir con objetivos y funciones que realmente aborden los impactos significativos, debe asegurarse no sólo el diseño de los instrumentos sino, muy especialmente, la creación y maduración de capacidades en las instituciones para que estos sean aplicados.

- En la mayor parte de los casos analizados, la fase de diseño de las operaciones coincidió con procesos de instalación y transición de la institucionalidad ambiental que se estaban dando en los países. Esto generó dificultades para la definición y consenso de acciones y metas específicas al no tener claridad de cuáles serían las instituciones ni los procesos que serían fortalecidos. Este diseño de las operaciones tendió a estandarizar componentes y productos, los que suelen tener pocas variaciones en sus alcances y resultados, y traspasó decisiones a la fase de ejecución, produciendo retrasos, revisiones y actualizaciones de los términos de referencia y nuevas negociaciones con el Banco. No obstante las dificultades, esta situación también puede ser considerada como una oportunidad si se

hubiesen establecido, conjuntamente con los países, estrategias de trabajo que orientaran la definición de procesos iterativos de gestión y desarrollo de capacidades, en conjunto con la definición de la organización e institucionalidad adecuada para su mejor desempeño.

- Existe la necesidad de enfatizar una visión estratégica de las operaciones priorizando algunos principios matrices de políticas y líneas de acción integradas, por sobre componentes puntuales aislados sin un marco general que los oriente. En ese sentido, las operaciones de fortalecimiento institucional ambiental realmente efectivas en la práctica demandan más bien la creación y/o consolidación de sistemas nacionales de gestión ambiental, más que el apoyo a instituciones ambientales individuales. En los casos de Colombia y El Salvador, el Programa Ambiental incluía componentes cuya ejecución e implementación radicaba en instituciones distintas al Ministerio del Medio Ambiente, lo que si bien generó dificultades debido a problemas de interpretación en los aspectos de administración de los recursos aportados por la operación ayudó a fortalecer las capacidades existentes. Esto refleja la importancia del enfoque sistémico de los procesos de fortalecimiento, ya que son fundamentales los esquemas de coordinación para abordar en forma intersectorial la gestión ambiental y disponer de programas nacionales en que confluyan las capacidades público-privadas, en un sentido amplio, para abordar de manera más eficiente los desafíos de la temática ambiental.
- La conceptualización del fortalecimiento institucional requiere de adecuados y oportunos análisis institucionales previos, los que deben ser acordados en conjunto entre las autoridades de los países y los equipos de diseño de las operaciones. Esto permitiría aportar elementos estratégicos a la definición de prioridades y enfoques de trabajo y un mejor conocimiento de las limitaciones existentes para decidir lo que efectivamente puede llevarse adelante de acuerdo a las condiciones iniciales. Así es posible definir de manera certera tanto los esfuerzos necesarios para alcanzar un nivel básico de capacidades requeridas para la ejecución de los programas como la

creación de condiciones que permitan una ejecución eficiente y el aseguramiento en el traspaso de conocimientos.

- Las operaciones de fortalecimiento requieren la actualización de sus alcances, pasando desde la fase de creación de instituciones (ministerios, consejos o secretarías del medio ambiente) a la consolidación de una institucionalidad ambiental más efectiva en los países. Esto demanda un enfoque amplio para fortalecer las capacidades de las personas (por medio de nuevas destrezas como trabajo en equipo, gestión y gerenciamiento, negociación y articulación, planificación estratégica, etc.), de las instituciones (por medio del desarrollo organizacional, definición de roles y funciones, mejoramiento de comunicación interna y externa, control de gestión, desarrollo de instrumentos, manejo de información, etc.), y de la sociedad en general (por medio de la legitimación de los procesos e instituciones, definición de prioridades políticas, cultura y educación ambiental, y sostenibilidad de las instituciones en el medio y largo plazo).
- El fortalecimiento institucional no debería ser concebido sólo como un mecanismo de financiamiento de acciones básicas, ya que tiene un objeto social y es, por lo tanto, un proceso complejo orientado a crear capacidades para cumplir funciones y objetivos. Se requiere entonces, pensar en fases de desarrollo de capacidades institucionales reflejadas en los tres niveles dependientes entre sí: las personas, las instituciones y la sociedad. Los proyectos de fortalecimiento se han acotado en el nivel de las personas, a veces en las instituciones y bastante menos en la sociedad. Se trata entonces de extender las habilidades individuales, creando oportunidades e incentivos que permitan utilizarlas en un proceso continuo de aprendizaje a nivel de instituciones y la sociedad. Lo institucional se construye sobre las capacidades realmente existentes y no necesariamente sobre modelos preestablecidos; la sociedad es la que valida, consolida y apoya el despliegue institucional, dándole sentido real a los esfuerzos que se emprendan.

## LECCIONES GENERALES PARA FUTURAS OPERACIONES

### Lecciones con relación al diseño de operaciones

#### *Distinción entre “creación” y “desarrollo” de la institucionalidad*

- *Definición y alcances del fortalecimiento institucional.* En el contexto de los estudios de caso analizados, uno de los problemas detectados corresponde a la poca asimilación práctica del concepto de fortalecimiento institucional. En general, los programas se diseñaron cuando aún no se habían aprobado las leyes que serían el marco para las nuevas institucionalidades ambientales, o bien estas no estaban claramente explicitadas o no se comprendían sus alcances y demandas. Por lo tanto, no era posible identificar con precisión cuáles eran las capacidades institucionales que se necesitaban y los conceptos clave que debían desplegarse.

Los procesos de fortalecimiento se entendieron de manera más instrumental que estratégica. Se asociaron a obtención de equipos, preparación de recursos humanos, sistematización de información necesaria para la toma de decisiones, creación administrativa de instrumentos y mecanismos de gestión, etc. En este sentido, es importante dimensionar que la definición de fortalecimiento institucional se construya en función de una sólida comprensión de las demandas de un sistema nacional de gestión ambiental, atendiendo a las funciones de integración amplia de los sectores involucrados en la toma de decisiones. Es clave el desarrollo de capacidades en sectores prioritarios de la gestión ambiental y no sólo en las instituciones ejecutoras, lo que demanda esfuerzos de fortalecimiento orientados a otras instancias del sector público, del sector privado, de las ONG y de la ciudadanía en general.

- *Procesos participativos en el diseño de los programas.* El caso de Perú permite concluir que un proceso participativo, incluyendo la presencia de especialistas del BID, autorida-

des nacionales, expertos de diversas instituciones peruanas y especialistas internacionales permitió incorporar aportes que le dieron mayor sustento y mejor enfoque al proceso en su fase inicial. Tras varias modificaciones efectuadas al diseño, a lo largo de tres años de negociaciones, el programa se ajustó de una forma muy consistente a las necesidades nacionales, según lo indican los diversos actores consultados y los mismos resultados alcanzados. Se establecieron dos elementos de partida (diagnóstico de la situación legal e institucional ambiental y reglamento de CONAM) y se elaboraron las bases de un sistema de gestión ambiental, cuya expresión final fueron las propuestas del Marco Estructural de Gestión Ambiental y sus instrumentos de apoyo. Los mecanismos importantes que ayudaron a ejecutar con éxito el programa fueron el acuerdo inicial entre los actores respecto al alcance del trabajo, por medio de un taller de dos días de duración, y la permanente vinculación entre los asesores y las autoridades ambientales.

*De “proyecto” a “proceso” de fortalecimiento en el marco de estrategias de gestión ambiental*

- La necesidad de reforzar el enfoque de las operaciones como “procesos” más que “proyectos” implica que el fortalecimiento institucional no debería ser concebido como un mecanismo de financiamiento de acciones puntuales, ni como un proyecto que tiene fines acotados según las prácticas tradicionales del Banco. Por el contrario, se trata de apoyar procesos permanentes que van evolucionando y retroalimentándose a lo largo del tiempo sobre la base de sus propias experiencias. El proceso debería asimilarse a la fase del desarrollo institucional existente en el país y los programas específicos tendrían que vincularse explícitamente a la situación que se desea mejorar para apoyar el éxito de la institucionalidad ambiental. Por lo tanto, el punto de partida es el desarrollo de una visión estratégica, validada con los actores para generar un proceso a nivel de país.
- Los países aún se encuentran en plena fase de instalación, consolidación y validación de los sistemas de gestión ambiental y sobre

todo de aprendizaje para aplicar los diversos instrumentos y mecanismos ya diseñados. Por ello, es relevante asociar los procesos de fortalecimiento institucional con estrategias nacionales de gestión ambiental que le den sentido a la aplicación de los instrumentos y mecanismos individuales. En este marco, los programas adecuados al grado de desarrollo de la institucionalidad deberían actuar como articuladores de las prioridades ambientales de los países y de los diferentes esfuerzos institucionales público-privados. Esto probablemente permitiría realizar operaciones más pequeñas, operativas y concretas, pero insertas en procesos institucionales más amplios y validados ante los gobiernos y los países.

*Contrastes entre componentes de las operaciones*

- Los programas de fortalecimiento institucional analizados en los estudios de caso presentan asimetrías en cuanto al desarrollo de los diferentes subprogramas y/o componentes. En algunos casos, ciertos componentes contaban con un trabajo previo y con instituciones con capacidades básicas, lo que sin duda permitió una mejor implementación de las acciones previstas por la operación. Por el contrario, en otros componentes, aún dentro de las mismas operaciones, las condiciones son notoriamente más desfavorables al no disponer de capacidades suficientes para su ejecución, lo que tuvo consecuencias en el logro de los resultados y desfases en el cumplimiento de las metas globales. En algunos casos, se esperaba que los consultores que ejecutaban las tareas aportaran con su experiencia, lo que no siempre ocurrió en la práctica.
- Algunas operaciones han incluido objetivos superiores como, por ejemplo, “definir estrategias y proponer el marco legal e institucional que regule y soporte las actividades del SIA e EIA y su seguimiento”, sin valorar suficientemente que el contexto institucional y político existente quizás no era el más adecuado. El caso de El Salvador permite reconocer la validez de los esfuerzos complementarios que debieron desarrollarse para articular capacidades que permitieran cumplir con los objetivos de los componentes diseñados.

### *Instituciones socialmente legitimadas y creación de condiciones de largo plazo*

- En general, los estudios de caso arrojan como resultado que el éxito de los procesos de fortalecimiento está vinculado, en gran medida, a la prioridad política y a la solvencia de las autoridades ambientales de turno. Esto sugiere que para futuras operaciones sería de utilidad la formulación, en la etapa de diseño, de conceptos explícitos de participación e involucramiento de esos actores, asegurando claramente cómo se involucrará a cada nivel de los gobiernos, propiciando avanzar hacia instituciones socialmente legitimadas, más que personas transitoriamente responsables.
- La generación de procesos de largo plazo puede minimizar las dificultades asociadas al desconocimiento y variabilidad de corto plazo que resultan de la rotación de autoridades políticas en los países, lo que ciertamente influye en la ejecución de las operaciones. Al respecto, se reconoce la necesidad de utilizar adecuados mecanismos de divulgación y difusión para la creación de condiciones que apoyen el proceso de fortalecimiento institucional. Ello se lograría al: identificar y abordar los factores externos que son críticos, consolidar la voluntad de hacer las cosas, abordar con mayor fuerza los instrumentos de diseño (por ejemplo, marco lógico) de manera participativa, enfatizar en respuestas que generen continuidad de los procesos (por ejemplo, a través de la elaboración de planes anuales ambientales que permitan ajustar las demandas institucionales con los propósitos del fortalecimiento), abordar los factores que inciden en el éxito de los programas (particularmente aquellos que difunden los objetivos, las bondades y los resultados conseguidos), y agregar componentes explícitos de divulgación y lobby destinados a crear las condiciones para abordar con éxito las operaciones.

### **Lecciones con relación a la ejecución de las operaciones**

#### *Puesta en marcha y desarrollo de las operaciones*

- *El desfase entre el diseño de las operaciones y su puesta en marcha es una situación recurrente en los estudios de caso.* Las dificultades derivadas de la falta de ajustes antes de poner en marcha las operaciones dificultaron la respuesta a los cambios producidos en los escenarios institucionales de los países. Dadas las alternancias en los gobiernos, a menudo deben reorientarse los componentes y productos esperados, lo que contribuye a una percepción negativa por parte de los actores involucrados en cuanto a la credibilidad en el diseño de las operaciones. Este desfase tiene causas y consecuencias diversas. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, se generaron dificultades vinculadas con el desfavorable escenario interno para la SEMA al momento de la puesta en marcha (años después del diseño), ya que carecía del personal y recursos técnicos suficientes para dar seguimiento puntual al trabajo de la consultora encargada de ejecutar la operación. Situaciones como esta necesariamente requieren de nuevos esfuerzos durante la puesta en marcha, orientados a actualizar el diagnóstico institucional y revisar los componentes y objetivos de las operaciones para actualizar el marco de trabajo.
- *La puesta en marcha de operaciones que no tienen los componentes totalmente explicitados genera dificultades para lograr un mayor alcance e impacto efectivo sobre la institucionalidad ambiental de los países.* En el caso de Colombia, el componente de fortalecimiento de entidades ejecutoras no contó con una formulación inicial, por cuanto en el momento de iniciarse la ejecución del programa no había sido creado el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de su ejecución. Por ese motivo, las distintas iniciativas que se articularon dentro de este componente no se incluyeron en un plan estratégico, sino que se establecieron como actividades puntuales y desvinculadas del resto de los temas.

- *Los estudios de caso reflejaron factores externos a las operaciones que constituyen obstáculos para su ejecución.* Estas variables no siempre son posibles de controlar por los equipos ejecutores, ya que están vinculadas a situaciones políticas, de orden público, a condiciones climáticas y de desastres y a problemas de accesibilidad a territorios determinados, entre otros. No obstante, una de las principales lecciones aprendidas corresponde al logro administrativo de los programas, los que fueron ejecutados a pesar de hechos importantes que alteraron su desarrollo (tales como terremotos, cambios de gobierno, dificultades políticas, etc.). Aún así y considerando las particularidades de los países de la región, es conveniente revisar la influencia de estos factores externos al momento de establecer presupuestos, condiciones, plazos, metas y alcances de las operaciones e incorporar mecanismos que articulen decisiones en función de la presencia de estos elementos.

#### *Instancias de administración en el esquema de unidades promotoras y de organización*

- La experiencia con relación a la administración de los programas señala que un aspecto importante es la modalidad o estructura de ejecución que se utilice en cada caso, según sea la realidad del país y las necesidades de la operación. Por ejemplo, en Perú, la organización interna de CONAM para coordinar el trabajo no incluyó una unidad ejecutora, sino que se designó un coordinador general de la institución y se trabajó con un equipo interno designado como contraparte de la empresa consultora. En el resto de los países (Argentina, Colombia y El Salvador), se usaron unidades de coordinación de proyecto. En ocasiones, esto generó dificultades debido a las funciones paralelas que tenían las instancias ejecutoras, las cuales habían sido evaluadas positivamente en cuanto a la administración que hicieron de las operaciones.

Aunque los programas cuenten con unidades ejecutoras, la institución beneficiaria debería tener un equipo interno de coordinación sustantiva a fin de que realice el seguimiento, responda a las demandas institucionales

del programa, asimile las experiencias de las contrapartes especializadas, y le de continuidad a las acciones que han de ejecutarse. Al mismo tiempo, para futuras cooperaciones sería recomendable contrastar con mayor intensidad las propuestas dadas por los equipos de consultoría con opiniones de expertos con experiencia en los países, de manera que sus productos estén respaldados por procesos cada vez más sólidos de validación y de realismo respecto a su aplicación.

La evaluación positiva de la administración de las operaciones es variable en los países. Mientras que en algunos casos se dificultó el traspaso del aprendizaje institucional desde las unidades de coordinación hacia las instituciones ambientales que se buscaba fortalecer dado el esquema de “instancia paralela”, en otros fue fundamental la instancia facilitadora que permitió avanzar en la implementación de los productos generados por los proyectos. Esto refleja que la definición del esquema de trabajo para la administración debe ser cuidadosamente abordado caso a caso, identificando las mejores alternativas en un enfoque de promoción y facilitación a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de fortalecimiento institucional. Es más importante asegurar que el esquema de administración sea viable en las condiciones institucionales existentes, más que imponer estructuras definidas previamente, como es el caso de las unidades de coordinación preestablecidas, las que parecen servir más a “proyectos clásicos” que a “procesos institucionales”.

- El seguimiento del cumplimiento de los contratos depende en gran medida de la explicación de los términos de referencia (TdR), por lo cual es importante analizar en detalle la redacción y enfoque de cada una de las cláusulas, a fin de que sus alcances y detalles sean comprendidos por las partes, no sólo en términos de productos sino de enfoques, alcances y contenidos. Muchos de los actores expresaron que era necesario contar con términos de referencia más acordes con la realidad del país en el momento de la licitación y puesta en marcha de actividades.

Desde el punto de vista administrativo, se demandó mayor agilidad de los procedimientos de desembolso de los donantes para que no transcurriese mucho tiempo entre la aprobación y ejecución pues los términos de referencia se hacen obsoletos rápidamente. En las operaciones se ha demostrado que los procesos de fortalecimiento institucional dependen del contexto político y de los recursos con los que se cuenta a la hora de comenzar con la asistencia técnica. Pero también es muy importante reconocer que si las operaciones no se inician, los objetos de sus componentes son abordados de diversas formas por los responsables de los temas, lo que a la larga tiende a invalidar a las propias iniciativas emprendidas entre el país y el Banco.

- A nivel organizacional sería necesario incidir en la cultura institucional porque existe mucha resistencia interna al cambio, especialmente en materia de trabajo en equipo y delegación de responsabilidades. Esta resistencia es uno de los principales obstáculos para la debida apropiación institucional de conceptos sistémicos que necesita la gestión ambiental por ser un tema transectorial. Los programas deberían incluir componentes de promoción del cambio en la naturaleza y actitud de las instituciones para que se dediquen al servicio de un desarrollo más sostenible. En general, las operaciones son vistas como proyectos paralelos no siempre vinculados con los objetivos de las instituciones ni con las prioridades particulares de los responsables de las diversas temáticas; a menudo son consideradas como una fuente importante de recursos que en las instituciones son siempre escasos.

Los presupuestos de las operaciones tienden a ser interpretados como recursos para la institución. En el caso de organizaciones recientes, los recursos pueden representar un alto porcentaje del presupuesto propio. Por lo tanto, existe la tendencia a demandar recursos para cumplir funciones no siempre vinculadas específicamente a los propósitos de la operación, dada la importancia del financiamiento en el presupuesto de las instituciones.

### *Necesidad de una mayor flexibilidad*

- Las condiciones de la ejecución de las operaciones deberían favorecer la autodeterminación responsable y la necesidad de una mayor flexibilidad por parte del ejecutor dentro de los márgenes contractuales, de manera que dispongan de cierto manejo para que se resuelvan problemas, y no para que se responda ciegamente a los términos de referencia. Para ello es básico disponer de dos instrumentos: (i) una estrategia de gestión para mantener la ruta por donde se definió que transitara el trabajo; y (ii) los mecanismos para lograr acuerdos entre los actores y así evitar el voluntarismo de turno. En este sentido, debería haber una internalización tanto interna como interinstitucional para que todos entiendan qué esfuerzos y por qué se están emprendiendo.
- Se debe tener en cuenta que en ocasiones ni siquiera dentro de las instituciones se tiene suficientemente claro el rumbo a tomar en los procesos, considerando el escaso apoyo político existente y el desconocimiento de los temas claves. Por ello, es recomendable la contratación de empresas en función de las necesidades puntuales de la asistencia técnica y el mejoramiento de las capacidades de las contrapartes técnicas para aplicar su seguimiento y control. Es mucho más probable que los productos finales sean más adecuados si existe una mayor delimitación y especificación de la necesidad técnica. Probablemente los resultados sean más focalizados si se contrata a una consultora por componente, lo que implica un mayor grado de especialización aún cuando demande más esfuerzos administrativos. Se considera muy improbable que una sola firma consultora se haga cargo de los temas tan diversos que contienen las operaciones, si es que no existe un proceso serio de verificación efectiva de capacidades o un acompañamiento riguroso para que estas estén realmente disponibles.
- Una alternativa a la contratación de grandes consorcios internacionales para ejecutar los programas de fortalecimiento es la aplicación de mecanismos de contratación y ejecución más flexibles que den mayores posibilidades

des de manejo a los encargados de la gestión ambiental y abran opciones para incorporar otras experiencias puntuales. Es recomendable incluir más socios estratégicos que aporten a la gestión, amplíen la visión y den mayor viabilidad a las propuestas. Asimismo, la unidad ejecutora de las operaciones debería estar integrada, en su mayoría, por funcionarios pertenecientes a la planta de personal de la entidad y reforzarse con especialistas sólo en los distintos temas específicos en que las capacidades no sean suficientes.

#### *Cobertura y alcances de la participación del BID*

- Una de las principales conclusiones referidas al seguimiento corresponde a la necesidad de complementar la participación del Banco en los aspectos administrativos con la revisión de los aspectos sustantivos de las operaciones, incluyendo los temas asociados a la calidad de los productos generados en cada una de las etapas, los impactos parciales de los componentes ejecutados, la superación de situaciones de conflicto y los ajustes necesarios, entre otros. Si bien se reconoce como fortaleza la definición de criterios y procedimientos administrativos para el cumplimiento de los requisitos formales de las operaciones, en general los estudios de caso señalan que en la fase de diseño de los proyectos no se enfatizó la definición explícita de indicadores de cumplimiento e impacto para los diferentes componentes de las operaciones. Esta situación generó dificultades para hacer un seguimiento de cómo los resultados obtenidos efectivamente influyen en el mejoramiento de la situación institucional y ambiental de los países. Esto se refleja en el alto grado de cumplimiento formal de los componentes y, sin embargo, en una percepción negativa de los actores entrevistados respecto a los impactos efectivos logrados por los programas en los países.
- El seguimiento debería establecer más mecanismos para la participación del Banco y no sólo en la evaluación post-consultoría. La verificación de la utilización, eficiencia y eficacia de los productos generados, a través de la coordinación del programa y la creación de comités de seguimiento interinstitucionales en las que participen los entes u organismos beneficiarios de la consultoría, permitiría una mayor apropiación de los productos generados por los beneficiarios.
- Un comité que se reúna periódicamente para revisar la marcha de un proyecto no constituye un sistema permanente de seguimiento y control por sí solo. Por eso, se sugiere que se diseñe y opere un sistema de seguimiento y control para toda la operación, que recopile información de los diferentes subprogramas y que sea capaz de reportar en cualquier momento su estado y los resultados alcanzados. Asimismo, debería proponer las medidas inmediatas que deben tomarse a fin de evitar atrasos y diferencias importantes bajo los tres indicadores clave de cualquier proyecto: tiempo, inversión de recursos y calidad de los resultados.
- Estas tareas han tenido baja importancia en las operaciones. Por ejemplo, en Colombia las herramientas aplicadas no constituyeron un mecanismo unificado de seguimiento, a pesar de que los reglamentos operativos señalaban que la unidad de coordinación debía contratar “una consultoría especializada para el Sistema de Seguimiento de la Ejecución”. Ese punto del reglamento se negoció con el Banco y se cambió la actividad por la capacitación de funcionarios en el manejo de un software especializado en el seguimiento de proyectos. Esta decisión privó al programa ambiental de la posibilidad de que todas las actividades de seguimiento que se llevaron a cabo fueran parte de una estrategia unificada y de la aplicación de un sistema como el inicialmente previsto.
- El seguimiento y control constituye un elemento crítico de las operaciones, ya que apunta a determinar la diferencia entre lo que se ha planeado y lo que realmente se logra en cualquier momento de su desarrollo. Comprende tres operaciones básicas: (i) medir o cuantificar; (ii) evaluar o dar valor respecto a un patrón; y (iii) controlar o tomar acción correctiva. Al respecto, se señalan algunos temas claves que deberían ser adecuadamente considerados:

- En la medida que se cuente con metodologías y estrategias de seguimiento y de evaluación, se mejoran las posibilidades de ajuste en las actividades y se amplían las oportunidades de perfeccionamiento de las acciones y de corrección de posibles errores.
- Se debe fortalecer la identificación de diversos indicadores, con base en la percepción de actores (ejemplo: encuestas anuales breves a actores relevantes sobre contenidos, alcances, fortalezas y debilidades de la operación, y líneas bases de percepción ciudadana al inicio y término de las operaciones), en los impactos de las operaciones en función de los objetivos (ejemplo: en un reglamento no sólo verificar su disponibilidad sino particularmente su aplicabilidad y grado de validación) y en el cumplimiento de resultados (metas propuestas, internalización de conocimientos, prácticas o hábitos de trabajo por parte de los actores involucrados en los programas, etc.).
- El sistema de seguimiento debería ser capaz de prever problemas aparentemente menores los que, de no atenderse oportunamente, pueden convertirse en grandes obstáculos para el cumplimiento de objetivos y metas. Además, debería anticipar efectos y soluciones, para lo cual requiere operar en tiempo real, casi paralela y simultáneamente con las unidades ejecutoras. Un sistema efectivo debería disponer de varios elementos clave:
  - Un centro responsable (unidad o grupo dentro de la organización)
  - Metas, estrategias, planes y objetivos de la operación como insumos
  - Informes de avance detallados de las unidades ejecutoras para comparar los logros planificados con los que se están alcanzando
  - Canales de comunicación y retroalimentación a las unidades ejecutoras
  - Acciones correctivas oportunas para cerrar la brecha entre los logros planificados y los ya alcanzados.

## **Lecciones respecto a la etapa posterior a la ejecución**

### *Creación de condiciones y capacidades básicas*

- Un aspecto central del fortalecimiento institucional ambiental radica en la necesidad de la creación de condiciones para la continuidad del proceso más allá de las propias operaciones. Una de las conclusiones que se derivan de los estudios de caso analizados es que frecuentemente los resultados que se obtienen pueden no ser efectivamente implementados por diversas razones, entre las que destacan: (i) los cambios políticos, económicos y sociales en los países; (ii) sólo se contempla el diseño del producto; y (iii) las instituciones no tienen las capacidades para implementarlos con posterioridad a la operación. Un ejemplo claro de esta situación es el caso de Argentina, donde si bien se dispone de una base de trabajo generada por el proyecto respectivo, las condiciones externas del país impidieron su ejecución y apropiación por parte de la institucionalidad ambiental. Sin embargo, también se presentan dificultades para la continuidad de los resultados debido a factores asociados a las operaciones, particularmente cuando son débiles los procesos de participación ciudadana y de sensibilización y articulación de los diferentes actores institucionales. Una visión estratégica orientada hacia los sistemas de gestión ambiental y no sólo al fortalecimiento de la institución objetivo, contribuye en gran manera a minimizar los riesgos de discontinuidad de los resultados por cuanto su acción se dirige a la totalidad de los actores involucrados. En Argentina se generaron instrumentos en el PRODIA, pero luego la gestión del gobierno y/o COFEMA no los consideró, separando totalmente la generación de instrumentos de la gestión del gobierno e instituciones. En la práctica no hubo desarrollo organizacional, ni definición de procedimientos, competencias y responsabilidades. Aunque el equipamiento muestra un avance espectacular, la Secretaría ha quedado rezagada por la necesidad de capacidades estratégicas.

- Es importante enfatizar el aporte formal de las operaciones a la consolidación del proceso ambiental en los países. Existe abundante información, estudios y consultorías disponibles y utilizables en el fortalecimiento de la gestión, tanto a nivel de procesos (propuestas de política y estrategia ambiental y de implantación institucional), de instrumentos (por ejemplo, instrumentos económicos, de diseño e implantación de SEA, SIA, normas, etc.), y de proyectos (programa de residuos sólidos, manejo de cuencas, etc.). El uso y mayor divulgación de estas propuestas permitirían el aprendizaje de las temáticas y un afinamiento de las orientaciones para cubrir necesidades y vacíos institucionales. Estas acciones contribuirían a aliviar tensiones causadas por:
  - Desconocimiento general del proceso institucional en que se estaba participando, debido a los escasos esfuerzos de divulgación.
  - Mínima capacidad existente para la formulación y ejecución de proyectos en la mayoría de las instituciones.
  - Falta de capacidades para enfrentar las demandas de la ejecución de los programas.
  - Propuestas no siempre han sido suficientemente discutidas e internalizadas para lograr su apropiación y aplicación efectiva.
- Es importante lograr que las nuevas autoridades apoyen lo anteriormente ejecutado, dado que no siempre se ha podido hacer una transferencia paulatina de los resultados. Si bien esto se prevé cuando se diseña una operación, no se detectaron mecanismos explícitos que permitan que se expresen los temas estratégicos. Muchas veces ocurre que los temas relevantes quedan en manos de personas puntuales, lo que se traduce que no haya un hilo conductor entre las operaciones y el trabajo efectivo de las instituciones.
- Las capacidades existentes, especialmente en el ámbito de los recursos humanos, requieren de un fortalecimiento particularmente sostenido a lo largo del tiempo para enfrentar con mayor eficiencia los temas emergentes o los aspectos en que el conocimiento adquirido aún no es suficiente para satisfacer las demandas derivadas de la maduración del proceso de gestión ambiental. La diversidad de aspectos que deben insertarse en la gestión ambiental hace necesario acceder a recursos humanos altamente calificados que permitan asesorar los programas emprendidos por las diversas instituciones vinculadas al medio ambiente.
- En general, ahora los países cuentan con un importante capital humano para establecer procesos de gestión eficientes y, además, se tiene la impresión general que se dispone de capacidades técnicas en diversos temas. Sin embargo, las lecciones aprendidas en el presente programa y las opiniones recogidas de diversos actores reflejan aún la importancia de disponer de recursos extrapresupuestarios que permitan fortalecer estas capacidades de manera más sustantiva. Esto es relevante porque los países no ponen recursos para estos fines, los que muchas veces son definidos como no prioritarios, sobre todo en épocas de crisis económica. Se requiere reforzar las capacidades para enfrentar los diversos desafíos ambientales, prolongar en el tiempo las acciones que se hayan emprendido y disponer de programas que superen las coyunturas políticas.
- Las lecciones aprendidas indican la necesidad de realizar acciones sostenidas en el tiempo para lograr metas reales. Dado que los temas analizados continúan siendo relevantes y aún no han sido resueltos, el éxito de los programas demanda la extensión lógica de componentes ya desarrollados en aquellas áreas que lo requieren con urgencia. A modo de ejemplo, los SEIA ya están en funcionamiento pero su operación ha generado una fuerte presión desde la comunidad y las autoridades por alcanzar mayores niveles de participación efectiva en la toma de decisiones.

#### *Aprovechamiento e intercambio de experiencias y conocimientos*

- La experiencia ganada en las distintas actividades ejecutadas en las operaciones permite transferir y aplicar conocimientos de relevan-

cia. En este sentido, se considera que la investigación de los resultados y la documentación permanente de las operaciones deberían ser parte del diseño y estar incorporadas en los diferentes componentes para poner a disposición del público los resultados obtenidos y la experiencia ganada. Aún no existe un amplio conocimiento respecto de las implicancias de los procesos de fortalecimiento institucional que se llevaron a cabo en los países, por lo que se requiere una promoción de sus contenidos y alcances a nivel público y privado. Es particularmente importante incorporar y desarrollar las capacidades respecto al tema ambiental en el sector privado, especialmente en la pequeña y mediana empresa.

- En este mismo enfoque, los resultados obtenidos apuntan hacia la necesidad de promover y articular la coordinación de las operaciones de fortalecimiento institucional con otras acciones y programas nacionales y/o provenientes de financiamiento internacional que tuvieran ámbitos comunes con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos, la generación de “rivalidades” institucionales y, por otro lado, potenciar los logros enfatizando una visión sistémica de los procesos de fortalecimiento.
- Es importante que los proyectos se conecten con otras iniciativas similares de la misma región o de otras zonas del país. Por ejemplo, varias entidades ejecutoras exaltan las metodologías de planificación participativa desarrolladas como parte de sus actividades. Cabe, entonces, la pregunta de si esas entidades tuvieron conocimiento de los desarrollos paralelos, situación que seguramente habría evitado repetir esfuerzos y potenciar mejor las capacidades. También es importante compartir las experiencias ganadas en países similares frente a las temáticas que abordan las operaciones.
- Los resultados son más positivos en las operaciones que cuentan con amplios procesos de participación ciudadana, incluyendo a todos los actores de la comunidad involucrados (instituciones públicas, sector privado, ONG, universidades, municipios, comunidad en general). Ello implica la identificación clara de

las prioridades de la gestión ambiental de los países y la necesaria flexibilidad para adaptarse a los cambios políticos, sociales, económicos y ambientales. En consecuencia, sería útil desarrollar actividades dirigidas al ordenamiento, la sistematización y la documentación de las experiencias, con el fin de dotar a la institucionalidad ambiental de un marco de referencia adecuado que sirva de fundamento para la implementación de planes de inversiones futuras en proyectos semejantes. Por otro lado, las capacidades nacionales pueden reforzarse con el conocimiento de otras experiencias logradas en situaciones similares, para lo cual sería importante incluir en futuros programas visitas de intercambio de funcionarios y expertos nacionales para ponerse en contacto con procesos ya en marcha y temas específicos consolidados en países afines.

## **PROPUESTAS BÁSICAS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS INSTITUCIONALES**

### **Necesidad de dar valor agregado a las operaciones**

La segunda generación de operaciones que emprenda el Banco debería apuntar a la instalación de procesos de gestión que le brinden una capacidad estratégica a las instituciones, lo que es una demanda reconocida en las consultas efectuadas. Hasta ahora se ha dotado a los países de instituciones e instrumentos formales, pero debe emprenderse un proceso que favorezca el desarrollo de capacidades que influyan en las decisiones e instalen la temática ambiental en el desarrollo de los países en general y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en particular.

Para las futuras operaciones, sería útil explicitar y asegurar la asimilación del concepto de fortalecimiento institucional, a base de una caracterización del contexto socio-político e institucional vigente, definiendo y priorizando qué fortalecer a partir del conocimiento de los niveles de desarrollo en que se encuentran las entidades involucradas. El fortalecimiento debería ser entendido de manera integral y programática, sin quedarse en lo puntual, por medio de una estrategia de corto, mediano y largo plazo que considere el grado de

desarrollo de la institucionalidad (en formación, consolidada o en transformación).

En el diseño de las operaciones es clave que se definan ciertos aspectos, tales como:

- A quiénes se va a fortalecer
- Para qué se va a fortalecer
- Cómo ha de realizarse el fortalecimiento
- Cómo se considerará el ciclo de desarrollo en que se encuentran las instituciones (formación, consolidación, transformación, etc.)

### **Incentivo de involucramiento ciudadano amplio**

Es recomendable que los programas de fortalecimiento institucional ambiental se centren en la adquisición de capacidades y habilidades para que las instituciones beneficiarias apliquen en forma efectiva las decisiones, condicionando la continuidad a su integración con el resto de las autoridades del Estado. El fortalecimiento en la temática ambiental no puede estar desvinculado de otras áreas clave y se debería reconocer las capacidades de gestión ambiental disponibles que, si bien imperfectas, constituyen el elemento fundamental para ir construyendo una continuidad en el proceso. La proposición de medidas y metas ambientales debería contar con mayor credibilidad ciudadana para su real implantación. Para ello, se necesita un respaldo general y explícito de las autoridades, así como la internalización y adopción, por parte de la ciudadanía, de las medidas y metas propuestas para que ellas sean aplicables. En este ejercicio deben considerarse espacios para la prevención y solución de conflictos entre los diferentes actores involucrados.

El fortalecimiento institucional debería incluir un conjunto de acciones explícitas y concretas impulsadas por la sociedad con el fin de mejorar sus capacidades para gestionar y proteger el medio ambiente. Por lo tanto, se deberían abrir modalidades de trabajo que permitan la integración interdisciplinaria y la articulación de las distintas visiones existentes sobre el tema ambiental. Para abordar estas materias es necesario tener

suficiente claridad y acuerdos en planteamientos tales como:

- ¿Qué se quiere hacer con el medio ambiente? (políticas)
- ¿Cuál es el marco y las formas de trabajo? (legislación e instrumentos)
- ¿Cuál es la organización requerida para cumplir los propósitos? (administración)
- ¿Cuáles son las demandas y ofertas? (recursos financieros y materiales)
- ¿Cuáles son las acciones explícitas para los fines definidos? (prioridades)
- ¿Cómo se integra la participación de los actores y se administran sus intereses, conflictos y expectativas? (participación)
- ¿Cómo se buscan voluntades, objetivos y metas comunes entre los actores vinculados a los programas? (estrategias)

Se requiere fortalecer la capacidad de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas. De la misma forma, sería importante que el fortalecimiento atendiera con mayor atención la capacidad de planificación, identificación y formulación de iniciativas en los niveles local y regional o provincial. Las operaciones futuras similares podrían destinar una partida específica para la participación de entidades territoriales en la formulación de sus proyectos, incluyendo esfuerzos para:

- Apoyar la creación de una capacidad de planificación y de generación de demanda en el nivel regional y local.
- Apoyar la generación de procesos de gestión interinstitucional y la producción de información que permita evaluar la política ambiental de los países.
- Apoyar la construcción de capacidad de generación de planes estratégicos institucionales e interinstitucionales creando capacidades locales, regionales y nacionales.

- Asegurar que los esfuerzos de capacitación se aprovechen al máximo, minimizando los efectos de la alta rotación del personal directivo de las entidades y enfatizando los procesos de formación de los funcionarios de nivel medio y de carrera administrativa.

### **Consideración de una visión y ejes estratégicos acordados entre los actores**

Un análisis conjunto entre los equipos de trabajo sobre el enfoque de los futuros programas de fortalecimiento aporta elementos estratégicos de apoyo a la inserción de la temática ambiental y del desarrollo sostenible en las agendas económica y social de los países. Se considera pertinente que las operaciones futuras se articulen, en su integridad, en torno de iniciativas e institucionalidades maduras y con la capacidad de gestión suficiente, de manera que el fortalecimiento sea focalizado, más preciso y específico. Si estas capacidades no existiesen, entonces su consolidación debería ser un objeto central en los programas para generar un desarrollo institucional efectivo. Al respecto, este estudio revela que los componentes de las operaciones que se fundamentaron en iniciativas que se formulaban desde antes de iniciarse los respectivos programas se convirtieron en procesos que tuvieron mejores posibilidades de sostenibilidad en el tiempo.

La visión del fortalecimiento institucional en la perspectiva de un proceso de creación y/o consolidación de sistemas nacionales de gestión ambiental permite la definición de ejes estratégicos de trabajo consensuados entre los diferentes actores de la gestión ambiental, para lo cual es relevante la identificación de las herramientas básicas de trabajo que requieren ser optimizadas. Entre ellas se destacan la organización, la participación, la planificación estratégica, el seguimiento y los mecanismos de capacitación y entrenamiento continuo de las personas directamente vinculadas con el diseño, ejecución y seguimiento de los diferentes componentes de los programas de fortalecimiento.

Las operaciones futuras similares deberían fundamentarse en conceptos explícitos sobre lo institucional y su fortalecimiento. Es importante que la definición de lo que se entienda por fortalecimiento institucional se construya en función de su

naturaleza ‘nacional’ más que ‘estatal’, atendiendo a las funciones y a la integración amplia de los sectores. Para ello, es relevante que los procesos se establezcan sobre fundamentos explícitos validados, participativos y reconocidos por todos. Las operaciones deberían contener componentes que aborden esta demanda para conseguir el éxito deseado. En este contexto, los elementos que definen las necesidades de fortalecimiento institucional están vinculados con:

- La capacidad de formular, ejecutar y evaluar políticas ambientales, incluyendo la focalización y priorización de las acciones.
- La creación de capacidades administrativas de desarrollo del personal, conformación de equipos multidisciplinarios y de gerenciamiento.
- El apoyo de marcos institucionales en las diferentes escalas territoriales, incluyendo responsabilidades y funciones institucionales.
- El apoyo de marcos legales racionales y sólidos para el ordenamiento de procedimientos y criterios de gestión eficiente.
- El apoyo a la identificación y utilización de los recursos económicos disponibles y generados en diversas fuentes (cooperación internacional, presupuesto ambiental del sector público e inversiones del sector privado)
- El establecimiento de funciones esenciales, tales como regulación, vigilancia, control, sanción, evaluación y estudio.
- Los mecanismos de participación, integración, transparencia y responsabilidad, tales como cuentas públicas sobre la gestión.
- La necesidad de balancear el uso de mecanismos de mercado con las herramientas de comando y control, apoyados por información y educación.
- La necesidad de apoyarse en la cooperación público-privada para enfrentar los problemas ambientales prioritarios.

- El apoyo a la generación de información y desarrollo de investigación para satisfacer las necesidades de datos y bases científicas y técnicas para la toma de decisiones, incluyendo la formación de capacidades para la producción del conocimiento en el campo ambiental.
- El apoyo a las políticas e instrumentos de gestión desarrollados, tanto preventivos, de comando y control, económicos, como de autocontrol y autorregulación.
- El apoyo a la integración, coordinación y descentralización de la gestión ambiental de acuerdo a dimensiones territoriales, institucionales y funcionales.
- El apoyo a la participación ciudadana e involucramiento de la comunidad en el proceso de toma de decisiones ambientales.
- La necesidad de externalizar acciones para usar las mejores capacidades disponibles, por lo que se requiere de su fortalecimiento y de regulaciones que faciliten los procesos para evitar problemas en la ejecución de tareas y aplicación de instrumentos.
- La necesidad de proyectar una institución efectiva y creíble, con personal y equipos apropiados, que tenga validez ante la comunidad y el resto de las instituciones públicas y del sector privado por su adecuada capacidad de gestión.
- La necesidad de disponer de equipos de profesionales de alto nivel (dentro y fuera de la

institución) y de alianzas institucionales estratégicas para plantear alternativas de solución de los problemas.

- La necesidad de compartir una gestión operativa que muestre resultados concretos de mejoramiento ambiental, con una visión estratégica de largo plazo para implementar procesos como el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental estratégica, entre otros.
- El apoyo al desarrollo del seguimiento del desempeño ambiental.

### **Necesidad de especificar la situación de las capacidades institucionales disponibles antes de abordar su fortalecimiento**

Sería necesario considerar la disponibilidad de categorías de programas de fortalecimiento institucional con la consideración de etapas a alcanzar por la institucionalidad. Estas podrían ser, por ejemplo: (i) etapa de formación; (ii) etapa de desarrollo o consolidación; y (iii) etapa de transformación. Cada uno de los programas debería establecer sus propios indicadores de gestión, que den cuenta sobre el grado de avance en los procesos de fortalecimiento de las instituciones, en función de qué se espera lograr con el proceso. Los indicadores podrían ser definidos de acuerdo a los alcances del fortalecimiento (en las personas, en las instituciones o en la sociedad), según el siguiente esquema:

| <i>Etapas / Niveles</i> | <i>Personas</i> | <i>Instituciones</i> | <i>Sociedades</i> |
|-------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| <i>En formación</i>     |                 |                      |                   |
| <i>Desarrollo</i>       |                 |                      |                   |
| <i>Transformación</i>   |                 |                      |                   |

Las situaciones anteriores reflejan la necesidad de reforzar los análisis institucionales previos a fin de determinar cuáles son los esfuerzos iniciales requeridos para asegurar que todos los componentes de las operaciones tendrán las condiciones mínimas para su ejecución, incluyendo la aplicación de los ajustes correspondientes durante la fase de diseño. Por ejemplo, no basta considerar el diseño de un reglamento; se debería contar también con las capacidades para entenderlo, asimilarlo, validarlo y aplicarlo.

### **Apoyo a la formación de capacidades en recursos humanos**

Es necesario considerar que se trabaja con recursos humanos que cambian y que, por lo tanto, es útil asumir una forma permanente de capacitación y validación. Esto se complementa con el énfasis en el desarrollo de nuevas capacidades para la gestión en los recursos humanos (habilidades organizacionales), que son diferentes de los contenidos técnicos ambientales tradicionales. Por ejemplo, actualmente se requiere más capacidad de gerenciamiento y negociación que conocimiento sobre aspectos ecológicos o de contaminación.

Es clave la generación de una instancia de capacitación permanente del personal en temas básicos, tales como: gestión y gerenciamiento, formulación de políticas, planificación estratégica, evaluación y seguimiento de proyectos, evaluación ambiental, planes de adecuación ambiental, ordenamiento territorial y valoración económica, participación ciudadana, prevención y resolución de conflictos, ordenamiento territorial, entre otros.

La capacidad no es sólo el desarrollo de recursos humanos. Se trata de adquirir habilidades para usarlas, incorporando aspectos tales como el concepto de servicio al cliente interno y externo, el trabajo e integración de equipos, y la motivación y comunicación, entre otros.

### **Incentivo y mejoramiento de mecanismos de difusión**

En el diseño de los programas de fortalecimiento es importante incorporar componentes y/o acciones tendientes a mejorar la difusión de sus objetivos, alcances, productos y estrategias de trabajo, con la finalidad de que los procesos de gestión y

la organización no se vean afectados por el desconocimiento de los actores claves. Esto es importante ante la incertidumbre generada por los nuevos retos impuestos y las expectativas existentes a nivel interno y externo, incluyendo las prioridades y planteamientos que las autoridades de los gobiernos determinan en su gestión. En este marco, se manifiesta un evidente “gigantismo” de las legislaciones ambientales, las que incursionan en materias tan diversas como el uso de recursos naturales, la calidad ambiental, el ordenamiento territorial, entre otros temas. Estos mandatos pueden generar tensiones institucionales debido a conflictos de competencia, razón por la cual se necesita establecer acuerdos con los principales aliados para la aplicación de las leyes.

Dado que en general no se comunica adecuadamente lo que se hace y, por lo tanto, no se asegura la transferencia ni el conocimiento de los resultados, se requieren módulos de comunicación social que incluyan acciones tales como:

- Compartir con las posibles entidades ejecutoras las finalidades que se persiguen.
- Dar a conocer las reglas del juego y las posibilidades que se ofrecen.
- Hacer conocer los alcances, las potencialidades y las limitaciones de los programas y recursos.
- Compartir el desarrollo y los resultados que se van alcanzando con los programas, subprogramas, componentes y proyectos específicos.
- Evaluar permanentemente los resultados de la estrategia de comunicación.

También sería necesario involucrar a todo el sector gubernamental que tenga incidencia en las políticas ambientales y lograr una mayor divulgación de lo que se está haciendo en las demás instituciones para lograr su consolidación. En este sentido, debería haber una fuerte internalización de los mecanismos de coordinación, tanto interna como interinstitucional, para que todo el mundo entienda el qué y el porqué del fortalecimiento de la gestión ambiental y el rol de una operación específica. Para ello debería existir un engranaje

adecuado que pueda coordinar las acciones ambientales hacia afuera de las instituciones.

### **Necesidad de un acuerdo entre el Banco, las entidades responsables de los países y los consultores sobre lo que se espera del trabajo contratado**

La presencia de especialistas del BID y de consultores con amplia experiencia sobre la gestión ambiental latinoamericana ha sido un apoyo importante en el proceso de diseño y negociaciones, a fin de contrastar propuestas y realidades y llegar a las mejores alternativas. Igualmente, su aporte en el seguimiento y evaluación resulta especialmente valioso. En el diseño estratégico de futuros programas sería de gran utilidad realizar un examen cuidadoso de la contratación de empresas consultoras para la ejecución de altos porcentajes de las tareas comprometidas. Esta decisión tiene, sin duda, repercusiones importantes para la ejecución de los proyectos, por lo cual resulta clave analizar las características de las empresas o consorcios a fin de garantizar la presencia de conocimientos reales comprobables sobre el país y los temas a tratar, además de incluir expertos de la región con experiencia efectiva en gestión ambiental. Además, es importante contar con contrapartes nacionales con experticia y trayectoria necesarias, ya que no siempre las entidades ejecutoras disponen de contrapartes técnicas que puedan asumir las demandas del trabajo.

Una de las principales propuestas en este estudio es que no debería iniciarse la ejecución de las operaciones sin haber establecido un acuerdo explícito sobre productos, alcances, enfoques y metodologías, entre el Banco, las instituciones involucradas, las unidades de coordinación o similares, y los ejecutores.

### **Necesidad de afinar las estructuras administrativas**

Una de las propuestas específicas para la ejecución de los programas señala que es necesario reforzar el enfoque en unidades o esquemas de administración promotoras o facilitadoras de los procesos de fortalecimiento institucional, donde las mismas instituciones tengan un rol preponderante en la implementación de los programas, asegurando de este modo la internalización de

las capacidades generadas. Para ello, se requiere definir en cada caso la estrategia o esquema de administración que responda de manera más cercana al enfoque promotor o facilitador de procesos. El uso de unidades coordinadoras es viable siempre y cuando no duplique las decisiones, no atente contra la creación efectiva de las capacidades en las instituciones, ni se creen estructuras paralelas que inhiban el desarrollo institucional.

Los resultados de los estudios de caso recomiendan que la coordinación de operaciones futuras se enfoque en dos vertientes que no se superpongan: (i) una relacionada con la supervisión de la ejecución, teniendo en cuenta el cumplimiento de las metas financieras, de verificar el seguimiento de las normas del reglamento operativo en cada caso y de exigir a los responsables la presentación de informes periódicos de avance que sean necesarios; y (ii) otra que garantice, los aspectos sustantivos con amplitud política, desarrollando el vínculo necesario de las acciones de los programas con la visión estratégica y las políticas de los gobiernos.

Mediante la incorporación de componentes de fortalecimiento administrativo en las instituciones para manejar operaciones del Banco se mejorarían las posibilidades de alcanzar una mayor comprensión de los procedimientos y requerimientos del BID y se reforzarían los procesos internos de gestión, permitiendo que los esfuerzos se destinen a los temas que son realmente importantes. Es común que la detención de los procesos se vincule a ineficiencias administrativas. Además, los reglamentos operativos debieran ser formulados en términos lo suficientemente generales para que se adapten a las políticas ambientales de los diferentes gobiernos y a las contingencias que, en un momento dado, exijan reformular las prioridades ambientales.

### **Reforzamiento del seguimiento**

Las iniciativas propuestas son de relevancia tanto para el BID como para las entidades ejecutoras en los países. Entre las consideraciones más importantes para el Banco se encuentran:

- Tener especial cuidado de verificar los cambios ocurridos en los países entre el diseño y la ejecución de las operaciones. Esto deman-

da un mayor esfuerzo de discusión e internalización por parte de los ejecutores de las propuestas y productos y generar un proceso permanente de involucramiento de los actores, dada la alta movilidad del personal que participa como contraparte local.

- Ampliar el uso de auditorías al fin de cada año para verificar los avances sustantivos y administrativos de las operaciones, revisar la agenda del año siguiente, proponer los ajustes necesarios y mejorar la comunicación de resultados y objetivos hacia los actores.
- Poner atención en los equipos de contraparte para afinar las habilidades requeridas por la operación y exigir una mayor capacidad de respuesta frente a los desafíos de las operaciones por parte de los ejecutores.

Entre las consideraciones más importantes para los ejecutores se encuentran:

- Asegurar recursos para la viabilidad de propuestas por medio de la búsqueda de continuidad y autosostenibilidad, y de trabajar más en los procesos de gestión interna que en la aplicación de normas y procedimientos. En general, las operaciones incluyen el cumplimiento de hitos pero no verifican procesos (por ejemplo, se prepara un anteproyecto de reglamento, pero se descuida su promulgación y aplicación). En estos casos, el seguimiento es sólo de metas pero no de carácter sustantivo desde el punto de vista institucional.
- Asegurar la transferencia de capacidades institucionales a partir de consultores y espe-

cialistas contratados temporalmente, estableciendo criterios de transferencia efectiva de conocimiento.

### **Uso de indicadores**

Finalmente este tipo de operaciones demanda el uso de indicadores orientados a identificar la forma como se va dando el proceso de fortalecimiento. Por lo tanto, no sólo son necesarias las metas físicas, sino que deberían incorporarse acciones e indicadores sustantivos que midan el fortalecimiento institucional. Se propone para esos fines utilizar criterios vinculados a metas y a impactos. Los de metas se obtienen de cada componente de las operaciones. Para determinar el impacto del fortalecimiento se podrían usar variables, tales como:

- Percepción de los actores respecto al grado de conocimiento de la operación, validez de los contenidos, impacto de la operación sobre los temas relevantes desde el punto de vista ambiental, y efectos en el mejoramiento de las capacidades de gestión. En una encuesta anual debería verificarse la opinión de, al menos, tres grupos de actores: los ejecutores directos, la entidad pública de contraparte y los líderes sociales.
- La obtención de información sobre el incremento de los recursos disponibles para el tema ambiental en los sectores público y privado, al menos a nivel de recursos humanos, equipamiento, inversiones y consultorías.

## Referencias

- BID. 2000. Informe de terminación de proyecto (PCR). Preparado por Fernando Soares Bretas. En *Informe final de consultoría en Argentina. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (AR-0065)*. Evaluación de proyectos de desarrollo institucional en medio ambiente (TC-0106043-RS), P. Matus.
- González, F., J. Ahumada y M. Galindo. 2002. *Evaluación de proyectos de desarrollo institucional en medio ambiente. Colombia: Programa Ambiental CO-0041*.
- Holm-Nielsen, N. 2002. *Analyzing Project Design – A Tool to Compare Theory and Practice in Environmental Governance*. Washington, D.C.
- Jiménez, A. 2002. *Evaluación de proyectos de desarrollo institucional en medio ambiente (TC-0106043-RS). El Salvador*.
- Matus, P. 2002. *Informe final de consultoría en Argentina. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (AR-0065)*. Evaluación de proyectos de desarrollo institucional en medio ambiente (TC-0106043-RS).
- Tréllez, E. 2002. *Informe de la Consultoría en Perú: Programa para el Fortalecimiento Institucional Ambiental ATN/JF-5123-PE. Evaluación de proyectos de desarrollo institucional en medio ambiente (TC-0106043-RS)*.

## Anexo 1

### Descripción de la metodología para la revisión y evaluación del fortalecimiento institucional ambiental

#### ENFOQUE DE LA METODOLOGÍA

La metodología buscó dar cuenta de la sistematización de las conclusiones específicas en el marco de una visión global que permita al Banco identificar aquellos aspectos que deben ser perfeccionados para alcanzar mejores niveles de fortalecimiento institucional por medio de sus operaciones.

El objetivo del trabajo fue generar conocimientos para el diseño y ejecución de futuras operaciones. El fortalecimiento institucional no se entendió sólo como uso de procedimientos, inyección de recursos e involucramiento de actores, sino que también se consideró al conjunto de factores que se relacionan entre sí de manera dinámica, multivariable y diferencial entre un país y otro, para aplicar las políticas. En este caso, la idea fue observar la evolución del fortalecimiento institucional, rescatando lecciones, aportes y elementos que ayudan a identificar principios de mejoramiento continuo para las operaciones del Banco.

La metodología comparó situaciones previas y posteriores a la ejecución de los programas, incluyendo la forma en que se diseñó y ejecutó la operación, la identificación de las principales lecciones aprendidas y la percepción de los actores en cuanto al proceso implantado. Estuvo basada en los siguientes cuatro aspectos centrales:

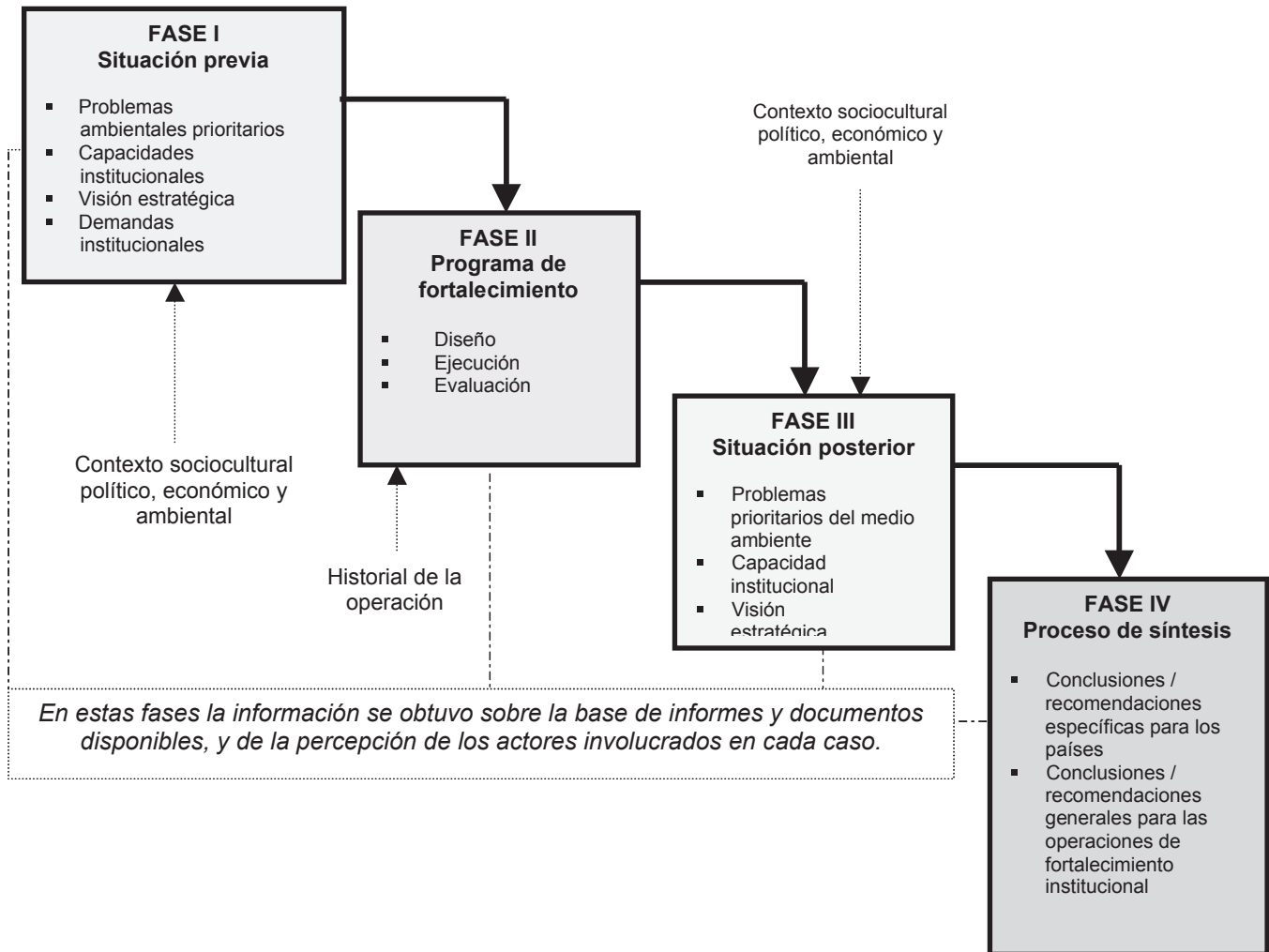
- *Situación previa.* Se incluye el análisis de la justificación inicial de la operación, la identificación de los problemas ambientales que dan origen a la operación, el dimensionamiento de las necesidades que serían cubiertas, la capacidad institucional ambiental disponible y el contexto del país antes de la ejecución de las respectivas operaciones de fortalecimiento.
- *Proceso de fortalecimiento.* Incluye el análisis del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las operaciones, con énfasis en la percepción de los actores involucrados en cada etapa.
- *Situación posterior.* Incluye el análisis de los resultados de las operaciones respecto a la gestión ambiental, a la contribución a la institucionalidad, a la situación posterior de los problemas ambientales que le dieron origen, a la capacidad institucional después de la ejecución de las operaciones e identificación de sus aportes al país.
- *Proceso de síntesis.* Incluye las conclusiones y recomendaciones que surjan de la revisión de las intervenciones del Banco en respuesta al proceso de fortalecimiento institucional.

Se sistematizaron antecedentes documentales y de percepción de actores relevantes respecto al desarrollo de las cooperaciones y sobre lecciones aprendidas. Se buscó la identificación de factores críticos del contexto en que se iniciaron los proyectos de fortalecimiento y de cómo se dio respuesta o se impactó sobre la situación ambiental e institucional en los ámbitos o propósitos para los cuales fueron considerados. Se consideraron procesos formales y no formales, así como los resultados colaterales significativos.

#### FASES DE LA METODOLOGÍA

La metodología se estructuró sobre la base de la aplicación de las cuatro fases identificadas en el enfoque anterior. El desarrollo de la secuencia siguió el esquema que muestra la figura 1.

**Figura 1. Fases de la Metodología**



### **Fase I: Revisión de la situación ambiental del país antes del proyecto**

En esta fase se obtuvo información pertinente y relevante para establecer los factores claves que justificaron el diseño e implementación de la operación. En la figura 2 se muestra un esquema general de la Fase I con los temas claves que ameritan una revisión.

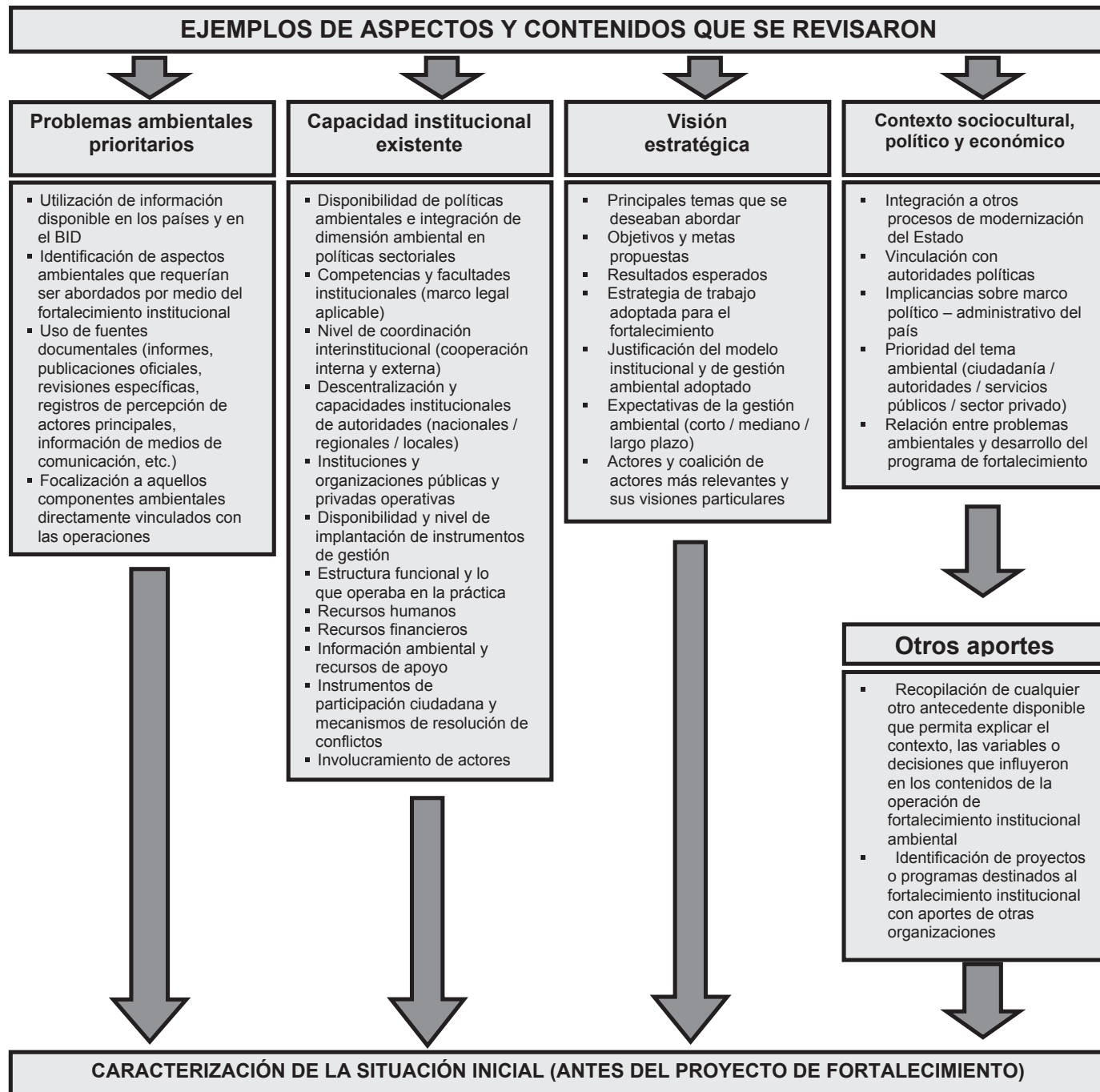
### **Fase II: Programa de fortalecimiento**

Esta fase culminó con la preparación de información vinculada a: (i) una descripción de la operación según sus principales características; y (ii) un historial de la operación con el análisis del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación.

- La descripción estuvo basada en los contenidos conceptuales y operacionales de las operaciones.

En los *aspectos conceptuales* se incluyó: (i) la justificación inicial de la operación; (ii) los objetivos y finalidad con que fue creado el proyecto de fortalecimiento institucional; (iii) los componentes de la

**Figura 2. Esquema general de los contenidos de la Fase I “Revisión de la situación inicial”**



operación; (iv) los riesgos identificados para la ejecución del proyecto y su manejo; (v) la organización y administración para la ejecución de las tareas; (vi) la disponibilidad de indicadores de éxito o de seguimiento del proyecto previsto en su diseño; (vii) los cambios introducidos durante la ejecución del proyecto; (viii) los factores internos y externos que afectaron el diseño, puesta en marcha y ejecución (ix) los actores involucrados en cada etapa del proyecto; (x) el nivel de receptividad y resistencia por par-

te de los organismos involucrados; (xi) las expectativas y necesidades resueltas por el proyecto; (xii) la aplicación de resultados o de recomendaciones o ejecución de acciones; (xiii) las dificultades asociadas a los costos y financiamiento; (xiv) la sostenibilidad de las acciones con posterioridad a la operación; (xv) el rol del Banco en el diseño, supervisión y acompañamiento de la operación; (xvi) la difusión de las metas y resultados hacia los diversos actores; (xvii) la diversidad del proyecto en sus componentes e identificación de actividades no directamente institucionales; y (xviii) la vinculación con otras operaciones de fortalecimiento institucional.

En los *aspectos operacionales*, se buscó la caracterización de acuerdo a los siguientes elementos: (i) costos asociados al diseño, preparación y seguimiento de la operación por categoría y fuente según: salarios; consultorías individuales; consultorías/estudios; capacitación; inversiones; infraestructura: gastos generales (equipos, evaluaciones/auditorías, contingencias, imprevistos); administración; gastos de diseño, preparación y seguimiento; y otros; (ii) apoyo externo para la preparación y supervisión de las etapas de diseño, ejecución y evaluación del programa, tales como misiones, expertos del Banco, consultores y tiempo de consultoría; y (iii) cuantificación de productos o resultados obtenidos según tipología (publicaciones, estudios, consultorías, personas capacitadas, talleres realizados, leyes o reglamentos operativos, proyectos financiados, entre otros).

- En relación al historial del proyecto, se buscó la reconstrucción de todo el proceso de desarrollo, considerando la caracterización de las diferentes etapas, desde la identificación y programación, hasta la evaluación y persistencia en el tiempo de los resultados obtenidos. En la figura 3 se muestra un esquema general del proceso y el tipo de caracterización que se buscó realizar en los componentes.

### **Fase III: Revisión de la situación institucional después de la operación**

En esta fase se buscó reconocer los resultados obtenidos con el fortalecimiento e identificar de qué manera se habían dado cuenta de cambios en la capacidad institucional. Esto requirió la comparación con el contexto dado por la información obtenida en la Fase I. Las actividades contempladas en este ámbito se muestran en la figura 4. Al igual que en la Fase I, el análisis se realizó sobre la base de información disponible y la percepción de los actores.

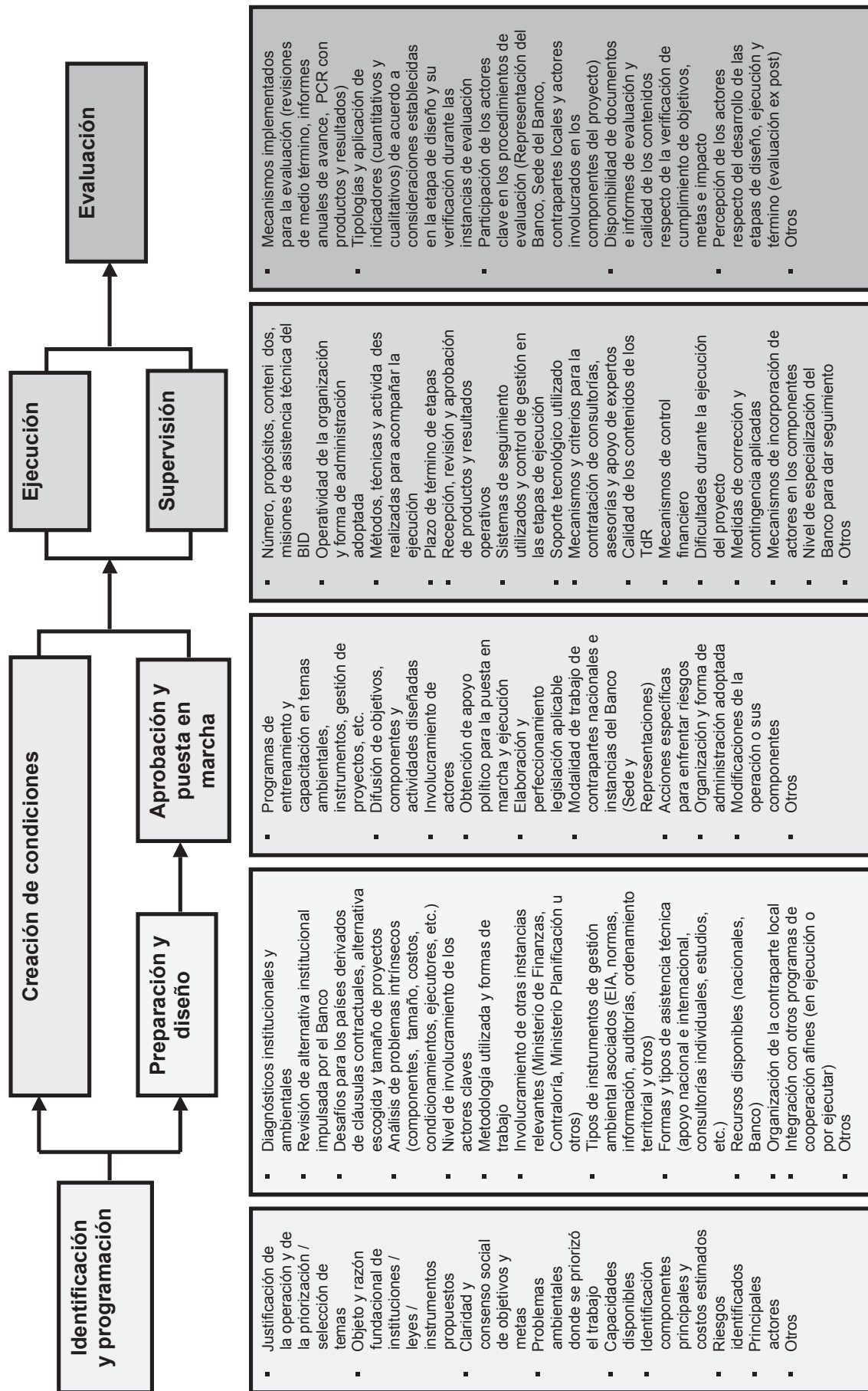
En ausencia de indicadores explícitos en las operaciones se usaron algunos aspectos de las capacidades de gestión para verificar el cumplimiento de metas, por ejemplo: (i) políticas, estrategias y planes; (ii) legislación y reglamentos; (iii) recursos institucionales (presupuestos, personal, equipos e infraestructura); (iv) instrumentos de gestión; (v) inversiones ambientales públicas; y (vi) apoyo externo (ONG ambientales y otras instituciones públicas y privadas).

### **Fase IV: Lecciones y recomendaciones**

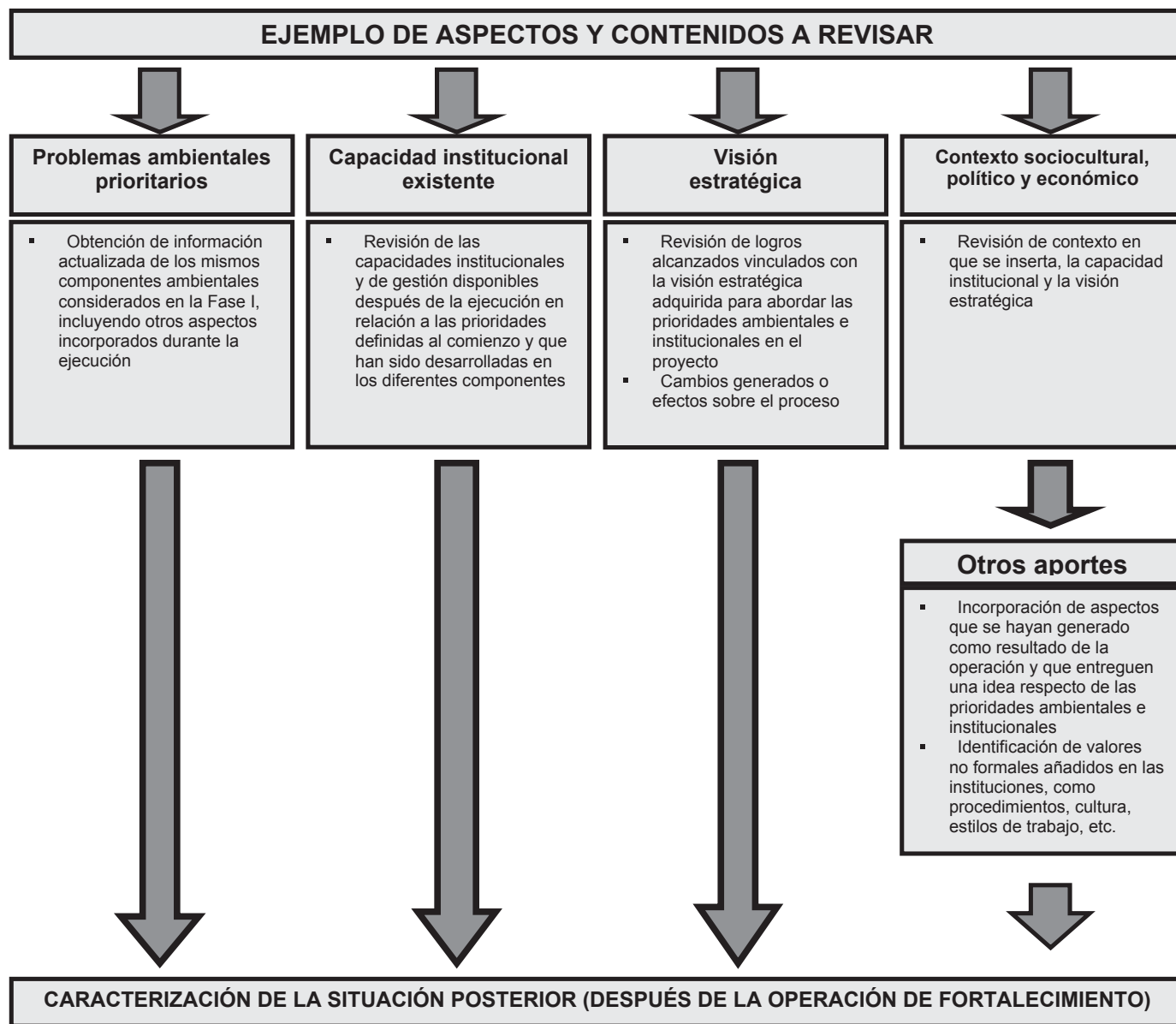
El cruce de la información recogida permitió la identificación de factores críticos respecto de la incidencia efectiva de las operaciones de fortalecimiento sobre la situación ambiental e institucional de los países. En esta fase, se sistematizó la información y se obtuvieron lecciones y recomendaciones basadas en la revisión de conclusiones específicas por etapas y la formulación de conclusiones generales.

- Respecto al diseño, ejecución y evaluación de las operaciones, se establecieron lecciones y recomendaciones basadas en los resultados concretos de las operaciones. Se puso énfasis en los elementos destinados a evaluar el fortalecimiento institucional, tales como: (i) comparación de los objetivos propuestos en el proyecto con los logros reales; (ii) estrategia usada para superar las deficiencias; (iii) análisis de factores externos o determinados escenarios que afectaron o potenciaron los resultados; (iv) identificación de factores clave, tales como nivel de complejidad, número de componentes, modificación de los proyectos a causa de desastres, dificultades de la implementación y cambios en las prioridades de los gobiernos; (v) ámbitos donde con mayor frecuencia se observan éxitos y fracasos; (vi) análisis de la me-

Figura 3. Proceso de implementación de la operación y aspectos claves a revisar mediante la metodología



**Figura 4. Esquema general de los contenidos de la Fase III “Revisión de la situación posterior”**



didada en que las instituciones han sido útiles, identificando hasta dónde se ha podido producir el cambio deseado; (vii) revisión de los supuestos de los modelos y las condiciones necesarias para su aplicación y análisis de los efectos que originó su aplicación; (viii) comparación de los problemas que se querían enfrentar antes y después de la solución institucional; (ix) análisis de las debilidades y falencias todavía existentes en los países a pesar de los avances hechos en relación con los proyectos de fortalecimiento; (x) identificación de buenas prácticas de los proyectos en los ámbitos técnico-ambiental, administrativo, gestión, participación, manejo financiero, seguimiento, etc.; (xi) permanencia y sostenibilidad de los resultados y logros obtenidos a través del proyecto y que dan cuenta de cambios en la institucionalidad y la gestión de los temas ambientales claves definidos como eje estratégico de trabajo; (xii) mejoramiento de condiciones en el país, tanto en el tema ambiental como en otros ámbitos de la gestión pública y privada una vez terminado el proyecto; (xiii) vinculación de los impactos y logros del proyecto con

la evolución del tema ambiental en los países; (xiv) grado de adaptación de la institucionalidad a las realidades del país (inserción efectiva o superficial) sobre la base del contraste de la situación anterior y posterior; (xv) aspectos que han sido mejorados y que son atribuibles al fortalecimiento institucional desarrollado, evaluando la utilidad práctica para el contexto general de la gestión ambiental de los países; y (xvi) nivel de institucionalización efectiva de los procesos desarrollados y su proyección a los niveles regionales y locales, incluyendo flexibilidad y dinamismo de las instituciones creadas en relación con los procesos cambiantes en los países.

- En relación a las lecciones y recomendaciones generales respecto al fortalecimiento institucional, los aspectos claves de las operaciones a considerar para la formulación de conclusiones generales fueron, entre otros: (i) situación de la capacidad institucional antes y después; (ii) objetivos y metas; (iii) razones y justificación que dieron origen o sustento a las operaciones; (iv) características del diseño; (v) actividades previstas; (vi) características de la ejecución; (vii) resultados obtenidos; (viii) grado de

**Cuadro 1. Instancias de la estructura de funcionamiento**

| INSTANCIAS                           | PROPÓSITOS                                                                                                                                                                                                                                                                    | INTEGRANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contraparte formal del BID           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar orientaciones a la marcha del trabajo</li> </ul>                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricardo Quiroga</li> <li>• Charles Fortin</li> <li>• Luis Estanislao Echebarría</li> <li>• Gilbert Nolet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Asistencia técnico/operativa del BID | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar el cumplimiento de los propósitos y agenda de trabajo</li> </ul>                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virginia Alzina</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Coordinador del programa             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar las medidas de gerenciamiento para ejecutar el trabajo de los puntos focales</li> <li>• Mantener una estrecha vinculación con especialistas ambientales del BID respecto a niveles conceptuales y procedimentales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guillermo Espinoza</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Consultores individuales             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar la metodología en cuatro países prioritarios, autorizados por el BID y propuestos por el coordinador</li> </ul>                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Patricia Matus (Argentina)</li> <li>• Andrés Jiménez (El Salvador)</li> <li>• Eloísa Tréllez (Perú)</li> <li>• Francisco González (Colombia)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Puntos focales en los países         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el desarrollo del trabajo y la coordinación interna para facilitar procesos</li> </ul>                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrapartes locales: Eduardo Beaumont (Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Argentina); María Victoria Cifuentes (MINAMBIENTE, Colombia); Victor Hugo Jovel (MARN, El Salvador); y Mariano Castro (CONAM – Perú)</li> <li>• Apoyo en Representaciones BID: Rolando Jirón (Representación en Argentina); Jairo Salgado (Representación en Colombia); Luis Oberti (Representación en El Salvador); y Alfonso Tique (Representación en Perú)</li> </ul> |

cumplimiento de las metas de los proyectos; (ix) criterios e indicadores de evaluación, seguimiento y éxito; (x) correspondencia de las metas con las necesidades de los países; (xi) permanencia en el tiempo de los logros alcanzados por las operaciones; (xii) grado de apropiación de resultados; (xiii) lecciones aprendidas; (xiv) principales debilidades que presentan las agencias; (xv) herramientas comunes más utilizadas para el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos; (xvi) áreas donde el Banco debe trabajar; (xvii) áreas donde el Banco no debe involucrarse; y (xviii) prioridades temáticas y operativas.

## **CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO**

Para la ejecución de las actividades previstas se organizó una estructura de funcionamiento que contempló: (i) una contraparte formal del BID; (ii) una asistencia técnico/operativa del BID; (iii) la coordinación del programa; (iv) consultorías individuales en cuatro países seleccionados; y (v) puntos focales en las Representaciones del BID e instituciones nacionales ejecutoras. El cuadro 1 detalla el propósito de cada instancia y las personas que participaron en la estructura de trabajo.

## **HITOS EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA**

El desarrollo del trabajo contempló los hitos que se presentan en el cuadro 2. En los párrafos siguientes se describen los contenidos y secuencia de cada hito considerado para la aplicación integrada del programa a los países seleccionados.

## **ACTORES INVOLUCRADOS**

### **Entrevistas**

En cada país se involucraron actores mediante entrevistas semiestructuradas y asistencia a los talleres de validación. Los temas considerados en las entrevistas fueron: (i) identificación y relación con la operación; (ii) rol en la institucionalidad ambiental del país; (iii) contexto en que se desarrolló la operación; (iv) características de las distintas etapas de la operación; v) condiciones para la puesta en marcha de la operación; y (vi) principales resultados / conclusiones / recomendaciones.

### **Talleres**

#### *Taller inicial de especialistas*

Al inicio del trabajo, se convocó a los consultores de cada país para analizar los productos esperados, recoger inquietudes, aclarar conceptos y definir criterios comunes de trabajo. También se analizaron los alcances de las entrevistas e identificación de los actores que serían considerados. Como resultado de este taller, los consultores ajustaron la metodología a la realidad de cada operación. Estos antecedentes fueron incluidos en los respectivos planes de trabajo de cada país. La reunión inicial fue realizada en Santiago de Chile, los días 3 y 4 de diciembre de 2001. Los objetivos de la reunión fueron: (i) discutir los alcances del trabajo; (ii) definir las necesidades de información; (iii) acordar la estructura de trabajo; (iv) revisar el plan de trabajo general; y (v) acordar los contenidos de los planes de trabajo por país.

La metodología utilizada en el taller estuvo basada en: (i) una exposición de los alcances generales del proyecto; (ii) un análisis de la realidad de los países; (iii) una discusión sobre conceptos y productos; y (iv) un registro de los acuerdos alcanzados durante el taller, los que serán incorporados como un anexo del plan general de trabajo.

**Cuadro 2. Hitos**

| PASOS                                                                                    | FINALIDAD                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. Organización</b>                                                                   |                                                                            |
| a) Conformación de núcleo central                                                        | • Dar un marco conceptual al trabajo                                       |
| b) Preparar TdR y selección de consultores                                               | • Especificar metodologías y agenda de trabajo                             |
| c) Designación de contrapartes locales                                                   | • Coordinar actividades locales                                            |
| d) Definición de punto focal en Representaciones del BID                                 | • Coordinar actividades con el Banco                                       |
| <b>II. Información general sobre proyectos</b>                                           |                                                                            |
| a) Agenda de trabajo, incluyendo índice de informe final                                 | • Definir actividades específicas para alcanzar los propósitos perseguidos |
| b) Identificación de documentos en países prioritarios (4)                               | • Disponer de información general                                          |
| c) Ver otros proyectos de agencias relacionadas en los 4 países                          | • Disponer de información general                                          |
| d) Información proyectos complementarios en otras operaciones del BID (década 1990-2000) | • Disponer de información general                                          |
| e) Resumen de proyectos institucionales en países                                        | • Disponer de información general                                          |
| <b>III. Diagnóstico de países</b>                                                        |                                                                            |
| a) Preparación de acuerdos formales y motivación de los países para apoyo local          | • Disponer de acuerdos formales                                            |
| b) Ajustes de metodologías y requisitos según país                                       | • Ajustar metodología                                                      |
| c) Ejecución de tareas en los países                                                     | • Aplicar metodología                                                      |
| <b>IV. Marco general</b>                                                                 |                                                                            |
| a) Plan general de trabajo                                                               | • Definir marco conceptual y operativo                                     |
| b) Planes por países                                                                     | • Ajustar metodología a realidad de operaciones                            |
| c) Talleres                                                                              |                                                                            |
| – Iniciales                                                                              | • Acordar métodos y formas de trabajo                                      |
| – Talleres nacionales                                                                    | • Validar resultados en los países                                         |
| – Talleres de término                                                                    | • Validar resultados en el Banco                                           |
| d) Informes de progreso                                                                  | • Verificar la marcha del trabajo                                          |
| e) Informes finales                                                                      | • Presentar resultados por país y globales                                 |

### *Taller en Argentina*

El 27 de mayo se realizó el taller de validación en Buenos Aires, con la participación de 17 actores relevantes. La agenda de trabajo del taller fue la siguiente:

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Fecha:</i> | <i>27 de mayo de 2002</i>                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Hora:</i>  | <i>9:30 a 13:00 horas</i>                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Lugar:</i> | <i>Representación del Banco Interamericano de Desarrollo<br/>Esmeralda 130, piso 16</i>                                                                                                                                                                                    |
| <i>9:30</i>   | <i>Palabras de bienvenida, Jorge Elena, Representante del BID</i>                                                                                                                                                                                                          |
| <i>9:40</i>   | <i>Proyecto REFINA, Guillermo Espinoza, Coordinador General del proyecto</i>                                                                                                                                                                                               |
| <i>9:50</i>   | <i>Evaluación del PRODIA, Patricia Matus, Consultora</i>                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>10:45</i>  | <i>Café</i>                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>11:00</i>  | <i>Comentarios Sra. Patricia Galán, Consultora<br/>Comentarios Sr. Raúl Castellini, Ex coordinador del PRODIA<br/>Comentarios Sr. Eduardo Beaumont, Asesor Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente</i> |
| <i>11:30</i>  | <i>Comentarios y discusión, aportes de los participantes</i>                                                                                                                                                                                                               |
| <i>13:00</i>  | <i>Clausura del taller</i>                                                                                                                                                                                                                                                 |

### *Taller en Colombia*

El taller de validación se desarrolló el 21 de mayo. La agenda de trabajo del taller fue la siguiente:

|                   |                                                                                                                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Fecha:</i>     | <i>21 de Mayo de 2002</i>                                                                                                                                                |
| <i>Hora:</i>      | <i>8:00 a.m. - 12:00 m</i>                                                                                                                                               |
| <i>Lugar:</i>     | <i>Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana</i>                                                                                 |
| <i>Dirección:</i> | <i>Transversal 4 No. 42 – 00 Piso 8 – Sala de Consejo</i>                                                                                                                |
| <i>8:15 AM.</i>   | <i>Palabras de Bienvenida y presentación del taller (Francisco González).</i>                                                                                            |
| <i>8:20 AM.</i>   | <i>Evaluación de proyectos de Desarrollo Institucional en Medio Ambiente.<br/>Doctor Guillermo Espinosa – Coordinador General del Proyecto BID.</i>                      |
| <i>8:30 AM.</i>   | <i>Análisis del programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental de Colombia.</i>                                                                                     |
|                   | <i>Francisco González L. De G.</i>                                                                                                                                       |
| <i>9:45 AM</i>    | <i>Café</i>                                                                                                                                                              |
| <i>10:00 AM.</i>  | <i>Presentación: Orlando Saenz Zapata. Director Programa de Medio Ambiente y Habitat de Colciencias.</i>                                                                 |
| <i>10:30 AM.</i>  | <i>Comentarios y discusión. Proyectos para mejorar el informe presentado: Ideas a incorporar, Ideas a profundizar, Ideas a recomendar. Aportes de los participantes.</i> |
| <i>12:30 AM.</i>  | <i>Clausura del Taller.</i>                                                                                                                                              |

### *Taller en El Salvador*

El taller nacional de consulta se realizó el 11 de mayo. La agenda de trabajo del taller fue la siguiente:

|                  |                                                                                                                                                                                              |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8:00-8:10 hrs.   | <i>Palabras de Inauguración Dra. Ana María Majano, Ministra</i>                                                                                                                              |
| 8:10-8:15 hrs.   | <i>Contexto del estudio realizado, Guillermo Espinoza</i>                                                                                                                                    |
| 8:15-9:15 hrs.   | <i>Resultados, Andrés Jiménez</i>                                                                                                                                                            |
| 9:20-9:30 hrs.   | <i>Comentarios de Lic. José Benjamín Yánes, Jefe de la Unidad Ambiental del MOP, sobre los resultados de ambas asistencias técnicas incluido en el estudio realizado</i>                     |
| 9:30-9:40 hrs.   | <i>Intervención de la Lic. Sonia Ivett Sánchez, Directora de Normas y Políticas del MARN, sobre los resultados respecto al SINAMA, con énfasis a la Política Nacional del Medio Ambiente</i> |
| 9:40-9:50 hrs.   | <i>Opinión del Ing. Hernán Romero Chavarría, Especialista Sectorial del BID, sobre resultados de ambas Asistencias Técnicas relacionadas en el informe REFINA</i>                            |
| 10:00-10:30hrs.  | <i>Coffee Breack</i>                                                                                                                                                                         |
| 10:30-12:00 hrs. | <i>Discusión general sobre los resultados y lecciones</i>                                                                                                                                    |
| 12:00 hrs.       | <i>Almuerzo</i>                                                                                                                                                                              |

### *Taller en Perú*

El taller de validación fue realizado el día 26 de abril. La agenda de trabajo del taller fue la siguiente:

|            |                                                                                                                                                           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15:00 hrs. | <i>Palabras de Bienvenida, y presentación del Taller (Rafael Millán, Subrepresentante del BID).</i>                                                       |
| 15:15 hrs. | <i>Evaluación de Proyectos de Desarrollo Institucional en Medio Ambiente – Guillermo Espinoza, Coordinador general proyecto BID.</i>                      |
| 15:45 hrs. | <i>Análisis del Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental del Perú – Eloísa Tréllez Solís, Consultora BID.</i>                                  |
| 16:30 hrs. | <i>Panel de expertos: Dr. Mariano Castro, CONAM. Dr. José Reyes, Red Ambiental Peruana. Ana María González, DIGESA.</i>                                   |
| 17:00 hrs. | <i>Debate abierto de los participantes. Propuestas para mejorar el informe presentado: Ideas a incorporar; Ideas a profundizar; Ideas a reconsiderar.</i> |
| 18:00 hrs. | <i>Clausura del Taller.</i>                                                                                                                               |

### *Taller de síntesis*

El taller de Washington se realizó los días 10 y 11 de junio de 2002 y se discutieron los resultados obtenidos según la agenda siguiente.

|                               |                                                             |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b><i>Lunes 10 junio</i></b>  |                                                             |
| 14:00 - 14:15 hrs.            | <i>Presentación del Taller (W. Arensberg - G. Espinoza)</i> |
| 14:15 - 15:15 hrs.            | <i>Resultados para Perú (E. Tréllez)</i>                    |
| 15:15 - 16:15 hrs.            | <i>Resultados para el Salvador (A. Jiménez)</i>             |
| 16:15 - 16:30 hrs.            | <i>Descanso</i>                                             |
| 16:30 - 17:30 hrs.            | <i>Resultados para Colombia (F. González)</i>               |
| <b><i>Martes 11 junio</i></b> |                                                             |
| 09:00 - 10:00 hrs.            | <i>Resultados para Argentina (P. Matus)</i>                 |
| 10:00 - 10:45 hrs.            | <i>Ronda de conclusiones con los 4 expositores</i>          |
| 10:45 - 11:00 hrs.            | <i>Descanso</i>                                             |
| 11:00 - 13:00 hrs.            | <i>Discusión general</i>                                    |

## LISTADO DE ACTORES POR PAÍS

### Argentina

| NOMBRE                      | CARGO                                                                                        |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Aldo Rodríguez Salas     | Universidad de Mendoza                                                                       |
| 2. Alfredo Luis Curri       | Consejal de Rosario                                                                          |
| 3. Ariel Carvajal           | Director de Tecnologías, Procesos y Servicios Ambientales                                    |
| 4. Arturo González          | Emergencias Ambientales, Agencia Córdoba Ambiente                                            |
| 5. Carlos Merenson          | Secretario de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental                                    |
| 6. Claude Della Paolera     | Sistema Nacional Ambiental                                                                   |
| 7. Claudio Colombano        | Fundación Argentina Siglo 21                                                                 |
| 8. Daniel di Gusto          | Vicerrector Universidad Nacional de Córdoba                                                  |
| 9. Diego Moyano             | GEOS Córdoba                                                                                 |
| 10. Eduardo Beaumont Roveda | Asesor SRNyDS                                                                                |
| 11. Eduardo Soza            | OIKOS Mendoza                                                                                |
| 12. Federico Moyano         | PNUD                                                                                         |
| 13. Ferrari Bono            | Estructuras Institucionales para el Manejo de Cuencas                                        |
| 14. Gabriela Bretti         | Gerente de Sistemas de Información, Agencia Córdoba Ambiente                                 |
| 15. Graciela Pigretti       | Ex Coordinadora Legal, PRODIA                                                                |
| 16. Hugo Alfredo Pedonne    | Director de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Río Tercero, Provincia de Córdoba       |
| 17. Jorge Aguilar           | Ex coordinador, PRODIA                                                                       |
| 18. Jorge González          | Rector, Universidad Nacional de Córdoba                                                      |
| 19. José Ángel Perlino      | Inspector del Ente Provincial de Agua y Saneamiento Mendoza                                  |
| 20. Lidia Rodríguez         | Fortalecimiento Institucional                                                                |
| 21. Lilian Boiry            | Ex Coordinadora, PRODIA                                                                      |
| 22. Lorenzo González Videla | Ex Coordinador, PRODIA                                                                       |
| 23. Luis Eduardo Brioso     | Asesor legislativo, H. Cámara de Diputados de la Nación                                      |
| 24. Mario Ogara             | CIPURE- INTI                                                                                 |
| 25. Marta Pepper            | Ex Coordinadora de Educación, PRODIA                                                         |
| 26. Marta Susana Juliá      | Directora Vocal, Agencia Córdoba Ambiente                                                    |
| 27. Néstor Bárbaro          | Ex Director, Agencia Córdoba Ambiente                                                        |
| 28. Norma Cadoppi           | Fundación Argentina Siglo 21                                                                 |
| 29. Patricia Galán          | Control de la Contaminación Industrial                                                       |
| 30. Raul Castellini         | Ex Coordinador General, PRODIA                                                               |
| 31. Raúl Lasso              | Prevención y Control, Agencia Córdoba Ambiente                                               |
| 32. Ricardo Jileck          | Jefe de Asesores de la Senadora Directora de la Comisión de Ecología del Senado de la Nación |
| 33. Ricardo Sani            | Gerente de la Fábrica ATANOR, Río Tercero                                                    |

| <b>NOMBRE</b>          | <b>CARGO</b>                                                                              |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34. Rolando Jirón      | BID                                                                                       |
| 35. Sonia Carrasco     | PNUD                                                                                      |
| 36. Susana Laura Fagot | Subsecretaria de Medio Ambiente, Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas de Mendoza |
| 37. Virgilio Cozzi     | Asesor internacional                                                                      |

## Colombia

| <b>NOMBRE</b>                 | <b>CARGO</b>                                                                       |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Alberto Galán              | Ex Director, Unidad de Política Ambiental, DNP                                     |
| 2. Angela Andrade             | Directora Técnica de Ecosistemas, MMA                                              |
| 3. Antonio Merlano            | Coordinador del Componente en el ICFES                                             |
| 4. Carlos Costa               | Director de la Unidad Política Ambiental, DNP                                      |
| 5. Claudia Martínez           | Viceministra del Medio Ambiente (MMA)                                              |
| 6. Constanza Chacón           | Asesora, Dirección de Investigación, Educación y Participación DIEP. Directora (E) |
| 7. Ernesto Guh                | Ex Viceministro del Medio Ambiente                                                 |
| 8. Fabio Arjona               | Ex Viceministro del Medio Ambiente                                                 |
| 9. Francisco Arias            | Director del INVEMAR                                                               |
| 10. Francisco Canal           | Director Asocar                                                                    |
| 11. Francisco González        | Equipo de consultoría - Universidad Javeriana                                      |
| 12. Gerardo Viña              | Director General Ambiental Sectorial, MMA                                          |
| 13. Germán Beltrán            | Profesional especializado, DIEP MMA                                                |
| 14. Gladys Pinzón             | Fondo Nacional Ambiental, FONAM, MMA                                               |
| 15. Gloria Inés Quintana      | MMA, Dirección de Planeación                                                       |
| 16. Guillermo Espinoza        | CED - Chile                                                                        |
| 17. Hernán Aspiazú            | BID                                                                                |
| 18. Hugo Muñoz Berrío         | MMA, Unidad Coordinadora                                                           |
| 19. Javier Cuervo             | BID                                                                                |
| 20. John Bejarano             | DNP, Unidad de Política Ambiental                                                  |
| 21. Jorge Ahumada             | Equipo de consultoría - Fundación Tecnos                                           |
| 22. Juan Mayr                 | Ministro del Medio Ambiente                                                        |
| 23. Juana Marino              | Directora de Población y Ordenamiento Ambiental, MMA                               |
| 24. Judith Atencia            | MEN.                                                                               |
| 25. Lilian García de González | ICFES                                                                              |
| 26. Luis Alfonso Sierra       | MMA, Dirección de Planeación                                                       |
| 27. Luis Carlos Roncancio     | Asesor División Sector Primario, SENA                                              |
| 28. Luis Posada               | ICFES                                                                              |

| <b>NOMBRE</b>                | <b>CARGO</b>                                                 |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 29. Luz Marina Mantilla      | Directora del Instituto SINCHI                               |
| 30. Manuel Rodríguez         | Ex Ministro del Medio Ambiente                               |
| 31. María Victoria Cifuentes | Jefe de la Unidad Coordinadora                               |
| 32. Mario Sarmiento          | DIEP, MMA                                                    |
| 33. Maritza Torres           | Coordinadora de educación ambiental, Ministerio de Educación |
| 34. Mary Gomez               | Directora de Planeación y Coordinación del Sina, MMA         |
| 35. Mauricio Galindo         | Equipo de consultoría                                        |
| 36. Myriam Corredor          | Ministerio de Educación                                      |
| 37. Orlando Sáenz            | Comentarista, Colciencias                                    |
| 38. Pablo Manuel Hurtado     | Componente de Microcuencas                                   |
| 39. Ricardo Carrillo         | Ex Director, Unidad Política Ambiental, DNP                  |
| 40. Rosalba Ordóñez          | MMA, Dirección de Planeación                                 |
| 41. Ruben Dario Guerrero     | Componente de Microcuencas                                   |

## **El Salvador**

| <b>NOMBRE</b>                   | <b>CARGO</b>              |
|---------------------------------|---------------------------|
| 1. Alfonso Sermeño Martínez     | MARN                      |
| 2. Ana María Majano             | MARN                      |
| 3. Ana María Soledad Ferrer     | MARN                      |
| 4. Benjamín Yánes               | MOP, Jefe UA              |
| 5. Bruno Urbina                 | FGR, Jefe UA              |
| 6. Carlos Armando Linares       | PADCO                     |
| 7. Carlos Humberto Sosa         | Exfuncionario de ANDA     |
| 8. Cesar Raymundo Funes         | MARN                      |
| 9. Cristóbal Mejía              | MAG, Jefe UA              |
| 10. Edmidia Guzmán de Crespín   | MAG                       |
| 11. Edmundo Antonio García      | MARN                      |
| 12. Elizabeth Granados          | MSPAS, Jefe UA            |
| 13. Ernesto Arce                | MARN                      |
| 14. Francisco Chávez            | PADCO, Consultor          |
| 15. Francisco José Delgado      | MARN                      |
| 16. Hernán Romero Cavaría       | BID                       |
| 17. José Antonio Calderón       | MARN                      |
| 18. José Benjamín Yáñez Paredes | MOP (excoordinador 4336)  |
| 19. José Luis Rodríguez         | MARN, Directora de Normas |
| 20. José Mauricio Tobar         | MARN                      |
| 21. José Roberto Ramírez        | MARN                      |

|                                     |                                       |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 22. José Roberto Ramírez            | MARN, Jefe División                   |
| 23. Luis Angel Oberti Izquierdo     | BID                                   |
| 24. Luis Arturo Celis               | Coordinador de la 5025                |
| 25. Luis Ernesto Zepeda             | MARN                                  |
| 26. Magno Tulio Sandoval            | PADCO, Consultor                      |
| 27. María Luisa Reyna de Aguilar    | MARN                                  |
| 28. María Luisa Reyna de Aguilar    | MARN, Directora de Planificación y GE |
| 29. Oscar Armando Chinchilla Chicas | MARN                                  |
| 30. Oscar Francisco Aguilar         | MARN                                  |
| 31. Rafael Ernesto Góchez           | MARN/PNUD, Oficial del PNUD           |
| 32. Rafael Guillén Morales          | MARN                                  |
| 33. Rina Elizabeth de Jarquín       | MARN                                  |
| 34. Roberto Antonio Rivas Alberto   | MARN                                  |
| 35. Rosario Arely de Ayala          | MARN                                  |
| 36. Saúl Carrillo                   | MARN, Consultor                       |
| 37. Sonia Ivett Sánchez             | MARN                                  |
| 38. Víctor Hugo Jovel Galindo       | MARN                                  |
| 39. Xiomara Guadalupe Estrada       | MARN                                  |

## Perú

| NOMBRE                     | CARGO                                                                                                               |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Ada Alegre              | Perú                                                                                                                |
| 2. Alberto Gonzales-Zúñiga | Director del Fondo Nacional del Ambiente FONAM                                                                      |
| 3. Alexandra Cugler D.     | Red Ambiental Peruana (RAP)                                                                                         |
| 4. Alfonso Tique           | Especialista sectorial encargado de Medio Ambiente en la Representación del BID en Perú.                            |
| 5. Ana Maria González      | Dirección de Ecología y Medio Ambiente de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud. |
| 6. Andrés Millones         | Director de Administración y Finanzas de CONAM                                                                      |
| 7. Antonio Brack           | Asesor del PNUD                                                                                                     |
| 8. Arnold Millet           | Municipalidad de Lima                                                                                               |
| 9. Carlos Amat y León      | Centro de Investigaciones, Universidad del Pacífico                                                                 |
| 10. Carlos Aranda          | Presidente, Comité de Asuntos Ambientales de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleos                            |
| 11. Carlos Gasco           | Coordinador del proyecto APGEP/SENREM/AID                                                                           |
| 12. Carlos López Ocaña     | BID Washington                                                                                                      |
| 13. Carlos Loret de Mola   | Presidente de CONAM                                                                                                 |

| <b>NOMBRE</b>              | <b>CARGO</b>                                                                                                                                                         |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14. Carlos Ponce del Prado | Miembro del Consejo Directivo, Director de CONAM – representante del Gobierno Central, Presidente Conservación Internacional.                                        |
| 15. Carmen Mora            | Directora de la Dirección de Asuntos Ambientales, Vice Ministerio de Industria, Ministerio de Industria, Turismo, Negociaciones Comerciales Internacionales MITINCI. |
| 16. Catalina Silo          | Panamá                                                                                                                                                               |
| 17. Cecilia Rosell         | Coordinadora Comisión de Medio Ambiente de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN)                                                                                  |
| 18. César Cervantes        | Director de Calidad Ambiental y Recursos Naturales de CONAM.                                                                                                         |
| 19. Cesar Villacorta       | Director y Coordinador Nacional del Proyecto Capacidad XXI. Director de Gestión Transectorial Territorial en CONAM.                                                  |
| 20. Daniel Sanchez         | Ministerio de Transportes y Comunicaciones                                                                                                                           |
| 21. David Solano           | Director de Educación y Cultura Ambiental, coordinador del SINIA.                                                                                                    |
| 22. David Tither           | BID Washington                                                                                                                                                       |
| 23. Doris Balvín           | Presidenta de la Sociedad Nacional del Ambiente (SNA).                                                                                                               |
| 24. Edilberto Alarcón      | Director del Proyecto SENREM/AID, funcionario de Medio Ambiente en AID.                                                                                              |
| 25. Eduardo Figueroa       | BID Washington                                                                                                                                                       |
| 26. Efraín Cruz            | Ministerio de Industria, Dirección de Asuntos Ambientales                                                                                                            |
| 27. Eloísa Tréllez Solís   | Consultora                                                                                                                                                           |
| 28. Esteban Horna          | Director CONAM, Rector Universidad del Santa y coordinador CAR Chimbote                                                                                              |
| 29. Flavio Bazán           | Especialista sectorial, BID Perú.                                                                                                                                    |
| 30. Francisco Martínez     | Chile                                                                                                                                                                |
| 31. Genaro Colchado        | Ex presidente de la Comisión Medio Ambiente y Amazonía del Congreso, autor de la Ley de creación de CONAM                                                            |
| 32. Gonzalo Galdos         | ex Presidente CONAM                                                                                                                                                  |
| 33. Guillermo Espinoza     | Chile                                                                                                                                                                |
| 34. Guillermo Manrique     | Director Servicios Geográficos y de Medio Ambiente GEMA.                                                                                                             |
| 35. Jaime Nalvarte         | Presidente de la Red Ambiental Peruana (RAP)                                                                                                                         |
| 36. Jorge Caillaux         | Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)                                                                                                        |
| 37. Jorge Millones         | Director de Medio Ambiente Rural, INRENA                                                                                                                             |
| 38. José Reyes             | Secretario ejecutivo de la Red Ambiental Peruana –RAP                                                                                                                |
| 39. Julio Bonelli          | Director General Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.                                                                                 |
| 40. Julio Díaz Palacios    | Director del Foro Ecológico                                                                                                                                          |
| 41. Lorena Torres          | Chile                                                                                                                                                                |
| 42. Luis Masson Meiss      | Miembro del Consejo Directivo, Director de CONAM – representante de los gobiernos regionales, presidente NCTL.                                                       |
| 43. Luisa Elena Guinand    | Comunidad Andina – CAN                                                                                                                                               |

| <b>NOMBRE</b>                 | <b>CARGO</b>                                                                                                      |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 44. Ma. Cecilia Rozas         | Directora de la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Relaciones Exteriores.         |
| 45. Manuel Pulgar Vidal       | SPDA                                                                                                              |
| 46. Marcelo Cousillas         | Uruguay                                                                                                           |
| 47. María Davey               | Directora de Auditoría Interna en CONAM                                                                           |
| 48. Maria Luisa del Río       | Gerente de Recursos Naturales de CONAM                                                                            |
| 49. Mariano Castro            | Secretario Ejecutivo de CONAM y Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental – CONAM /BID. |
| 50. Mark Dourojeanni          | BID, Brasil                                                                                                       |
| 51. Mercedes Picón            | Municipalidad del Callao y coordinadora CAR Callao                                                                |
| 52. Patricia Fernández Dávila | Directora del proyecto BIOFOR/SENREM/AID                                                                          |
| 53. Patricia Iturregui        | Jefe Unidad de Cooperación Técnica de Cambio Climático, CONAM.                                                    |
| 54. Paul Remy                 | Ex Presidente del CONAM                                                                                           |
| 55. Rodolfo Vicenti           | Sociedad Nacional de Minería y Petróleos                                                                          |
| 56. Rosa Salas                | Coordinadora del proyecto SENREM/AID en CONAM                                                                     |
| 57. Sergio Praus              | Chile                                                                                                             |
| 58. Sulma Carrasco            | Directora de la Dirección de Medio Ambiente, Ministerio de Pesquería.                                             |
| 59. Victor Mora               | Especialista BID en Perú.                                                                                         |

## **LITERATURA UTILIZADA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS**

### **Información directa vinculada a las operaciones**

- Informes de proyecto, incluyendo anexos al contrato
- Manuales operativos de los proyectos
- Informes anuales
- Informes de medio término
- Misiones de supervisión (ayuda memoria)
- Informes finales (PCR)
- Informes de revisión / evaluación
- Informes de consultorías
- Intercambio de aprobación / revisión entre ejecutor y consultores
- Modificación de contratos
- Correspondencia entre banco y ejecutor
- Documentos surgidos del diseño y preparación del proyecto (diagnóstico, propuestas conceptuales, modelos institucionales, etc.)
- Memorias de informes de ejecutores
- Términos de referencia de consultorías

### **Información indirecta disponible en documentos de los países y/o del BID**

- Informes nacionales de cada país
- Memorias institucionales
- Informes sobre presupuestos de ejecutores

- Informe de país del BID
- Estrategia ambiental del BID para el país
- Publicaciones de ONG, universidades y otros
- Encuestas de opinión
- Documentos de otros proyectos relacionados (PNUD, Banco Mundial, Unión Europea, AID, GEF, etc.)
- Documentos BID relacionados con otros proyectos sectoriales y territoriales (unidades ambientales, cuencas, municipios, etc.)

## Argentina

- Gobierno de Mendoza, Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda, Instrumentos de la Organización ambiental Federal. Separata n° 1 Programa de Investigación y Difusión del derecho ambiental, 1994.
- Susana Laura Fagot, Documento Síntesis PRODIA Subprograma B: Componente Control de la Contaminación Industrial, Unidad Subejecutora Mendoza, 1999.
- [www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar), Gobierno de Mendoza, Funciones y objetivos del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, 2002.
- [www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar), Directorio de ONG Ambientalistas
- Tetrattech/Chemonics, Informe Final de Proyecto 1996-1999.
- Fernando Soares Bretas, Informe de Terminación de Proyecto (PCR), BID 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Propuesta de préstamo para un programa de desarrollo institucional, Agosto 1993.
- PRODIA, Comentarios sobre experiencias nacionales y de otros países relativas a aspectos institucionales en la gestión de cuencas hidrográficas, 1998.
- PRODIA, Reseña informativa de las actividades del Componente estructuras institucionales de manejo de cuencas hidrográficas.
- PRODIA, La auditoría ambiental como herramienta del sistema de control ambiental, Informe final, 1998.
- PRODIA, Pautas metodológicas para el diseño, ejecución, evaluación y transferencia del Proyectos Piloto Demostrativos de Control de la Contaminación Industrial, 1999.
- PRODIA, Objetivos, ejecución y resultados del PRODIA (1994-1999).
- PRODIA, Informe final, 1999.
- PRODIA, Bases de la política ambiental para la República de Argentina, Resolución 311, 1999.
- FARN, Hacia un régimen jurídico institucional de determinación y aplicación de estándares ambientales en la República Argentina, Estudio analítico n° 6, 1997.
- Daniel Chudnovsky et al., La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina. Documento de trabajo, CENIT, 1997.
- CEPAL, La inserción de la dimensión ambiental en la institucionalidad pública de la República Argentina, 1990.
- CEPAL, Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, 1999.
- [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar), Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, Misiones y funciones, 2002.
- Agencia Córdoba Ambiente, Síntesis Informe de Gestión, 2001.
- [www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar), de Mendoza, Agencia Córdoba Ambiente, estructura funcional, 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Informes de Inspección (11), 1999 a 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Correspondencia interna.
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Objetivos, Ejecución y Resultados del PRODIA (1994-1999), 1999.
- CEPAL, Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995. Octubre 2000.

- Raúl Brañes, Política, derecho y administraciones ambientales en América Latina y el Caribe: problemas y perspectivas de la gestión ambiental en los inicios del siglo XXI, Curso de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible en CEPAL, 2000.
- PNUMA, GEO 2000 América Latina y el Caribe, Perspectivas del medio ambiente, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Documento: Propuesta de préstamo para un programa de gestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Documento: Propuesta de préstamo para un ajuste del sector público, 1991.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Documento: Propuesta de préstamo para un proyecto de saneamiento ambiental y control de las inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista, 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Fortalecimiento del organismo regulador de aguas y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, 1998.
- Agencia Córdoba Ambiente, Principales normativas ambientales, agosto 2001.
- Agencia Córdoba Ambiente, Ley N° 7343, principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, 1985.
- Agencia Córdoba Ambiente, Decreto N° 2131, Reglamento del Capítulo IX “Del impacto ambiental” de la Ley 7343.
- Agencia Córdoba Ambiente, Síntesis Informe de Gestión, 2001.
- República Argentina, Presupuesto Nacional 2000.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable y política ambiental, Informe sobre líneas de crédito e instrumentos económicos existentes para la financiación de proyectos ambientales, enero 2000.
- Fichas (12) de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo realizados en Argentina de 1996 a 2001.

## Colombia

### *Programa ambiental y subprogramas distintos del de Fortalecimiento Institucional*

- Banco Interamericano de Desarrollo, Evaluación de medio término, componente de fortalecimiento institucional, Bogotá, 1998.
- Carpeta de ayuda de memoria.
- Colombia; Programa Ambiental (CO-0041); Propuesta de préstamo.
- Corantioquia y Centro de Información Ambiental. Memorias del Primer encuentro nacional de centros de documentación e información del SINA, CD-ROM, Medellín 1 y 2 de noviembre de 2001.
- Criterios para la formulación de proyectos a ser presentados para financiación a través del Subprograma de Inversiones ambientales BID-FONAM. Mayo 2001.
- Decreto N° 954 del 2 de junio de 1999 por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Compensación Ambiental.
- Esquema de ejecución del programa, febrero de 1994.
- Informe de ejecución primer semestre de 1994.
- Informe de ejecución primer semestre de 1995.
- Informe de ejecución primer semestre de 1995.
- Informe de ejecución primer semestre de 1996.
- Informe de ejecución segundo semestre de 1994.
- Informe de ejecución segundo semestre de 1996.
- Informe de gestión 1997.
- Informe de gestión 1998.
- Informe de gestión 1999.
- Informe de gestión 2000.
- Informe de gestión primer semestre de 1998.
- Informe semestral enero-junio de 1999.
- Informe semestral enero-junio de 2000.

- Reglamento operativo Programa Ambiental BID. Subprograma A y B. DNP Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Coordinadora del Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales.
- Reglamento operativo Programa Ambiental BID. Subprograma C, Inversiones ambientales. DNP Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Coordinadora del Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales.
- Unidad Coordinadora, Ministerio del Medio Ambiente. Primera aproximación a la síntesis de las experiencias del Subprograma de Microcuencas, 1999.
- Unidad Coordinadora. Programa Ambiental, créditos BID 774 OC-CO y 910 SF-CO, Evaluación de la ejecución a marzo 2002.

#### *Subprograma de Fortalecimiento Institucional*

- Estrategia de formación y capacitación SINA y MMA.
- Informe semestral de los proyectos; subprograma de fortalecimiento institucional, agosto de 1996.
- Otero, Héctor Alfonso. Evaluación de término medio, componente Fortalecimiento Institucional. Julio de 1998.
- Plan de fortalecimiento institucional del SINA, 4 de agosto de 1999.
- Relación de convenio con entidades ejecutoras de componentes de capacitación.MMA.
- Van der Sluys, Caroline et al. Comentarios al informe del equipo técnico BID para la misión de término medio.
- Wills Herrera, Eduardo. Diseño de un proceso de discusión y negociación para generar un acuerdo institucional sobre el SIAC, informe final, Bogotá, octubre de 2000.

#### *Componente de Capacitación Continuada para Extensionistas Rurales*

- Convenios interadministrativos 063, 100, 054 entre el MMA y el SENA.
- Mayorga, Sandra. Guía de aprendizaje del módulo de diagnóstico participativo.
- Proyecto de capacitación continuada para extensionistas rurales, Bogotá, 1992.
- Proyecto de capacitación continuada para extensionistas rurales, documento síntesis. Minambiente-SENA, 2000.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Impacto ambiental en cuencas hidrográficas; metodología para la realización de estudios. 1998.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Sistema de capacitación continuada para extensionistas y comunidades en materia de recursos naturales. Bogotá, junio de 1992.

#### *Componente de Capacitación para Profesionales del Sector Ambiental*

- Boletín informativo N° 1.Capacitación para profesionales del sector ambiental. Minambiente-ICFES, 1996-1997.
- Capacitación de Funcionarios de las Corporaciones Autónomas Regionales participantes en el Programa Plan de Acción Forestal para Colombia (informe ejecutivo).
- Contrato interadministrativo 055, entre el MMA y el ICFES.
- Convenio interadministrativo 107 entre el MMA y el ICFES.
- Curso “Caracterización y manejo de las zonas de Páramo”. Minambiente-ICFES, 23-27 de febrero de 1998.
- Curso “Control ambiental del ruido”. Minambiente-ICFES, 18-22 de noviembre de 1997.
- Curso “Cuentas ambientales y economía de la sostenibilidad”. Minambiente-ICFES, 17-21 de marzo de 1997.
- Curso “Evaluación y manejo de la contaminación urbana”. Minambiente-ICFES, 3-7 de febrero de 1997.
- Curso “Fundamentos sociales para la participación ambiental”, 16-21 de marzo de 1998.
- Curso “Legislación ambiental”. Minambiente-ICFES, 9-13 de junio de 1993.

- Curso “Manejo de ecosistemas de mangar y arrecifes de coral”. Minambiente-ICFES, 24-8 de marzo de 1998.
- Curso “Normatividad, gestión y administración de fauna silvestre”. Minambiente-ICFES, 21-25 de abril de 1998.
- Curso “Planificación de proyectos de educación ambiental”. Minambiente-ICFES, 9-13 de septiembre 1996.
- Curso-Taller “Control de la dispersión de la rana toro”. Minambiente-ICFES, 12-15 de noviembre de 1997.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). Proyecto Capacitación de funcionarios de las CAR participantes en el PAFC’ (Resumen ejecutivo).
- Propuesta de cambio de ejecutor en el desarrollo del proyecto “Capacitación para profesionales para el sector ambiental” Unidad Coordinadora del Programa ambiental y de Manejo de Recursos.
- Seminario “Biodiversidad y manejo de fauna silvestre”. Minambiente-ICFES, 1-13 de febrero de 1997.
- Seminario “Corporatividad y gerencia del sistema nacional ambiental (SINA)”. Minambiente-ICFES, abril 24 y 25 de 1996.
- Seminario “Identificación, manejo y resolución de conflictos ambientales”. Minambiente-ICFES, 2001.
- Seminario de ordenamiento territorial. Minambiente-ICFES, abril de 2000.

#### *Componente de Educación Ambiental para Niños*

- Angel Maya, Augusto. El retorno a la tierra: Introducción a un método de interpretación ambiental. Serie documentos especiales. MEN, noviembre de 1998.
- Angel Maya, Augusto. La tierra herida: las transformaciones tecnológicas del ecosistema. Serie de documentos especiales. MEN, julio de 1995.
- Angel Maya, Augusto. La trama de la vida: las bases ecológicas del pensamiento ambiental. Serie de documentos especiales. Men, mayo de 1996.
- Contrato interadministrativo Minambiente-MEN No. 0053. 30 de septiembre de 1996.
- Contrato interadministrativo Programa ambiental Minambiente-MEN No. 00201.13 de julio de 1995.
- Convenio interadministrativo marco del Programa ambiental DNP-Minambiente-MEN. DNP, 25 de octubre de 1994.
- Convenio No. 118/98 suscrito entre el Minambiente, el MEN y la SECAB. 28 de diciembre de 1998.
- Educación ambiental para un futuro sostenible en América latina I. Serie memorias, OEA, Universidad Distrital, MEN, febrero de 2001.
- Educación ambiental para un futuro sostenible en América latina: experiencias significativas. Serie estudios, OEA, Universidad Distrital, MEN, noviembre de 2001.
- Ejecución administrativa y financiera del proyecto (incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica en zonas rurales y pequeño urbanas del país)
- Incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica en zonas rurales y pequeño urbanas del país, MEN, 1996.
- Informe ejecutivo del Proyecto Incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica en zonas rurales y pequeño urbanas del país. MEN, 2001.
- La educación ambiental en el Ministerio de Educación Nacional: historia y proyecciones. Serie Documentos de trabajo. MEN, marzo de 1995.
- Lineamientos generales para una política nacional de educación ambiental. Documento de apoyo. Serie Documentos de trabajo. MEN, agosto de 1992.
- Maritza Torres Carrasco: Reflexión y acción: el diálogo fundamental para la educación ambiental
- Memorias del Tercer Encuentro Internacional “Formación de dinamizadores en educación ambiental”. Serie memorias. MEN, ICFES, Universidad Distrital, Fondo Fen, abril de 2001.
- Metas físicas: Consolidación de la educación ambiental en el sistema educativo.

- Ministerio de Educación Nacional. Incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica en zonas rurales y pequeño urbanas del país. Bogotá, el Ministerio. Mayo de 1996.
- Primera adición al Contrato interadministrativo Minambiente-MEN No. 0053. 30 de abril de 1998.
- Primera adición al Convenio N° 118/98 suscrito entre el Minambiente, el MEN y la SECAB. s.f.
- Programa de educación ambiental: Informe de gestión. MEN, 2001.
- Proyecto incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica del área rural y pequeño urbana del país (Convenio MEN-MAA, Crédito BID), agosto 2001. Exploración investigativa: proyección de los elementos conceptuales básicos de la educación ambiental, contruidos por los docentes para el desarrollo de los proyectos ambientales escolares (Praes). Bases fundamentales: aspectos conceptuales y de diseño metodológico y estratégico.
- Proyecto incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica del área rural y pequeño urbana del país (Convenio MEN-MAA, Crédito BID) Trabajo de sistematización, análisis y texto elaborado por el equipo responsable del proyecto. Responsable: Maritza Torres Carrasco. 21 de noviembre de 2001.
- Proyecto incorporación de la dimensión ambiental en la educación básica en zonas rurales y pequeño urbanas del país (presentación del proyecto).
- Re-conozcamos nuestra ciudad. Presidencia-MEN, mayo de 1994.
- Torres Carrasco, Maritza. La dimensión ambiental: un reto para la educación de la nueva sociedad. Proyectos ambientales escolares. Serie documentos especiales. Men, mayo de 1996.
- Una nueva escuela en construcción: “Desde los procesos formativos para el desarrollo ambiental local”. Serie estudios, OEA, Men MMA, febrero de 2001.
- Una nueva escuela en construcción: desde los procesos formativos para el desarrollo ambiental local. Proyecto de semiescolarización tutoriada. Una alternativa para el desarrollo ambiental local Colegio Alberto Alzate Patiño (Punta Verde, Planeta Rica Córdoba) Proyecto ambiental educativo ganador del primer concurso de proyectos ambientales significativos del país. Febrero 2001.

#### *Otros temas relacionados*

- Corantioquia. Memorias, Primer encuentro nacional de centros de documentación e información del SINA. Medellín, 1 y 2 de noviembre de 2001.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Ministerio del Medio Ambiente. Las voces del SINA; Reportaje al Sistema Nacional Ambiental, SINA. Bogotá, La Corporación-el Ministerio. 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Medio Ambiente. Proyecto Colectivo Ambiental
- Departamento Nacional de Planeación. Autorización al Gobierno Nacional para la contratación de créditos externos con la banca multilateral destinados al Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales (Documento CONPES-2660-DNP-UDA-DEPAC-INDERENA). Bogotá, CONPES. 22 de junio de 1993.
- Departamento Nacional de Planeación. El Plan de Acción Forestal para Colombia en la Revolución Pacífica 1990-1994. Bogotá, el Departamento. 1994.
- Departamento Nacional de Planeación. Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral. Documento CONPES-3119. Bogotá, CONPES. Junio 4 de 2001.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan de Acción Forestal para Colombia. Documento DNP-2429-UDA. Bogotá, CONPES. Junio 7 de 1989.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan de Acción Forestal para Colombia. Bogotá, el Departamento. s.f.
- Departamento Nacional de Planeación. Una política ambiental para Colombia (Documento DNP-2544-DEPAC. Bogotá, CONPES. Agosto 1 de 1991.
- Galán Sarmiento, Alberto. Racionalización del gasto en el SINA: afianzamiento institucional hacia la descentralización (Resumen ejecutivo). Bogotá, DNP. 1999.
- González L. De G, Francisco. Reflexiones acerca de la relación entre los conceptos ecosistema, cultura y desarrollo, Bogotá, PUJ, 1996.

- Ley 99 de 1993.
- Política de Bosques. MMA.
- Rodríguez Becerra, Manuel. La reforma ambiental en Colombia. Bogotá, Tercer Mundo-FES.1998.
- World Commission on Environment and Development. Our Common Future, Oxford, Oxford University Press, 1987.

## **El Salvador**

- Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable: Programa de apoyo al Programa Ambiental de El Salvador (ATN/SF-4336-ES).
- Plan de Operaciones Apoyo al Programa Ambiental de El Salvador (TC-92-02-32).
- Propuesta de Préstamo: Programa Ambiental de El Salvador (ES-0024).
- Contrato de préstamo entre la República de El Salvador y el BID (PAES), préstamo 886/OC-ES, resolución DE-124/95.
- Alberto Uribe y Henrik Franklin., Memorias del Taller Regional “Gestión ambiental y disminución de la vulnerabilidad a desastres naturales”, San Salvador, 3-5 de marzo de 1999 - CND, Bases para el plan de nación. San Salvador, 1998.
- CND. Acciones iniciales del plan de Nación, San Salvador, 1999.
- CND. Temas claves para el Plan de Nación: consulta especializada, San Salvador, 2000.
- FEPADE. El Libro Verde: El desafío salvadoreño. De la paz al desarrollo sostenible, ed. Algier’s Impresores San Salvador, 1997. Estrategia Nacional de Diversidad Biológica de El Salvador, ed. MARN, PNUD, GEF, San Salvador, 2000.
- FUSADES. Estudio Determinación del agua de consumo humano de las familias rurales: Estudio Socio económico, de FUSADES, agosto de 2001.
- FUSADES. Informe sobre el estado del aire de Swiss Contact/PROECO y FUSADES, 1999.
- Informe de FUSADES sobre los efectos de los terremotos de enero y febrero del 2001, San Salvador, 2001.
- PNUD. El estado de la nación en desarrollo humano 1999, ed. Algier’s Impresores, San Salvador, 1999.
- PNUD. El estado de la región en desarrollo humano sostenible, ed. Editorama, Costa Rica, 1999.
- PNUD. Informe sobre desarrollo Humano: El Salvador 2001, ed. Algier’s Impresores, San Salvador 2001.
- UNICEF, Informe de Evaluación de Medio Término, 1997-1999. San Salvador, 1999.

## **Perú**

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental – ATN/JF-5123-PE, Resolución DE-3/96. 1996. Lima, Perú.
- Centro Peruano de Estudios Sociales. 2001. Debate Agrario, Análisis y Alternativas. Lima, Perú.
- Consejo Nacional del Ambiente – CONAM y Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- 1999a. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Lima, Perú.
- 1999b. Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental. Lima, Perú.
- 1999c. MEGA – Marco Estructural de Gestión Ambiental. Lima, Perú.
- Consejo Nacional del Ambiente. 1996a. 1er. ECODIALOGO 96, Hacia una agenda de acción ambiental. IPAE, Lima, Perú.
- 1996b. Diagnóstico de la situación de la gestión y la legislación ambiental en el Perú. Lima, Perú.
- 1996c. Plan de Acción Ambiental 1996 – 1997. Lima, Perú.
- 1997. Bosques: Bases para una nueva política. Lima, Perú.
- 1999a. Comisión Ambiental Regional Cusco. Plan de Acción Ambiental. Lima, Perú.
- 1999b. Comisión Ambiental Regional Cusco. Agenda Ambiental Regional 1999-2000. Lima, Perú.
- 1999c. Proyecto Capacidad 21, Gestión Regional y Local para el Desarrollo Sostenible. Lima, Perú.

- 1999d. SINIA – Sistema Nacional de Información Ambiental. Lima, Perú.
- 1999e. ECODIALOGO 99, Compromiso para el Desarrollo Sostenible. IPAE, Lima, Perú.
- 2001a. Agenda Ambiental al 2002, Reporte Ejecutivo. Lima, Perú.
- 2001b. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N°27446. Lima, Perú.
- 2001c. Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente Geo Peru 2000. PNUMA, Lima, Perú.
- 2001d. La Propuesta CONAM. [www.conam.gob.pe](http://www.conam.gob.pe). Lima, Perú.
- 2001e. Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera RM N°027-2001-MITINCI. Serie de Normas Ambientales. Lima, Perú.
- 2001e. Límites Máximos Permisibles de Emisiones Contaminantes para Vehículos Automotores que Circulen en la Red Vial. DS N°047-2001-MTC. Serie de Normas Ambientales. Lima, Perú.
- Política Ambiental Peruana. Lima, Perú.
- Dames & Moore y Servicios Geográficos & Medio Ambiente S.A. – GEMA. 1998a. Instrumentos Económicos y Mecanismos Financiero, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998b. Capacitación y Difusión, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998c. Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998d. Políticas y Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Informe Consolidado. Secciones del 1 al 4. Lima, Perú.
- 1998e. Políticas y Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Informe Consolidado. Sección 5. Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998f. Marco Estructural de Gestión Ambiental, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998g. Instrumentos Complementarios de Gestión Ambiental, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- 1998h. Sistema Nacional de Información, Informe Consolidado. Lima, Perú.
- Del Castillo, L. 2001. Legislación agraria y desarrollo sostenible, un análisis de las principales normas del sector agrario emitidas en el periodo 1992 – 2000, Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente, Lima, Perú.
- De Bono, Edward. 1991. Aprender a pensar. pág. 16 y siguientes. Plaza & Janés. Editores. Barcelona, España
- El Comercio S.A., Editora. El Comercio anuario 2000 – 2001. Apoyo, Comunicaciones. Lima, Perú.
- Espinoza, G. y Alzina, V., Editores. 2001. Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en Países de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. 1998a. Encuesta Nacional de Hogares 1997. Lima, Perú. Versión en diskette.
- 1998b. Estadísticas del Medio Ambiente 1997. Lima, Perú. Versión en diskette.
- 1998c. Estadísticas del Medio Ambiente 1997. Lima, Perú. Versión en diskette.
- 2000. Estadísticas del Medio Ambiente 2000. Lima, Perú. Versión en diskette.
- Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud. 1995. Compendio de Legislación Ambiental Peruana, Tomo I. Lima, Perú.
- 1995. Compendio de Legislación Ambiental Peruana, Tomo II. Lima, Perú.
- 1996. Legislación Ambiental Peruana 1995. Lima, Perú.
- 1997. Legislación Ambiental Peruana 1996. Lima, Perú.
- 1998. Legislación Ambiental Peruana 1997. Lima Perú.
- PERU – Informe Nacional preparado por la Comisión Nacional – CNUMAD 92 – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Lima, Febrero de 1992. Empresa Gráfica Cosmos. Lima, Perú.
- Proyecto Conservación y Manejo de la Diversidad Biológica y Ecosistemas Frágiles del Perú – BIOFOR. 1999. Capacidades de Gestión y Necesidades de Capacitación en Seis Ecosistemas Frágiles del Perú. Lima, Perú.
- Pulgar-Vidal, Manuel, 1997. Análisis de la legislación y gestión ambiental en el Perú. Lima, Perú.
- Sociedad Nacional del Ambiente (SNA). 2001. Boletín de la Sociedad Nacional del Ambiente N°1. Lima, Perú.

- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). 1992. Código del Medio Ambiente actualizado, concordado y comentado. Lima, Perú.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y Comisión de Derecho Ambiental de la UICN. 2000. Foro 10 Años Código del Medio Ambiente, Oportunidades en el Contexto, de la Globalización Económica. Lima, Perú. Tréllez, E., Compiladora. 1997. Legislación y gestión ambiental en los países andinos. Tomos I y II. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer. Lima, Perú.
- 1998. La protección normativa de la biodiversidad en los países andinos. Tomos I y II. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer. Lima, Perú.