

EVOLUCION DE LA GESTION AMBIENTAL URBANA EN EL PERÚ

Liliana Miranda Sara¹

Foro Ciudades para la Vida
Doctorante Universidad de Amsterdam

SUMARIO: 1. La política sectorial urbana y ambiental, 2. Instrumentos regulatorios, 3. Estado del arte de los sectores, 4. Indicadores sectoriales y 5. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro.

RESUMEN

Siendo la gestión urbana el proceso orientado hacia el logro del desarrollo urbano, donde se movilizan efectivamente los recursos y potencialidades de una ciudad, la gestión ambiental urbana busca hacerlo con un énfasis en la sostenibilidad ambiental. Se desarrollan para ello los componentes ambientales en los procesos de planificación y gestión urbana, incluyendo los principios y enfoque de ciudad sostenible en forma articulada e integrada.

Pero las políticas sectoriales e instrumentos regulatorios aún están fragmentados y sectorializados, la rectoría de la gestión urbana está en el Ministerio de Vivienda y la de la gestión ambiental en el Ministerio del Ambiente, así como en una serie de otros sectores, tal y como se demuestra en este artículo. Algunas municipalidades han logrado por su propio esfuerzo realizar un esfuerzo de integración a distintos niveles, pero para su mayor diseminación y desarrollo desde las ciudades se requiere un esfuerzo adicional para la coordinación, concertación e integración de las políticas sectoriales con impacto territorial y urbano desde el gobierno central.

PALABRAS CLAVE: Gestión urbana, Gestión Ambiental, Instrumentos de gestión, Gobiernos Locales y Ciudades

1. La política sectorial urbana y ambiental

Desde 1965 se ha producido una evolución gradual en el marco de la gestión ambiental en el Perú, se han creado órganos de gestión ambiental a nivel nacional y aprobado diversas leyes de gestión ambiental que solo en la década del 2,000 aterrizaron en competencias otorgadas a las Municipalidades. La gestión urbana y de los centros poblados por su parte cuentan con una historia y experiencia más antigua con las Municipalidades, la cual se inicia formalmente en la Constitución de 1823.

La actual Constitución Política del Perú (1993) establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora en Perú Proyecto ONU Habitat ODS 11, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía, ex - asesora Principal Comisión de Pueblos y Ambiente en el Congreso y docente de varias Maestrías lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe

es soberano en su aprovechamiento y consagra el derecho que “toda persona tiene derecho (...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. La “la planificación del desarrollo urbano, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial” es una competencia municipal de carácter constitucional (artículo 195.6 de la Constitución). Preceptúa también que las municipalidades provinciales y distritales ejercen sus competencias dentro de su jurisdicción y son competentes en materia de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, ambiente, sostenibilidad de recursos naturales, conservación de monumentos históricos y recreación, entre otros.

El Acuerdo Nacional aprobó la décimo novena política de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, buscando Integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible e institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, una década después los avances en términos de instrumentos de gestión y estructura institucional se hacen poco a poco más visibles desde el nivel local y urbano.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972², indica que los Gobiernos Locales son órganos de gobierno elegidos democráticamente que gozan de autonomía política, económica y administrativa y elaboran el Plan de Desarrollo Concertado, que al ser de carácter integral y aplicar los principios y enfoques de desarrollo social, económico y de sostenibilidad ambiental es equiparable a una Agenda 21 Local, con el limitante que son planes estratégicos (cuyo ente rector es el CEPLAN) sin involucrar formalmente información, análisis o propuestas territoriales, urbanas, espaciales ni geográficas. Es en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Sostenible de la Ley Orgánica de Municipalidades, DS. 022-2016-Vivienda, donde se define y busca integrar este análisis territorial y urbano, con los Planes de Acondicionamiento Territorial, de Desarrollo Metropolitano y de Desarrollo Urbano, donde también se definen las áreas de protección, conservación, recuperación y defensa del ambiente, así como áreas de prevención y reducción de riesgos, entre otros.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ley N° 27792, establece que debe coordinar con sectores, gobiernos subnacionales, organismos públicos y privados la generación de programas y proyectos de desarrollo del hábitat y conservación del ambiente urbano. El DS 010-2014-Vivienda³ establece las competencias de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA), adscrita a los Viceministerios de Vivienda y Urbanismo y Viceministerio de Saneamiento (y no al Viceministerio de Construcción), está encargada de formular y proponer la aplicación de políticas y normas, supervisión y control del impacto ambiental de las actividades del Sector. Es decir, el sector Vivienda cuenta con mandato como autoridad ambiental y de evaluación y fiscalización ambiental del sector.

2

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf (visitado 29.11.2018)

³ <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS-010-2014-VIVIENDA.pdf> (visitado 29.11.2018)

La Ley que dicta disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, Ley N° 26664⁴, por su parte otorga la competencia exclusiva a las Municipalidades Distritales respecto a crear y mantener áreas verdes y jardines. Los parques (salvo los metropolitanos y zonales a cargo de las Provinciales), plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles.

Por otro lado, la Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental y su Reglamento⁵, bajo la rectoría del MINAM, otorga competencias a los Gobiernos Locales en la implementación del Sistema Local de Gestión Ambiental, que tiene como finalidad desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental local y normas que regulan su organización y funciones, para guiar la gestión de la calidad ambiental, aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales, y el mayor bienestar de su población. Las Municipalidades provinciales y distritales deben implementar una estructura organizacional que cuente con recursos para desarrollar, implementar, revisar y mantener la política ambiental y de recursos naturales.

La Ley del Mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos, Ley 302105⁶ y la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834⁷, junto con la Ley de Municipalidades permiten a las Municipalidades peruanas, urbanas o rurales, iniciar procesos de identificación, reconocimiento y constitución de sistemas de gestión para la conservación, recuperación y uso sostenible de áreas de conservación municipal, de zonas ecológicamente sensibles o de espacios abiertos (naturales, híbridos y artificiales) en la mejora de la calidad de vida de la ciudad. Gracias a la Ley de Mecanismo de servicios ecosistémicos se están incorporando pagos por servicios ambientales que están permitiendo realizar acciones de conservación de las fuentes de agua por las empresas prestadoras de agua y saneamiento, entre otros.

La nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, DL 1278⁸ precisa y mejora la gestión integrada de los residuos sólidos municipales y residuos especiales, cuyo ente rector se encuentra en el Ministerio del Ambiente, MINAM. Las Municipalidades Provinciales y Distritales deben elaborar, aprobar e implementar esta gestión, desarrollar programas de segregación en fuente y de formalización de recicladores.

⁴ Artículo 1. Ley Dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, Ley N° 26664

⁵ Artículo 45. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Decreto Supremo N° 008-2005-PCM

⁶ http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/ley_302105_MRSE.pdf (visitado 12.12.2018)

⁷ <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26834.pdf> (visitado 29.11.2018)

⁸ <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Decreto-Legislativo-N%C2%B0-1278.pdf> (visitado 29.11.2018)

La Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento del Perú, DL N° 1280⁹ otorga competencias a las Municipalidades Provinciales para manejar las Empresas Prestadoras de los servicios de saneamiento urbano y/o unidades de gestión municipal, con la única excepción de la Empresa de Agua Potable de Lima, SEDAPAL, que es manejada por el gobierno central a través de FONAFE y el Ministerio de Vivienda, todas ellas de accionariado público.

Finalmente, entre los más importantes (además del control del ruido, transporte, protección de la naturaleza y el paisaje, gestión de zonas marino-costeras, calidad del aire y energía), están las competencias relacionadas a la evaluación de impacto ambiental (EIA), la DGAA de Vivienda y las Gerencias Ambientales o las que hagan sus veces en las Municipalidades son competentes en aprobar los EIA de proyectos de infraestructura y de obras públicas y privadas según su envergadura. Los de gran envergadura son evaluados por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles, SENACE, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446.

2. Instrumentos regulatorios

Vivienda ha aprobado la Política Ambiental Sectorial. RM N° 165-2007 – Vivienda, como instrumento que orienta y fortalece la gestión ambiental en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento para promover el desarrollo urbano – rural de manera equilibrada y sostenible, además del Plan de Gestión Ambiental Sectorial 2008 – 2016, RM N°118-2008-Vivienda que aún no ha sido actualizado, aunque si ha aprobado su Reglamento de Protección Ambiental DS 05-2010-VIVIENDA¹⁰. Igualmente, el Ministerio de Transporte ha hecho lo propio y cuenta con su Reglamento de Protección Ambiental con DS 004-2017-Transportes¹¹.

En el marco del Sistema de Gestión Ambiental, las Municipalidades deben crear **Comisiones Ambientales Municipales** con entidades públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil que asumen diversas responsabilidades y niveles de participación, entre otros, en: a) La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; b) La reducción, mitigación y prevención de los impactos ambientales negativos generados por las múltiples actividades humanas; c) La obtención de niveles ambientalmente apropiados de gestión productiva y ocupación del territorio; d) El logro de una calidad de vida adecuada para el pleno desarrollo humano. El acompañamiento a las Comisiones Ambientales Municipales está bajo responsabilidad del MINAM.

El Sistema Local de Gestión Ambiental se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y regula mediante una Ordenanza Municipal, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente. Las comisiones ambientales

⁹ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-marco-de-la-gestion-y-decreto-legislativo-n-1280-1468461-1/> (visitado 29.11.2018)

¹⁰ <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS-015-2012-VIVIENDA.pdf> (visitado 29.11.2018)

¹¹ <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/004-2017-MTC.pdf> (visitado 29.11.2018)

suelen organizarse a través de grupos técnicos según los temas ambientales priorizados por la Política y el Plan de Acción Ambiental Local.

El MINAM ha elaborado una serie de guías técnicas para elaborar Estudios de caracterización de residuos sólidos, la gestión operativa del servicio de limpieza pública, la definición de costos del servicio de limpieza y cálculo de tasas de arbitrios, entre otros. Al igual que guías de evaluación del impacto ambiental. El MINAM ha aprobado los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) en agua, ruido, aire, suelo, radiaciones no ionizantes y los límites máximo-permisibles (LMP) para actividades específicas¹².

3. Estado del arte

La gestión ambiental urbana está fragmentada y sectorializada y no cuenta con un suficiente apoyo político y financiero para su implementación. La gestión urbana tiene como ente rector al Ministerio de Vivienda mientras que la gestión ambiental al Ministerio del Ambiente. Además de las políticas energéticas, de transporte, gestión de riesgos de desastres y de gestión integrada de los recursos hídricos, están manejadas a su vez por diferentes sectores y son las Municipalidades como órganos de gobierno locales y territoriales, las encargadas de articular e integrarlas en sus jurisdicciones. Los ministerios, salvo que constituyan comisiones multisectoriales ante problemas ad hoc, no facilitan espacios de integración para la actuación territorial generándose superposiciones, conflicto de competencias, vacíos, confusiones e incumplimiento de las normas desde los órganos subnacionales.

Esta situación mantiene una ecuación no resuelta, “las bases conceptuales acerca del territorio pasan por definir las interacciones entre, al menos, dos enfoques, uno, desde lo ambiental que define al suelo como un recurso natural (junto con el agua, el aire y la biota)” generalmente *de propiedad común* y “el que define al suelo por el uso y las actividades humanas que en él se desarrollan”¹³ generalmente *de propiedad privada*.

Estos dos enfoques cuentan, a su vez, dos tipos de lenguajes, definiciones, clasificaciones e instrumentos de gestión, que requieren integrarse y armonizarse. Que se complejiza al incluir el manejo del subsuelo, espacio aéreo y dominio marítimo, para configurar un concepto integrador y holístico del territorio, donde la tensión entre los límites de *la propiedad común y la propiedad privada* es permanente. Desde nuestra perspectiva y para el caso peruano en particular, ambos enfoques requieren ser integrados, compatibilizados y armonizados si deseamos lograr una gestión sostenible del territorio y de las ciudades.

Existen una serie de Municipalidades que con la participación de sus ciudadanos, empresas privadas y sector académico a lo largo del país vienen desarrollando instrumentos preventivos, de control, de restauración o reparación ambiental,

¹² <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/estandares-de-calidad-ambiental/> (visitado 29.11.2018)

¹³ Miranda, Liliana “Contribuciones conceptuales para el Ordenamiento Territorial en el Perú” Actualidad Gubernamental No. 37.

además de experiencias exitosas y buenas prácticas de gestión ambiental local. Las Comisiones Ambientales Municipales si bien se han debilitado en los últimos años han generado una serie de instrumentos de política, planes y de gestión que han permitido elevar los estándares de calidad ambiental urbana. La mayoría de ellas se encuentran reseñadas en este documento en las fichas de buenas prácticas adjuntas.

Estas Municipalidades vienen demostrando que logran relacionar la problemática que atienden con situaciones cotidianas de la población, identificando, previniendo y manejando tanto actores e intereses de potencial conflicto, con proyectos de carácter concreto que los solucionen, revirtiendo procesos de degradación ambiental, e incluso, facilitando acuerdos con la participación de grupos sociales a los procesos de decisión. Progresivamente, las Municipalidades también están demostrando que, si pueden mejorar su prestación de servicios públicos, aunque aún no cuentan con suficientes recursos o buenos sistemas de monitoreo, evaluación y control.

Algunas pocas Municipalidades han identificado su estructura ecológica y planteado Programas de Infraestructura ecológica y de espacios abiertos para aprovechar los servicios de los diversos ecosistemas del territorio urbano, rural y natural de la jurisdicción municipal.

Pocas Municipalidades logran gestionar en forma integrada los problemas ambientales dentro de la ciudad, con los creados por la ciudad y con aquellos creados fuera de la ciudad pero que también los afectan. Las lógicas y conceptos del metabolismo, manejo de ecosistemas urbanos, crecimiento verde o economía circular son aún débiles y poco conocidos.

4. Indicadores

No existen indicadores ni sistema de monitoreo preciso ni sistematizado de la gestión ambiental urbana en el Perú, salvo el que se está instaurando para el monitoreo de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. El Perú ha cumplido con entregar el Informe Nacional Voluntario a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) el 2017.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha establecido el Sistema de monitoreo de los ODS (ver <http://webinei.inei.gob.pe/ods/>). Si bien está aún incipiente, es una buena señal, igualmente se está cumpliendo en algunos aspectos tales como la actualización de las políticas sectoriales y orientación de políticas subnacionales, el alineamiento de las políticas sectoriales, objetivos y metas al 2021, con una perspectiva al 2030, así como la coordinación gubernamental multinivel en la búsqueda de establecer políticas subnacionales con enfoque territorial (GR y GL) en función de los ODS.

5. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro

Todavía se requiere un cambio de paradigmas para el desarrollo de ciudades resilientes, seguras, inclusivas y sostenibles desde el sector privado, la clase política, el sector académico, la sociedad civil, en los hogares y las personas

como consumidores más responsables en base a nuevas formas de producción y uso social de la vivienda, la ciudad y el territorio. Que reconozca que se requiere una nueva relación entre sociedad y naturaleza. Que la calidad de vida es inseparable de la calidad ambiental.

Los problemas ambientales no ocurren espontáneamente, son provocados. Si bien existen avances significativos en algunas experiencias municipales, la gestión ambiental desde las ciudades aún debe fortalecer esfuerzos por mejorar los valores y conductas. Fortalecer la gestión ambiental en el gobierno local, depende de su capacidad para realizar una gestión eficiente, lo que también implica un enfoque desde dos campos: su territorio y la municipalidad propiamente dicha. Además de a la vez fortalecer sus capacidades para atender los desafíos e incertidumbre de los escenarios del cambio climático.

Experiencias exitosas de diversas municipalidades ya han demostrado que conservar y ampliar la naturaleza dentro de las edificaciones, barrios y ciudades provee de mejor calidad ambiental, mejor calidad del aire, mejor calidad del agua y suelo, más salud por menos tóxicos y contaminación, mayor productividad urbana, y por lo tanto, menores enfermedades, además de ahorro económico, valorización de las propiedades y aumento de ingresos (por más alto ratio de retención de inquilinos, entre otros). Estas municipalidades han logrado por su propio esfuerzo integrar a distintos niveles las políticas sectoriales con impacto territorial y urbano desde el gobierno central, pero para su mayor diseminación y desarrollo se requiere un esfuerzo adicional para su coordinación, concertación e integración que debería pasar por la aprobación de una Ley General de Ordenamiento Territorial.

Fortalecer los instrumentos de información, monitoreo, así como crear oportunidades de financiamiento e instrumentos económicos descentralizados para atender esta compleja problemática siguen siendo los desafíos aún pendientes.