



RE2-06-025

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN CENTROAMÉRICA



**David Wilk
Carlos Pineda Mannheim
Dianna Moyer**

Noviembre de 2006

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

<http://www.iadb.org/publications>

PREFACIO

El propósito de este documento es contribuir al debate sobre cómo generar las bases que permitan, desde una perspectiva institucional del Banco, responder a los desafíos cada vez más ingentes que impone la gestión ambiental urbana en las ciudades del Istmo Centroamericano. De esta forma, se pretende contribuir a establecer lineamientos estratégicos que puedan orientar la labor de intervención en el tratamiento transversal de la dimensión ambiental urbana y enfocarse sobre la necesidad de insertar estas prioridades, en el diseño y ejecución de nuevas operaciones.

Este documento se enmarca en la experiencia acumulada de los autores en la preparación y evaluación de operaciones de desarrollo en el ámbito de la gestión ambiental municipal y urbana, así como en el desarrollo de un esfuerzo más amplio de alcance regional financiado por el Programa de la Alianza de los Países Bajos para el Ambiente como parte de la cooperación técnica regional intitulada “*Gobernabilidad Ambiental: Bases para un Marco Estratégico y Desarrollo de Instrumentos de Gestión Ambiental Local*” (ATN/NP-8535-RG). Dicha operación tuvo como objetivo desarrollar un marco conceptual y metodológico de gestión ambiental local para Latinoamérica y el Caribe y contempló en sus alcances el desarrollo de insumos para la presente nota. Otros componentes de esta Cooperación Técnica constituyen también una importante referencia para el desarrollo de este trabajo, como es el apoyo a cinco municipalidades de Latinoamérica en el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica, planes de acción, instrumentos de gestión ambiental urbana específicos, que incluyó el desarrollo de dos estudios de caso en la región Centroamericana: los municipios de San Pedro Sula, Honduras y Estelí, Nicaragua.

La elaboración del documento ha supuesto un esfuerzo de colaboración conjunto entre la División de Recursos Naturales del Departamento Regional de Operaciones II, a través del Grupo de Desarrollo Municipal, y la División de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se ha beneficiado de los comentarios y observaciones de Robert D. Daughters (SDS/SGC), Ricardo E. Quiroga (SDS/ENV) y José V. Chibbaro (RE2/EN2-MDG), muchos de los cuales fueron incorporados en este documento. La edición final se benefició de la contribución de Ricardo Jiménez Cruz, consultor, quién también hizo aportes específicos al documento. Los autores desearían además expresar su agradecimiento a todos los especialistas de RE2 que con su aporte, contribuyeron a conformar los perfiles contenidos en la Sección 4 de este documento y en especial a Elí Nessim, Michele Lemay y Priscilla Phelps.

Se agradece muy especialmente a Bob Kaplan (RE/EN2) y Janine Ferretti (SDS/ENV) por su valioso apoyo y orientaciones en la elaboración de este documento así como a Manuel R. Agosin (RE2/RE2) y a Miriam Pérez-Fuentes (RE2/RE2) quienes apoyaron su preparación y producción final.

Máximo Jeria
Gerente

Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., noviembre de 2006

Tabla de Contenido

1.	Introducción	1
2.	Marco conceptual de la gestión ambiental urbana	3
2.1	El contexto de la gestión ambiental urbana	3
2.2	El marco de la gobernabilidad para la gestión ambiental urbana	5
3.	La problemática ambiental urbana en Centroamérica	10
3.1	Aspectos críticos de la problemática ambiental urbana en Centroamérica.....	11
3.2	Avances y retos de la gestión ambiental urbana en Centroamérica.....	14
4.	La Respuesta del BID y áreas de oportunidad	21
4.1	Perfiles de intervención y oportunidades en los países de Centroamerica	21
4.1.1	Belice	22
4.1.2	Costa Rica	22
4.1.3	El Salvador	24
4.1.4	Guatemala.....	26
4.1.5	Honduras	27
4.1.6	Nicaragua	30
4.1.7	Panamá	32
5.	Lineamientos Estratégicos de Intervención en la Gestión Ambiental Urbana en Centroamérica	36
5.1	Lineamientos para el fortalecimiento del marco institucional.....	36
5.2	Resumen de áreas estratégicas específicas de intervención en la Región	39
6.	Anexos.....	43
6.1	Síntesis de la Problemática Ambiental Urbana en los países de Centroamérica ..	43
6.2	Descripción de la cartera de proyectos por país relevantes para la Gestión Ambiental Urbana/Municipal	45
Belice.....	Belice.....	45
Costa Rica	Costa Rica	46
El Salvador	El Salvador	47
Guatemala.....	Guatemala.....	48
Honduras	Honduras	49
Nicaragua	Nicaragua	50
Panamá	Panamá	51

RESUMEN EJECUTIVO

Las grandes prioridades ambientales en los centros urbanos de Centroamérica y los retos que éstas imponen sobre el desarrollo económico, la competitividad y la calidad de vida de sus habitantes, requieren de nuevos planteamientos estratégicos y programáticos para responder mejor a las necesidades de los países y canalizar de manera más efectiva los recursos financieros para nuevos programas de inversión y de formación de capacidades en gestión ambiental urbana. El presente documento busca sentar bases estratégicas que permitan, desde una perspectiva institucional del Banco con los países, orientar futuras intervenciones de fortalecimiento de la gestión ambiental urbana en Centroamérica.

La gestión ambiental en los centros urbanos está determinada por la naturaleza de los problemas y oportunidades que se presentan en dichos entornos, dadas sus condiciones espaciales, administrativas y financieras. En Centroamérica, la administración de la mayor parte de los centros urbanos o áreas metropolitanas cae bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales los cuales administran, de manera individual o mancomunada, no sólo el centro o área urbanizada, sino que también son responsables de la planificación regional del territorio y sus recursos así como de la coordinación de sus respectivas interdependencias. Este documento se centra en la gestión ambiental de los centros urbanos, tomando en cuenta el contexto de la administración de los gobiernos municipales.

Contexto urbano y gobernabilidad.

Para entender en mayor detalle el ámbito de intervención de dicha gestión, es

importante situar las siguientes dimensiones del contexto urbano, a saber: i) *Dimensión física y funcional de los centros urbanos.* Una primera variable que permite identificar el contexto de lo urbano es su escala o tamaño. Una segunda característica de los centros urbanos es la de su actividad o función económica dentro del contexto territorial, ya sea local, regional o nacional. Por otra parte, y de acuerdo a su escala y función, los centros urbanos guardan una estrecha relación con su periferia y los ecosistemas que los rodean, desde la perspectiva de la gestión ambiental urbana, la cual está determinada por la demanda de los recursos naturales y los impactos que las actividades urbanas ejercen sobre los mismos; ii) *Dimensión administrativa y financiera para la gestión ambiental urbana.* Los centros urbanos poseen estructuras administrativas que a su vez integran instrumentos financieros que posibilitan el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura básica local, el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente local; y iii) *Dimensión social del crecimiento urbano y el medio ambiente.* La gestión ambiental urbana está estrechamente ligada a problemas de orden social y de atención a la pobreza. Las poblaciones pobres están generalmente localizadas en asentamientos o barrios marginales, los cuales en su gran mayoría carecen de una adecuada cobertura y calidad de los servicios básicos que reciben. En consecuencia, las condiciones ambientales y de salubridad de éstas poblaciones, tienden a presentar mayores riesgos y vulnerabilidades, siendo en muchos casos críticas.

Según estas dimensiones, es importante destacar que existe un *marco institucional* de carácter general, compuesto por normas, leyes y regulaciones, así como por las respectivas entidades responsables de ejercer dichos mandatos, el cual brinda una estructura para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales en los ámbitos urbanos. Dicho marco, determina los mecanismos a través de los cuales los diversos actores interesados en o afectados por la problemática ambiental, pueden administrar las mejoras relativas al medio ambiente y asegurar las sostenibilidad de los recursos naturales que influyen directa e indirectamente en la funcionalidad de los centros urbanos que habitan.

Los aspectos clave que el gobierno municipal debe tener en cuenta para consolidar un buen desempeño sobre el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente y en consecuencia, contribuir a la buena gobernabilidad ambiental local se refieren a: i) *Cobertura, calidad y administración de infraestructura y servicios básico*. La administración adecuada y eficiente tanto de los recursos naturales y servicios ambientales, así como de la infraestructura y operaciones, determinan la eficiencia de la gestión ambiental de una ciudad; ii) *Planificación y ordenamiento territorial*. La capacidad de los gobiernos municipales para gestionar, implementar y regular procesos de planeación del territorio y del uso del suelo es crítica para garantizar la adecuada sostenibilidad de las condiciones ambientales de una ciudad; iii) *Control ambiental de actividades productivas*. La capacidad y efectividad que los gobiernos municipales tienen para regular las actividades productivas a través de instrumentos regulatorios o de

control, tales como los permisos, licencias o estándares, entre otros, son determinantes para el control de la calidad ambiental en los centros urbanos; iv) *Capacidad institucional de los gobiernos municipales*. Para una adecuada formulación de políticas ambientales locales se requiere tomar en cuenta múltiples factores y prestar atención no simplemente a la formulación de objetivos y metas apropiadas. Se requiere además, que exista una adecuada y explícita asignación de recursos financieros en los presupuestos municipales que permita alcanzar los objetivos y metas propuestos. Adicionalmente, hacia el interior de las estructuras municipales, el desempeño y logro de capacidades técnicas de los gobiernos municipales está determinado en gran parte por el liderazgo y la voluntad política de las autoridades gobernantes para impulsar una agenda ambiental efectiva. Una gestión ambiental eficiente requiere contar con el compromiso de las autoridades a fin de asegurar que las capacidades de gestión en las unidades encargadas de la gestión ambiental local sean apropiadas en sus diferentes niveles, incluyendo la dotación de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos requeridos; y v) *Participación de la sociedad civil y el sector privado*. La capacidad de los gobiernos municipales de generar y fortalecer ámbitos y procesos participativos para que la sociedad civil y el sector privado tomen parte en la planificación y la toma de decisiones, es esencial para consolidar la gobernabilidad ambiental al nivel local.

Problemática urbano-ambiental.

El deterioro ambiental en las ciudades está determinado por una combinación de factores que incluyen la condición y el estado de los recursos naturales, patrones

de uso y tenencia del suelo, niveles de cobertura de infraestructura básica y servicios públicos e impactos ambientales producidos por las actividades económicas y los asentamientos humanos. Algunos aspectos críticos para el abordaje de la problemática urbano-ambiental en Centroamérica, son los siguientes: i) *Uso, ocupación del suelo y planificación del territorio*. Centroamérica es una de las regiones de Latinoamérica con mayores presiones sobre el suelo e impactos negativos sobre los recursos naturales. La expansión de tierras urbanas ha contribuido, junto con la expansión agrícola y ganadera, a la destrucción de vastas zonas boscosas, la degradación del suelo, la alteración del balance hidrológico y el aumento de la vulnerabilidad ante amenazas naturales; ii) *Disponibilidad y cobertura de infraestructura de agua y saneamiento*. Aunque las poblaciones urbanas de Centroamérica denotan altos niveles de cobertura de agua potable y saneamiento, logrando índices superiores al 93% de cobertura de agua y 80% en saneamiento¹ un número considerable de dichos hogares no cuentan con sistemas adecuados; iii) *Recolección y disposición de Residuos Sólidos*. El manejo de los residuos sólidos urbanos ha sido una de las principales prioridades ambientales municipales debido a su alta visibilidad y a los potenciales efectos sobre la salud humana. No obstante, a pesar de que la recolección de basura en la Región ha mejorado ostensiblemente en la última década, las tasas de recolección de basura son aún bajas en algunas de sus principales ciudades; iv) *Gestión de riesgos ante amenazas*. La vulnerabilidad de la región Centroamericana ante amenazas naturales ha aumentado notoriamente en las últimas

dos décadas, afectando a más de 6 millones de habitantes y causando como consecuencia de los desastres generados, la muerte de más de 20.000 personas²; v) *Contaminación del aire*. La principal fuente de contaminación atmosférica en las ciudades de la Región es el transporte urbano e interurbano. Con el crecimiento del parque automotor y el envejecimiento de la flota de vehículos de transporte público y privado, los problemas de contaminación se han acentuado en la última década, con aumentos notables de los principales contaminantes en los niveles de contaminación; y vi) *Desarrollo y Capacidad Institucional*. Este es un aspecto transversal que resulta esencial para el adecuado manejo del medio ambiente urbano. En la Región, a pesar de los avances alcanzados en los respectivos procesos nacionales de descentralización, los gobiernos municipales carecen aún de la suficiente autonomía o mandato para gestionar eficientemente los problemas y retos ambientales en coordinación con los entes del gobierno central.

Avances y retos de la gestión.

Los avances y retos relevantes enmarcados dentro de las líneas estratégicas del desarrollo institucional están referidos a los siguientes aspectos: i) *Marco Legal y Normativo para la Gestión Ambiental Urbana*. Los países Centroamericanos han avanzado en el proceso de descentralización, acompañado en muchos casos por la adopción de metodologías participativas de planificación local, a fin de transferir funciones, recursos y competencias a las autoridades municipales, promoviendo mecanismos de contraloría social;

¹ OMS y UNICEF, Global Water Supply and Sanitation Assessment, 2000

² William R. Large (Editor), *An enduring Partnership for Development: Central America and the IDB since 1990*. IADB, 2005.

ii) *Capacidades Técnicas y Financieras para la Gestión Ambiental Urbana*. Las capacidades técnicas y financieras complementan el desarrollo institucional y determinan en gran medida las fortalezas o debilidades que las instituciones a cargo de la gestión ambiental pueden registrar en una determinada ciudad. En varios países de la Región, se han logrado definir y asignar responsabilidades técnicas en materia de gestión ambiental a entidades especializadas, como en el caso de las Unidades de Gestión Ambiental Municipales y los Comités Ambientales Locales. Por otro lado, en algunos casos, se han impulsado mecanismos de recaudación de ingresos por concepto de servicios ambientales y presupuestos dedicados a atender las demandas ambientales; y iii) *Participación de la Sociedad Civil y el Sector Privado en la Gestión Ambiental Urbana*. Las capacidades de los gobiernos municipales para facilitar y liderar procesos de participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión ambiental urbana, son relevantes en la consolidación de una plataforma integrada de acción en dicho ámbito. En este contexto, el reto de los gobiernos locales se centra en la definición de mecanismos de intervención y en la gestión de recursos financieros adecuados, que les permitan liderar campañas educativas y de concienciación, brindar capacitación y convocar a los actores implicados, motivándolos a participar en el monitoreo y supervisión de los planes municipales de gestión ambiental.

Áreas de oportunidad.

La cartera de proyectos financiados por el Banco actualmente en preparación (pipeline) para 2006 y 2007 para la Región, comprende áreas de intervención y oportunidades concretas para la

promoción de marcos institucionales y capacidades técnicas que fortalecen la gestión ambiental urbana. Las áreas de oportunidad específicas derivadas de un análisis general de dicha cartera comprenden: i) *Inversión en agua y saneamiento y gestión integral de cuencas*. El desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios urbanos de agua potable y saneamiento se apoya crecientemente en esquemas público-privados de gestión. Lo anterior requiere de una institucionalidad municipal capaz de coordinar el diseño y ejecución de Planes de Acción para orientar la expansión y mejoramiento de dichos sistemas bajo parámetros de eficiencia, efectividad y sostenibilidad ambiental; ii) *Iniciativas locales de gestión integral de Riesgos*. Los proyectos que giran en torno a la gestión integral del riesgo proveniente de amenazas por fenómenos naturales, constituyen una importante dimensión de la gestión ambiental urbana. En este tipo de iniciativas, usualmente confluyen recursos para financiamiento de elementos estructurales y no estructurales de prevención y mitigación del riesgo, así como para el reforzamiento institucional y de la organización comunitaria; iii) *Impulso a la actividad turística sustentable*. Los proyectos de apoyo al turismo local y regional (p.ej. circuitos y encadenamientos turísticos, etc.) demandan una estrecha coordinación entre los instrumentos del ordenamiento y planificación territorial (zonificación, urbanización, construcción, control del desarrollo urbano, otros), el desarrollo de la infraestructura y equipamiento urbano y la gestión ambiental del municipio; iv) *Modernización de la gestión municipal e iniciativas de desarrollo urbano integral*. La demanda en la Región por nuevas operaciones de financiamiento y asistencia técnica en el área urbana ha

adquirido una dimensión “multisectorial”, integrando en muchos casos dentro de un mismo programa varios componentes de gestión. Estas iniciativas contemplan acciones de reingeniería de procesos de administración local y la adopción de sistemas integrados de administración financiera, consolidando normas e instrumentos para asegurar una mayor efectividad del aparato administrativo e incluyendo muchas veces la modernización de la gestión ambiental; v) *Programas regionales de desarrollo y medio ambiente* (nivel binacional o multinacional). El logro de objetivos compartidos y la generación de bienes públicos regionales entre varias naciones en materia de desarrollo económico y de protección y conservación de recursos naturales, requiere de esquemas de colaboración y alianzas, tanto a nivel de los países como a nivel de los gobiernos locales implicados. En dicho contexto, la adopción de esquemas de gestión ambiental mancomunada al nivel microregional, puede reportar importantes beneficios para la sostenibilidad y conservación de los recursos naturales y para la incorporación de parámetros de eficiencia en la gestión ambiental urbana; vi) *Alivio a la pobreza urbana*. El fortalecimiento de las capacidades municipales en programas de atención a la población pobre asentada informalmente en zonas urbanas, es fundamental. Las inversiones y asistencia técnica en infraestructura básica constituyen un factor primordial para el logro de objetivos de sustentabilidad ambiental. Estos programas requieren de la efectiva vinculación de los mecanismos de intervención sectoriales con la reglamentación y esquemas de atención de

los gobiernos municipales a fin de evitar inconsistencias y propiciar una eficaz aplicación de las normativas ambientales, integrando dichos proyectos en un marco consistente con la planificación y gestión municipal; vii) *Transporte urbano y vialidad*. El transporte urbano y el desarrollo, mantenimiento y administración de la red vial urbana representan un área de oportunidad en la cartera de proyectos en la Región. El impulso a mejores sistemas de transporte en las ciudades incluye medidas de control de tráfico, terminales de transporte intra e inter-urbano, mejoras en la flota vehicular, aplicación de controles ambientales en vehículos, introducción de combustibles limpios y otras medidas que facilitan la movilidad de la población con una reducción significativa de impactos sobre el medio ambiente; y viii) *Eficiencia energética, energía renovable y cambio climático*. El Banco ha puesto a disposición de la Región recursos de diversos donantes para la identificación de proyectos de energía limpia bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la fase inicial de preparación de proyectos, atendiendo una demanda creciente en los países por proyectos de eficiencia energética en sector industrial, residencial y transporte, la captación de gases de metano y producción de energía limpia en rellenos sanitarios y el fomento de uso de fuentes alternativas de energía (biogás, energía eólica, hidroelectricidad de pequeña escala u otra). Estas acciones requieren de esquemas de posicionamiento, organización municipal eficiente y capacidad instalada para la preparación de nuevos proyectos.

Lineamientos Estratégicos para la Gestión Ambiental Urbana en Centroamérica

1. Introducción

Las grandes prioridades ambientales en los centros urbanos de Centroamérica y los retos que éstas imponen sobre el desarrollo económico, la competitividad y la calidad de vida de sus habitantes, requieren de nuevos planteamientos estratégicos y programáticos para responder mejor a las necesidades de los países y canalizar de manera más efectiva los recursos financieros para nuevos programas de inversión y de formación de capacidades en gestión ambiental urbana. El presente documento busca sentar bases estratégicas que permitan, desde una perspectiva institucional del Banco con los países, orientar futuras intervenciones de fortalecimiento de la gestión ambiental urbana en Centroamérica.

En el ámbito de la política ambiental y manejo ambiental, este documento refuerza el concepto de “*transversalidad*” de la dimensión ambiental en áreas de desarrollo económico y política sectorial, tal como ha quedado establecido en la nueva *Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas*, aprobada por el Directorio del Banco el 19 de enero del 2006. En sus directivas de transversalidad del Medio Ambiente (Directivas “A” de “*mainstreaming*”), la política requiere de la inserción de prioridades sectoriales ambientales en los ejercicios de programación del Banco y Estrategias de País, incluyendo las urbanas, para efectos de mejorar la competitividad de los países y su sostenibilidad social y ambiental en el largo plazo. También define la necesidad de emprender trabajo analítico de carácter estratégico enfocado en sectores y áreas relevantes para el Banco, identificando desafíos y oportunidades en el área de gobernabilidad ambiental para guiar las fases tempranas de programación, y en las actividades de diseño y ejecución de sus operaciones. En este sentido, este documento aporta elementos esenciales para la implementación de la nueva Política del Banco.

Por otro lado, y desde la perspectiva de la gestión pública municipal, este documento contribuye al desarrollo de la agenda subnacional en apoyo a la Región, de acuerdo a los enfoques establecidos en la *Estrategia de Desarrollo Subnacional* (GN-2125-3) del Banco. Esta estrategia busca promover el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante acciones dirigidas a mejorar la definición de responsabilidades entre los niveles de gobierno central y subnacional, incrementar la gobernabilidad mediante el fortalecimiento democrático, la participación ciudadana y el mejoramiento en la rendición de cuentas, y fortalecer las finanzas municipales y la prestación de los servicios públicos en beneficio de una mejor calidad de vida para las localidades. Las respuestas a las exigencias de los procesos de desarrollo en una economía globalizada y cada vez más integrada regionalmente, han impuesto una carga mayor sobre los municipios Centroamericanos como entidades encargadas de promover el desarrollo económico en sus respectivos territorios y de regular las actividades económicas y la prestación de servicios. Asimismo, requieren que dichos municipios incrementen el rango de sus servicios sociales incursionando en ámbitos como la salud y educación y simultáneamente, fortalezcan su papel en la promoción de actividades productivas a la vez que incrementan la eficiencia en la entrega de sus servicios más tradicionales, como son la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, el catastro y control de uso del suelo, el cuidado de parques y jardines, la *gestión ambiental urbana* y el manejo de los recursos naturales, incluida la gestión local del riesgo ante fenómenos naturales y la

respuesta a las emergencias. Para ello, es imprescindible definir responsabilidades y reglas claras de intervención entre los niveles de gobierno y promover los incentivos adecuados para la toma de decisiones con transparencia, eficiencia y eficacia.

Las bases estratégicas y directrices para una agenda urbano-ambiental para Centroamérica planteadas en esta Nota, están vinculadas a una serie de principios y programas adoptados por entidades regionales e iniciativas de integración Centroamericana. Tal es el caso de las actividades impulsadas por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la cual incluye entre sus objetivos el fortalecimiento de la descentralización de la gestión ambiental, el mejoramiento y la complementariedad de instrumentos regulatorios y económicos y la consolidación de sistemas de gestión ambiental que mejoren la respuesta ante las enormes necesidades que los municipios centroamericanos tienen en este campo¹. Asimismo, en el marco de programas regionales apoyados directamente por el Banco, como es el caso del Plan Puebla Panamá (PPP), este trabajo busca sentar las bases para la planificación e implementación de acciones de gestión ambiental en centros urbanos que son directa o indirectamente afectados por las grandes inversiones y programas impulsados en la Región.

Este documento está organizado en cinco secciones. En la sección 2 se presenta un marco conceptual general respecto a la gestión ambiental dentro de los centros urbanos y municipalidades. La sección 3 introduce la problemática ambiental urbana en Centroamérica, y presenta los principales retos y avances en cada país en esta materia. La sección 4 presenta una síntesis de la revisión de las operaciones y cooperaciones técnicas aprobadas por el Banco, con componentes importantes en gestión ambiental urbana, así como las oportunidades de intervención que se derivan de la experiencia acumulada hasta hoy en la Región. Finalmente, la sección 5 presenta las líneas de trabajo generales sobre las cuales los gobiernos de Centroamérica y el BID podrían actuar en el corto, mediano y largo plazo, incluyendo la definición de áreas de intervención específicas para guiar la acción del Banco en el corto plazo.

¹ El Programa PROSIGA de la CCAD (activo entre 2001 y 2004) estableció programas orientados a estos objetivos para las ciudades Centroamericanas.

2. Marco conceptual de la gestión ambiental urbana

2.1 El contexto de la gestión ambiental urbana

La gestión ambiental en los centros urbanos está determinada por la naturaleza de los problemas y oportunidades que se presentan en dichos entornos, dadas sus condiciones espaciales, administrativas y financieras. A lo largo de este documento, el concepto de *gestión ambiental urbana* estará referido a la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, así como a los servicios ambientales en los centros urbanos los cuales, dada sus características de escala y función, están incluidos dentro de la administración municipal o metropolitana. En Centroamérica, la administración de la mayor parte de los centros urbanos o áreas metropolitanas cae bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales los cuales administran, de manera individual o mancomunada, no sólo el centro o área urbanizada, sino que también son responsables de la planificación regional del territorio y sus recursos así como de la coordinación de sus respectivas interdependencias. Este documento se centra en la gestión ambiental de los centros urbanos, tomando en cuenta el contexto de la administración de los gobiernos municipales. Para entender en mayor detalle el ámbito de intervención de dicha gestión, es importante describir las siguientes dimensiones referidas al contexto urbano:

Dimensión física y funcional de los centros urbanos. Una primera variable que permite identificar el contexto de lo urbano es su *escala o tamaño*. De acuerdo a esta variable y en términos generales para Latinoamérica, podemos encontrar ciudades “pequeñas” que pueden estar compuestas por más de 50 mil habitantes, ciudades “intermedias” que suelen situarse en un rango de hasta 500 mil habitantes; ciudades “grandes”, con poblaciones que pueden alcanzar hasta los 2 millones de habitantes y finalmente, las grandes metrópolis cuyo número de habitantes puede alcanzar los varios millones, como es el caso de Río de Janeiro, Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires o Lima y en las cuales, su administración puede abarcar por lo general a varias municipalidades o jurisdicciones territoriales. En el contexto Centroamericano se identifican ciudades de diversos tamaños, abarcando principalmente ciudades pequeñas e intermedias, con algunas grandes como son la mayoría de las ciudades capitales del istmo.

Una segunda característica de los centros urbanos es la de su *actividad o función económica* dentro del contexto territorial, ya sea local, regional o nacional. En la mayoría de los casos, los centros urbanos ofrecen una diversidad de actividades y funciones y de acuerdo a éstas, enfrentan problemas ambientales específicos. Por ejemplo, en una ciudad cuya actividad primordial es la industria, la regulación de la contaminación del aire y de los establecimientos industriales tenderá a ser un tema prioritario de la gestión ambiental local. En otra ciudad cuya vocación sea la prestación de servicios, aspectos como la movilidad y el transporte y su relación con la calidad de vida de sus habitantes serán temas prioritarios en la agenda ambiental. Por otro lado, una ciudad portuaria cuya influencia puede ser regional y a la vez nacional, afronta prioridades en temas de manejo de sus zonas costeras (uso del suelo), control de la contaminación de aguas y aire, y gestión de residuos, aspectos sobre los cuales una adecuada gestión ambiental puede tener impactos económicos no sólo locales sino que trascender sus beneficios a la escala regional. En el caso de la gran mayoría de las ciudades centroamericanas, sus principales actividades económicas giran alrededor de la prestación de servicios comerciales o

gubernamentales, actividades manufactureras o de industria básica y dependiendo de las oportunidades de su ubicación, pueden también estar ligadas al desarrollo de dinámicas específicas como el turismo o la actividad portuaria.

Por otra parte, y de acuerdo a su escala y función, los centros urbanos guardan una estrecha relación con su periferia y los ecosistemas que los rodean. Desde la perspectiva de la *gestión ambiental urbana*, dicha relación está determinada por la demanda de los recursos naturales y los impactos que las actividades urbanas ejercen sobre los mismos. Por ejemplo, las ciudades dependen del agua que proveen las cuencas hidrográficas, por lo que su protección (en cuanto a cantidad y calidad del recurso hídrico) resulta primordial para el sostenimiento del ecosistema “urbano”, que incluye tanto las áreas urbanas así como su entorno rural inmediato. Ésto requiere la protección de fuentes de agua en áreas periféricas de la ciudad o microcuencas aledañas, el control de descargas contaminantes y el impulso de actividades económicas ambientalmente sostenibles, tanto en áreas urbanas como rurales del territorio municipal.

Dimensión administrativa y financiera para la gestión ambiental urbana. Los centros urbanos poseen estructuras administrativas que a su vez integran instrumentos financieros que posibilitan el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura básica local (agua y saneamiento, manejo y disposición de desechos sólidos, transporte, vivienda, otros), el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. En su gran mayoría y dependiendo del grado de avance del proceso de descentralización en cada país, los gobiernos municipales son los principales responsables de las actividades de planificación territorial y el control del uso del suelo en sus territorios, la administración del catastro, la provisión de servicios básicos y la conservación de su entorno natural. En la medida que éstas funciones se vean fortalecidas, los centros urbanos tienen mayores posibilidades de alcanzar un adecuado desempeño frente a los retos que impone el acelerado crecimiento urbano y así poder ofrecer mejores condiciones de vida para sus habitantes. A su vez, la administración municipal es responsable de asegurar la operación, expansión y sostenibilidad financiera de los servicios a su cargo a través de la implantación y recaudación de un adecuado régimen de tarifas, el acceso a fuentes de financiamiento nacionales e internacionales y la generación de ingresos propios.

Dimensión social del crecimiento urbano y el medio ambiente. La gestión ambiental urbana está estrechamente ligada a problemas de orden social y de atención a la pobreza. Se estima que un 50% de las poblaciones urbanas en Latinoamérica y el Caribe viven en condiciones de pobreza² y Centroamérica representa claramente esta realidad. Las poblaciones pobres están generalmente localizadas en asentamientos o barrios marginales, los cuales en su gran mayoría carecen de una adecuada cobertura y calidad de los servicios básicos que reciben. En consecuencia, las condiciones ambientales y de salubridad de éstas poblaciones, tienden a presentar mayores riesgos y vulnerabilidades, siendo en muchos casos críticas. En las ciudades de Centroamérica, es notoria la relación directa entre el deterioro ambiental y de la calidad de vida con las principales zonas de localización de la pobreza urbana. Muchos de los barrios pobres están por lo general ubicados en sitios poco propicios para el crecimiento urbano, zonas de alto riesgo (zonas de altas pendientes, humedales y otros suelos ambientalmente frágiles) lo cual incrementa la vulnerabilidad de estos asentamientos ante los impactos derivados de las amenazas

² “Gobernabilidad en las Metrópolis Latinoamericanas: Aspectos Claves de las Políticas Urbanas y Ambientales”, Sergio Galilea O. Pág. 2.

naturales tales como deslizamientos, inundaciones y sismos, además de impedir o imposibilitar la ordenada expansión de las infraestructuras de vialidad, transporte, alcantarillado, alumbrado público y otras infraestructuras de servicios.

2.2 El marco de la gobernabilidad para la gestión ambiental urbana

Según las dimensiones presentadas anteriormente, es importante destacar que existe un marco institucional de carácter general, compuesto por normas, leyes y regulaciones, así como por las respectivas organizaciones responsables de ejercer dichos mandatos, el cual brinda una estructura para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales en los ámbitos urbanos. Dicho marco, determina los mecanismos a través de los cuales los diversos actores interesados en o afectados por la problemática ambiental, pueden administrar las mejoras relativas al medio ambiente y asegurar las sostenibilidad de los recursos naturales que influyen directa e indirectamente en la funcionalidad de los centros urbanos. Por ejemplo, dichos mecanismos incluyen la participación pública en procesos de planificación estratégica y toma de decisiones, la supervisión y monitoreo ambiental auditada por terceros, y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Estos mecanismos contribuyen al desarrollo de un marco de gobernabilidad transparente y equitativo para la gestión ambiental.

Como se mencionó en el numeral anterior, las responsabilidades, atribuciones y capacidades de la *gestión ambiental urbana* se sitúan dentro del marco administrativo municipal, o en casos específicos, dentro de mancomunidades conformadas por entidades intermunicipales. Por tal motivo, este documento enfatiza el papel del gobierno municipal como actor principal en el marco de la gobernabilidad para la *gestión ambiental urbana*.

A continuación se identifican los aspectos clave que el gobierno municipal, como actor fundamental para la resolución de la problemática de la *gestión ambiental urbana*, debe tener en cuenta para consolidar un buen desempeño sobre el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente y en consecuencia, contribuir a la buena gobernabilidad ambiental.

Cobertura, calidad y administración de infraestructura y servicios básicos. Con el propósito de asegurar una adecuada calidad de vida de los habitantes de un centro urbano, las instituciones y autoridades competentes deben trabajar para asegurar el acceso equitativo y la calidad en la provisión de la infraestructura y servicios básicos (Ej. agua, saneamiento, residuos sólidos, energía, mantenimiento de áreas verdes). La administración adecuada y eficiente tanto de los recursos naturales y servicios ambientales, así como de la infraestructura y operaciones, determinan la eficiencia de la gestión ambiental de una ciudad. Un ejemplo es la administración de los servicios de agua potable encomendada a, o supervisada a través de entidades de orden municipal (p.ej. juntas municipales de agua, contratos municipales de concesión con operadores privados, etc.) donde la definición de tarifas, los métodos de cobro, la expansión y el mantenimiento adecuado de la infraestructura, son aspectos centrales de la gobernabilidad ambiental bajo la responsabilidad del municipio.

Planificación y ordenamiento territorial. La capacidad de los gobiernos municipales para gestionar, implementar y regular procesos de planeación del territorio y del uso del suelo es crítica para garantizar la adecuada sostenibilidad de las condiciones ambientales

de una ciudad. La determinación de códigos adecuados de zonificación (p.ej. regulación de los usos del suelo permitidos, densidades habitacionales urbanas, coeficientes de intensidad de usos, etc.) y la capacidad que tienen las autoridades municipales para implementar y supervisar el cumplimiento de dichos códigos, son fundamentales para una buena gestión ambiental, tanto dentro de las áreas urbanas como en la interacción de éstas con su periferia rural, donde se encuentra el sustento natural de las ciudades. Un ordenamiento territorial débil normalmente conlleva a procesos de deterioro ambiental acelerado (p.ej. considerable contaminación industrial que afecta directamente a las comunidades, agotamiento de las fuentes de agua, etc.) implicando mayores riesgos y vulnerabilidad (p.ej. presencia de asentamientos informales en zonas inestables o inundables, etc.) y consecuencias en la salud ambiental. El ordenamiento territorial es igualmente crítico al estar ligado a la programación de la expansión de las principales redes de infraestructura urbana, como son las vías y el transporte, lo cual determina patrones de expansión de las ciudades, consumo energético, acceso y movilidad de la población.

Control ambiental en actividades productivas.

La capacidad y efectividad que los gobiernos municipales tienen para regular las actividades productivas a través de instrumentos regulatorios o de control, tales como los permisos, licencias o estándares, entre otros, son determinantes para el control de la calidad ambiental en los centros urbanos. Estos instrumentos se vinculan principalmente a la legislación ambiental o urbanística y se vuelven operativos mediante la aplicación de los diversos reglamentos municipales, que establecen normas para su debido cumplimiento. Las normas suelen ser

de dos tipos: i) normas de calidad (o de desempeño) ambiental; y ii) normas de emisiones (conocidas como normas al “final del tubo” o normas tecnológicas relativas a la adopción de tecnologías limpias para la reducción de emisiones contaminantes). Ambas normas, de desempeño y tecnológicas, se hacen cumplir a través de disposiciones que pueden contemplar la penalización a los infractores mediante sanciones por su incumplimiento. También dentro de estos mecanismos se incluyen los procesos de licenciamiento y análisis ambiental (tales como la Evaluación de Impacto Ambiental, la Evaluación Ambiental Estratégica, las auditorías ambientales y otras), los cuales han sido ampliamente incorporados en la legislación ambiental nacional de los países centroamericanos, y son utilizados correspondientemente al nivel municipal, como parte del proceso de aprobación de proyectos de inversión tanto públicos como privados. Adicionalmente, cabe mencionar los sistemas de información ambiental y los acuerdos voluntarios de certificación por parte de establecimientos o conglomerados industriales, como parte de los instrumentos que los municipios centroamericanos están utilizando, cada vez con mayor frecuencia, para reforzar sus actividades de control ambiental.

Cuadro 2.1. Ejemplos de instrumentos de comando y control a disposición de los gobiernos municipales

- ***Licenciamiento Ambiental.*** Requisitos de licenciamiento ambiental de obras y proyectos, a través de presentación y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- ***Reglamentación ambiental.*** Establecimiento de estándares ambientales para regular las actividades de entidades públicas y privadas.
- ***Información, investigación y educación ambiental.*** Sistemas de información y comunicación para mejorar la toma de decisiones y el desempeño de los actores públicos y privados.
- ***Acuerdos voluntarios.*** Compromiso voluntario por parte de una entidad (o empresa) para la aplicación de prácticas ambientales, acompañado por un reconocimiento de carácter técnico (ej. certificación ambiental).

De manera complementaria, las autoridades municipales cuentan con instrumentos económicos debidamente reglamentados en la legislación nacional y local, los cuales abarcan una serie de mecanismos para promover prácticas ambientalmente sustentables. Ente estos se pueden mencionar los impuestos, subsidios, arbitrios, tasas por servicios o por contaminación, las tasas o timbres municipales de carácter administrativo generados por concepto de emisión de licencias, permisos transables u otros. El objetivo de los instrumentos económicos en la gestión urbano-ambiental es crear los incentivos necesarios para promover y establecer la adopción de prácticas y comportamientos deseables como son la conservación de los recursos naturales, la mitigación de posibles impactos ambientales negativos y la introducción de tecnologías limpias. Estos instrumentos permiten incorporar los costos sociales y ambientales en el precio de los bienes, servicios o actividades municipales, enviando señales de mercado claras a los ciudadanos, las industrias, los usuarios de los servicios públicos urbanos y al público consumidor en general. En la administración municipal, la aplicación de instrumentos económicos es de crucial importancia para la generación de ingresos propios del municipio, lo cual permite dar sostenibilidad a dichos servicios municipales y fortalecer las actividades de planificación, regulación y monitoreo que usualmente conlleva una *gestión ambiental urbana* responsable. La adopción y aplicación de instrumentos económicos bien diseñados, utilizados de manera complementaria a los instrumentos de comando y control, usualmente conduce a resultados satisfactorios en el cumplimiento de los objetivos ambientales de un determinado municipio.

Cuadro 2.2. Ejemplos de Instrumentos económicos a disposición de los gobiernos municipales

Cobros por contaminación. Cobros por unidad de contaminante aplicados a una fuente generadora de vertidos o desechos.

Bonos de desempeño ambiental. Bonos o garantías aplicadas a la actividad productiva (del sector privado) que premia el desempeño ambiental.

Derechos de desarrollo negociables. Instrumento que transfiere los derechos de desarrollo (urbanización) de un propietario ubicado en una zona de interés ambiental (ecosistema frágil, área protegida, etc.) a otras áreas donde el impacto ambiental de la urbanización es más bajo.

Incentivos fiscales. Aplicación de instrumentos fiscales (impuestos, exenciones fiscales, etc.) para promover prácticas ambientalmente deseables. Cuando éstos son excesivos, se convierten en subsidios no justificados.

Permisos de emisión negociables. Mecanismo de mercado para la reducción de la contaminación, con base a niveles agregados de emisiones permitidas en un área geográfica. Le permite al contaminador comprar el “derecho a contaminar” a niveles por arriba de los límites establecidos. El instrumento provee simultáneamente un incentivo a otros actores para que reduzcan sus emisiones a un nivel menor del establecido, adquiriendo el “derecho a vender” estas reducciones en contaminación (ej. Convención de Kyoto).

Tarifas por uso. Tarifas para cobros por servicio, por ejemplo, de agua potable, alumbrado público, electricidad, recolección de basura, acceso a parques, playas y demás. Las tarifas por uso son los instrumentos más comúnmente utilizados para financiar servicios de infraestructura ambiental o programas ambientales en zonas urbanas.

Capacidad institucional de los gobiernos municipales. Las políticas ambientales locales son combinaciones dinámicas de intenciones, reglas, acciones, incentivos y conductas. Para una adecuada formulación de políticas se requiere tomar en cuenta múltiples factores y prestar atención no simplemente a la formulación de objetivos y metas apropiadas. Se requiere además, que exista una adecuada y explícita asignación de recursos financieros en los presupuestos municipales que permita alcanzar los objetivos y metas propuestos. Idealmente, el análisis de las capacidades de formulación de políticas

ambientales urbanas debería estar íntimamente ligado al proceso de implementación de las mismas.

La capacidad administrativa y financiera de los gobiernos municipales constituye un factor primordial para la gestión ambiental así como para el desempeño económico y social del municipio en su conjunto. Estas capacidades están determinadas, por ejemplo, de acuerdo a las asignaciones presupuestarias y a la adecuada aplicación de instrumentos económicos de carácter ambiental. En la medida que las municipalidades tengan capacidad para generar y administrar sus propios recursos para la gestión responsable de su medio ambiente y sus recursos naturales, el perfil de la agenda ambiental relativo al desarrollo local logrará consolidarse y contribuirá a la sostenibilidad ambiental de los propios países y de la Región en su conjunto. Adicionales a los instrumentos tradicionales para el control ambiental, existen instrumentos de gestión y financieros para el manejo ambiental tales como las licencias de construcción, las transferencias fiscales o las ordenanzas. Estas últimas, por ejemplo, inciden en la capacidad de un gobierno municipal para captar recursos que podrían destinarse a actividades relacionadas con la *gestión ambiental urbana*.

Un factor clave para una efectiva *gestión ambiental urbana* en Centroamérica es la relación entre los niveles de autoridad central y los gobiernos municipales. El *gobierno central* ejerce una influencia directa sobre las políticas, programas y proyectos de incidencia local, bien sea a través de las agencias ambientales o de planificación, o de los entes sectoriales y descentralizados de la administración pública. Dicha influencia varía de acuerdo a los niveles de profundización del proceso de descentralización y de las estructuras de división político-administrativas imperantes en cada país. Este delicado balance puede en muchos casos facilitar u obstaculizar la protección y administración de los recursos naturales y del medio ambiente a nivel local. Normalmente, en la aplicación de los mandatos y disposiciones contenidos en la legislación ambiental de cada país, el *gobierno central* y los *gobiernos municipales* se relacionan a través de la asignación de responsabilidades contenidas en la propia ley o mediante convenios que amparados en dicha ley y sus reglamentos, designan la administración o transferencia de competencias y recursos presupuestales a los municipios.

Con el avance de los procesos de descentralización en la mayoría de los países de Centroamérica, los *gobiernos municipales* se han convertido en actores clave para la *gestión ambiental urbana*. No obstante, la delegación de competencias a las municipalidades no siempre se ha visto acompañada de la necesaria asignación de recursos o de estímulos suficientes que permitan a los gobiernos municipales incrementar sus capacidades técnicas, administrativas y financieras.

Hacia el interior de las estructuras municipales, el desempeño y logro de capacidades técnicas de los gobiernos municipales está determinado en gran parte por el liderazgo y la voluntad política de las autoridades gobernantes para impulsar una agenda ambiental efectiva. Una gestión ambiental eficiente requiere contar con el compromiso de las autoridades a fin de asegurar que las capacidades de gestión en las unidades encargadas de la gestión ambiental local sean apropiadas en sus diferentes niveles, incluyendo la dotación de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos requeridos. El desarrollo de éstas capacidades, permite a los gobiernos municipales liderar y facilitar procesos de planificación estratégica y participativa, al igual que implementar adecuadamente sus

políticas y programas relativos a la gestión ambiental urbana. Adicionalmente, este compromiso resulta esencial para que éstos gobiernos puedan fortalecer e incrementar sus capacidades técnicas a través de mecanismos para la coordinación intersectorial (tanto a nivel horizontal, con otras agencias locales, como a nivel vertical, con agencias regionales, nacionales e internacionales) y además, mediante la puesta en marcha de alianzas interinstitucionales, incluyendo a grupos de la sociedad civil, del sector privado o instituciones del ámbito académico y científico.

En la última década, un rasgo importante de la gestión ambiental local en la región Centroamericana ha sido la creación y consolidación de *Unidades Ambientales Municipales* en un gran número de municipios del istmo. En general, estas unidades se han conformado como respuesta a los requerimientos de la legislación ambiental nacional de cada país, a fin de promover la incorporación del nivel municipal en la integración de los sistemas nacionales de gestión ambiental. Por lo general, dichas unidades tienen a su cargo tareas de supervisión, coordinación y seguimiento para la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, programas y proyectos municipales. Igualmente, en algunos casos tienen también a su cargo el control y seguimiento de los procesos de Evaluación Ambiental, monitoreo de la calidad ambiental y licenciamiento ambiental, normalmente como requerimientos para la aprobación de programas y proyectos de inversión municipales. Finalmente, estas unidades también se encargan de recolectar, analizar y transferir información (ambiental y sectorial) interna y externamente, lo que las convierte en un enlace clave con responsabilidades de “doble vía” (hacia dentro y hacia fuera) en los sistemas de gestión ambiental de cada país.

Participación de la sociedad civil y el sector privado. La capacidad de los gobiernos municipales de generar y fortalecer ámbitos y procesos participativos para que la sociedad civil y el sector privado tomen parte en la planificación y la toma de decisiones, es esencial para consolidar la gobernabilidad ambiental al nivel local. Dada la transectorialidad y complejidad de la gestión ambiental urbana, es importante generar flujos adecuados de información, comunicación y coordinación entre los diferentes actores (al interior del mismo municipio; entre los municipios y las entidades del gobierno central o regional; y entre los municipios con el sector privado y la sociedad civil organizada). Estas actividades denotan la necesidad de establecer alianzas, acuerdos bilaterales y multilaterales entre los diversos actores que interactúan con el medio ambiente local. Un buen referente de una gestión ambiental responsable, por ejemplo, es que las municipalidades busquen incrementar su legitimidad a través de procesos transparentes y participativos de consulta pública, difusión periódica de la información y apertura hacia las organizaciones no-gubernamentales y grupos comunitarios en la toma de decisiones relativas a las diferentes fases del proceso de gestión. Por otra parte, los gobiernos municipales también deben contar con mecanismos que permitan promover y establecer alianzas con el sector privado a fin de asegurar una mejor calidad ambiental y cumplimiento de las regulaciones adoptadas. Tales mecanismos incluyen programas de certificación voluntaria de productores o industriales (p.ej. “sellos verdes”) y programas sectoriales de responsabilidad y eficiencia ambiental que fortalezcan la legitimidad e incrementen la credibilidad de la acción gubernamental y empresarial. En la Región, gradualmente el sector privado ha asumido de manera creciente el liderazgo en la introducción de tecnología ambiental y la implementación de medidas voluntarias para el control ambiental, demostrando ser un agente importante de cambio e innovación en dicho ámbito.

3. La problemática ambiental urbana en Centroamérica

La región de Latinoamérica y El Caribe, con una población estimada en 563 millones en el año 2005, ha alcanzado un alto nivel de urbanización, con más del 75% de su población asentada en áreas urbanas. La población en los siete países del istmo centroamericano creció en los últimos 25 años de 22,6 millones a 40,2 millones de habitantes, y la proporción de población urbana creció de un 42% a un 55% durante el mismo período. Los países con más del 60% de su población asentada en áreas urbanas son El Salvador, Nicaragua y Panamá, seguidos por Honduras (54%), Costa Rica (49%), Belice (53%) y Guatemala (44%). Aunque estas cifras denotan un alto porcentaje de la población aún asentada en zonas rurales y en poblados dispersos de menor tamaño (principalmente en Guatemala), las tasas anuales de crecimiento de la población urbana en Centroamérica son superiores al 2,2% y en algunos casos alcanzan tasas muy superiores a dicho promedio regional, con un 4,5% y 4,8% en países como Honduras y Nicaragua, respectivamente.

Cuadro 3.1. Población Total y Población Urbana en Centroamérica - 2005			
País	Población Total	Población Urbana	% Urbano
Belice	266.000	142.044	53,4
Costa Rica	4.325.000	2.620.950	60,6
El Salvador	6.875.000	4.365.625	63,5
Guatemala	12.700.000	5.562.600	43,8
Honduras	7.347.000	4.077.585	55,5
Nicaragua	5.483.000	3.383.011	61,7
Panamá	3.228.000	1.985.220	61,5
Total	40.224.000	22.137.035	55,0
Fuentes: Porcentajes de Población Urbana para 2000 y 2005 de: The Little Green Data Book. The World Bank, 2001 and 2005.			
La población total en 1980 y 2000, y estimaciones para el 2005 de: Boletín Demográfico América latina y El Caribe: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. CELADE/CEPAL, Enero 2004.			

El crecimiento urbano, observado en forma particular en las principales ciudades de Centroamérica, presenta tasas superiores a los promedios nacionales, producto de procesos continuos de migración del campo a la ciudad, un alto crecimiento natural de las áreas urbanas e intensos flujos interurbanos que responden a las oportunidades de empleo dichos centros ofrecen. Este crecimiento se ha concentrado en las ciudades de mayor tamaño, las cuales ofrecen ventajas comparativas similares a las observadas en las grandes aglomeraciones urbanas (áreas metropolitanas) de la Región. La ciudad de Guatemala, la más poblada del istmo, tiene una población que rebasa los 3,2 millones de habitantes, destacándose a finales de los noventa como la segunda ciudad de más rápido crecimiento en América Latina (después de Toluca, México), con una tasa de crecimiento anual superior a 6,8% en la última década. Igualmente, las altas tasas de crecimiento urbano en Nicaragua y Honduras obedecen a la enorme atracción que ejercen ciudades como Managua y San Pedro Sula, que a su vez representan los principales polos de desarrollo económico e industrial en dichos países.

3.1 Aspectos críticos de la problemática ambiental urbana en Centroamérica

El deterioro ambiental en las ciudades de la Región está determinado por una combinación de factores, que incluyen la condición y el estado de los recursos naturales, patrones de uso y tenencia del suelo, niveles de cobertura de infraestructura básica y servicios públicos e impactos ambientales producidos por las actividades económicas y los asentamientos humanos. A continuación, se describen algunos aspectos críticos para el abordaje de la problemática urbano- ambiental en Centroamérica, incluyendo algunos indicadores cuantitativos y cualitativos que enmarcan cada uno de los factores clave. En el anexo 6.1 de este documento, se presenta una tabla resumen de los principales problemas o prioridades ambientales en cada uno de los países de la región centroamericana.

Uso, ocupación del suelo y planificación del territorio. Centroamérica es una de las regiones de Latinoamérica con mayores presiones sobre el suelo e impactos sobre los recursos naturales. La expansión de tierras urbanas ha contribuido, junto con la expansión agrícola y ganadera, a la destrucción de vastas zonas boscosas, la degradación del suelo, la alteración del balance hidrológico y el aumento de la vulnerabilidad ante amenazas naturales. Durante la década de los noventa, período de franca expansión de la población urbana de Centroamérica, se produjo una pérdida anual de cobertura forestal de hasta 4,6% en El Salvador y 3% en Nicaragua³, lo cual tuvo claras implicaciones en los ecosistemas naturales, afectando significativamente las condiciones ambientales de dichos territorios, incluyendo los asentamientos urbanos.

Disponibilidad y cobertura de infraestructura de agua y saneamiento. Aunque las poblaciones urbanas de Centroamérica denotan altos niveles de cobertura de agua potable y saneamiento, logrando índices superiores al 93% de cobertura de agua y 80% en saneamiento⁴ un número considerable de dichos hogares no cuentan con sistemas adecuados. En Honduras, hacia fines de los noventa, el 23% de su población urbana no contaba con conexión domiciliar de agua potable. Muestra de esto son los servicios de abastecimiento de agua potable alternativos, como son fuentes públicas, pozos individuales, camiones cisternas, conexiones ilegales a la red pública o directamente a los ríos, lagos u otros cuerpos de agua sin tratamiento. La mayoría de estas soluciones, además de no garantizar la calidad del agua y poner en riesgo la salud, representan altos costos para la población. En cuanto al saneamiento se ha generalizado el uso de fosas sépticas y letrinas, que en muchos casos también contribuye a la contaminación de las aguas subterráneas. Un ejemplo es Nicaragua, donde el 66% de los hogares urbanos no cuenta con conexión a drenaje sanitario. Un reducido porcentaje de las aguas servidas es recolectado por sistemas de alcantarillado (p.ej. menos del 13% de aguas residuales de origen municipal registrado para América Latina en su conjunto) pasan por algún tipo de plantas de tratamiento. Muchas de estas plantas no funcionan adecuadamente y, en muchos casos, además no cumplen con la normatividad aplicable en cada país⁵.

Entre los factores que pueden señalarse como impedimentos para el tratamiento de las aguas residuales pueden mencionarse: insuficiente apoyo político de los gobiernos para impulsar la agenda de saneamiento; la falta de conciencia sanitaria de la población; fallas

³ World Resources Institute (WRI), Indicadores Ambientales de Temas Seleccionados en América Latina y el Caribe, BID, 2002.

⁴ OMS y UNICEF, Global Water Supply and Sanitation Assessment , 2000.

⁵ Fuente: Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. CEPAL, 1999.

en los sistemas de financiamiento de la infraestructura en los sistemas de inversión pública nacionales o locales; escasa participación público-privada en iniciativas para impulsar proyectos sanitarios; deficiencias institucionales y falta de un marco normativo adecuado para regular efluentes industriales en los municipios.

Recolección y disposición Residuos Sólidos. El manejo de los residuos sólidos urbanos ha sido una de las principales prioridades ambientales municipales debido a su alta visibilidad y a los potenciales efectos sobre la salud humana. No obstante, a pesar de que la recolección de basura en la Región ha mejorado ostensiblemente en la última década, las tasas de recolección de basura son aún bajas en algunas de las principales ciudades de Centroamérica, como demuestran los casos de Managua (70%) y Tegucigalpa (75%). En ciudades de menor tamaño, las deficiencias son aún más evidentes. La gran mayoría de las ciudades no cuentan con rellenos sanitarios o con controles adecuados de disposición de residuos en vertederos controlados, por lo que un gran volumen de basura se dispone en botaderos a cielo abierto sin ningún control. El manejo inadecuado de residuos sólidos conlleva a impactos ambientales notorios en el ámbito urbano de la Región, como son: la contaminación de aguas superficiales por la disposición de residuos en cauces de ríos; contaminación del suelo y los acuíferos; contaminación del aire por la quema incontrolada de desechos e importante deterioro del paisaje. Las consecuencias del deficiente servicio de recolección y disposición final de residuos sólidos incluyen la alta incidencia de enfermedades gastrointestinales y respiratorias en la población de la Región.

Gestión de riesgos ante amenazas. La vulnerabilidad de la región Centroamericana ante amenazas naturales ha aumentado notoriamente en las últimas dos décadas, afectando a más de 6 millones de habitantes y causando como consecuencia de los desastres generados, la muerte de más de 20.000 personas⁶. De éstos, el huracán Mitch (1998) constituyó el evento más devastador de la última década, afectando principalmente Honduras y Nicaragua, así como partes de Guatemala y El Salvador. El aumento de la vulnerabilidad se debe principalmente al rápido crecimiento de la población, la deforestación y degradación de las cuencas hidrográficas, la indiscriminada ocupación de zonas no-aptas para el desarrollo urbano y la falta de control en los patrones y normas de construcción de los asentamientos humanos, entre las principales. El impacto económico y social de este incremento de la vulnerabilidad ante amenazas naturales es cuantioso, dados la destrucción de infraestructura física y social, los reiterados daños ambientales, los desbalances fiscales y los cuantiosos impactos económicos para los países. Según estimaciones de la CEPAL, tan sólo el huracán Mitch produjo una pérdida del 13,2% del PIB Centroamericano.⁷ En su gran mayoría, las administraciones de las principales ciudades centroamericanas están escasamente preparadas con planes, medidas y presupuestos requeridos para realizar una efectiva labor de prevención de desastres.

Contaminación del aire. La principal fuente de contaminación atmosférica en las ciudades de la Región es el transporte urbano e interurbano. Con el crecimiento del parque automotor y el envejecimiento de la flota de vehículos de transporte público y privado, los problemas de contaminación se han acentuado en la última década, con

⁶ William R. Large (Editor), *An enduring Partnership for Development: Central America and the IDB since 1990*. IADB, 2005.

⁷ ECLAC/IDB, *A Matter of Development; How to Reduce Vulnerability in the Face of Natural Disasters*. 2000.

aumentos notables de los principales contaminantes en los niveles de contaminación (CO, PST, PM10, HC, Nox y Ozono). Por ejemplo, sólo en El Salvador, los vehículos de más de 10 años constituyen el 64 por ciento del parque vehicular, lo cual representa un serio problema en la aplicación de medidas de control, dadas las limitaciones tecnológicas y la imposibilidad de cumplir con la normatividad ambiental requerida. Las condiciones meteorológicas y topográficas de las ciudades juegan un papel importante en los altos niveles de contaminación que se observan en muchos centros urbanos de la Región, como es el caso de ciudades capitales como Tegucigalpa y Guatemala.

Los contaminantes atmosféricos emitidos por vehículos automotores afectan los sistemas respiratorios y cardiovasculares de la población, con impactos particularmente dañinos en los niños y los ancianos, ocasionando enfermedades respiratorias agudas y en muchos casos, hasta la muerte prematura. Aunque esto ha sido comprobado principalmente en las grandes áreas metropolitanas, en algunas ciudades como son las capitales de los países Centroamericanos los problemas de salud debido a las altas concentraciones de contaminantes de fuentes móviles, ya han sido reportados por los gobiernos como un problema con serias consecuencias sobre la salud pública.

Las fuentes fijas de contaminación atmosférica de industrias, otras operaciones de orden públicos y también aquellas del sector privado, se suman a los impactos nocivos sobre la salud y el medio ambiente. Éstas incluyen grandes plantas termoeléctricas, fundiciones metalúrgicas, refinerías e instalaciones industriales, que generan contaminantes como son SO₂, PM10 PST y CO₂. A esto se suman las emanaciones sin control de numerosas micro, pequeñas y medianas empresas, la quema indiscriminada de biomasa y basura, los incendios en confinamiento, el polvo de las vías no pavimentadas, las deficiencias en la construcción y mantenimiento de caminos, y el uso de combustibles contaminantes en el hogar.

Desarrollo y Capacidad Institucional. Un aspecto que es transversal a todos los anteriores pero que resulta esencial para el adecuado manejo del medio ambiente urbano es el desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos locales para manejar los aspectos críticos mencionados. En la Región, a pesar de los avances alcanzados en los respectivos procesos nacionales de descentralización, los gobiernos municipales carecen de la suficiente autonomía o delegación de responsabilidades para coordinar y gestionar eficientemente los problemas y retos ambientales en coordinación con los entes del gobierno central. La estructura institucional en la relación intergubernamental municipal-central se ve afectada por la rigidez de la gran mayoría de instituciones del sector público, que en general mantienen estructuras sectoriales y jerárquicas. En consecuencia, se ha generado una cultura de la administración pública bajo la cual muchas de las decisiones inherentes a la gestión ambiental están compartamentalizadas y orientadas verticalmente desde los gobiernos centrales hacia los municipales, generando problemas de coordinación, falta de comunicación, duplicación de esfuerzos y conflictos jurisdiccionales, que traen como consecuencia la degradación y pérdida de importantes recursos naturales.

Adicionalmente, los gobiernos municipales de la Región en su mayoría, confrontan limitaciones técnicas y presupuestarias y además, en muchos casos, enfrentan problemas de indefinición y vacíos en materia legislativa para alcanzar un adecuado balance en la asignación de las competencias nacionales y municipales para la gestión ambiental.

También, cabe mencionar el progreso alcanzado con los procesos de descentralización impulsados en la Región durante las décadas de los 80 y 90, que otorgaron responsabilidades a los gobiernos locales (al igual que la sociedad civil) para la planificación, el financiamiento e implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo y medio ambiente de los centros urbanos. A pesar de que la participación ciudadana en el diálogo en torno a políticas públicas se ha incrementado en la Región, falta aún mucho para disponer de canales sencillos y efectivos para que las ideas e información –desde y hacia los ciudadanos- puedan fluir de forma rápida y eficiente logrando su impacto en la toma de decisiones colectivas y coordinadas. Como se reitera en el análisis de avances y retos que sigue a continuación de esta sección, el fortalecimiento de las capacidades legales, normativas, técnicas, administrativas, financieras y de participación pública de las instituciones a cargo de la gestión ambiental municipal, constituye un desafío primordial en la solución de la problemática de gestión ambiental urbana en Centroamérica.

3.2 Avances y retos de la gestión ambiental urbana en Centroamérica

Los principales problemas ambientales que enfrentan los centros urbanos en Centroamérica se concentran en las áreas de acceso a los servicios básicos (agua y saneamiento, manejo y disposición de desechos sólidos, otros); la contaminación (aire y aguas principalmente); la pérdida y amenazas sobre los recursos naturales (deforestación, biodiversidad); el uso y ordenación del suelo y manejo de los riesgos frente a desastres (naturales y antropogénicos). La gestión de estos problemas y prioridades depende en gran parte del marco y capacidad institucional que cada uno de los países de la Región y sus gobiernos municipales han desarrollado o son capaces de desarrollar.

Como se mencionó en el numeral anterior, el marco y las capacidades institucionales para la gestión de los diversos problemas y prioridades ambientales en cada uno de los países de la Región, constituyen un factor transversal que influye directamente en la gestión de los diversos servicios ambientales y el manejo de los recursos naturales al nivel local. El análisis e identificación de estos avances y retos en la Región, considerando la perspectiva propia de desarrollo institucional de los países y de sus respectivos municipios para la gestión ambiental urbana, permite proyectar las oportunidades para incorporar la agenda ambiental en cada uno de los aspectos “críticos” que han sido recogidos en la sección 3.1 de esta Nota Técnica. El marco legal y normativo, las capacidades técnicas y financieras, al igual que los mecanismos para la participación pública son líneas estratégicas referidas al marco institucional ambiental, bajo las cuales se identifican y analizan los avances y retos de la gestión ambiental urbana en la Región. El análisis desarrollado bajo la óptica de *lineamientos estratégicos*, permitirá abordar en forma transversal los diferentes sectores del desarrollo urbano ya definidos como “críticos” anteriormente.

A continuación se presentan los principales avances y retos relevantes enmarcados dentro de las líneas estratégicas del desarrollo institucional:

Marco Legal y Normativo para la Gestión Ambiental Urbana: Frente a la apremiante necesidad de fortalecer el ámbito de gestión local, los países Centroamericanos han avanzado en el proceso de descentralización, acompañado en muchos casos por la adopción de metodologías participativas de planificación local, a fin de transferir

funciones, recursos y competencias a las autoridades municipales, promoviendo mecanismos de contraloría social. En el caso de **Panamá**, por ejemplo, diversos proyectos, programas e iniciativas generadas conjuntamente entre el Gobierno Central, la cooperación internacional, ONG, asociaciones intermunicipales y gobiernos locales, han contribuido al desarrollo de temas fundamentales para la descentralización y a su vez, a la formación de alianzas para impulsar la construcción de infraestructura ambiental y la promoción e implantación de modelos provinciales de desarrollo sostenible⁸.

En el caso de **Guatemala**, este desarrollo y formación de capacidades, bajo el marco del nuevo Código Municipal y de las Leyes de Descentralización y de participación pública⁹ aprobadas en 2002, han culminado en la definición de un marco nacional de políticas, como es el que proporcionan la Política Nacional de Descentralización del Órgano Ejecutivo (2004) y la Política para la Descentralización de la Gestión Ambiental, esta última elaborada con participación de la Asociación Nacional de Municipios (2003). No obstante, se requiere aún de estimular y generar una efectiva formación de capacidades, de manera que los gobiernos municipales puedan fortalecer las funciones que el Código Municipal les ha asignado, muchas de las cuales están directamente relacionadas con la gestión ambiental. Entre estas competencias se incluyen, entre otras, la planificación y desarrollo urbano (incluyendo el uso del suelo); la higiene municipal; la construcción, mantenimiento y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado; la protección del medio ambiente y reforestación, el manejo de áreas verdes y ornato y la obligación de contar con un catastro municipal (urbano y rural) con fines fiscales y de regulación de la tenencia de la propiedad. Otro avance reciente de articulación entre entidades centrales, regionales y locales para la gestión ambiental es el programa *Guateverde*, mediante el cual el Gobierno de Guatemala busca integrar estrategias de crecimiento económico, desarrollo social y competitividad bajo un enfoque de desarrollo ambientalmente sustentable. *Guateverde* tiene diferentes niveles de actuación (de lo nacional a lo local) y coordina vertical y horizontalmente a los diferentes actores sociales, públicos y privados, bajo un sistema integrado de gestión ambiental que articula los distintos aspectos de política ambiental y sus respectivos instrumentos.

En materia de retos a superar en la Región en torno a la gestión ambiental urbana, la débil coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno, es quizás el más importante. Por lo general no existen mecanismos formales de coordinación establecidos entre las instituciones municipales y aquellas del gobierno central, que regulen una efectiva relación entre ambos niveles para dicho propósito. La autonomía municipal -que existe como una premisa constitucional en la gran mayoría de países centroamericanos- es sobrepasada por niveles excesivos de control (pero no necesariamente eficientes) ejercidos desde el gobierno central, lo cual en muchos casos se traduce en procedimientos de gestión que se contraponen o entran en conflicto con las normativas municipales. No obstante, en **El Salvador** por ejemplo, se han creado sistemas nacionales que buscan impulsar la coordinación interinstitucional y facilitar procesos de gestión ambiental local integrados, para de esta manera fortalecer la capacidad institucional de las municipalidades y mancomunidades de municipios, a fin de promover una mayor

⁸ Con apoyo del Banco se han financiado Programas territoriales de Desarrollo Sostenible para las Provincias de Chiriquí (1768/OC-PN), Bocas del Toro (1439/OC-PN) y Darién (1160/OC-PN) y se está en el proceso de preparación de una nueva operación de estas características para la Provincia de Colón (PN-L1012).

⁹ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales.

descentralización de funciones. Tal es el caso del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) –un mandato establecido en la legislación ambiental nacional- que promueve la creación y desarrollo de mancomunidades de municipios, en alianza con la sociedad civil, incluidas ONG y el sector privado, en torno a la gestión ambiental de áreas de contaminación crítica.

En materia del marco legal y normativo, el reto para los gobiernos municipales consiste en fortalecer sus mecanismos de gestión frente a las demandas locales en materia de desarrollo urbano y manejo del medio ambiente. A pesar de los avances legislativos y reformas experimentados en los países de la Región en materia de autonomía municipal y del marco que representan los avances del proceso de descentralización y sus políticas en cada uno de ellos, la intervención del gobierno nacional en los asuntos municipales y la subordinación administrativa y política de las municipalidades bajo marcos legislativos rígidos, definidos bajo una concepción de control estrictamente centralista, suponen todavía uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las capacidades técnicas y financieras de la administración local en torno a una eficiente gestión ambiental urbana.

Capacidades Técnicas para la Gestión Ambiental Urbana. Las capacidades técnicas complementan el desarrollo institucional y determinan en gran medida las fortalezas o debilidades que las instituciones a cargo de la gestión ambiental pueden registrar en una determinada ciudad. Por ejemplo, en varios países de la Región, se han logrado definir y asignar responsabilidades técnicas en materia de gestión ambiental a entidades especializadas, como en el caso de las Unidades de Gestión Ambiental en los municipios y los Comités Ambientales Locales. En el caso de **Honduras**, el sistema establecido al adoptar Unidades Ambientales Municipales (UAM), Comités Ambientales Locales (CAL), y los Consejos Ambientales Municipales (CAM) ha logrado avanzar la agenda ambiental creando bases técnicas sólidas en los municipios. Las UAM son estructuras municipales formalmente establecidas como instancias con funciones específicas. Los CAM funcionan como una instancia asesora para la toma de decisiones aglutinando a diferentes sectores de la sociedad del municipio. Los CAL por su parte, constituyen una estructura organizativa al nivel de base, brindando apoyo a las UAM y los CAM, y funcionando como instancias de participación comunitaria para coordinar y ejecutar acciones conjuntamente con las UAM.

Además del fortalecimiento de unidades de gestión ambiental en los municipios, se perciben en la Región importantes avances en materia de planificación territorial e infraestructura urbana. Tal es el caso de los planes de desarrollo urbano que consideran la protección de fuentes de agua como un aspecto esencial de la sostenibilidad territorial, los programas de gestión integral de cuencas en **Panamá** (Bayano, Bahía de Panamá, Cuenca del Canal de Panamá, etc.), los programas de gestión integral de residuos sólidos urbanos (Ciudad de Panamá, Cuenca del Lago Amatitlán en Guatemala, entre otros), o los programas de control de emisiones para reducir la creciente contaminación del aire.

En cuanto a la movilización de recursos para fortalecer los instrumentos de gestión (comando y control, instrumentos económicos, etc.), gran parte de los países han reconocido la importancia de impulsar programas nacionales que permitan ampliar y mejorar la aplicación de dichos instrumentos. Programas como *Guateverde* en **Guatemala** definen como línea de acción el fortalecimiento de los instrumentos económicos a fin de incentivar la aplicación de prácticas ambientales sostenibles y de

control ambiental. Otro ejemplo es el impulso que el Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales (MARN) de **El Salvador** ha dado al uso de instrumentos económicos, a través de su División de Economía Ambiental (abril, 2001), incluyendo el establecimiento de un programa de pago por servicios ambientales (Fideicomiso apoyado por el Banco Mundial, GEF, PNUD y FAO, julio 2004). Sin embargo, cabe mencionar que la aplicación de instrumentos económicos a nivel de los gobiernos municipales como son tasas ambientales e incentivos económicos y fiscales para la adopción de tecnología limpia, es aún incipiente y carece del respaldo informativo suficiente en cuanto a la relación costo-beneficio derivada de su implantación.

Uno de los retos técnicos que enfrentan los países de la Región es la participación de los municipios en sistemas de planificación ambiental creados por los ministerios de medio ambiente al nivel central. Tal es el caso de **Nicaragua** que a través de su Política Ambiental (2001–2005) establece que el Sistema Nacional de Información Ambiental debe incorporar la participación activa de los municipios, con lo cual plantea nuevos retos de coordinación a éstos con respecto a sus contrapartes locales en materia de sistemas de información ambiental. Para ser eficientes, se requiere que los sistemas concebidos al nivel central, más que convertirse en “captadores” de información desde el nivel local, adopten el enfoque de servicio en beneficio de la propia gestión municipal en su conjunto. Con ello se lograría promover un mayor interés por parte de las municipalidades en adoptarlos como propios y respaldando incluso su financiamiento.

Adicionalmente, otro reto en la gestión ambiental para los gobiernos municipales es la aplicación de los instrumentos regulatorios locales y su respectiva articulación con aquellos de los gobiernos centrales. Por ejemplo, los municipios en **Costa Rica** cuentan con instrumentos tradicionales de control de uso del suelo, así como regulación ambiental en materia de control de contaminación y mitigación de impactos ambientales. Sin embargo, su aplicación y cumplimiento resulta muy desigual y en muchos casos, bastante deficiente. También se identifican serias deficiencias en cuanto a la articulación de la regulación e instrumentos nacionales con las políticas e instrumentos locales. Un ejemplo de lo anterior es la deficiente vinculación que se percibe en varios de los países entre los Planes Reguladores Municipales y las directrices y normativas nacionales de planificación urbana al nivel central. Por otro lado, en muchos casos la planificación de obras de infraestructura por parte de los gobiernos centrales en el ámbito regional (en áreas que territorialmente exceden el ámbito cantonal o municipal), resulta con frecuencia en la total exclusión de las municipalidades de estas iniciativas.

Capacidades Financieras para la Gestión Ambiental Urbana. Las capacidades financieras confieren viabilidad y sostenibilidad a la gestión ambiental dentro del contexto de las múltiples inversiones o prioridades que los gobiernos municipales pueden establecer como parte de sus objetivos y planes. Uno de los principales retos en la Región es la baja capacidad financiera que se percibe a nivel local, con ingresos municipales totales (provenientes de las transferencias centrales y de los ingresos de generación propia) que reflejan bajos porcentajes del PIB y que oscilan entre menos del 1% en Panamá y el 3.5%¹⁰ en Nicaragua. Esta débil capacidad financiera local es exacerbada por una débil cultura de pago por parte de los contribuyentes con relación a los servicios municipales que reciben. Los ingresos municipales provenientes de fuentes propias

¹⁰ Perazzo, Alfredo. BID-FEMICA 2002. Estudio Comparativo de los Ingresos Municipales en Centroamérica. Año referencial 2000.

(impuestos locales sobre las ventas, impuesto sobre bienes inmuebles, tasas por servicios, arbitrios, etc.) resultan insuficientes o inadecuados y en numerosos casos, las capacidades para su recaudo se ven seriamente limitadas por la carencia de catastros municipales actualizados y vinculados al registro de los contribuyentes. A este panorama debe además agregarse que gran parte de los ingresos municipales (por ejemplo, 80% en el caso de los municipios de Nicaragua y hasta un 88% en el caso de El Salvador) son destinados para el financiamiento de gasto corriente, dejando escasas disponibilidades presupuestarias para atender inversiones y el fortalecimiento de los servicios públicos locales. Asimismo, persiste en muchos casos el reto de lograr que los recursos de inversión provenientes de las transferencias fiscales a los municipios, respondan armónicamente en correspondencia con las prioridades comunitarias. En la Región se pueden detectar avances puntuales en la creación de mecanismos para asignar a los gobiernos municipales recursos financieros para la gestión ambiental. En **Nicaragua**, por ejemplo, se hace un esfuerzo para la creación de fondos de inversión social municipal y sistemas integrales de gestión financiera que permiten incorporar los presupuestos y recursos destinados a la gestión ambiental, en el marco de la gestión financiera municipal y en correspondencia con Planes de Inversión Municipal de carácter plurianual. Otro ejemplo de iniciativas orientadas a fortalecer la capacidad financiera municipal es el sistema de transferencias directas a los municipios en **Panamá** y el programa de consolidación de finanzas locales impulsado por su Asociación de Municipios (AMUPA). Se espera que dichas transferencias, provenientes del traslado del impuesto nacional sobre bienes inmuebles, constituyan una importante fuente de ingresos para fortalecer las capacidades de gestión ambiental urbana en el país. Asimismo, en países como **Panamá** y **Honduras** se viene apoyando el uso de instrumentos económicos para financiar programas locales de mejoramiento ambiental, como son la actualización de tarifas municipales para los servicios de agua y alcantarillado, tasas por vertimiento de aguas residuales, mercados de permisos transables y pago por servicios ambientales.

Participación de la Sociedad Civil y el Sector Privado en la Gestión Ambiental Urbana.

Las capacidades de los gobiernos municipales para facilitar y liderar procesos de participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión ambiental urbana, son relevantes en la consolidación de una plataforma integrada de acción en dicho ámbito. Asimismo, su participación resulta esencial para incentivar el cumplimiento de las regulaciones ambientales y también, para establecer los incentivos y capacidades requeridas para recaudar eficientemente los ingresos municipales que se derivan por concepto de multas y servicios ambientales. Esta participación amplia y concertada, continúa siendo un reto en la gran mayoría de países de la Región. Se observa un bajo compromiso de los líderes locales para promover dicha participación, lo que se refleja en la falta de una aplicación oportuna, estricta y equitativa de las políticas de conservación y de la normativa existente, especialmente en lo concerniente a la aplicación de sanciones para los delitos ambientales. En este contexto, el reto de los gobiernos locales se centra en la definición de mecanismos de intervención y en la gestión de recursos financieros adecuados, que les permitan liderar campañas educativas y de concienciación, brindar capacitación y convocar a los actores interesados y afectados, motivándolos a la vez a participar en el monitoreo y supervisión de los planes municipales de gestión ambiental. Uno de los países que ha logrado mayores avances en esta área es **Costa Rica**, donde la sociedad civil y los gobiernos locales han desarrollado distintas asociaciones para elevar y coordinar la agenda ambiental local, integrándola con el nivel nacional. Asimismo, se han logrado introducir mecanismos de vigilancia del cumplimiento de la legislación

ambiental, y se han establecido derechos de denuncia por parte de la ciudadanía para reclamar por daños al medio ambiente, en donde las ONG y las asociaciones de vecinos juegan un papel importante. No obstante, la participación ciudadana en la elaboración de las políticas, legislación y reglamentación ambiental no está aún firmemente consolidada, y se requiere fortalecer la cultura de organización local frente a demandas de servicios en dicho ámbito.

De conformidad con los retos ambientales en Centroamérica presentados anteriormente, a continuación en la siguiente tabla se resumen los retos prioritarios por país:

<i>Síntesis de los principales retos para la Gestión Ambiental Urbana en Centroamérica</i>	
<i>Belice</i>	<ul style="list-style-type: none"> • proactivamente o responder oportunamente a las presiones de desarrollo en los centros urbanos. • objeto de promover la descentralización. • Medio Ambiente a nivel central a fin de promover el adecuado ejercicio de sus competencias, lo cual repercutirá positivamente en las capacidades de los gobiernos locales para gestionar la problemática ambiental urbana.
<i>Costa Rica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • descentralización de la gestión ambiental urbana y local hacia los gobiernos municipales (cantones). • instrumentos de regulación ambiental. • nacionales, regionales y locales. • legislación y reglamentación ambiental en los niveles locales.
<i>El Salvador</i>	<ul style="list-style-type: none"> • de recursos específicos destinados a la gestión ambiental urbana. • regulaciones ambientales de los centros urbanos. • urbana; definir y asignar claramente las competencias de las entidades ambientales nacionales, regionales y locales (ej. escasa coordinación entre los varios operadores de sistemas de agua potable (ANDA, municipalidades, comunidades, empresas privadas; y poca transparencia en el establecimiento del régimen tarifario – las tarifas son las segundas más altas de Centroamérica). • efectiva de la legislación y los reglamentos ambientales. • es incipiente.
<i>Guatemala</i>	<ul style="list-style-type: none"> • incluyendo líderes políticos, empresarios y la sociedad civil. • municipales para la gestión ambiental urbana, en función del marco legal de la descentralización y la política de descentralización de la gestión ambiental. • municipales. • ambientales y en los programas e instrumentos de gestión ambiental para incrementar el acceso a la información y a la divulgación de leyes y regulaciones ambientales a fin de propiciar su cumplimiento. • en temas de control de vertidos y de aguas residuales).

<i>Honduras</i>	<ul style="list-style-type: none">• municipales.• los gobiernos municipales y las entidades sectoriales nacionales.• territorial en función de la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003).• municipales y aliviar su dependencia de las transferencias del gobierno central mediante alternativas para incrementar la generación de ingresos propios, incluidos los generados por servicios ambientales.
<i>Nicaragua</i>	<ul style="list-style-type: none">• mecanismos formales de coordinación entre las instituciones locales y aquellas del gobierno central.• administrar procesos como el licenciamiento ambiental de proyectos de inversión, la elaboración de planes municipales de gestión ambiental y la ejecución de campañas de educación ambiental al nivel local.• para el cobro y pago por servicios.• poder recaudar eficazmente el impuesto predial.
<i>Panamá</i>	<ul style="list-style-type: none">• urbana, los las cuales cuentan con menores recursos que cualquier otro país de la Región.•• Comisiones Consultivas Ambientales a nivel Provincial, Distrital y Comarcal.

4. La Respuesta del BID y áreas de oportunidad

La respuesta del Banco en los países Centroamericanos, en materia de financiamiento de operaciones que contemplan actividades vinculadas con la gestión ambiental urbana, ha sido substantiva durante los últimos diez años. Para el período 1995-2005 el Banco aprobó operaciones por un monto superior a los US \$1.240 millones, distribuidas en 45 operaciones de préstamo que contienen actividades relacionadas con el fortalecimiento de la gestión ambiental urbano-municipal. Estas intervenciones incluyeron préstamos para programas de desarrollo urbano integral y de atención a la pobreza, así como operaciones específicas de protección ambiental, saneamiento y desarrollo sostenible a nivel nacional o subnacional. La mayor parte de esta cartera se concentró en Honduras (27%), Panamá (22%) y El Salvador (15%), con Guatemala y Nicaragua concentrando el 13% cada uno, Costa Rica el 9% y Belice el 1%. Estos préstamos integran componentes o actividades específicas de inversión y fortalecimiento de la gestión ambiental, con diverso énfasis dependiendo los objetivos particulares de cada operación.

La cartera del Banco en materia de préstamos de inversión en el ámbito de la gestión ambiental a partir de los años 90, estuvo compuesta principalmente por operaciones orientadas a apoyar la estructuración del marco legal e institucional de los países. En tal sentido, dichas operaciones respondieron a la promoción de programas ambientales de carácter nacional con los cuales se procuraba crear y consolidar las capacidades de regulación ambiental en los niveles nacional, regional y local. Posteriormente, hacia mediados de los 90, las operaciones tuvieron como énfasis impulsar programas de saneamiento ambiental en ecosistemas urbanos o en zonas lacustres o ribereñas impactadas por el fenómeno urbano. Dichas operaciones adoptaron el concepto de promover la descontaminación, integrando acciones de saneamiento y manejo sustentable de cuencas hidrográficas, atendiendo diversas escalas de intervención que van desde lo local a lo regional y/o nacional.

Finalmente, durante los últimos cinco años, las inversiones de la cartera del Banco en la Región relacionadas con el tema en discusión, han estado más directamente vinculadas a iniciativas que priorizan la gestión ambiental local, desde una perspectiva de reforzamiento y consolidación de las capacidades municipales para afianzar la gobernabilidad ambiental urbana. Estas intervenciones se basan en esquemas de intervención de carácter integral, o procuran atender el establecimiento de metodologías e instrumentos que permitan incursionar en aspectos de la planificación y gestión integral del manejo ambiental urbano. En este período, se identifica también una evolución de los tradicionales programas de manejo integrado de cuencas hacia la incorporación de las actividades de gestión ambiental local, con base en el reforzamiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

4.1 Perfiles de intervención y oportunidades en los países de Centroamérica

A continuación se presentan los perfiles de intervención por país de la Región para el período 1995-2005, en donde se destacan algunas operaciones de préstamo y cooperación técnica apoyadas por el Banco, que contemplaron componentes relevantes en materia de gestión ambiental urbana. Asimismo, se presentan las principales áreas de oportunidad identificadas para la intervención del Banco, destacando posibles acciones hacia el corto

plazo. El análisis para la elaboración de estos perfiles estuvo basado en la revisión de los Informes de Proyecto, tal como fueron aprobados por el Directorio del Banco, y no representa un examen detallado del diseño o desempeño en la ejecución de dichas operaciones. Para validar la información contenida en estos perfiles, se consultó a los Jefes de Equipo de Proyecto o a los integrantes de los equipos técnicos. En el Anexo 6.2 se presentan los cuadros por país (respuesta del BID), describiendo las principales operaciones donde se identifican componentes de gestión ambiental urbana.

4.1.1 Belice

Durante el período de 1995 a 2005, el BID financió operaciones de préstamo y cooperación técnica de importancia para la gestión urbana-ambiental en Belice. Dentro de éstas se destacan intervenciones en áreas de gestión de uso del suelo y el fortalecimiento de los gobiernos locales y autoridades a cargo del manejo de los residuos sólidos. Por ejemplo, una cooperación técnica en este último ámbito facilitó la elaboración del Plan Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos. Asimismo, el Banco contribuyó a través de programas de asistencia técnica en las áreas ambientales y sociales, con los cuales apoyó procesos de participación pública en la planificación, fortalecimiento del manejo de recursos naturales y la planificación del uso de la tierra.

Oportunidades de Intervención: Dada la experiencia del Banco en este país, se destacan oportunidades de intervención para el *fortalecimiento del marco institucional y de las capacidades técnicas y financieras* de las municipalidades. Para tal fin, se requiere respaldar la aprobación de varios proyectos legislativos pendientes, especialmente las disposiciones que permitan otorgar autonomía financiera al Departamento Nacional de Medio Ambiente y a las municipalidades el derecho a recaudar fondos propios. Con respecto al papel de los gobiernos locales en relación al gobierno central, se requiere avanzar en definir el papel potencial de éstos en materia de gestión ambiental, y *apoyar proyectos de legislación y políticas específicos que permitan la descentralización* de competencias y recursos, tal como se ha logrado con los servicios de desechos sólidos. De igual manera, se requiere seguir apoyando al país para superar sus rezagos en cuanto a cobertura de sistemas de agua y alcantarillado sanitario, control de contaminación y gestión de residuos sólidos.

Finalmente, el país tiene la oportunidad de articular una visión nacional que integre los nuevos retos y desafíos nacionales por medio de procesos participativos a los niveles nacional y local. Esta visión podría identificar las prioridades ambientales y hacer explícitos los vínculos entre los procesos de desarrollo económico y social y el manejo sostenible de los recursos naturales. En este contexto, el Análisis Ambiental de País que el Banco recientemente financió en Belice, establece los fundamentos analíticos y las principales líneas de trabajo que deberán seguirse en los próximos años, apuntando a elevar la competitividad del país a partir de una visión y objetivos de sostenibilidad ambiental.

4.1.2 Costa Rica

Durante los últimos 10 años, el Banco ha aprobado préstamos y cooperaciones técnicas con fuertes componentes de fortalecimiento de las capacidades locales en materia de gestión ambiental en Costa Rica. Dentro de éstas operaciones se destacan intervenciones

en áreas de fortalecimiento de la capacidad institucional de las municipalidades en las áreas administrativas, técnicas y financieras. Igualmente, estas operaciones han tenido por objeto promover la participación comunitaria y el fortalecimiento de la capacidad de varias asociaciones ambientales al nivel local. Adicionalmente, el Banco aprobó un préstamo para la modernización del catastro y registro predial al nivel nacional, con enfoque territorial, con lo cual se propicia la adopción de instrumentos reguladores al nivel local. Finalmente y como uno de los aportes mas importantes en el área ambiental, a través de una cooperación técnica el Banco apoyó el desarrollo de la Estrategia Nacional para la Gestión Ambiental la cual propone un marco de acción de largo plazo, hasta el 2020.

Oportunidades de Intervención: Dada la experiencia del Banco en Costa Rica, se destacan oportunidades para apoyar la *descentralización de competencias para la gestión ambiental*, para lo cual el Banco puede orientar su apoyo a partir del marco que establece la Estrategia Nacional mencionada anteriormente. Dentro de dicha estrategia, otra área de oportunidad para el apoyo del Banco sería impulsar la implementación de procesos de armonización y modernización del marco legal para la gestión ambiental local, con el objeto que los gobiernos municipales participen en la planificación de obras de infraestructura regional que impactará sus territorios, así como en las propuestas que permitan integrar las instancias ambientales nacionales en los procesos de planificación de las regulaciones municipales. Para tal efecto, Costa Rica cuenta con una Ley de Planificación Nacional y otra de Planificación Urbana, las cuales deberían enmarcar el logro de los objetivos antes mencionados.

Adicionalmente, un área de oportunidad es el apoyo que puede brindarse al país para el *desarrollo de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de los municipios*. Las capacidades técnicas pueden ser fortalecidas, a través del respaldo a los Consejos Regionales Ambientales, en tres áreas prioritarias: capacidades informáticas, capacidades de planificación urbana y capacidades para fomentar la participación ciudadana en la identificación de prioridades, planes y proyectos. La creación de un sistema nacional de información ambiental, que integre información que permita rastrear y medir la efectividad de la gestión al nivel nacional y local es otra área de oportunidad para el apoyo del Banco. Además de un sistema informático integrado, se requiere fortalecer las capacidades municipales para recaudar, monitorear, y analizar la información para la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la selección de los instrumentos de gestión más adecuados. Finalmente, el Banco puede apoyar a incrementar la capacidad técnica del país, apoyando el desarrollo y aplicación de métodos de evaluación de los beneficios ambientales, económicos y sociales, generando un efecto demostrativo clave respecto a la efectividad en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental. El fortalecimiento de las capacidades municipales ha sido contemplado dentro de los dos programas regionales de desarrollo sostenible aprobados por el Banco para la Región Huetar Vertiente Atlántica (CR-0157) y en la Cuenca Binacional del Río Sixaola (CR-0150).

Con el objeto de apoyar las *capacidades financieras* del país, específicamente su capacidad de recaudación y administración de los ingresos tributarios, con apoyo del Banco se está ejecutando un programa para la regularización de catastro y registro de la propiedad inmueble con cobertura nacional, que incluye algunos componentes de acción local. Adicionalmente, a través del apoyo de capacidades técnicas para el diseño y

selección de instrumentos económicos de gestión ambiental apropiados para el país, existe la oportunidad de también apoyar el mejoramiento de la sostenibilidad financiera para la gestión ambiental, mediante una vinculación más efectiva de dichos instrumentos con el catastro.

Finalmente, otra área de oportunidad para la acción del Banco sería *apoyar inversiones en infraestructura* ambiental y mecanismos de control urbano-ambiental en las ciudades de Costa Rica, especialmente alrededor de tres ámbitos temáticos: agua y saneamiento; manejo de desechos sólidos y líquidos; y control del crecimiento urbano. En primer lugar, es prioritario el apoyo que el país pueda obtener en materia de inversiones en el sector de agua potable y saneamiento, dado que sólo el 4% de las aguas residuales son actualmente tratadas. Por otra parte, es posible apoyar a profundizar respecto del papel que tendrán los municipios en el diseño e implementación de sistemas de abastecimiento de agua potable, como parte del Plan Nacional de Ordenamiento del Recurso Hídrico. En materia de gestión de desechos sólidos y líquidos, actividad que por ley corresponde a los gobiernos municipales, existe una gran área de oportunidad para fortalecer las capacidades locales para la recolección, tratamiento, disposición, y reducción-reciclaje de los desechos sólidos, identificando alianzas con el sector privado, corporatización de servicios públicos, nuevas fuentes de ingresos y mecanismos eficientes de recaudación. Con respecto a control del crecimiento urbano, es factible apoyar acciones de regulación y control en el marco del Plan Regional para la Gran Área Metropolitana de San José, así como con relación a los numerosos planes de ordenamiento territorial y urbano existentes en las municipalidades de Costa Rica.

4.1.3 El Salvador

Durante los últimos 10 años, el Banco aprobó varios préstamos y cooperaciones técnicas con importantes componentes de fortalecimiento de las capacidades locales en materia de gestión ambiental en El Salvador. El punto de partida fue el Programa de Protección Ambiental, el cual respaldó el desarrollo de la estructura básica para el Sistema de Gestión Ambiental nacional. Aunque este programa no contempló componentes específicos de fortalecimiento municipal, sí estableció prioridades para las áreas urbanas, con lo cual se abrieron oportunidades en la cartera del Banco en materia urbano-ambiental. Por otra parte, el Programa de Descontaminación de Áreas Críticas actualmente en ejecución, ha apoyado el marco regulatorio ambiental y los instrumentos para la implementación de la Ley Ambiental en las áreas de calidad de aire y agua, así como en el manejo de desechos tóxicos y peligrosos en las municipalidades.

A través de operaciones de desarrollo local, el Banco también brindó asistencia técnica y capacitación a las autoridades municipales en la evaluación de impactos ambientales, la ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados de las inversiones financiadas. Igualmente, estas operaciones tuvieron por objeto promover la planificación participativa para identificar las necesidades prioritarias de desarrollo y los posibles programas para satisfacerlas. Estos procesos contemplaron intervenciones en municipios pequeños y medianos (8 de ellos con más de 100.000 habitantes), de los cuales derivaron proyectos municipales en las áreas de agua y saneamiento, reforestación y drenaje que, en su mayor parte, fueron directamente ejecutados por los municipios. También se destacan operaciones tales como el Programa Trinacional para el Desarrollo Sostenible en la Cuenca Alta del Río Lempa y cooperaciones técnicas estratégicas como el Programa de

Apoyo para la Planificación Urbana en el Área Metropolitana de San Salvador; el Plan de Acción Ambiental al Nivel Municipal y el Manejo Urbano de Vulnerabilidades Ambientales.

Oportunidades de Intervención: A partir de las experiencias y lecciones aprendidas de iniciativas como la política de participación ciudadana a cargo del Consejo Municipal en San Salvador (1997-2000), los programas de desarrollo local y planificación participativa en municipios grandes y medianos y el Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible en la Cuenca Alta del Río Lempa, se destacan oportunidades de intervención para la acción del Banco que pueden fortalecer el marco institucional del país en torno a la *promoción de procesos participativos* para la gestión ambiental urbana.

Otra área de oportunidad para el Banco, relacionada con el *fortalecimiento de la coordinación institucional*, es la consolidación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA), cuyo propósito fundamental es facilitar la coordinación entre los diversos entes de planificación y ejecución de programas sectoriales, bajo un mismo enfoque ambiental, así como fortalecer las capacidades de gestión local alineadas directamente con el sistema nacional.

En el área de *fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos municipales*, se percibe como una oportunidad importante que el Banco contemple, dentro de sus programas de desarrollo local, actividades de fortalecimiento de las unidades ambientales municipales a fin de aprovechar de esta manera las bases y el financiamiento de esos programas para crear estructuras de respuesta institucional complementarias a la inversión local.

En el ámbito del *fortalecimiento de las capacidades financieras* de los gobiernos municipales el Banco tiene un área de oportunidad en la promoción de la autonomía fiscal de las municipalidades, mediante el apoyo a la revisión, actualización y aplicación de la base tributaria municipal para poder encauzar mayores recursos para la gestión ambiental e implantar nuevas herramientas de captación de recursos, para garantizar la sostenibilidad financiera de sus unidades ambientales. Aunque El Salvador ya ha tomado algunos pasos para la aplicación de instrumentos económicos ambientales, como es la definición de un proyecto de pago por servicios ambientales, existen oportunidades para apoyar los análisis de costos y beneficios del programa y la selección final de instrumentos, bajo criterios de eficiencia y efectividad.

En cuanto a *intervenciones sectoriales* en este país, existe la oportunidad de que el Banco apoye áreas que requieren fortalecimiento en la capacidad de gestión ambiental, como son la provisión de agua potable y el saneamiento básico, la contaminación de cuencas, el manejo de desechos sólidos y líquidos, y la mitigación de los impactos del crecimiento urbano. Con respecto a la provisión de agua, se puede apoyar a reforzar el marco legal mediante la formulación de una ley comprensiva e integrada de agua (de la cual adolece el país), la coordinación entre el ente administrador central, las municipalidades y las empresas privadas de agua, y el establecimiento de regímenes tarifarios más transparentes. En el sector de desechos sólidos, existe la oportunidad de que el Banco apoye los procesos de modernización de los sistemas de cobro, incluido el régimen de costos y tarifas, así como también las modalidades para hacer más eficiente la prestación de éstos servicios bajo esquemas que incorporen la eventual participación del sector

privado. Finalmente, el apoyo a la aprobación e implementación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) para el Área Metropolitana de San Salvador es una tarea pendiente, la cual tendría un impacto positivo en la política ambiental de los municipios implicados, al integrar la dimensión de gestión ambiental integrada en los planteamientos estratégicos, programáticos e instrumentales del Plan y su implementación.

4.1.4 Guatemala

El Banco ha apoyado desde inicios de los años 90 programas de gestión ambiental, principalmente en el marco del Programa Nacional Ambiental, el cual favoreció la creación de una estructura legal e institucional para la gestión del medio ambiente en Guatemala, e introdujo aspectos de educación ambiental. A partir del 2002, también apoyó la capacidad de gestión ambiental en los municipios por medio de actividades contempladas en los proyectos de reducción de la pobreza urbana, protección de cuencas y proyectos de desarrollo regional. Estos proyectos se centraron fundamentalmente en respaldar el desarrollo de planes de manejo de recursos naturales, capacitación para las autoridades municipales en áreas técnicas, financieras, administrativas y ambientales, campañas de educación y concienciación ambiental y finalmente, en inversiones locales para la protección y manejo de bosques, desechos sólidos y agua y saneamiento. Recientemente en 2005, el Banco ha financiado una cooperación técnica para el fortalecimiento de la gestión ambiental en los municipios, la cual aborda aspectos de modernización de los sistemas de evaluación de impacto ambiental, información estratégica ambiental y el desarrollo de mecanismos para denuncias ambientales, entre otros.

Oportunidades de Intervención: Las oportunidades de intervención en el país pueden ser guiadas por el programa nacional *Guateverde* que establece un compromiso político para llevar a cabo acciones en materia de gestión ambiental y que ha identificado cuatro prioridades: descentralización de competencias, participación pública, coordinación interinstitucional y desarrollo de instrumentos económicos. Adicionalmente, dicho programa se fundamenta en la protección integral de los recursos naturales y toma en consideración aspectos de crecimiento económico y protección social.

En primer lugar, y dado que el programa *Guateverde* busca fortalecer las competencias municipales descritas en el nuevo código municipal (Ley 12-2002) y crear unidades ambientales o mancomunales, el Banco tiene la oportunidad de apoyar a integrar las lecciones aprendidas de otros proyectos similares en la Región, como las experiencias de *fortalecimiento de la gestión ambiental municipal* en las ciudades de Guatemala, San Pedro Sula y Tegucigalpa, para que puedan ser transferidas en el diseño, ejecución o mejoras de dichas intervenciones locales. De igual manera, otra área de oportunidad para el Banco sería apoyar el diseño e implementación de sistemas de información ambiental para la toma de decisiones y orientación de inversiones .ej. desarrollo de indicadores de sostenibilidad, métodos de valoración económica del patrimonio natural y de sus funciones macroeconómicas y microeconómicas.

El segundo eje de intervención es el de la *participación pública en la definición de prioridades, planes y políticas ambientales*. Dado que la escasa participación ciudadana ha debilitado la capacidad de aplicar el marco legal ambiental del país, el Banco tiene la

oportunidad de apoyar a las unidades ambientales municipales en la aplicación de los mandatos del nuevo Código Municipal y en la identificación de mecanismos para fomentar la participación pública en los procesos de planificación local de las inversiones ambientales.

En tercer lugar, el *fomento de la coordinación interinstitucional ambiental* es otra área de oportunidad importante para fortalecer las bases estratégicas de gestión ambiental urbana en Guatemala. Un primer punto sería apoyar a la Comisión Ministerial de Seguimiento y el Grupo Técnico Interinstitucional del Programa *Guateverde* y las actividades de coordinación de mandos superiores y medios a cargo del programa. Adicionalmente, existe la oportunidad de apoyar la revisión del marco legal del país para armonizar las regulaciones, competencias y procedimientos ambientales con la regulación sectorial en aquellos ámbitos en los que se requiere mayor integración y transversalidad en materia ambiental.

En cuarto lugar, y dado que organizaciones como la CEPAL, el PNUMA y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) han promovido el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental municipal en Guatemala, el Banco tendría la oportunidad de complementar estos esfuerzos a través de un análisis y diagnóstico de los instrumentos adoptados a fin de determinar su efectividad, corregir debilidades y evaluar las alternativas para su sostenibilidad. En este sentido debe aprovecharse la cooperación técnica formulada para fortalecer el Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales (GU-T1014), profundizando en la temática de uso de nuevos instrumentos económicos para la gestión ambiental. Asimismo, resulta como un área de oportunidad digna de análisis, evaluar el potencial de replicabilidad de la “tasa única” por servicios municipales utilizada en la ciudad de Quetzaltenango, segundo centro urbano del país. Dicho instrumento consiste en el pago obligatorio del servicio de recolección de basura a través de una “tasa unificada”, lo que ha permitido alcanzar un nivel de recaudación en concepto de prestación del servicio de recolección de residuos sólidos, superior al 90%. Cada mes los usuarios reciben un Recibo Único para pagar conjuntamente los servicios de ornato, energía eléctrica, agua potable, drenajes y recolección de residuos.

Finalmente, existe una gran necesidad de impulsar una mayor concienciación ambiental en el sector público, privado y la sociedad civil de Guatemala. En este sentido, es importante apoyar el desarrollo de campañas de comunicación e información, así como incidir en el ámbito del Ministerio de Educación para incorporar la temática ambiental urbana en los planes de estudios desde la educación primaria. *Guateverde* propone fortalecer la educación y capacitación ambiental como un área de acción. Existe un área de oportunidad al nivel local para que los municipios tengan papel importante en este proceso, colaborando con los centros escolares en la enseñanza de prácticas ambientales al nivel urbano.

4.1.5 Honduras

En la cartera del Banco, durante los últimos 10 años el fortalecimiento de las capacidades municipales en gestión ambiental se ha incorporado en programas de desarrollo urbano integral (en San Pedro Sula y Tegucigalpa), en proyectos sectoriales (forestales, agua y saneamiento, protección de cuencas), en proyectos de desarrollo sostenible regional

(Manejo Ambiental de las Islas de las Bahía, Cuenca Alta del Río Lempa y Golfo de Honduras) y en un programa multi-fase de inversión social en combate a la pobreza. Estos programas han invertido importantes recursos en sentar y fortalecer las bases estratégicas para la gestión ambiental local, tales como: el marco regulatorio, la planificación participativa, la coordinación interinstitucional y las capacidades técnicas y financieras de las municipalidades para planear, ejecutar y monitorear programas ambientales. Finalmente, cabe destacar el Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias (HO-0179) en ejecución, que busca impulsar actividades de capacitación en gestión ambiental, especialmente en el manejo de recursos hídricos, tanto al nivel central como local. En el nivel local, por ejemplo, dicho Programa contempla componentes de fortalecimiento de las Juntas de Agua locales, Unidades Municipales Ambientales, Consejos de Desarrollo Local y Municipales y redes para la gestión de cuencas.

Oportunidades de Intervención: Las áreas de oportunidad para fortalecer la gestión ambiental urbana en Honduras se centran principalmente en cuatro ejes estratégicos y están primordialmente concentradas en ciudades intermedias y pequeñas, beneficiándose de los esfuerzos, experiencias pioneras y lecciones aprendidas que en la materia ya han avanzado municipios como el Distrito Central (Tegucigalpa), San Pedro Sula y Puerto Cortés, contando con el apoyo del Banco.

En primer lugar, un área de oportunidad es el apoyo que pueda brindarse al *fortalecimiento del marco institucional* a fin de definir claramente las competencias ambientales entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y las agencias municipales, y asegurar que las políticas y regulaciones necesarias para la descentralización de competencias, se hagan efectivas en los niveles operativos. Hasta el momento, los procesos de descentralización en el país han carecido de políticas y regulaciones que definan claramente los papeles y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales en este ámbito. Algunos programas financiados por el Banco de los cuales se pueden extraer importantes lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de fortalecimiento institucional incluyen: los Programas de Desarrollo Municipal en San Pedro Sula y Tegucigalpa, el Programa de Agua y Saneamiento de Puerto Cortés, el Programa de Manejo Ambiental de Islas de la Bahía, y el Programa de Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritarias.

En segundo lugar, un área de oportunidad para el Banco sería continuar con el apoyo específico al *fortalecimiento de las capacidades financieras, técnicas y administrativas* de los gobiernos municipales, particularmente en municipalidades intermedias (existen alrededor de 20 centros urbanos intermedios, además de Tegucigalpa y San Pedro Sula, donde reside alrededor del 30% de la población). En el área financiera la contribución puede orientarse a fortalecer: i) el desarrollo y aplicación de instrumentos económicos ambientales, ii) la agilización de los procesos de transferencias nacionales (como se ha establecido por medio de un convenio en el caso de Tegucigalpa), iii) la revisión del sistema tributario municipal, incluida la introducción de los mecanismos más apropiados para que éste apoye la gestión ambiental; y iv) el fortalecimiento de centros de costos para los servicios ambientales en el marco de los sistemas financieros y contables del municipio, así como el desarrollo de mecanismos eficientes de cobranza para los servicios ambientales. Asimismo, podría también apoyarse el desarrollo de programas de ordenamiento territorial local, incluyendo la consolidación de catastros, la vinculación de

éstos con el sistema registral de propiedades y el mejoramiento de las capacidades municipales para recolectar los impuestos inmobiliarios.

Adicionalmente, podría apoyarse la transferencia de lecciones aprendidas y buenas prácticas relevantes, como es el caso de los avances obtenidos por la División Municipal Ambiental (DIMA) en San Pedro Sula, que ha logrado convertirse en una institución técnica y financieramente solvente, generadora de importantes recursos para el municipio y que en 2004 obtuvo la certificación de los procesos de gestión ambiental a su cargo, bajo la norma ISO-14001. Además, sería relevante continuar fortaleciendo los aspectos relacionados con el suministro de agua y la protección de los recursos hídricos, el manejo de desechos sólidos, la planificación urbana y uso del suelo y la gestión local de riesgos. El tema de suministro de agua potable es de particular importancia, dadas las responsabilidades que la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento, aprobada en 2003, confirió a los municipios de Honduras para el manejo directo de los sistemas de agua potable y saneamiento, desencadenando un proceso de transferencia gradual de los sistemas a las municipalidades que deberá culminar en el año 2008.

En tercer lugar, otra área de oportunidad para el apoyo del Banco sería el respaldo a la incorporación de instrumentos específicos de identificación y *gestión de la vulnerabilidad, control de las amenazas y generación de capacidades locales de respuesta ante emergencias*. En un país con elevado riesgo ante desastres como es Honduras, la integración de la gestión local de riesgos en el marco de la gestión ambiental municipal (incluyendo la asignación de recursos en los presupuestos municipales) resulta esencial. Gran parte de las ciudades hondureñas enfrentan vulnerabilidades importantes ante riesgo de desastres por inundaciones, deslizamientos o incendios forestales.

En cuarto lugar, otra área de intervención estratégica para el apoyo del Banco sería la *identificación de las demandas y oportunidades para la gestión ambiental urbana* vinculadas con las estrategias nacionales de desarrollo, modernización y competitividad, en particular en aquellos sectores de alta incidencia en la economía local como el turismo, desarrollo agropecuario y forestal, así como en la expansión de la industria maquiladora. Una oportunidad para integrar como un tema transversal la gestión ambiental urbana en dichos ámbitos, sería mediante la identificación de las demandas y retos derivados del Tratado Centroamericano de Libre Comercio (RD-CAFTA).

Finalmente, a través de programas sectoriales el Banco puede apoyar el fortalecimiento de la gestión ambiental urbana en áreas que incluyen: el control de la deforestación y la contaminación de cuencas, el tratamiento de aguas servidas, el manejo de desechos sólidos, el crecimiento urbano desordenado y la contaminación atmosférica. El Banco ya se encuentra apoyando varios de estos temas y ha incorporado componentes para fortalecer la gestión ambiental municipal dentro de algunos programas sectoriales como el Programa Multifase de Desarrollo Forestal -PROBOSQUE- (HO-0218) que incluye acciones de participación local y el Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento (HO-0072) dirigido a las municipalidades. No obstante, todavía existen oportunidades para fortalecer la gestión ambiental municipal en estos sectores. El desarrollo forestal sostenible en conjunto con los municipios ofrece particular interés para impulsar operaciones adicionales en las próximas fases del PROBOSQUE o para incorporar componentes de reforestación en áreas urbanas o periféricas. Por otro lado, en

el sector de agua potable y saneamiento los esfuerzos principales del Banco han estado concentrados en apoyar reformas encaminadas a fortalecer el marco regulatorio, promover la incorporación del sector privado y a la vez, fortalecer las capacidades municipales para supervisar y manejar la contratación de servicios. Los nuevos programas en este sector deben continuar con este apoyo, sin descuidar la incorporación de los aspectos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades municipales para protección de las fuentes hídricas.

En el manejo de desechos sólidos, se requiere de aumentar la recolección y la disposición y además, identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de los programas de recolección y disposición de desechos ejecutados en San Pedro Sula y Tegucigalpa para detectar errores y aciertos y trasladar las buenas prácticas hacia otras ciudades del país. Con respecto al crecimiento urbano desordenado, se requiere apoyar el desarrollo de planes reguladores e instrumentos de control del uso del suelo en pequeñas y medianas ciudades dentro del marco que establece la Ley de Ordenamiento Territorial. Con respecto a la contaminación atmosférica, una oportunidad importante existe para apoyar programas de energía renovable, la introducción para el uso de energías más eficientes, y programas para el control de las emisiones.

4.1.6 Nicaragua

Durante los últimos 10 años, el Banco aprobó varios préstamos y cooperaciones técnicas con componentes de fortalecimiento de las capacidades locales en materia de gestión ambiental al igual que impulsó mejoras en la infraestructura ambiental en Nicaragua. Dentro de estas intervenciones se destaca el Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y Ciudad de Managua (NI-0027) que contempló la rehabilitación y modernización del sistema de alcantarillado sanitario, el saneamiento ambiental de las riberas del Lago frente a la ciudad de Managua, y un plan de monitoreo y evaluación ambiental del programa. Por otra parte, el Programa de Modernización para la Municipalidad de Managua (NI-0111) planteó actividades para fortalecer la planificación, la administración financiera, la participación ciudadana, y la Dirección General del Ambiente.

Adicionalmente, el Banco financió un Programa para el Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (NI-0156) que ha apoyado el fortalecimiento de Sistemas Integrados de Gestión Ambiental Municipal en 12 municipios intermedios. Como parte de éste programa, se elaboraron Planes de Acción Municipal en los cuales se definió el fomento de la capacidad de gestión ambiental y el manejo de recursos naturales como una de las cuatro áreas prioritarias de intervención para el fortalecimiento institucional. Otras intervenciones han estado orientadas a fortalecer las capacidades de los Sistemas de Gestión Ambiental Municipales aplicados al desarrollo de infraestructura social y productiva. Finalmente, las inversiones en proyectos de desarrollo local han introducido actividades de planificación participativa y de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales en la administración y planificación del uso del suelo y en el manejo de recursos naturales, la coordinación interinstitucional entre los gobiernos locales y las instancias regionales y nacionales y el fomento a la asociación intermunicipal.

Oportunidades de Intervención: Las áreas de oportunidad para que el Banco apoye el fortalecimiento de la gestión ambiental urbana en Nicaragua se centran principalmente en tres ejes estratégicos que a continuación se señalan.

Un primer eje estratégico de interés sería fortalecer *la capacidad financiera de los gobiernos municipales* y asegurar que la gestión ambiental adquiera la suficiente prioridad en la planificación presupuestaria. Para ello, se requiere primero fortalecer el marco legal y sus instrumentos tributarios en apoyo de los gobiernos locales y a su vez, apoyar la implantación de los sistemas integrados de gestión financiera a nivel municipal, lo que permitirá además incorporar y monitorear los recursos para el financiamiento de la gestión ambiental en los presupuestos municipales. El reforzamiento del marco legal requeriría además de la aprobación de un Código Tributario Municipal y avanzar en la reglamentación necesaria para que las diferentes leyes municipales ya aprobadas como son la Ley de Transferencias Municipales y otras disposiciones, fomenten la generación de mayores ingresos por generación propia. Con respecto a los instrumentos económicos disponibles para las municipalidades, se requiere fortalecer los catastros y la capacidad recaudatoria de los impuestos de bienes inmuebles así como también, hacer más eficientes los mecanismos de administración de ingresos. Otra oportunidad de apoyar las finanzas municipales a la vez que se fortalece el compromiso social hacia el medio ambiente sería a través de la introducción de incentivos económicos, tales como el cobro por servicios ambientales o la valoración económica de recursos naturales

Con respecto a *las capacidades técnicas y administrativas*, el Banco puede apoyar a los gobiernos municipales en el fortalecimiento de la planificación, la administración de servicios municipales y gastos, la implementación de instrumentos regulatorios y el manejo de información. Una posible área de intervención sería apoyar el desarrollo del nuevo Sistema Nacional de Información Ambiental a fin de que cuente con mecanismos que aseguren su utilidad para los municipios y tome en consideración los requerimientos informáticos de éstos. Dado que la mayoría de los gobiernos municipales no cuentan con una instancia oficialmente encargada de la gestión ambiental, se podrían enfocar los esfuerzos de fortalecimiento en la creación y desarrollo de capacidades técnicas de las unidades ambientales municipales en municipios intermedios y en la promoción para la conformación de unidades ambientales de manera mancomunada para las municipalidades más pequeñas. Con respecto a la constitución de unidades ambientales municipales, se pueden obtener importantes lecciones de los programas de desarrollo municipal financiados por el Banco en San Pedro Sula y Tegucigalpa, o del *Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal* (NI-0156) que además de la elaboración, implantación y seguimiento de Planes de Acción Municipal (PAM) en los municipios participantes, promueve la implantación de Sistemas Municipales de Gestión Ambiental. Otras referencias importantes en este ámbito son el *Programa de Modernización para la Municipalidad de Managua* (NI-0111) que incluyó componentes para fortalecer la planificación, la administración financiera, la participación ciudadana y la Dirección General del Ambiente y, en materia de planificación urbana, el *Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica* (NI-0107) que contempla un componente para fortalecer la planificación del uso del suelo y gestión de recursos naturales y la introducción de una metodología de planificación participativa para la identificación de proyectos prioritarios.

Una segunda área de oportunidad para el fortalecimiento es la *coordinación interinstitucional*, especialmente entre los gobiernos municipales y las instituciones

nacionales. En este ámbito, cabría apoyar la creación de mecanismos formales e institucionales entre el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente (MARN), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Atención especial en dicho fortalecimiento merecen los mecanismos de coordinación y comunicación, mejorando el perfil de las instituciones municipales y promoviendo estructuras que fomenten la comunicación, el respeto y la colaboración entre los distintos actores.

Finalmente, una tercera área de apoyo que el Banco puede considerar es *fomentar el compromiso político y de la sociedad* hacia la gestión ambiental municipal, a fin de asegurar que los municipios están listos para confrontar los nuevos retos ambientales que conlleva el proceso de descentralización. Esto requiere impulsar una visión de desarrollo conjunta -entre autoridades y ciudadanos- en la cual el bienestar económico y social está claramente vinculado con la protección de los recursos naturales. Esta visión puede ser promovida mediante programas educativos o de sensibilización en los temas centrales de la agenda ambiental municipal, que podrían complementarse con las prerrogativas y espacios que para la toma de decisiones al nivel local ofrece la nueva Ley de Participación Ciudadana. Dado que en Nicaragua ya se han desarrollado programas educativos ambientales, resulta importante tomar en cuenta dichas experiencias, identificando cómo se puede construir sobre los logros ya alcanzados.

4.1.7 Panamá

Con énfasis a partir de 1999, el Banco ha apoyado el fortalecimiento de la gestión ambiental municipal en Panamá. Este apoyo ha sido canalizado a través de proyectos enfocados en el desarrollo del marco legal e institucional del medio ambiente, apoyo al proceso de descentralización de la gestión ambiental e incorporación de componentes de fortalecimiento municipal en proyectos de desarrollo regional. Asimismo, ha apoyado esfuerzos nacionales para regularizar la tenencia de la tierra, con lo cual también ha incidido en el fortalecimiento de las capacidades financieras municipales. Adicionalmente, ha financiado varias cooperaciones técnicas para apoyar la capacidad de gestión ambiental, incluyendo el apoyo directo a la Unidad Ambiental de la Ciudad de Panamá.

Oportunidades de Intervención: Panamá presenta una gran oportunidad para el Banco para continuar apoyando el fortalecimiento de su gestión ambiental urbana. Un área estratégica de intervención sería *apoyar el proceso de descentralización de competencias de gestión ambiental* por medio de ajustes al marco legal y el fortalecimiento de las capacidades técnicas locales. Se requiere apoyar a los gobiernos locales para asegurar que cuentan con las regulaciones y normas técnicas necesarias y descentralizar las competencias ambientales, incluidos los ajustes pertinentes a la Ley Orgánica del Régimen Municipal y a la Reforma Tributaria Municipal. También es importante asegurar que el nuevo marco legal crea los mecanismos para garantizar que en la práctica, las municipalidades gocen de la autonomía necesaria para ejercer sus responsabilidades y cuenten con ingresos estables y consistentes con lo que dicta el marco legal. Un área de especial atención a los municipios es el apoyo que éstos requieren para la formación de capacidades de supervisión y monitoreo de los planes de manejo ambiental de proyectos de inversión. Actualmente, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y sus oficinas regionales se encargan de esta tarea por medio de protocolos de inspección. Sin embargo,

el nivel de cumplimiento con los planes establecidos es insatisfactorio (en 2002 se constató una tasa de cumplimiento con dichos planes que era de apenas el 55%), por lo cual el fortalecimiento de este sistema podría implicar un papel potencial para los municipios.

Igualmente, el Banco puede apoyar al país a fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos municipales para asumir nuevas competencias ambientales. Dadas las brechas de capacidad existentes entre los municipios, los esfuerzos deberían enfocarse en primer término en la creación de éstas capacidades en municipios que ya cuentan con una base establecida. Por ejemplo, podría trabajarse inicialmente con los 15 gobiernos municipales que participan del programa de descentralización que financia el Banco (PN-0143), identificando brechas institucionales para llevar a cabo las competencias ambientales descentralizadas y apoyando las actividades necesarias para cerrar estas brechas. Con las municipalidades pequeñas y medianas, se requeriría establecer una estrategia de fortalecimiento de sus capacidades generales de gestión, con énfasis en la sostenibilidad financiera, antes de impulsar un papel más activo en la gestión ambiental. También podrían establecerse estrategias mancomunadas para resolver los temas ambientales urgentes en estas municipalidades más débiles, fortalecer sus capacidades para subcontratar proveedores de servicios ambientales e identificar fuentes adicionales de generación de ingresos propios. Un ejemplo de una buena práctica en el uso de mecanismos mancomunados es la experiencia de la Asociación Intermunicipal de la Provincia de Los Santos, en la cual los municipios participantes incrementaron su recaudación por concepto de impuestos prediales en un 30%, a través de la implantación de un censo catastral y de un sistema de cobranzas informatizado. Finalmente, se deberán derivar lecciones aprendidas de los cinco proyectos piloto de descentralización del Programa Ambiental Nacional (PN-0122), así como del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Municipal (PN-0143), apoyados por el Banco.

Adicionalmente, el Banco puede apoyar al país en el *fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios*, dado que comparativamente éstos son los que perciben menores ingresos en toda la Región. Para ello, podrían apoyarse los esfuerzos emprendidos por la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) en torno al marco de la Reforma Tributaria Municipal, propiciando que en el nuevo Código Tributario Municipal se contemplen incentivos para la conservación de los recursos naturales. Además, se requiere revisar y actualizar las tasas y tarifas que actualmente cobran los municipios por concepto de servicios ambientales y fortalecer sus capacidades de recaudación y administración de ingresos. El ordenamiento territorial y administración catastral del uso del suelo es uno de los mecanismos principales para generación de recursos al nivel municipal, el cual también presenta oportunidades para fines ambientales. En Panamá se ha propuesto una Política de Ordenación Urbana Territorial que proveería oportunidades de trabajo dentro del marco de la ejecución del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT)¹¹. Ya existen varias experiencias regionales de ordenamiento territorial, como las de Cémaco y Sambú, de las cuales se pueden extraer lecciones aprendidas.

De igual manera, existe la oportunidad de apoyar al país en el *diseño y evaluación de programas ambientales nacionales*, tales como los de educación ambiental, el sistema de

¹¹ Informe del Estado del Ambiente, GEO Panamá 2004 (p. 96).

información ambiental, los sistemas de coordinación interinstitucionales y los instrumentos regulatorios, con el fin de asegurar que dichos programas respondan a las demandas locales y tengan un impacto positivo en dicho nivel. Un ejemplo son las capacidades instaladas del nuevo Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el cual contempla el manejo de 20 capas de información ambiental con un sistema integrado de indicadores ambientales; se requiere analizar la aplicabilidad de esta información para la gestión ambiental urbana y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para aprovechar, administrar y analizar la información del SINIA. El Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (PN-0116) a través de su componente de inventario de recursos naturales, podría proveer lecciones de cómo recaudar y utilizar datos al nivel local y establecer una compatibilidad entre las demandas municipales con el SINIA. También sería oportuno analizar el papel potencial de los gobiernos locales en los programas educativos ambientales formales y no formales, estableciendo la relevancia del contenido y estrategias pedagógicas de dichos programas para la gestión ambiental local. Por otro lado, es necesario identificar cómo el Sistema Interinstitucional Ambiental, que sirve como eje para la coordinación intersectorial con respecto a la temática ambiental, requeriría reformularse para funcionar como un sistema de gestión descentralizado. Igualmente importante sería analizar la red de actores al nivel local a fin de aclarar sus papeles y mecanismos de coordinación entre dichos actores. Finalmente, una oportunidad clave sería el apoyo para adecuar y crear nuevos instrumentos económicos que respondan a las necesidades de protección ambiental al nivel urbano. Algunos instrumentos exitosos en Ciudad de Panamá han sido la obtención de un crédito fiscal o una reducción del impuesto sobre la renta para la implantación de inversiones o procesos más limpios, cuya aplicación podría ampliarse a otros centros urbanos del país.

Asimismo, resulta estratégico que el Banco continúe apoyando la *gestión integral de recursos naturales, la inversión en infraestructura ambiental y los mecanismos de control urbano-ambiental* en Panamá. En el área de *protección de cuencas hidrográficas*, es factible apoyar el fortalecimiento del marco legal para asegurar el manejo, protección y conservación de cuencas hidrográficas urbanizadas, así como el desarrollo de una norma técnica que vincule la conservación de las cuencas hidrográficas y sus recursos con la utilización del suelo. Esta norma debería regular el ordenamiento de los espacios ribereños congestionados, controlar el desarrollo industrial urbano y promover la educación y sensibilización ambiental entre los habitantes de una determinada cuenca. Asimismo, buscaría asegurar que los gobiernos locales sean capaces de controlar la calidad de las aguas, su sobre-uso, y las descargas contaminantes de fuentes domésticas e industriales. Ya se han elaborado estudios técnicos que identifican proyectos específicos de conservación de la Cuenca del Canal de Panamá y de la Bahía de Panamá, los cuales representan oportunidades para el apoyo del Banco. Para la Ciudad y Bahía de Panamá, el Banco ha respondido con la aprobación en 2006 de un ambicioso *Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá* (PN-0062), con actividades para prevenir la contaminación de la bahía, los cauces urbanos y las costas, además de expandir la red urbana de alcantarillado sanitario. En la Cuenca del Canal es necesario aún minimizar los impactos negativos de la expansión urbana asegurando que en los proyectos de modernización y expansión del Canal se minimicen los impactos negativos sobre la cuenca y se provean los recursos necesarios para su protección. Otra oportunidad de apoyo por parte del Banco sería la implementación de acciones de gestión ambiental local bajo el *Plan General de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico que impulsa el Gobierno*.

Finalmente, el *manejo de residuos sólidos y líquidos* en los centros urbanos es un área de oportunidad para que el Banco apoye al país y a los gobiernos municipales, concentrando sus acciones con prioridad en cuatro áreas: i) la actualización del régimen tarifario aplicable a estos servicios; ii) los estudios de factibilidad y la implantación de soluciones para el manejo tecnificado de los rellenos sanitarios, especialmente en los 31 municipios que fueron identificados en el Análisis Sectorial de los Residuos Sólidos en Panamá (Octubre 2001); iii) el establecimiento de programas de reciclaje y compostaje; y iv) la gestión integral de los desechos tóxicos y peligrosos. Se deberán además identificar brechas, lecciones aprendidas y potenciales sinergias con otros proyectos bajo ejecución en este ámbito. Con respecto al crecimiento urbano desordenado, la dotación de servicios básicos y control de contaminación del aire, el Banco puede apoyar a fortalecer las capacidades de planificación urbana y la implementación de los Planes de Desarrollo Urbano ya existentes. Frente al aumento de las emisiones atmosféricas causado por el tránsito y el incremento de la flota vehicular, se podrían apoyar programas de transporte público e incentivos específicos para la utilización de estos sistemas.¹²

¹² Informe del Estado del Ambiente, GEO Panamá 2004, pag. 14.

5. Lineamientos Estratégicos de Intervención en la Gestión Ambiental Urbana en Centroamérica

Esta sección final del documento presenta lineamientos que buscan orientar la acción del Banco en la región Centroamericana en su conjunto y en cada uno de los países en forma individual. En primer lugar, se presentan lineamientos enfocados en el fortalecimiento del marco institucional para la gestión ambiental urbana, los cuales responden directamente al diagnóstico general sobre los problemas ambientales detectados en la Región y al análisis de oportunidades de intervención identificadas en los perfiles de país de la sección 4 del documento. Estos lineamientos reflejan las ventajas competitivas del Banco en la Región y parten de la experiencia acumulada en materia de fortalecimiento y desarrollo institucional para la gestión municipal en los diversos países. Los lineamientos estratégicos se presentan organizados en cuatro áreas transectoriales que, de manera conjunta, componen el marco de gobernabilidad ambiental presentado a lo largo de este documento: i) el **fortalecimiento del marco legal y normativo**, como aspecto esencial conducente a una efectiva descentralización de funciones de gestión ambiental urbana en los municipios de Centroamérica; ii) el **fortalecimiento de las capacidades técnicas** en actividades clave como son la planificación, la administración de servicios municipales, la implementación de instrumentos regulatorios y económicos, y el manejo de información ambiental, entre otros; iii) el **fortalecimiento de las capacidades financieras**, para asegurar fuentes de financiamiento para una gestión urbano-ambiental efectiva; y iv) el **fortalecimiento de la participación pública**, para asegurar que el conjunto de actores de la sociedad civil y el sector privado sean integrados en el proceso de diseño y ejecución de políticas y programas de gestión urbano ambiental.

En la segunda parte de esta sección, se presentan nueve áreas estratégicas específicas de intervención en la Región, las cuales representan sectores representados en la gestión urbana ambiental en Centroamérica y que forman parte esencial de la cartera de proyectos en preparación en el Banco. Estas áreas incluyen la gestión integral de cuencas, la gestión de residuos sólidos, transporte urbano, eficiencia energética y cambio climático, gestión de riesgos, turismo sostenible y otras.

5.1 Lineamientos para el fortalecimiento del marco institucional

Marco legal y normativo. El fortalecimiento del marco legal y normativo de los gobiernos municipales en función de la gestión ambiental urbana es fundamental en el contexto de la creciente descentralización que experimenta la Región. La asignación de funciones, competencias y mecanismos legislativos que empoderen a los gobiernos municipales y consoliden su autonomía para la toma de decisiones, la definición y ejecución de políticas, planes y programas, resulta crucial en este contexto. De igual manera, el fortalecimiento del marco normativo puede crear los mecanismos adecuados que aseguren la transferencia y sostenibilidad de las atribuciones y capacidades de los gobiernos municipales en la generación de sus propios recursos destinados a la administración, protección y mejora del medio ambiente urbano y los ecosistemas que se interrelacionan con éste. En tal sentido, es pertinente por ejemplo, integrar lecciones aprendidas de experiencias en materia de descentralización de las funciones de gestión ambiental urbana, como son las derivadas de los Programas de Desarrollo Municipal en San Pedro Sula, Tegucigalpa y Managua. Por otro lado, las oportunidades para fomentar la descentralización, a través del respaldo a programas nacionales como *Guateverde* en

Guatemala, deben ser aprovechadas en el contexto de las nuevas operaciones del Banco en la Región.

El fortalecimiento del marco legal y normativo también debería integrar acciones para mejorar la *coordinación interinstitucional*. En respuesta a los procesos de descentralización y como consecuencia de la complejidad de los problemas ambientales que abarcan múltiples sectores e instancias en los niveles del gobierno, el marco legal y regulatorio puede establecer mecanismos formales que faciliten la toma de decisiones de manera coordinada y cooperativamente. De acuerdo a la experiencia recopilada en este documento, la comunicación, intercambio de información y cooperación entre los gobiernos municipales, las instituciones nacionales ambientales y sectoriales, son factores críticos para una gestión ambiental urbana efectiva. Por ejemplo, la legitimidad de las asociaciones municipales o “mancomunidades” que ya forma parte de las leyes municipales en cada país, puede ser explícitamente reconocida bajo el marco legal y normativo para la gestión ambiental urbana.

Además, es importante destacar la importancia de *integrar demandas y oportunidades* para la gestión ambiental urbana vinculadas con las estrategias nacionales de desarrollo, modernización y competitividad, en particular en aquellos sectores de alta incidencia en la economía urbana como son el turismo, la industria manufacturera, la infraestructura urbana, los servicios de salud, educación y otros. La identificación de vínculos y mecanismos mediante los cuales los municipios pueden impulsar la agenda ambiental urbana en forma integrada y compatible con estos sectores es crítica para el desarrollo local, con impactos significativos para el desarrollo regional y nacional, así como para una efectiva inserción de los países en las prerrogativas que establece el comercio internacional en respuesta al Tratado de Libre Comercio en Centroamérica (DR-CAFTA) y de las iniciativas regionales de integración como el Plan Puebla Panamá (PPP).

Capacidades Técnicas. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos municipales en Centroamérica, de acuerdo a las prioridades y oportunidades identificadas en los países, puede enfocarse en áreas como la planificación, administración y financiamiento de servicios municipales, implementación de los instrumentos regulatorios y creación de sistemas integrados para el manejo de la información ambiental.

La formación de capacidades podría definirse en función de las necesidades, estado de desarrollo y capacidad de los gobiernos municipales. Los municipios pequeños y con bajo nivel de desarrollo relativo, al no contar con unidades de gestión ambiental local específicas (p.ej. Direcciones Municipales de Medio Ambiente, Unidades Ambientales Municipales, u otras), podrían recibir apoyo para integrar la gestión ambiental como parte de otras áreas funcionales de su administración, como un primer paso antes de proceder a integrar formalmente la gestión ambiental en sus esquemas organizacionales. También otra consideración importante son las economías de escala que podrían obtenerse con la creación de unidades ambientales mancomunadas, de manera que algunas funciones ambientales puedan ser compartidas de manera eficiente entre municipios pequeños y medianos. En municipios con mayor desarrollo relativo, podrían multiplicarse los esfuerzos para consolidar técnicamente las actividades de gestión ambiental dentro de las unidades ambientales ya existentes, o promover su creación y fortalecimiento.

La planificación y estructuración de programas y planes de acción ambiental constituyen un paso fundamental para una adecuada respuesta en este ámbito. Ello implica un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos municipales para el diagnóstico ambiental, la sistematización de información, comunicación y consulta a lo largo del proceso de planificación y diseño, la adecuada selección de instrumentos de gestión (regulatorios y de mercado) y la creación de capacidades para un efectivo monitoreo y evaluación de las intervenciones y de los problemas ambientales urbanos.

Como se identificó en la revisión de intervenciones por países y en el análisis de oportunidades en la sección anterior de este documento, una de las áreas prioritarias que el Banco podría apoyar es la de *sistemas de información, indicadores y evaluación de programas*. En este sentido se podría incursionar en el fortalecimiento de las competencias municipales en el uso de información estratégica ambiental en respaldo a la toma de decisiones y la ejecución de inversiones, el desarrollo y utilización de indicadores de sostenibilidad que alimenten los sistemas de información estratégica ambiental, y el desarrollo de métodos de valoración económica de los recursos naturales y la calidad ambiental. El desarrollo de la capacidad técnica institucional para la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño debería tomar en consideración la capacidad humana, tecnológica y procedimientos para dar seguimiento a las acciones e interpretar los resultados, incluyendo un proceso de retroalimentación para informar a los tomadores de decisiones sobre resultados. Ésto incluye el fortalecimiento de las unidades ambientales locales para desarrollar actividades de inspección y verificación de cumplimiento con las disposiciones ambientales, en coordinación con autoridades centrales y en el marco de la legislación nacional ambiental y urbana.

Capacidades Financieras. El fortalecimiento de la *capacidad financiera* de los gobiernos municipales en Centroamérica, y de acuerdo a las prioridades y oportunidades identificadas en las secciones anteriores, debería tomar como punto de partida el afianzamiento de los mecanismos de asignación presupuestaria, así como la designación de responsabilidades y recursos (tanto en etapas de planificación, ejecución y evaluación) para la gestión ambiental urbana. Asimismo, debería idealmente impulsar la generación de ingresos propios de las municipalidades para la gestión ambiental y proveer condiciones de acceso al crédito en respaldo al fortalecimiento de las capacidades financieras municipales. Esto incluye el apoyo a los municipios para incrementar sus capacidades recaudatorias a través de la aplicación de mecanismos legalmente establecidos, la adopción de instrumentos tecnológicos y definiciones administrativas que hagan más eficientes la recolección y cobro por servicios, impuestos, tasas y arbitrios municipales y de otros ingresos provenientes de permisos, licencias, o sanciones que podrían significar la principal fuente de recursos para el financiamiento dedicado a las actividades de gestión ambiental del municipio.

Participación Pública. El fortalecimiento de la *participación pública*, incluyendo la sociedad civil y el sector privado, es otra área crítica de intervención en la gestión ambiental urbana. En este sentido, el Banco podría continuar apoyando a los gobiernos municipales de la Región en la implementación de procesos participativos y consultivos que incorporen a los actores afectados e interesados en la definición de prioridades, planes y políticas ambientales al nivel urbano. Igualmente, el Banco podría apoyar a los gobiernos municipales y los diversos actores que interactúan con el medio ambiente, en la

utilización y apropiamiento de mecanismos para la planificación estratégica participativa. Este aspecto es prioritario dado que los procesos participativos y la divulgación de información oportuna, permiten a las autoridades y comunidades acceder a discusiones informadas sobre las prioridades, indicadores y metas en la formulación de políticas, planes y programas municipales. Además de fomentar la participación pública en la toma de decisiones, las intervenciones del Banco deberían promover el trabajo conjunto entre el sector público, privado y la sociedad civil. Para lograr este propósito el Banco podría estimular la incorporación de estrategias de comunicación social, como parte integral del diseño de las operaciones de préstamo y asistencias técnica en estos ámbitos. Dada la experiencia del Banco, el acceso y difusión de la información confiere legitimidad a los diversos procesos de participación pública a lo largo de las intervenciones y crea un entorno que propicia la transparencia para la ejecución y consolidación de políticas ambientales y su cumplimiento.

5.2 Resumen de áreas estratégicas específicas de intervención en la Región

La cartera de proyectos financiados por el Banco actualmente en preparación (pipeline) para 2006 y 2007, comprende áreas de intervención y oportunidades concretas en la Región para la promoción de marcos institucionales y capacidades técnicas que fortalecen la gestión ambiental urbana. Las áreas estratégicas específicas derivadas de un análisis general de dicha cartera son:

Inversión en agua y saneamiento y gestión integral de cuencas. El desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios urbanos de agua potable y saneamiento se apoya crecientemente en esquemas público-privados de gestión. Lo anterior requiere de una institucionalidad municipal capaz de coordinar el diseño y ejecución de Planes de Acción para orientar la expansión y mejoramiento de dichos sistemas bajo parámetros de eficiencia, efectividad y sostenibilidad ambiental, que vinculen una eficiente operación de los servicios en consonancia con las regulaciones nacionales y sectoriales. Desde la perspectiva de gestión de cuencas, la creciente adopción de esquemas de manejo territorial con enfoques ecosistémicos para la gestión integral del recurso hídrico, requiere de una mejor respuesta de las autoridades locales asegurando que se establece una efectiva coordinación entre las entidades de planificación territorial, las dependencias prestadoras de los servicios (incluidos los esquemas comunitarios) y las unidades municipales de control ambiental. Por su parte, los programas de manejo costero en preparación, requieren de esquemas de gestión ambiental para atender grandes carencias, principalmente en demandas de saneamiento básico, a fin de asegurar la integración operativa de los servicios y el mantenimiento de las obras en los presupuestos municipales, tomando en consideración el manejo de los servicios ambientales inherentes. De particular importancia en estos esquemas resulta el reforzamiento de las capacidades de gestión, de manera individual o mancomunada entre municipios que comparten una misma cuenca, en la protección y manejo de los recursos hídricos de fuentes superficiales y acuíferos.

Iniciativas locales de gestión integral de Riesgos. Los proyectos que giran en torno a la gestión integral del riesgo proveniente de amenazas por fenómenos naturales, constituyen una importante dimensión de la gestión ambiental urbana. En este tipo de iniciativas, usualmente confluyen recursos para financiamiento de elementos estructurales y no estructurales de prevención y mitigación del riesgo, así como para el reforzamiento

institucional y de la organización comunitaria. Atendiendo las directrices que señala la estrategia del Banco en la materia, se requiere incorporar a los gobiernos locales en un papel más pro-activo como agentes de la gestión integral del riesgo en sus respectivas localidades. Esto implica reforzar las capacidades de las unidades ambientales municipales en el manejo de instrumentos de gestión, promover la adopción de ordenanzas y otros instrumentos regulatorios, afianzar la coordinación entre la gestión ambiental y la planificación de inversiones físicas de mitigación, desarrollar estrategias de educación, participación ciudadana y comunicación social, e incorporar los costos de estas acciones en los presupuestos operativos anuales de los municipios a fin de asegurar su sostenibilidad.

Impulso a la actividad turística sustentable. Los proyectos de apoyo al turismo local y regional (p.ej. circuitos y encadenamientos turísticos, etc.) demandan una estrecha coordinación entre los instrumentos del ordenamiento y planificación territorial (zonificación, urbanización, construcción, control del desarrollo urbano, etc.), el desarrollo de la infraestructura y equipamiento urbano y la gestión ambiental del municipio. La articulación entre la programación de las inversiones locales y los planes de desarrollo o inversión municipales es esencial para la canalización de recursos públicos –nacionales y municipales- en la atención de las prioridades y en la gestión de importantes recursos adicionales de inversión privada, orientados hacia la gestión ambiental de los desarrollos turísticos.

Modernización de la gestión municipal e iniciativas de desarrollo urbano integral. La demanda en la Región por nuevas operaciones de financiamiento y asistencia técnica en el área urbana ha adquirido una dimensión “multisectorial”, integrando en muchos casos dentro de un mismo programa varios componentes como son la modernización de los servicios públicos municipales, la prevención y mitigación local de riesgos provenientes de amenazas naturales, la legalización y titulación de tierras urbanas, el mejoramiento de barrios pobres, la rehabilitación y puesta en valor de los centros históricos y, en algunos casos, la integración de programas sociales orientados a la generación de empleo. Estas operaciones, con comprobados beneficios sociales y ambientales, requieren de enfoques innovadores desde su concepción hasta su ejecución y monitoreo, implicando también una respuesta integral en su diseño y administración. Los programas de desarrollo urbano integral toman en consideración tanto el reforzamiento de las capacidades institucionales de gestión como el respaldo de inversiones sectoriales en la modernización de servicios públicos y constituyen un reflejo aplicado de los postulados que promueve la Estrategia de Desarrollo Subnacional del Banco (GN-2125-3), buscando reforzar las capacidades financieras de los gobiernos locales y la sostenibilidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos de carácter local. Normalmente, estas iniciativas contemplan acciones de reingeniería de procesos de administración local y la adopción de sistemas integrados de administración financiera, consolidando normas e instrumentos para asegurar una mayor efectividad del aparato administrativo e incluyendo las actividades de gestión ambiental. Con la adopción de Sistemas de Gestión Ambiental al nivel municipal, se fortalecen los procesos de supervisión y control ambiental en el municipio, reconociendo su importancia como elementos transversales de la administración local.

Programas regionales de desarrollo y medio ambiente (nivel binacional o multinacional). El logro de objetivos compartidos entre varias naciones en materia de desarrollo económico y de protección-conservación de recursos naturales requiere de

esquemas de colaboración y alianzas, tanto a nivel de los países como a nivel de los gobiernos locales implicados. En la Región se impulsan programas orientados hacia la generación de bienes públicos regionales para el manejo de infraestructura, conservación de recursos naturales y costeros y protección ambiental, los cuales son diseñados, ejecutados y monitoreados con una amplia participación de entidades municipales o mancomunidades de municipios. En dicho contexto, la adopción de esquemas de gestión ambiental mancomunada al nivel microregional, puede reportar importantes beneficios para la sostenibilidad y conservación de los recursos naturales y para la incorporación de parámetros de eficiencia en la gestión ambiental urbana. Además de las economías de escala, dichos esquemas tienen un papel preponderante en la integración regional y fortalecen además las oportunidades de intercambio horizontal de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Alivio a la pobreza urbana. El fortalecimiento de las capacidades municipales en programas de atención a la población pobre asentada en zonas urbanas informales, es fundamental. Las inversiones y asistencia técnica en infraestructura básica (agua y saneamiento, residuos sólidos, vialidad, etc.) y equipamiento social (salud, educación, recreación, etc.), constituyen un eslabón primordial para el logro de objetivos de sustentabilidad ambiental. En estos programas, la efectiva vinculación de los mecanismos de intervención sectoriales con la reglamentación y esquemas de atención de los gobiernos municipales, resulta clave a fin de evitar inconsistencias y propiciar una eficaz aplicación de las normativas ambientales en los proyectos, integrando la respuesta en un marco consistente con la planificación y gestión municipal. Por otro lado, ya que dichas intervenciones normalmente adquieren en el contexto urbano una expresión territorial focalizada en barrios, es fundamental su vinculación a las directrices estratégicas que establece la gestión municipal para la planificación y gestión ambiental urbana.

Transporte urbano y vialidad. El transporte urbano y el desarrollo, mantenimiento y administración de la red vial urbana representan un área de oportunidad en la cartera de proyectos en la Región. El impulso a mejores sistemas de transporte en las ciudades incluye medidas de control de tráfico, terminales de transporte intra e inter-urbano, mejoras en la flota vehicular, aplicación de controles ambientales en vehículos, introducción de combustibles limpios y otras medidas que facilitan la movilidad de la población con una reducción significativa de impactos sobre el medio ambiente, mejorando la calidad de vida de sus habitantes. En esto, resulta clave la vinculación de las normativas nacionales con las disposiciones legales de carácter municipal para la planificación y gestión territorial, especialmente en lo relativo a la definición, expansión, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial y peatonal, la definición de rutas y corredores preferenciales, el manejo de la señalización vertical y horizontal y del equipamiento público, así como la adopción de esquemas sostenibles de financiamiento de las obras requeridas. Se requiere que las autoridades municipales a cargo de la supervisión de los servicios de transporte, sean éstos administrados directamente por la municipalidad o bajo concesión con operadores privados, cuenten con las herramientas necesarias para impulsar programas ambientalmente sostenibles. Dada la demanda cíclica de cuantiosos recursos que conlleva el financiamiento de las obras viales, esto plantea la necesidad adoptar esquemas de financiamiento auto-sostenibles insertando su administración en la estructura organizacional de la municipalidad. En ello, la vinculación de estos esquemas con potenciales ingresos provenientes del control

ambiental de emisiones vehiculares, la adopción de peajes y otras tasas por servicios ambientales municipales vinculadas al transporte urbano, resulta fundamental.

Eficiencia energética, energía renovable y cambio climático. Con la puesta en marcha por el Banco de un Plan de Acción de Cambio Climático a mediados del 2005, la ejecución de varias cooperaciones técnicas financiadas con fondos de donación para mitigación de gases de efecto invernadero (con aplicaciones en el sector transporte y residuos sólidos), y un ambicioso programa de eficiencia energética, energía renovable y financiamiento de carbono (programa de apoyo de los gobiernos de Alemania y Canadá), la región Centroamericana tiene a su disposición recursos de donación que podrían ser aprovechados para reducir las presiones sobre fuentes energéticas limitadas, impulsar programas de energía limpia y beneficiarse de mercados globales ofrecidos por el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) bajo el Protocolo de Kyoto. El Banco ha puesto a disposición de la Región recursos de diversos donantes para la identificación de proyectos MDL y la fase inicial de preparación de proyectos, atendiendo una demanda creciente en los países por proyectos de eficiencia energética en sector industrial, residencial y transporte, la captación de gases de metano y producción de energía limpia en rellenos sanitarios, y el fomento de uso de fuentes alternativas de energía (biogás, energía eólica, hidroelectricidad de pequeña escala u otra). Estas acciones requieren de esquemas de posicionamiento, organización municipal eficiente y capacidad instalada para la preparación de nuevos proyectos a ser considerados por el MDL, así como de una buena coordinación con las oficinas nacionales del MDL.

Análisis Ambientales de País. En el marco de los Análisis Ambientales de País (Country Environmental Assessments – CEA) que el Banco viene desarrollando como parte de los ejercicios de programación de la cartera (los CEA ya elaborados para Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua) se podrán articular las prioridades ambientales urbanas con aspectos de competitividad y desarrollo económico a partir de una visión-objetivo de sustentabilidad socio-ambiental en las ciudades, enmarcada en las potestades de gestión ambiental de los gobiernos locales de la Región y consistente con las políticas y acciones nacionales y sectoriales en dichos ámbitos.

6. Anexos.

6.1 Síntesis de la Problemática Ambiental Urbana en los países de Centroamérica

<i>Tabla. Síntesis de la Problemática Ambiental Urbana en Centroamérica</i>	
País	Problemática o Prioridades Ambientales
<i>Belice</i>	<ul style="list-style-type: none"> • • <p>factores que generan interdependencias entre los centros urbanos y la periferia.</p>
<i>Costa Rica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • desarrollo intensivo de actividades como el turismo, las fuentes de agua y su calidad se ven constantemente amenazadas. • • naturales y los factores de degradación ambiental han ido en aumento. • procesos industriales, el cambio de uso de la tierra y la generación de desechos.
<i>El Salvador</i>	<ul style="list-style-type: none"> • de ciudades. • • Salvador sólo 69% cuentan con el servicio de recolección de basura). • pérdida de cobertura de bosques, contaminación de suelo, aire y agua (superficiales y subterráneas) y ecosistemas costeros.
<i>Guatemala</i>	<ul style="list-style-type: none"> • aguas y mantos acuíferos lo cual impacta la salud y calidad ambiental en los centros urbanos. • de recolección e infraestructura inadecuada. • ante desastres. • que sobrepasan en mas de un 80% los niveles de calidad establecidos por la OMS.
<i>Honduras</i>	<ul style="list-style-type: none"> • aguas servidas domésticas e industriales. Este problema se intensifica dada la deforestación que representa una de las tasas más altas del mundo, proceso que representa la desaparición de alrededor del 1,03% de los bosques por año. • acueductos y alcantarillados de Tegucigalpa resulta crítico pues presenta serias deficiencias en calidad y cobertura de los mismos. • grandes ciudades del país (Ej. Tegucigalpa tiene una tasa de 75% de recolección de basura y San Pedro Sula de apenas el 60%). • ambientalmente frágiles y de alto peligro por inundaciones, deslizamientos, y condiciones insalubres. • 15% más que algunos países en desarrollo (UNDP, 2002). También en contaminación del aire, Honduras tiene concentraciones de micro partículas (MP) mayores a la normativa aceptable.

<i>Nicaragua</i>	<ul style="list-style-type: none">• residuales domésticas, industriales y agropecuarias en los cursos del agua y en el suelo (Ej. se vierte el 64% de las aguas del alcantarillado de Managua al Lago Nicaragua) lo cual impacta la salud y calidad ambiental en los centros urbanos.• producida por la flota vehicular, que presenta un alto grado de obsolescencia y por la industria asentada en el perímetro urbano, con altas emisiones de gases tóxicos.• la población tenía acceso al servicio de agua potable y la cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario era de apenas un 45%, aunque un 76% de la población contaba con algún tipo de solución sanitaria.• intermedias es deficiente y en muchos casos inadecuada.• incremento de asentamientos espontáneos.• de las principales ciudades en Nicaragua lo que ha provocado considerables presiones sobre los remanentes forestales del país.
<i>Panamá</i>	<ul style="list-style-type: none">• agua ponen en riesgo la disponibilidad y calidad de las cuencas de la vertiente del Pacífico con impactos para la salud y calidad ambiental en las ciudades. Igualmente, la calidad del agua en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, así como en la Bahía de Panamá han sido destacada como uno de los temas emergentes ambientales citados en el Informe del Estado del Ambiente publicado en el 2004.¹³• en la recolección, transporte, tratamiento, disposición final y gestión administrativa.• población, y a los intensos flujos migratorios de las áreas rurales hacia los centros urbanos.• concentración en áreas urbanas, la desaparición de bosques debido a la tala indiscriminada y quema, al aumento de la flota vehicular y sus emisiones.

¹³ Informe del Estado del Ambiente, GEO Panamá 2004.

6.2 Descripción de la cartera de proyectos por país relevantes para la Gestión Ambiental Urbana/Municipal

Belice	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none">• componente de fortalecimiento municipal, sí integra actividades de impacto local, como es la creación de un catastro nacional y mejoras en la administración del suelo, y un marco para la descentralización de la planificación del uso de la tierra y programas locales de uso del suelo. Además integra un componente de fortalecimiento del Ministerio de Recursos Naturales, Medio Ambiente e Industria (MNREI), con lo cual se fortalecerán las capacidades de manejo sostenible a nivel local.• los Desechos Sólidos (BL-T1001), se reforzará la capacidad de tres gobiernos locales (Belice City, San Pedro y Caye Caulker) en el manejo de los desechos sólidos. El resultado de esta CT fue la elaboración del Plan Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos. Este plan recomendó la creación de la Autoridad para el Manejo de los Desechos Sólidos, para lo cual se requiere una enmienda al Acta de Protección Ambiental. Mientras se produce ésta reforma legal la Autoridad ha empezado a operar de manera extra-oficial y es presidida por el Alcalde de la Ciudad de Belice. El proyecto contempla componentes de análisis y fortalecimiento de las capacidades municipales así como el monitoreo de impactos del programa. Específicamente, contempla las siguientes actividades: i) análisis de mecanismos de financiamiento de los gobiernos municipales para el manejo de los desechos sólidos, ii) análisis y fortalecimiento de las capacidades locales para recuperar los costos de proveer este servicio; y iii) el desarrollo de indicadores para medir los impactos del Programa sobre la capacidad institucional y financiera de los municipios y lecciones aprendidas. En el contexto de esta CT, el gobierno de Belice ha solicitado al Banco un préstamo de \$6,6 millones de dólares para un programa de Manejo de Desechos Sólidos (BL-0021).• préstamo del Banco para una carretera en el sur del país. Aunque este proyecto no tuvo componentes de fortalecimiento municipal, apoyó procesos de participación pública en la planificación, fortalecimiento del manejo de recursos naturales, y la planificación del uso de la tierra. Es importante aprender de los mecanismos aplicados en este proyecto para aprovechar de lecciones aprendidas y examinar la posibilidad de trabajar con los municipios beneficiados para aprovechar de las experiencias ganadas con estos procesos.

Costa Rica	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="240 233 1377 499">• <i>Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Vertiente Atlántica (CR-0157) y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (CR-0150)</i>. El primero contempla componentes para fortalecer la capacidad administrativa y financiera de cinco municipios, apoyar la creación de mancomunidades y fomentar la coordinación entre los gobiernos locales, las organizaciones y productores de la sociedad civil. También financiará asistencia técnica para reducir la vulnerabilidad de contaminación de las cuencas y crear instrumentos para mejorar el manejo de los recursos naturales en la zona. El segundo tiene contemplado fortalecimiento para el municipio de Talamanca en las áreas de administración, finanzas, planeamiento, y el desarrollo de marcos normativos y reglamentos. También fortalecerá la capacidad de varias asociaciones ambientales locales y establecerá mecanismos que promueven la participación comunitaria.<li data-bbox="240 541 1377 682">• para fortalecer la capacidad técnica y la sostenibilidad financiera municipal. Este préstamo, aprobado en el 2000, se encuentra en reformulación desde febrero del 2005, debido a la imposibilidad de cumplir con las metas originales dentro del plazo de ejecución (que vence en diciembre del 2007). Se planea una reducción de los alcances originales del componente municipal, el cual tenía como objetivo apoyar el establecimiento del catastro con el fin de maximizar el recaudo del impuesto sobre los bienes inmuebles por las municipalidades.<li data-bbox="240 724 1377 919">• desarrollo de <i>La Estrategia Nacional para la Gestión Ambiental</i>, a través de una cooperación técnica aprobada en el 2003 (<i>TC-0201091</i>). Esta operación no sólo apoyó la Estrategia Nacional, sino también el desarrollo de un diagnóstico ambiental prospectivo, un diagnóstico de la gestión pública ambiental (incluyendo el marco legal e institucional), un Plan de Acción, y un Programa Ambiental. Esta Estrategia ofrece pautas para el trabajo en la gestión ambiental del Gobierno de Costa Rica para el período 2005-2020. Dentro de ella se recomienda una recomposición del sector y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) que implicaría descentralizar algunas competencias de gestión ambiental al nivel regional y local.

<i>El Salvador</i>	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="240 205 1385 525">• Programa de Protección Ambiental (ES-0024), el cual apoyó al desarrollo de la estructura básica para el Sistema de Gestión Ambiental del país. Aunque este programa no contempló componentes de fortalecimiento municipal, sí estableció prioridades para áreas urbanas, con lo cual se abrieron oportunidades en la cartera del Banco en materia urbano-ambiental. El Programa de Descontaminación de Áreas Críticas (ES-0074), aprobado en 1999, presta apoyo para el marco regulatorio ambiental e instrumentos que viabilicen la implementación de la Ley Ambiental en las áreas de calidad de aire, calidad de agua y desechos tóxicos y peligrosos. El Programa tiene un componente para fortalecer las capacidades de los municipios pequeños y medianos en el manejo de los desechos sólidos a través de inversiones y programas de educación y conciencia pública, promover la sostenibilidad financiera de los servicios de recolección y disposición final, actividades de reciclaje y compostaje, y minimización de desechos. También invirtió recursos en proyectos de recolección y disposición en los municipios participantes.<li data-bbox="240 546 1385 840">• través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Estas operaciones suman un total de \$103,7 millones destinado al fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos locales. El primer programa (aprobado en 1997) se enfocó en promover la planificación participativa para identificar las necesidades prioritarias de desarrollo y posibles programas para satisfacerlas. Estos procesos se llevaron a cabo en 25 municipios pequeños y medianos y en 8 municipios grandes (con más de 100.000 habitantes), de los cuales derivaron proyectos municipales en las áreas de agua y saneamiento, reforestación, y drenaje, que en su mayor parte fueron ejecutados por las municipalidades. También previó asistencia técnica y capacitación a las autoridades municipales en la evaluación de impactos ambientales, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los proyectos. Además, se invirtieron fondos para fortalecer la unidad de medio ambiente de FISDL. La segunda fase del Programa (aprobado en el 2001), por un monto de \$70 millones, se enfoca en la reconstrucción después de los dos terremotos de enero y febrero del 2001, dentro del marco de desarrollo local. Esta fase contempla el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en la administración financiera y la formulación, supervisión y sostenibilidad de los proyectos, incluyendo el desarrollo de planes de sostenibilidad que tomen en cuenta el mantenimiento y aspectos ambientales de proyectos de desarrollo. También apoya la elaboración de sistemas de información municipal y coordinación entre distintos actores locales, y sigue apoyando procesos de planificación participativa, creando nuevos planes municipales y revisando otros que ya habían estado establecidos. En el área de medio ambiente, el programa capacita a los asesores municipales de FISDL en la evaluación de impactos ambientales. Los municipios en donde se llevan a cabo estos programas de fortalecimiento municipal son las más propicias para promover nuevos programas de fortalecimiento de gestión ambiental, dada la formación de capacidades ya iniciado bajo este programa.<li data-bbox="240 1197 1385 1344">• Programa Trinacional para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa (CA-0034), aprobado en 2001. El Programa contempla varios componentes para fortalecer la gestión ambiental de los gobiernos municipales en áreas tales como los desechos sólidos, gestión de riesgo de los fenómenos naturales, y control y vigilancia de los recursos naturales. También integra un componente para definir un modelo administrativo-financiero para mejorar la recaudación de ingresos establecidos por el marco legal ambiental.<li data-bbox="240 1386 1385 1501">• Banco ha financiado varias cooperaciones técnicas, de las cuales vale destacar el Programa de Apoyo para la Planificación Urbana en el Área Metropolitana de San Salvador (2003), El Plan de Acción Ambiental al Nivel Municipal (2002), varios programas de desarrollo sostenible para la Cuenca Baja del Río Lempa (1999 y 2001), Apoyo para el Desarrollo Municipal (2000), y el Manejo Urbano de Vulnerabilidades Ambientales (1999).

Guatemala	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="240 258 1380 552">• del Programa Nacional Ambiental de Guatemala (1993), el cual apoyó la creación de una estructura legal e institucional de medio ambiente en Guatemala, e introdujo aspectos de educación ambiental. Pocos años después (1996), se canalizaron recursos de cooperación técnica al fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales en materia de gestión ambiental, como es el apoyo al Municipio de (Ciudad) Guatemala en el diseño del ente regulador ambiental urbano, el plan de ordenamiento ambiental territorial, un plan para el monitoreo y evaluación de la calidad de aire, estrategias y alternativas para la participación comunitaria y el sector privado, un programa de educación y capacitación ambiental, y un esquema financiero y recuperación de costos (TC9505407). En 1999 financió un proyecto de desarrollo municipal en el cual se creó una oficina ambiental dentro del INFOM, la institución encargada de fomentar el fortalecimiento de las municipalidades en el país y promover la descentralización.<li data-bbox="240 577 1380 762">• dentro de proyectos de reducción de pobreza urbana (GU-0155), protección de cuencas (GU-0133, CA-0034, GU-0066) y proyectos de desarrollo regional (GU-0081). Estos proyectos se centraron fundamentalmente en el desarrollo de planes de manejo de recursos naturales; la capacitación de las autoridades municipales en áreas técnicas, financieras, administrativas y ambientales; campañas de educación y concientización ambiental; e inversiones en proyectos ambientales locales, orientadas a la protección y manejo de bosques, manejo de desechos sólidos, y agua y saneamiento.<li data-bbox="240 787 1380 917">• y Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán (GU-0066), el cual contiene un componente dirigido al fortalecimiento técnico e institucional de la autoridad regional llamada la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca de Amatitlán (AMSA). AMSA ha desarrollado un Plan General de Manejo Integrado de la Cuenca (PLANDEAMAT), en el cual integra aspectos de fortalecimiento municipal en el manejo de desechos sólidos.<li data-bbox="240 942 1380 1098">• sistemas de evaluación de impacto ambiental, mejoras de los sistemas de información estratégica ambiental, desarrollo de mecanismos para denuncias ambientales, creación de nuevos instrumentos ambientales nuevos, propuestas de desarrollo organizacional del MARN, y el diseño de un Plan de Acción. Esta cooperación técnica, actualmente en ejecución, definirá líneas de acción para el fortalecimiento de la gestión ambiental en los municipios.

Honduras	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="240 205 1372 800">• municipal. El fortalecimiento de las capacidades municipales en gestión ambiental se ha integrado en proyectos urbanos (en San Pedro Sula y Tegucigalpa), en proyectos sectoriales (forestales, agua y saneamiento, protección de cuencas), en proyectos de desarrollo sostenible regional (Manejo Ambiental de las Islas de las Bahía, Cuenca Alta del Río Lempa y Golfo de Honduras), y en un programa multifase de reducción de pobreza (HO-0220 y HO-0161). Estos programas han invertido importantes recursos en el fortalecimiento de varias de las bases estratégicas de la gestión ambiental local tales como: el marco regulatorio, la planificación participativa, la coordinación interinstitucional y las capacidades técnicas y financieras de las municipalidades para planear, ejecutar y monitorear programas ambientales. Algunos de los avances alcanzados en la gestión ambiental de las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa constituyen prácticas ejemplares para toda América Latina (especialmente en el caso de San Pedro Sula). Asimismo, a través de un programa de alivio de pobreza e inversión pública social local (HO-0220) el BID se encuentra financiando el fortalecimiento de distintas bases estratégicas para la gestión ambiental en las 21 ciudades que participaron en el proceso de descentralización del ciclo de proyecto a través del Fondo Hondureño de Inversión Social. Otro proyecto (HO-0072) financia inversiones en agua y saneamiento y la modernización de estos servicios, con participación del sector privado, en otras 21 ciudades intermedias. Estas ciudades, que ya tienen ciertas bases estratégicas fortalecidas, serían ciudades candidatas para futuras intervenciones específicas en materia de gestión ambiental urbana. Los programas con componentes más significativos de fortalecimiento de la gestión ambiental local han sido los de desarrollo municipal integral en Tegucigalpa y San Pedro Sula (HO-0115, HO-0175, HO-L1001), el Programa de Manejo Ambiental de las Islas de la Bahía (HO-0028 y HO-0198), y El Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias (HO-0179).<li data-bbox="240 821 1372 1136">• su primera fase la reestructuración de las unidades ambientales municipales en las dos ciudades, transformándolas de agencias que proveían servicios a entidades regulatorias con mandatos tales como la revisión ambiental de proyectos, la planificación ambiental (con instrumentos como sistemas de información ambiental y sistemas cartográficos de riesgo ambiental), y convirtiéndolas en gestoras de programas de educación ambiental y participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. También financió inversiones para fortalecer la capacidad municipal en el suministro de los servicios de agua potable, desechos sólidos, y el manejo del crecimiento urbano. Como aspecto culminante de este esfuerzo cabe destacar en San Pedro Sula la consolidación de un plan de gestión ambiental y la obtención de la certificación de la gestión ambiental municipal bajo la norma ISO 14001 en julio de 2004. Estos proyectos también promovieron el papel del sector privado en proveer servicios como el suministro de agua potable y el manejo de desechos sólidos así como las capacidades de las agencias locales de solicitar y supervisar estos servicios.<li data-bbox="240 1157 1372 1640">• millones y prosigue en su segunda fase con US\$12 millones, aprobados en el 2002. Este programa contempla varios componentes para mejorar la gestión ambiental en las municipalidades de esta zona. La primera fase tuvo un programa de capacitación y concientización ambiental dirigida a 3.500 residentes y 24 organizaciones comunitarias, se estableció la Unidad de Impacto Ambiental dentro de la Comisión para el Desarrollo de las Islas de la Bahía, y financió actividades de fortalecimiento institucional para las cuatro municipalidades en el manejo de los recursos marino costeros, el manejo de los servicios de agua y saneamiento y del catastro municipal. También en esta fase se contemplaron inversiones en saneamiento básico y en el levantamiento catastral y registro de propiedades. La segunda fase se ha enfocado en inversiones adicionales en servicios de saneamiento ambiental y modernización del sistema de registro de la propiedad en el Departamento insular de las Islas de la Bahía, y en fortalecer las capacidades municipales para ejecutar y supervisar los Planes de Acción Municipal que fueron formulados mediante procesos participativos de planificación estratégica. Como parte del fortalecimiento institucional de los municipios, contempla actividades para introducir mejores prácticas en planificación del desarrollo municipal y manejo ambiental. Esto incluye la capacitación a las Unidades Municipales Ambientales (UMA) en funciones como revisión y supervisión de proyectos, aplicación y cumplimiento del marco legal, formulación de mejores normas de ordenamiento territorial y políticas de desarrollo urbano, modernización e integración de los sistemas de información municipal, participación pública, y coordinación institucional para el manejo ambiental.<li data-bbox="240 1661 1372 1934">• crédito por US\$69 millones aprobado en el 2001 para impulsar actividades de capacitación en gestión ambiental, especialmente hídrica, al nivel central y local. Al nivel local, contempla componentes de fortalecimiento para las Juntas de Agua, Unidades Municipales Ambientales (UMA), Consejos de Desarrollo Local (CODEL), Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) y redes de gestión de cuencas en las subcuencas del Programa. También contempla subcomponentes de educación ambiental formal y no-formal, estudios detallados para la valorización de servicios ambientales, fortalecimiento de coordinación y comunicación interinstitucional, la formulación de una estrategia de gestión de recursos naturales en la agenda municipal, y apoyo para iniciativas municipales en el manejo de recursos naturales. Incorpora esfuerzos para sistematizar experiencias y prácticas en la gestión descentralizada entre los municipios y para establecer un sistema de información, evaluación y seguimiento.

Nicaragua	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none">• en fortalecer las bases estratégicas de gestión ambiental urbana para los gobiernos locales en Nicaragua. En 1996 el Banco aprobó el financiamiento por US\$30 millones para el Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y Ciudad Managua (NI-0027) que contempla la rehabilitación y modernización del sistema de alcantarillado sanitario, el saneamiento ambiental de las riberas del Lago frente a la ciudad de Managua, y un plan de monitoreo y evaluación ambiental del programa. En el 2000 el Banco financió US\$5,67 millones para el Programa de Modernización para la Municipalidad de Managua (NI-0111). Este programa comprende actividades para fortalecer la planificación, la administración financiera, la participación ciudadana, y la Dirección General del Ambiente, la instancia responsable de la regulación y control ambiental del Municipio. También financió varios proyectos piloto, incluyendo inversiones en la provisión de agua potable, alcantarillado, la recolección de desechos sólidos y la rehabilitación de áreas verdes.• (NI-0156) que apoya el fortalecimiento de Sistemas Integrados de Gestión Ambiental Municipal (SIGFA) en 12 municipios. Como parte de éste programa, se elaboraron Planes de Acción Municipal (PAM) en los cuales se definió el fomento de la capacidad de gestión ambiental y manejo de recursos naturales como una de las cuatro áreas prioritarias para acciones de fortalecimiento institucional. En el 2005 el BID financió US\$45 millones para el Programa de Inversión Social Municipal (NI-L1008). Dicho Programa contempla acciones de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la gestión descentralizada de las inversiones públicas sociales locales, priorizadas de manera participativa en un marco de planificación estratégica municipal, con carácter plurianual. El Programa contempla además el fortalecimiento de las capacidades del Sistema de Gestión Ambiental (SISGA) del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) para incidir en la revisión ambiental de las iniciativas de infraestructura social y productiva de nivel local y complementar acciones para la gestión ambiental descentralizada de nivel municipal. También el Banco ha contribuido a financiar proyectos de infraestructura identificados en los PAM, así como acciones de desarrollo institucional para el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). En el 2003, el BID financió una cooperación técnica de \$750.000 dólares para apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de proyectos municipales, dando preferencia a los proyectos de medio ambiente.• fortalecer las bases estratégicas de la gestión ambiental o han hecho inversiones importantes para el medio ambiente al nivel local. Por ejemplo, el Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal (2001) financió un programa de educación ambiental para sensibilizar a la población asentada en áreas rurales sobre el manejo de cuencas, recursos naturales y áreas protegidas además de apoyar iniciativas de los gobiernos municipales en la prevención y mitigación de desastres. El Programa de Combate a la Pobreza y Fortalecimiento de Capacidades Locales (2000) apoyó a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) procesos de microplanificación participativa en 40 municipios y financió algunos de los proyectos identificados mediante dichos procesos, entre los cuales proyectos de agua y saneamiento y proyectos ambientales. Este proyecto también financió asistencia técnica y capacitación para los municipios en temas tales como el desarrollo de proyectos, la coordinación interinstitucional, y la instalación de Sistemas de Gestión Ambiental (SISGA). Adicionalmente, en 1999 el BID financió un préstamo de US\$8 millones para el Programa de Desarrollo Local para la Costa Atlántica. Este programa contempló componentes para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en la administración y planificación del uso del suelo y manejo de recursos naturales, la coordinación interinstitucional entre los gobiernos locales, el gobierno regional y el nacional, y también introdujo una metodología de planificación participativa para la identificación de proyectos locales prioritarios

Panamá	Respuesta del BID
	<ul style="list-style-type: none">• El Banco ha apoyado de manera activa el fortalecimiento de la gestión ambiental municipal en Panamá. Esto lo ha hecho a través de proyectos enfocados en el desarrollo del marco legal e institucional de medio ambiente, procesos de descentralización de la gestión ambiental y componentes de fortalecimiento municipal en proyectos de desarrollo regional. Asimismo, ha apoyado esfuerzos nacionales para regularizar la tenencia de la tierra, (PN-0148), con lo cual fortaleció la capacidad financiera municipal. También ha financiado varias cooperaciones técnicas para apoyar la capacidad de gestión ambiental, incluyendo una que dio apoyo directo a la Unidad Ambiental de la Ciudad de Panamá.• Entre los principales proyectos que han apoyado el fortalecimiento del marco legal e institucional se cuentan: el Programa Ambiental Nacional (1999) (PN-0122) y el Programa de Fortalecimiento Municipal y Apoyo a la Descentralización (2003) (PN-0143). El Programa Ambiental Nacional no sólo apoyó el fortalecimiento de ANAM, pero también a los procesos de descentralización de la gestión ambiental a cinco gobiernos locales con proyectos pilotos en una provincia, una comarca y tres municipalidades. Este préstamo también creó herramientas y regulaciones ambientales, un sistema nacional de información ambiental (SINIA) y un plan para la educación ambiental al nivel nacional. El Programa de Fortalecimiento Municipal y Apoyo a la Descentralización respaldó por un lado el desarrollo de una Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización y por otro lado, la formulación, implementación y seguimiento de Planes de Acción Municipal en 15 gobiernos municipales. Además apoya el desarrollo de instrumentos para la gestión municipal en general y financia inversiones de infraestructura municipal, incluyendo proyectos relacionados con gestión ambiental tal como la disposición y tratamiento de desechos sólidos y la creación de parques y áreas verdes.• En cuanto a proyectos de desarrollo regional con componentes de fortalecimiento de la capacidad municipal de gestión ambiental, el Banco ejecuta los siguientes proyectos: el Programa de Apoyo a la Reestructuración del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (PN-0030); el Programa de Desarrollo Sostenible para Darién (PN-0116); el Programa Multifase de Desarrollo Sostenible para Bocas del Toro (PN-0149); y el Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario (PN-0111). Estos componentes han incluido: instrumentos de apoyo a la capacidad financiera de los municipios; fomento de la participación ciudadana especialmente en la planificación; inversiones en proyectos importantes para proteger los recursos naturales; y mejoras en la administración y provisión de servicios públicos de los municipios. En el programa de Darién hubo un componente para hacer un inventario de recursos naturales en la zona.• Además de estos préstamos, el Banco ha financiado varias cooperaciones técnicas que han apoyado la capacidad de gestión ambiental y la descentralización de estas competencias. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Municipal de la Ciudad Panamá (TC0001034) tuvo un componente para diseñar un plan de acción para fortalecer la planificación ambiental y urbana de la Unidad Ambiental de la Ciudad de Panamá. Además de esta cooperación técnica, ha habido otras que han fortalecido las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos locales además de promover la agenda ambiental y la descentralización.