

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DECRETO EJECUTIVO No.82
(de 9 de abril de 2007)

"Por el cual se aprueba la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, sus principios, objetivos y líneas de Acción"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 119 y siguientes de la Constitución Política de la República de Panamá establece el deber de propiciar el desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas, comprometiendo al Estado a reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas y establece las bases para regular el uso de los recursos naturales no renovables, con el objeto de prevenir que su explotación provoque daños sociales, económicos o ambientales (Artículo 121).

Que las recientes reformas constitucionales incorporan dentro del Título VIII correspondiente a "Regímenes Municipal y Provinciales", Capítulo II, la temática referente al proceso de Descentralización de la Gestión Municipal, específicamente en el artículo 233, el cual indica: *"La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma."*

Que la Ley 41 de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá", señala que, dentro de las atribuciones asignadas a ANAM como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, se encuentra la de "Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados".

Que el Artículo 3 de la Ley 41 de 1998, establece que corresponderá al Órgano Ejecutivo aprobar la Política Nacional del Ambiente, como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país.

Que la presente política debe aplicarse coherentemente con la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA), elaborada en 1999, la que integra políticas sectoriales, como las contenidas en el Plan de Acción Nacional sobre Salud Ambiental en el Desarrollo Humano Sostenible 1998-2002 y en el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

Que en forma congruente con la ENA, se elaboró el Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente (PEP-SIA) aprobado en 2002, incorporando todos los aspectos relevantes para orientar las acciones que la República de Panamá debiera abordar para avanzar hacia el desarrollo sostenible, enfocando esfuerzos en áreas claves.

Que la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental que se propone en este documento, expresa el compromiso del Estado hacia las actividades realizadas por parte de los individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas y las propias instituciones del Estado de carácter local, por avanzar hacia el establecimiento del desarrollo sostenible, destacando la "equidad", que es uno de sus elementos, como uno de los factores de éxito para un desarrollo basado en la sustentabilidad ambiental. Ello implica que los beneficios y costos de una mejor calidad del ambiente no pueden radicarse solamente en algunos segmentos de la sociedad, ni menos concentrarse en algunos espacios del territorio nacional, en desmedro del resto del país y sus comunidades.

El desarrollo sustentable supone avanzar hacia un desarrollo homogéneo, para lo cual debe hacerse un esfuerzo por modernizar la gestión pública, y dentro de ella, la gestión ambiental, a través de niveles adecuados de descentralización y desconcentración de funciones, competencias y responsabilidades, con miras a radicar los beneficios del desarrollo sustentable en toda la comunidad nacional.

Que el éxito de la presente política, se plasmará no solo mediante el despliegue adecuado de las herramientas que considera, sino que deberá verse reflejado en un mejor y más claro cumplimiento de las políticas ambientales del Estado y de la legislación que las apoya y sustenta jurídicamente. Si la sociedad se percibe como participe y beneficiaria tangible de una mejor calidad de vida en base a la conservación de los recursos naturales y de una mejor calidad del ambiente en general, ello obedecerá, en buena parte, al soporte que está llamado a brindar la presente política. La descentralización de la gestión ambiental permitirá la participación local en el proceso de toma de decisiones ambientales, que es uno de sus fines principales.

Que en virtud de lo anterior, la presente política constituye una herramienta de apoyo para mejorar los niveles de cumplimiento de la legislación y políticas ambientales en general, y de allí su carácter "instrumental" más que sustantivo desde la perspectiva de objetivos de conservación ambiental específicos.

Que en los aspectos esenciales a ser resueltos o abordados por esta política, destaca en primer lugar el centralismo de las competencias ambientales en manos del Órgano Ejecutivo, el que aún persiste en nuestro país. Por lo mismo, la gestión ambiental descentralizada es un proceso que debe desarrollarse por etapas, tendiente a consolidarse a largo plazo. Requiere de una gradual transferencia de competencias a los gobiernos locales, de acuerdo al nivel de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las entidades públicas locales y municipalidades. Hay pasos dados en la dirección correcta y la ANAM cuenta con los instrumentos legales y herramientas para seguir avanzando en esa dirección.

Que igualmente resulta esencial, para llevar adelante la presente política, consolidar la desconcentración de las competencias ambientales de la ANAM en sus Administraciones Regionales¹⁴ y promover la presencia de las unidades ambientales sectoriales en las provincias.

Que ciertas herramientas y estructuras institucionales actualmente reguladas por la Ley 41 facilitarán este proceso descentralizador. Específicamente el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), que juega un papel importante en la descentralización de la gestión ambiental, las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) que en cada municipio deberán integrarse al SIA, los Convenios interinstitucionales, y demás herramientas de gestión pública que desde un prisma más amplio pueden ser utilizadas.

Que entre las estructuras institucionales a ser fortalecidas, para efectos de facilitar la implementación de esta política, se encuentran las Comisiones Consultivas. La forma en que la gestión ambiental municipal se integrará con las actividades y competencias de las mismas viene dada por la Ley 41 y el Decreto Ejecutivo 57 de 2000. En razón de que altas autoridades de la provincia y del distrito integran dichas Comisiones, y debido a la ausencia de impedimentos y restricciones legales, dependiendo de sus necesidades, cada municipio deberá establecer la forma en que la gestión ambiental se integrará con las Comisiones Consultivas respectivas.

Que en forma resumida, el proceso de descentralización de la gestión ambiental debe apuntar hacia algunos aspectos centrales que tiendan a sentar las bases y armonizar la gestión ambiental con el proceso de desarrollo, tales como:

- a) Mejorar la *Coordinación e Integración* de la dimensión ambiental como contenido esencial de la formulación y puesta en marcha de las políticas de los diferentes sectores de la actividad económica y social.
- b) Definir los *mecanismos descentralizadores con criterio de realidad*, dadas las distintas problemáticas sociales, culturales y económicas de cada nivel local. No existen fórmulas organizacionales de tipo receta. El proceso debe considerar, por ejemplo, que los municipios son las instancias más cercanas a las necesidades de la población. A cada unidad administrativa municipal le corresponde considerar en su quehacer administrativo las cuestiones ambientales pero existen una serie de variables independientes (condiciones marco) que habrá que tomarse en consideración al momento de descentralizar la gestión ambiental.
- c) Considerar una *adecuada Asignación de Recursos para la Gestión Ambiental Descentralizada*. Tradicionalmente la gestión ambiental pública se ha financiado predominantemente con recursos provenientes de los presupuestos generales de la Nación, los cuales son asignados al gasto de manera centralizada, compitiendo con otros en un contexto de ampliación de las agendas públicas de los países para atender temas sociales y los ajustes macroeconómicos para enfrentar los déficit fiscales. En la última década se ha buscado diversificar las fuentes de financiamiento y allí es donde la

descentralización puede cumplir un rol clave ya que logra más fácilmente incorporar a la gestión pública los esfuerzos de la sociedad civil para aportar soluciones a problemas ambientales complejos.

d) Generar condiciones que faciliten la *Autonomía y Oportunidades para las Innovaciones en la Protección Ambiental*. Producto de la experiencia, se reconoce que los procesos de descentralización de la gestión ambiental no pueden ser comandados desde el nivel central. Se reconoce la necesidad de sentar las bases para una descentralización efectiva en función de i) las capacidades existentes, ii) la estructura de funciones / tareas municipales y iii) la situación ambiental concreta. Se deben potenciar instrumentos de gestión que incentiven a los niveles locales para que fomenten actividades económicas sustentables. En este sentido, en términos generales y de acuerdo a la realidad concreta de cada municipio, se visualizan potencialidades a nivel local en temas de ordenamiento territorial, la aplicación de instrumentos preventivos y correctivos, el seguimiento y control y la participación y educación ambiental.

e) Fomentar la *Participación Ciudadana*. A nivel local es donde la participación ciudadana puede adecuadamente permitir que las políticas públicas sean más eficaces y eficientes, tanto en su definición, ejecución y control. Sin embargo, se identifican en todos los niveles de gestión dificultades para poner en marcha los mecanismos de participación. Estos parecen chocar con diversos obstáculos, como son la resistencia de las burocracias públicas a "perder discrecionalidad" en la toma de decisiones, la oposición de grupos de interés que se sienten afectados negativamente por la decisión particular, y la falta de educación de la ciudadanía en el ejercicio de participar.

Que finalmente, la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, los antecedentes que han sido considerados para su elaboración, los principios en los cuales ésta se sustenta, sus objetivos y líneas de acción para su posterior implementación, constituyen el marco orientador de las actividades desarrolladas por el sector público y la sociedad civil en su conjunto, para fortalecer el despliegue de la Gestión Ambiental en Panamá y apoyar el proceso de aplicación de las políticas orientadas al desarrollo sustentable, brindando las herramientas necesarias para que dichas políticas se apliquen, efectivamente, a través del cumplimiento de la legislación vigente. La Política tiene entonces, como objetivo esencial, contribuir al cumplimiento de los fines de protección ambiental previstos en la legislación.

Que dichos niveles de consenso surgen a partir del hecho que la Autoridad Nacional del Ambiente ha formulado la presente Política con la activa colaboración y participación del sector público y la sociedad civil relacionada, recogiendo y buscando armonizar adecuadamente desarrollo con sostenibilidad ambiental.

DECRETA:

Artículo 1: Aprobar la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, los Principios en que se sustenta, Objetivo General y Específicos que se espera deben ser alcanzados, y Líneas

de Acción destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación, cuyo texto es del siguiente tenor:

1. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

La presente política ha discurrido sobre la base de los principios de política ambiental previstos en la Ley N° 41 de 1998; en su aplicación específica al ámbito de la descentralización de la gestión ambiental adicionando principios más específicos identificados para este ámbito particular tal como se desarrolla a continuación:

PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Este principio pretende estimular la adopción de un nuevo paradigma en la administración de la ANAM que promueve el proceso de descentralización de la gestión ambiental como fórmula para incidir en la calidad de vida de la población, fundamentada en un desarrollo sostenible, que tiene en cuenta los recursos, las oportunidades y las potencialidades existentes a nivel local. La gestión ambiental desde los gobiernos locales, enmarcada en los lineamientos de la política nacional del ambiente, las directrices del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT), elaborado a través de una consultoría financiada con fondos del Programa Ambiental Nacional en el año 2002, e igualmente las directrices del SIA, es la base orientadora para la elaboración de instrumentos más eficaces y eficientes de planificación local y convierte a las municipalidades en actoras de su propio desarrollo.

PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD

Este principio indica que la Política de Descentralización de la Gestión Ambiental es instrumental con respecto a otras políticas públicas y particularmente con respecto a las políticas ambientales, tales como la de Recursos Hídricos, Producción más Limpia, Gestión Integral de Residuos, Supervisión, Control y Fiscalización e Información Ambiental. Las acciones de la PDGA atraviesan las políticas ambientales contribuyendo a lograr sus objetivos de una forma más eficiente.

PRINCIPIO DE GRADUALIDAD

Este principio señala que el proceso de descentralización de la gestión ambiental requiere que el traspaso de funciones y atribuciones ambientales, así como de recursos desde el nivel central a los municipios, comarcas y organismos descentralizados del Estado, se realice en forma gradual, con la finalidad tanto de generar procesos viables como de crear las capacidades necesarias.

PRINCIPIO DE PRIORIZACIÓN DE TERRITORIOS

Este principio indica que la gradualidad del proceso de descentralización de la gestión ambiental debe responder a criterios de priorización de áreas, tomando en cuenta temáticas ambientales relevantes, de acuerdo al Plan General Indicativo de Ordenamiento

Territorial Ambiental (PIGOT) y sus ventanas de ordenamiento territorial, así como los criterios del gobierno central en su programa de Fortalecimiento Municipal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. La priorización permite integrar el trabajo en territorios pilotos que se constituyen en experiencias replicables para otros actores.

PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD

Este principio señala que la PDGA debe tener flexibilidad para poderse insertar dentro de la Política Nacional de Descentralización, desde el momento en que la misma sea dictada por el Gobierno Nacional. Igualmente indica que, en la implementación de la política, la ANAM deberá adoptar un modelo flexible de descentralización de la gestión ambiental, que propicie la consideración de las particularidades de cada localidad y la introducción de ajustes oportunos, según el avance gradual de la descentralización a instancias locales de gobierno.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA

Este principio señala que el proceso de descentralización de la gestión ambiental debe racionalizar y optimizar los recursos del gobierno central y los gobiernos locales, de tal forma que las acciones realizadas por las distintas instituciones logren el mayor impacto ambiental al menor costo social posible.

PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD

Este principio señala que la política debe promover mecanismos de búsqueda de consenso socio-político desde los niveles de gobierno local. La población local tiene derecho a ser consultada para incidir en el proceso de toma de decisiones que afectan al medio ambiente y se debe promover su integración en programas comunitarios dirigidos a promover el bienestar de todos. El consenso socio-político es esencial para asegurar viabilidad a los programas de gestión ambiental.

PRINCIPIO DE EQUIDAD

El Estado por medio de la PDGA podrá incidir mayormente en la reducción de las disparidades existentes en el país en materia de desarrollo humano, mejorando la cobertura, calidad, eficiencia e impacto de los programas sociales que implementan políticas ambientales.

PRINCIPIO DE COHERENCIA

La coherencia tiene por objeto que la PDGA favorezca el logro de los objetivos generales de la Política Nacional del Ambiente plasmada en la Ley 41 de 1998, creando sinergias positivas con las otras políticas ambientales. Se trata además de garantizar coherencia con las restantes políticas públicas del Estado, en particular con la futura Política Nacional de Descentralización y de incorporar la dimensión ambiental en las acciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, provincial, comarcal y municipal.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

Establece que la gestión ambiental es responsabilidad del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general. La PDGA debe facilitar la conjunción de las acciones del sector público, con las del sector privado y de la sociedad civil, por medio de la construcción de una nueva institucionalidad ambiental a nivel local promovida por la ANAM.

PRINCIPIO DE INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Indica que la política facilitará cumplir con el deber que el Estado tiene de garantizar el derecho del ciudadano a la información sobre el estado del ambiente y los efectos sobre la calidad de vida de los habitantes, no solamente a nivel nacional sino también a nivel regional, provincial, comarcal y municipal. Los aspectos críticos en que se encuentra el ambiente y los mecanismos que conduzcan a la conservación ambiental deben ser parte del conocimiento de todos los moradores para lograr una mayor sensibilización sobre la importancia de los recursos naturales que existan en su entorno territorial.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Indica que la política de descentralización de la gestión ambiental deberá fomentar el uso de todos los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la legislación vigente para contribuir a elevar la calidad de nuestra democracia y potenciar la gobernabilidad tanto a nivel local como nacional.

2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Objetivo General

"Contribuir activamente a reforzar la institucionalidad ambiental en el sector público y privado para lograr la plena aplicación de la Ley 41 de 1998, potenciando la dimensión regional y local de la gestión ambiental, las capacidades de coordinación y técnicas de los recursos humanos de la ANAM, el perfeccionamiento de la capacidad fiscalizadora y la plena implementación del sistema de información ambiental."

Objetivos Específicos y Líneas de Acción.

OBJETIVO 1. EN EL ÁMBITO NORMATIVO: Fortalecer el marco legal impulsando propuestas normativas existentes con miras a definir claramente las competencias de los gobiernos locales, de acuerdo a los requerimientos de la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción

1. Participar activamente ante las instancias pertinentes, principalmente la Asamblea Nacional y el Consejo de Gabinete, para garantizar que la temática ambiental sea considerada en los futuros procesos de generación de normativas tendientes a adecuar el marco legal a los requerimientos del proceso nacional de descentralización.
2. Gestionar ante el Órgano Ejecutivo la reglamentación completa de la Ley No. 41 de 1998 así como de la Ley 44 de 2002 y otras normativas relevantes para la PDGA, con miras a llenar los vacíos existentes y a fortalecer los aspectos relacionados con la gestión ambiental descentralizada.

OBJETIVO 2. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL NACIONAL Y REGIONAL: Consolidar el sistema de apoyo interinstitucional para respaldar la gestión ambiental descentralizada.

1. Desconcentrar la ANAM, asignando a las trece (13) administraciones regionales en cada una de las provincias, incluyendo Panamá Este, Metro y Oeste así como las Comarcas de Ngobe Bugle y de Kuna Yala las competencias necesarias para que se conviertan en instancias promotoras de la gestión ambiental descentralizada.
2. Fortalecer el SIA estableciendo mecanismos eficaces de coordinación, consulta y ejecución de las actividades previstas en el Plan Estratégico para la implementación de la PDGA.
3. Promover un consenso sobre un "Programa 21 local", basado en la Agenda 21 de 1992, la cual recomienda evaluar y modificar los proyectos, las políticas, ordenanzas y reglamentos para cumplir con los objetivos de aquella, con base en los programas adoptados localmente. El capítulo 28 de la misma convoca a los gobiernos locales de todo el mundo a iniciar un diálogo con sus comunidades para preparar planes de la Agenda Local 21 para su implementación en forma gradual y sostenida en todo el territorio nacional.

OBJETIVO 3. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL LOCAL: Traspasar a los gobiernos comarcales y distritales, las competencias y recursos necesarios para que estas instancias de gobiernos puedan efectivamente desempeñar las funciones encomendadas por la Ley en materia de gestión ambiental.

1. Iniciar y/o completar la preparación de los Planes Provinciales, Comarcales y Distritales de Ordenación Ambiental del Territorio en el marco del PIGOT.
2. Adoptar para todo el territorio nacional los Planes de Ordenamiento como instrumento básico para el desarrollo sostenible.
3. Completar la preparación de los Planes Estratégicos Ambientales para cubrir todas las provincias, comarcas y distritos a nivel nacional.
4. Adoptar un modelo flexible de gestión ambiental que contemple las particularidades de los gobiernos locales, la creación de mancomunidades en los casos pertinentes y el fortalecimiento de las Unidades Ambientales.

5. Apoyar a los Municipios en las actividades previstas por el MEF para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la descentralización, con el fin de garantizar el logro de una efectiva gestión ambiental descentralizada.

OBJETIVO 4. EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN: Promover la formación de cuadros científicos y técnicos necesarios para el desarrollo de los programas pertinentes a la gestión ambiental descentralizada.

1. Desarrollar programas de capacitación técnica continua en gestión ambiental descentralizada dirigida principalmente a los municipios con el fin de impulsar la creación de cuadros profesionales que respondan a los retos de la PDGA.
2. Desarrollar líneas de investigación, programas y proyectos para incorporar la participación de la comunidad académica y empírica de la localidad en la solución de los problemas ambientales a nivel local.

OBJETIVO 5. EN EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL: Propiciar, en conjunto con el MEF, el apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional para diseñar, poner en marcha y ejecutar programas de apoyo a la gestión ambiental descentralizada.

1. Gestionar, en conjunto con el MEF y el Ministerio de Relaciones Exteriores, un Programa apoyado por Organismos Internacionales que proporcione recursos técnicos y financieros para la implementación de la PDGA.
2. Impulsar la integración de acciones de asistencia técnica bilateral y de Organismos Ambientales Internacionales para promover la implementación de la PDGA y del "Programa 21 Local."
3. Incorporar a las ONG's nacionales e internacionales en los programas de implementación de la PDGA.

OBJETIVO 6. EN EL ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: Incorporar al sistema de información ambiental la información relevante para el proceso de toma de decisiones en materia de gestión ambiental descentralizada.

1. Poner en funcionamiento un sistema de indicadores para dar seguimiento a la implementación de la PDGA y evaluar su impacto a nivel local.
2. Formular y poner en marcha el mecanismo operativo para que las instancias regionales, provinciales, comarcales y distritales generen la información que será capturada y procesada a través del sistema de indicadores de seguimiento.
3. Fomentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales con miras a aumentar los niveles de cooperación y coordinación.
4. Consolidar acciones que permitan desarrollar una base de datos

sobre los problemas ambientales a nivel local.

OBJETIVO 7. EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
Promover la participación, integración y responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en la gestión ambiental descentralizada.

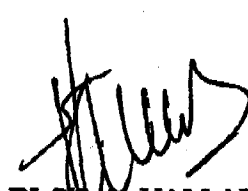
1. Difundir ampliamente a nivel nacional la PDGA y el Plan Estratégico para su implementación.
2. Comprometer a los actores institucionales y sociales con presencia en las provincias, comarcas y distritos para que participen en actividades concretas que apoyen la implementación de la PDGA.
3. Involucrar a toda la comunidad en la evaluación y control de los planes ambientales a nivel local.
4. Promover la educación ambiental tanto formal como no-formal, tal como es señalado en la Ley No. 10 del 24 de junio de 1992 de Educación Ambiental, la Ley No. 1 de 1994 o Ley Forestal de la República y la Ley No. 24 de 1995 o Ley de Vida Silvestre, en sus respectivos apartados pertinentes, así como también la participación ciudadana en todas las actividades que promuevan las comunidades en pro del desarrollo sostenible.
5. Fortalecer las Comisiones Consultivas para que puedan desempeñar efectivamente las funciones para las cuales fueron creadas.

ARTÍCULO 2: El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Dado en la Ciudad de Panamá a los Nueve (9) días del mes de Abril de dos mil Siete (2007).

COMÚNIQUESE Y CÚMPLASE


MARTIN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República


CARLOS A. VALLARINO R.
Ministro de Economía y Finanzas



POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL 2007



República de Panamá



Autoridad Nacional del Ambiente
Oficina de Planificación y Política Ambiental

POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL 2007



ISBN 978-9962-609-42-1

Derechos de propiedad intelectual, 2013
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
República de Panamá

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición que se indique la fuente de que proviene. La ANAM agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

No está autorizado el empleo de esta publicación para su venta o para otros usos comerciales.

Elaborada por:
Autoridad Nacional del Ambiente, con la asistencia técnica de Arden & Price Consulting Group.

Coordinación general:
Roberto De La Cruz
Antonio Armas
Raúl Pinedo

Todas las fotografías que aparecen en este documento, salvo que se indique lo contrario, han sido tomadas por funcionarios de la ANAM.

Diseño gráfico:
Editora Novo Art, S.A.
Lorena De León, diagramación
Pedro A. Argudo, portada
Montserrat de Adames, edición de textos y estilo

Impreso en Colombia por Quad Graphic Colombia, quién solo actúa como impresor, para Editora Novo Art, S.A., en Panamá.

Reimpresión, 2013
1,000 ejemplares

Esta política fue impresa en papel producido a partir del bagazo de la caña de azúcar; en su proceso productivo, se ejerce un control estrecho sobre emisiones sólidas, líquidas y gaseosas, razones por las que se le ha calificado como “Amigo de la Naturaleza”.



ÍNDICE

Presentación	5
Decreto Ejecutivo 82, que aprueba la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental	7
1. Diagnóstico	15
1.1. Introducción	15
1.2. La experiencia internacional en descentralización de la gestión ambiental	18
1.3. Condiciones para la descentralización de la gestión ambiental	22
1.3.1. Coordinación e integración en la gestión ambiental	22
1.3.2. Institucionalidad ambiental descentralizada	22
1.3.3. Asignación de recursos para la gestión ambiental descentralizada	23
1.3.4. Autonomía y oportunidades para las innovaciones en la protección ambiental	23
1.3.5. Fomento de la participación ciudadana	23
1.4. Situación actual	24
1.4.1. Aspectos socioeconómicos	24
1.4.2. Estado del ambiente	25
1.4.3. Estado de situación en materia de descentralización	27
1.4.4. Marco legal	28
1.4.5. Competencias ambientales en la descentralización	30
1.4.6. Participación ciudadana y transparencia en la gestión	35
2. Plan de acción	37
2.1. Cronograma de implementación de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, según fase	37
2.2. Plan de acción por objetivo específico	38
Glosario de siglas	53
Referencias bibliográficas	55



PRESENTACIÓN

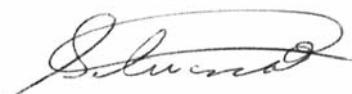
Atendiendo al cumplimiento de la Ley No. 41 del 1 de julio de 1998, que crea la Autoridad Nacional del Ambiente y la faculta en la función de “formulación de la política nacional del ambiente y el uso de recursos naturales, cónsona con los planes de desarrollo del Estado”, se despliega un conjunto de políticas ambientales específicas logradas con la participación de la sociedad civil.

A lo largo de su existencia, la ANAM, ha formulado una serie de políticas en el ámbito ambiental que recogen los principios, objetivos y lineamientos sobre los diversos tópicos del quehacer de nuestro entorno. Es por esta razón que ha buscado recopilar un abanico de nueve políticas nacionales en materia ambiental, mismas que se fundamentan en principios que recogen las voluntades sociales y económicas de las grandes mayorías del país, compiladas en los talleres de consulta pública, cuyo objetivo principal se centra en el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de los importantes ecosistemas del país para el bien de las presentes y futuras generaciones.

Es por ello, que con motivo del proceso iniciado de la implementación del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), este número significativo de políticas ambientales, coadyuvará con el objetivo de facilitar la labor de esta importante colectividad de instituciones, para establecer un marco de coordinación interinstitucional que permitirá la armonización de sus planes, programas, proyecto o acciones dentro de los parámetros establecidos en la Ley General de Ambiente.

La armonización de estas políticas ambientales relacionadas a recursos hídricos, cambio climático, producción más limpia, supervisión, control y fiscalización, gestión integral de residuos no peligrosos y peligrosos, información ambiental, descentralización de la gestión ambiental, biodiversidad y forestal, con las políticas sectoriales, propias de las instituciones públicas que conforman el SIA, corresponde a una de las tareas más importantes que enfrenta esta agrupación interinstitucional.

Finalmente, con la emisión de estas políticas la Autoridad Nacional del Ambiente espera contribuir con la divulgación de estos instrumentos, a los miembros de la sociedad civil, empresa privada, universidades, académicos, ONG, consultores y todo aquel interesado en la gestión ambiental del país.



SILVANO VERGARA VÁSQUEZ

Administrador General



DECRETO 82 EJECUTIVO 82

QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Gaceta Oficial Digital 25,777, de martes 24 de abril de 2007.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Decreto Ejecutivo No. 82 (De 9 de abril de 2007)

“Por el cual se aprueba la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, sus principios, objetivos y líneas de acción”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 119 y siguientes de la Constitución Política de la República de Panamá establece el deber de propiciar el desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas, comprometiéndolo al Estado a reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas y establece las bases para regular el uso de los recursos naturales no renovables, con el objeto de prevenir que su explotación provoque daños sociales, económicos o ambientales (artículo 121).

Que las recientes reformas constitucionales incorporan dentro del Título VIII correspondiente a “Regímenes Municipal y Provinciales”, Capítulo II, la temática referente al proceso de Descentralización de la Gestión Municipal, específicamente en el artículo 233, el cual indica: “La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.”

Que la Ley 41 de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, señala que, dentro de las atribuciones asignadas a ANAM como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, se encuentra la de “Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados”.

Que el Artículo 3 de la Ley 41 de 1998, establece que corresponderá al Órgano Ejecutivo aprobar la Política Nacional del Ambiente, como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país.

Que la presente política debe aplicarse coherentemente con la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA), elaborada en 1999, la que integra políticas sectoriales, como las contenidas en el Plan de Acción Nacional sobre Salud Ambiental en el Desarrollo Humano Sostenible 1998-2002 y en el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

Que en forma congruente con la ENA, se elaboró el Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente (PEP-SIA) aprobado en 2002, incorporando todos los aspectos relevantes para orientar las acciones que la República de Panamá debiera abordar para avanzar hacia el desarrollo sostenible, enfocando esfuerzos en áreas claves.

Que la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental que se propone en este documento, expresa el compromiso del Estado hacia las actividades realizadas por parte de los individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas y las propias instituciones del Estado de carácter local, por avanzar hacia el establecimiento del desarrollo sostenible, destacando la “equidad”, que es uno de sus elementos, como uno de los factores de éxito para un desarrollo basado en la sustentabilidad ambiental. Ello implica que los beneficios y costos de una mejor calidad del ambiente no pueden radicarse solamente en algunos segmentos de la sociedad, ni menos concentrarse en algunos espacios del territorio nacional, en desmedro del resto del país y sus comunidades.

El desarrollo sustentable supone avanzar hacia un desarrollo homogéneo, para lo cual debe hacerse un esfuerzo por modernizar la gestión pública, y dentro de ella, la gestión ambiental, a través de niveles adecuados de descentralización y desconcentración de funciones, competencias y responsabilidades, con miras a radicar los beneficios del desarrollo sustentable en toda la comunidad nacional.

Que el éxito de la presente política, se plasmará no solo mediante el despliegue adecuado de las herra-

mientas que considera, sino que deberá verse reflejado en un mejor y más claro cumplimiento de las políticas ambientales del Estado y de la legislación que las apoya y sustenta jurídicamente. Si la sociedad se percibe como partícipe y beneficiaria tangible de una mejor calidad de vida en base a la conservación de los recursos naturales y de una mejor calidad del ambiente en general, ello obedecerá, en buena parte, al soporte que está llamado a brindar la presente política. La descentralización de la gestión ambiental permitirá la participación local en el proceso de toma de decisiones ambientales, que es uno de sus fines principales.

Que en virtud de lo anterior, la presente política constituye una herramienta de apoyo para mejorar los niveles de cumplimiento de la legislación y políticas ambientales en general, y de allí su carácter “instrumental” más que sustantivo desde la perspectiva de objetivos de conservación ambiental específicos.

Que en los aspectos esenciales a ser resueltos o abordados por esta política, destaca en primer lugar el centralismo de las competencias ambientales en manos del Órgano Ejecutivo, el que aún persiste en nuestro país. Por lo mismo, la gestión ambiental descentralizada es un proceso que debe desarrollarse por etapas, tendiente a consolidarse a largo plazo. Requiere de una gradual transferencia de competencias a los gobiernos locales, de acuerdo al nivel de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las entidades públicas locales y municipalidades. Hay pasos dados en la dirección correcta y la ANAM cuenta con los instrumentos legales y herramientas para seguir avanzando en esa dirección.

Que igualmente resulta esencial, para llevar adelante la presente política, consolidar la desconcentración de las competencias ambientales de la ANAM en sus Administraciones Regionales y promover la presencia de las unidades ambientales sectoriales en las provincias.

Que ciertas herramientas y estructuras institucionales actualmente reguladas por la Ley 41 facilitarán este proceso descentralizador. Específicamente el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), que juega un papel importante en la descentralización de

la gestión ambiental, las unidades ambientales sectoriales (UAS) que en cada municipio deberán integrarse al SIA, los convenios interinstitucionales, y demás herramientas de gestión pública que desde un prisma más amplio pueden ser utilizadas.

Que entre las estructuras institucionales a ser fortalecidas, para efectos de facilitar la implementación de esta política, se encuentran las comisiones consultivas. La forma en que la gestión ambiental municipal se integrará con las actividades y competencias de las mismas viene dada por la Ley 41 y el Decreto Ejecutivo 57 de 2000. En razón de que altas autoridades de la provincia y del distrito integran dichas comisiones, y debido a la ausencia de impedimentos y restricciones legales, dependiendo de sus necesidades, cada municipio deberá establecer la forma en que la gestión ambiental se integrará con las comisiones consultivas respectivas.

Que en forma resumida, el proceso de descentralización de la gestión ambiental debe apuntar hacia algunos aspectos centrales que tiendan a sentar las bases y armonizar la gestión ambiental con el proceso de desarrollo, tales como:

- a) Mejorar la coordinación e integración de la dimensión ambiental como contenido esencial de la formulación y puesta en marcha de las políticas de los diferentes sectores de la actividad económica y social.
- b) Definir los mecanismos descentralizadores con criterio de realidad, dadas las distintas problemáticas sociales, culturales y económicas de cada nivel local. No existen fórmulas organizacionales de tipo receta. El proceso debe considerar, por ejemplo, que los municipios son las instancias más cercanas a las necesidades de la población. A cada unidad administrativa municipal le corresponde considerar en su quehacer administrativo las cuestiones ambientales pero existen una serie de variables independientes (condiciones marco) que habrá que tomarse en consideración al momento de descentralizar la gestión ambiental.
- c) Considerar una adecuada asignación de recursos para la gestión ambiental descentralizada. Tradicionalmente la gestión ambiental pública se ha

financiado predominantemente con recursos provenientes de los presupuestos generales de la nación, los cuales son asignados al gasto de manera centralizada, compitiendo con otros en un contexto de ampliación de las agendas públicas de los países para atender temas sociales y los ajustes macroeconómicos para enfrentar los déficit fiscales. En la última década se ha buscado diversificar las fuentes de financiamiento y allí es donde la descentralización puede cumplir un rol clave ya que logra más fácilmente incorporar a la gestión pública los esfuerzos de la sociedad civil para aportar soluciones a problemas ambientales complejos.

- d) Generar condiciones que faciliten la autonomía y oportunidades para las innovaciones en la protección ambiental. Producto de la experiencia, se reconoce que los procesos de descentralización de la gestión ambiental no pueden ser comandados desde el nivel central. Se reconoce la necesidad de sentar las bases para una descentralización efectiva en función de i) las capacidades existentes; ii) la estructura de funciones/tareas municipales; y iii) la situación ambiental concreta. Se deben potenciar instrumentos de gestión que incentiven a los niveles locales para que fomenten actividades económicas sustentables. En este sentido, en términos generales y de acuerdo a la realidad concreta de cada municipio, se visualizan potencialidades a nivel local en temas de ordenamiento territorial, la aplicación de instrumentos preventivos y correctivos, el seguimiento y control y la participación y educación ambiental.
- e) Fomentar la participación ciudadana. A nivel local es donde la participación ciudadana puede adecuadamente permitir que las políticas públicas sean más eficaces y eficientes, tanto en su definición, ejecución y control. Sin embargo, se identifican en todos los niveles de gestión dificultades para poner en marcha los mecanismos de participación. Estos parecen chocar con diversos obstáculos, como son la resistencia de las burocracias públicas a “perder discrecionalidad” en la toma de decisiones, la oposición de grupos de interés que se sienten afectados negativamente por la decisión particular, y la falta de educación de la ciudadanía en el ejercicio de participar.

Que finalmente, la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, los antecedentes que han sido considerados para su elaboración, los principios en los cuales esta se sustenta, sus objetivos y líneas de acción para su posterior implementación, constituyen el marco orientador de las actividades desarrolladas por el sector público y la sociedad civil en su conjunto, para fortalecer el despliegue de la gestión ambiental en Panamá y apoyar el proceso de aplicación de las políticas orientadas al desarrollo sustentable, brindando las herramientas necesarias para que dichas políticas se apliquen, efectivamente, a través del cumplimiento de la legislación vigente. La política tiene entonces, como objetivo esencial, contribuir al cumplimiento de los fines de protección ambiental previstos en la legislación.

Que dichos niveles de consenso surgen a partir del hecho que la Autoridad Nacional del Ambiente ha formulado la presente política con la activa colaboración y participación del sector público y la sociedad civil relacionada, recogiendo y buscando armonizar adecuadamente desarrollo con sostenibilidad ambiental.

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Aprobar la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, los principios en que se sustenta, objetivo general y específicos que se espera deben ser alcanzados, y líneas de acción destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

La presente política ha discurrido sobre la base de los principios de política ambiental previstos en la Ley 41 de 1998; en su aplicación específica al ámbito de la descentralización de la gestión ambiental adicionando principios más específicos identificados para este ámbito particular tal como se desarrolla a continuación:

1. PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL: Este principio pretende estimular la adopción de un nuevo paradigma en la administración de la ANAM que promueve el proceso de descentrali-

zación de la gestión ambiental como fórmula para incidir en la calidad de vida de la población, fundamentada en un desarrollo sostenible, que tiene en cuenta los recursos, las oportunidades y las potencialidades existentes a nivel local. La gestión ambiental desde los gobiernos locales, enmarcada en los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente, las directrices del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT), elaborado a través de una consultoría financiada con fondos del Programa Ambiental Nacional en el año 2002, e igualmente las directrices del SIA, es la base orientadora para la elaboración de instrumentos más eficaces y eficientes de planificación local y convierte a las municipalidades en actoras de su propio desarrollo.

2. PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD: Este principio indica que la PNDGA es instrumental con respecto a otras políticas públicas y particularmente con respecto a las políticas ambientales, tales como la de Recursos Hídricos; Producción más Limpia; Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos; Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental e Información Ambiental. Las acciones de la PNDGA atraviesan las políticas ambientales contribuyendo a lograr sus objetivos de una forma más eficiente.

3. PRINCIPIO DE GRADUALIDAD: Este principio señala que el proceso de descentralización de la gestión ambiental requiere que el traspaso de funciones y atribuciones ambientales, así como de recursos desde el nivel central a los municipios, comarcas y organismos descentralizados del Estado, se realice en forma gradual, con la finalidad tanto de generar procesos viables como de crear las capacidades necesarias.

4. PRINCIPIO DE PRIORIZACIÓN DE TERRITORIOS: Este principio indica que la gradualidad del proceso de descentralización de la gestión ambiental debe responder a criterios de priorización de áreas, tomando en cuenta temáticas ambientales relevantes, de acuerdo al Plan General Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT) y sus ventanas de ordenamiento territorial, así como los criterios del gobierno central en su programa de fortalecimiento municipal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. La priorización permite integrar el trabajo en territorios pilotos que se constituyen en experiencias replicables para otros actores.

5. **PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD:** Este principio señala que la PNDGA debe tener flexibilidad para poderse insertar dentro de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, desde el momento en que la misma sea dictada por el gobierno nacional. Igualmente indica que, en la implementación de la política, la ANAM deberá adoptar un modelo flexible de descentralización de la gestión ambiental, que propicie la consideración de las particularidades de cada localidad y la introducción de ajustes oportunos, según el avance gradual de la descentralización a instancias locales de gobierno.
6. **PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA:** Este principio señala que el proceso de descentralización de la gestión ambiental debe racionalizar y optimizar los recursos del gobierno central y los gobiernos locales, de tal forma que las acciones realizadas por las distintas instituciones logren el mayor impacto ambiental al menor costo social posible.
7. **PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD:** Este principio señala que la política debe promover mecanismos de búsqueda de consenso sociopolítico desde los niveles de gobierno local. La población local tiene derecho a ser consultada para incidir en el proceso de toma de decisiones que afectan al medio ambiente y se debe promover su integración en programas comunitarios dirigidos a promover el bienestar de todos. El consenso sociopolítico es esencial para asegurar viabilidad a los programas de gestión ambiental.
8. **PRINCIPIO DE EQUIDAD:** El Estado por medio de la PNDGA podrá incidir mayormente en la reducción de las disparidades existentes en el país en materia de desarrollo humano, mejorando la cobertura, calidad, eficiencia e impacto de los programas sociales que implementan políticas ambientales.
9. **PRINCIPIO DE COHERENCIA:** La coherencia tiene por objeto que la PNDGA favorezca el logro de los objetivos generales de la Política Nacional del Ambiente plasmada en la Ley 41, creando sinergias positivas con las otras políticas ambientales. Se trata además de garantizar coherencia con las restantes políticas públicas del Estado, en particular con la futura Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental y de incorporar la dimensión ambiental en las acciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, provincial, comarcal y municipal.
10. **PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL:** Establece que la gestión ambiental es responsabilidad del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general. La PNDGA debe facilitar la conjunción de las acciones del sector público, con las del sector privado y de la sociedad civil, por medio de la construcción de una nueva institucionalidad ambiental a nivel local promovida por la ANAM.
11. **PRINCIPIO DE INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN:** Indica que la política facilitará cumplir con el deber que el Estado tiene de garantizar el derecho del ciudadano a la información sobre el ambiente y los efectos sobre la calidad de vida de los habitantes, no solamente a nivel nacional sino también a nivel regional, provincial, comarcal y municipal. Los aspectos críticos en que se encuentra el ambiente y los mecanismos que conduzcan a la conservación ambiental deben ser parte del conocimiento de todos los moradores para lograr una mayor sensibilización sobre la importancia de los recursos naturales que existan en su entorno territorial.
12. **PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Indica que la política de descentralización de la gestión ambiental deberá fomentar el uso de todos los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la legislación vigente para contribuir a elevar la calidad de nuestra democracia y potenciar la gobernabilidad tanto a nivel local como nacional.

II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

1. Objetivo general

Contribuir activamente a reforzar la institucionalidad ambiental en el sector público y privado para lograr la plena aplicación de la Ley 41, potenciando la dimensión regional y local de la gestión ambiental, las capacidades de coordinación y técnicas de los recursos humanos de la ANAM, el perfeccionamiento de la capacidad fiscalizadora y la plena implementación del sistema de información ambiental.

2. Objetivos específicos y líneas de acción

OBJETIVO 1. EN EL ÁMBITO NORMATIVO: Fortalecer el marco legal impulsando propuestas normativas existentes con miras a definir claramente las competencias de los gobiernos locales, de acuerdo a los requerimientos de la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Participar activamente ante las instancias pertinentes, principalmente la Asamblea Nacional y el Consejo de Gabinete, para garantizar que la temática ambiental sea considerada en los futuros procesos de generación de normativas tendientes a adecuar el marco legal a los requerimientos del proceso nacional de descentralización.
2. Gestionar ante el Órgano Ejecutivo la reglamentación completa de la Ley 41 de 1998, así como de la Ley 44 de 2002 y otras normativas relevantes para la PNDGA, con miras a llenar los vacíos existentes y a fortalecer los aspectos relacionados con la gestión ambiental descentralizada.

OBJETIVO 2. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL NACIONAL Y REGIONAL: Consolidar el sistema de apoyo interinstitucional para respaldar la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Desconcentrar la ANAM, asignando a las trece (13) administraciones regionales en cada una de las provincias, incluyendo Panamá Este, Metro y Oeste así como las comarcas Ngäbe-Buglé y Guna Yala las competencias necesarias para que se conviertan en instancias promotoras de la gestión ambiental descentralizada.
2. Fortalecer el SIA estableciendo mecanismos eficaces de coordinación, consulta y ejecución de las actividades previstas en el plan estratégico para la implementación de la PNDGA.
3. Promover un consenso sobre un “Programa 21 Local”, basado en la Agenda 21 de 1992, la cual recomienda evaluar y modificar los proyectos, las políticas, ordenanzas y reglamentos para cumplir con los objetivos de aquella, con base en los programas adoptados localmente. El Capítulo 28 de la misma convoca a los gobiernos locales de todo

el mundo a iniciar un diálogo con sus comunidades para preparar planes de la Agenda Local 21 para su implementación en forma gradual y sostenida en todo el territorio nacional.

OBJETIVO 3. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL LOCAL: Traspasar a los gobiernos comarcales y distritales, las competencias y recursos necesarios para que estas instancias de gobiernos puedan efectivamente desempeñar las funciones encomendadas por la Ley en materia de gestión ambiental.

Líneas de acción:

1. Iniciar y/o completar la preparación de los Planes Provinciales, Comarcales y Distritales de Ordenación Ambiental del Territorio en el marco del PIGOT.
2. Adoptar para todo el territorio nacional los planes de ordenamiento como instrumento básico para el desarrollo sostenible.
3. Completar la preparación de los planes estratégicos ambientales para cubrir todas las provincias, comarcas y distritos a nivel nacional.
4. Adoptar un modelo flexible de gestión ambiental que contemple las particularidades de los gobiernos locales, la creación de mancomunidades en los casos pertinentes y el fortalecimiento de las unidades ambientales.
5. Apoyar a los municipios en las actividades previstas por el MEF para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal y apoyo a la descentralización, con el fin de garantizar el logro de una efectiva gestión ambiental descentralizada.

OBJETIVO 4. EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN: Promover la formación de cuadros científicos y técnicos necesarios para el desarrollo de los programas pertinentes a la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Desarrollar programas de capacitación técnica continúa en gestión ambiental descentralizada dirigida principalmente a los municipios con el fin de impulsar la creación de cuadros profesionales que respondan a los retos de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental.
2. Desarrollar líneas de investigación, programas y proyectos para incorporar la participación de la co-

munidad académica y empírica de la localidad en la solución de los problemas ambientales a nivel local.

OBJETIVO 5. EN EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL: Propiciar, en conjunto con el MEF, el apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional para diseñar, poner en marcha y ejecutar programas de apoyo a la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Gestionar, en conjunto con el MEF y el Ministerio de Relaciones Exteriores, un programa apoyado por organismos internacionales que proporcione recursos técnicos y financieros para la implementación de la PNDGA.
2. Impulsar la integración de acciones de asistencia técnica bilateral y de organismos ambientales internacionales en pro de la implementación de la PNDGA y del “Programa 21 Local”.
3. Incorporar a las ONG nacionales e internacionales en los programas de implementación de la PNDGA.

OBJETIVO 6. EN EL ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: Incorporar al sistema de información ambiental la información relevante para el proceso de toma de decisiones en materia de gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Poner en funcionamiento un sistema de indicadores para dar seguimiento a la implementación de la PNDGA y evaluar su impacto a nivel local.
2. Formular y poner en marcha el mecanismo operativo para que las instancias regionales, provinciales, comarcales y distritales generen la información que será capturada y procesada a través del sistema de indicadores de seguimiento.
3. Fomentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales con miras a aumentar los niveles de cooperación y coordinación.
4. Consolidar acciones que permitan desarrollar una base de datos sobre los problemas ambientales a nivel local.

OBJETIVO 7. EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Promover la participación, in-

tegración y responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en la gestión ambiental descentralizada.

Líneas de acción:

1. Difundir ampliamente a nivel nacional la PNDGA y el plan estratégico para su implementación.
2. Comprometer a los actores institucionales y sociales con presencia en las provincias, comarcas y distritos para que participen en actividades concretas que apoyen la implementación de la PNDGA.
3. Involucrar a toda la comunidad en la evaluación y control de los planes ambientales a nivel local.
4. Promover la educación ambiental tanto formal como no-formal, tal como es señalado en la Ley 10 del 24 de junio de 1992 de Educación Ambiental, la Ley 1 de 1994 o Ley Forestal de la República y la Ley 24 de 1995 o Ley de Vida Silvestre, en sus respectivos apartados pertinentes, así como también la participación ciudadana en todas las actividades que promuevan las comunidades en pro del desarrollo sostenible.
5. Fortalecer las comisiones consultivas para que puedan desempeñar efectivamente las funciones para las cuales fueron creadas.

ARTÍCULO 2°: El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Dado en la ciudad de Panamá a los nueve (9) días del mes de abril de dos mil siete (2007).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



MARTÍN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República



CARLOS VALLARINO
Ministro de Economía y Finanzas



1.

DIAGNÓSTICO

1.1. INTRODUCCIÓN

La gestión ambiental es una dimensión esencial del desarrollo sostenible.

El aspecto ambiental emerge en el contexto de la globalización como una dimensión reorientadora del desarrollo, que califica el crecimiento económico al remitirse a los fundamentos mismos de la producción y el consumo. De esta manera, el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumplen el medio ambiente y los recursos naturales como base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos.

Sunkel, 1996

La noción de desarrollo sostenible surge a partir de 1987 con la publicación de “Nuestro futuro común”¹ y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992², cuando se define como: “Aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Durante este evento, los líderes del mundo adoptaron la Agenda 21 como plan de acción para el desarrollo sustentable en el siglo 21. La implementación

de gran parte de los acuerdos de la Agenda 21 depende de los gobiernos locales³. El consenso logrado en la Cumbre dio lugar a un sinnúmero de iniciativas globales, regionales y nacionales. La Cumbre Ecológica Centroamericana estableció su propia agenda, como una alternativa a los acuerdos de Río 92. En ella se define:

Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural, regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras⁴.

La propia liberalización del comercio juega un papel clave dentro de las políticas de desarrollo sostenible, hecho recogido en el preámbulo del Acuerdo de OMC. A nivel continental, la Cumbre de las Améri-

¹ También conocido como el Informe Brundtland.

² También conocida como la Cumbre para la Tierra.

³ La Agenda 21 recomienda evaluar y modificar los proyectos, las políticas, ordenanzas y reglamentos para cumplir con los objetivos de la Agenda 21, con base en los programas adoptados localmente. Su Capítulo 28 convoca a los gobiernos locales de todo el mundo a iniciar un diálogo con sus comunidades para preparar planes de Agenda Local 21.

⁴ Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica. Cumbre Ecológica Centroamericana, 1994. *Revista Integración Latinoamericana*. p. 46

cas, en la Declaración de Principios y Plan de Acción de Santa Cruz, de diciembre de 95, así lo reconoce: "...la importante necesidad de los países de mejorar el acceso a los mercados, manteniendo políticas ambientales eficaces y adecuadas⁵. La protección del medio ambiente requiere recursos y el comercio puede contribuir a aumentar el rendimiento económico y, por este medio, a conservar los recursos y conservar la calidad medioambiental"⁶.

La protección del ambiente es una prioridad que empieza a ser parte de las crecientes demandas de la población, porque se interrelaciona directamente con su condición de vida. El deterioro ambiental afecta el bienestar y la calidad de vida de la población, limita sus posibilidades de desarrollo y compromete gravemente el de las generaciones futuras. Ello se refleja, en particular, en los temas que afectan cotidianamente la vida del ciudadano, como son los casos de los residuos sólidos, las aguas servidas, la contaminación atmosférica, la deforestación y degradación de suelos, entre otros.

La gestión ambiental y la descentralización son temas intrínsecamente relacionados, al tener ambos como ámbito de acción el territorio. La descentralización es un proceso relevante en la gestión ambiental, dado que acerca las decisiones a la gente, incentiva la participación ciudadana en los procesos efectivos de manejo de situaciones ambientales, y mejora las decisiones respecto de la calidad de vida de la población.

Gran parte de los países de la región latinoamericana adelantan procesos de descentralización que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública.



Consultoría modelo de Gestión Ambiental Descentralizado para los municipios de Océ, David, Panamá y la comarca Ngäbe-Buglé.

En este sentido, la descentralización consiste en el traspaso de competencias del poder central hacia el gobierno local, para la gestión autónoma de sus intereses. Este proceso busca brindar atención oportuna y cercana a la ciudadanía demandante de servicios, mediante la sensibilización, la consulta y la comunicación más directa entre la ciudadanía y las autoridades tomadoras de decisiones. De esta manera, el Estado se acerca al ciudadano, respondiendo a las prioridades reales de la población en función de las necesidades y situaciones específicas de cada territorio.

En Panamá, la descentralización es un tema de abordaje reciente, pero se advierte que estamos en los umbrales del proceso. El gobierno central, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha puesto en marcha un programa tendiente a fortalecer las instancias locales, básicamente los municipios, al considerar este reforzamiento una de las condiciones fundamentales para garantizar el éxito del proceso de descentralización.

⁵ Los estudios desarrollados en la región, en su mayoría muy recientes, realzan la importancia de analizar en detalle la interrelación entre políticas comerciales y efectos ambientales, ya que solo así se pueden elaborar las políticas y los marcos regulatorios adecuados para fomentar los impactos positivos y mitigar o prevenir los impactos negativos.

⁶ CIPMA-GETS-CINPE, Hernán Blanco, Mónica Araya y Carlos Murillo Editores. 2003. *ALCA y medio ambiente: Ideas desde Latinoamérica*.

La descentralización de la gestión ambiental debe por consiguiente enmarcarse dentro del proceso más amplio de reforma del Estado, el cual requiere de la toma de importantes decisiones al más alto nivel político de la Nación. Deberá incorporar con más fuerza la dimensión ambiental al proceso de desarrollo local, con miras a mejorar las condiciones ambientales específicas que confrontan los habitantes de cada distrito del país. Este objetivo fue previsto en la Ley 41 de 1998 que, al crear la ANAM, le otorgó facultades legales para conducir un proceso de descentralización de la gestión ambiental con miras a trasladar competencias específicas en materia ambiental a las autoridades provinciales, comarcales y distritales a nivel nacional. El mismo se inició con el establecimiento y reglamentación de los mecanismos previstos en la ley para proceder a la descentralización, tales como las unidades ambientales sectoriales (UAS), las comisiones consultivas y el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA). Este último se encuentra en proceso de reglamentación.

Uno de los elementos clave que se busca aprovechar es la autoridad del gobierno local, la cual es mucho más débil en la provincia que en el municipio. En Panamá, la instancia municipal es de gobierno autónomo, elegido popularmente, mientras que la instancia provincial es de coordinación y representación del gobierno central. De allí que se considere al municipio como el receptor de las competencias a transferir, lo que infiere que al descentralizar es necesario fortalecer el ente local desarrollando sus capacidades administrativas.

Si bien la ANAM tiene un mandato explícito de transferir funciones a las autoridades locales, la tarea es compleja por las limitantes que confronta el avance de este proceso, en ausencia de una Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental y ante las debilidades financieras que confrontan la mayoría de los municipios del país. Entre otros retos a los que se enfrenta la ANAM, con miras a llevar adelante la descentralización de la gestión ambiental, se puede mencionar: la desconcentración de las funciones ambientales dentro del propio gobierno central, incluyendo la propia ANAM; y la sen-

sibilización de las autoridades locales, así como la población en general en asuntos ambientales. No obstante, las experiencias positivas en gestión descentralizada obtenidas en el marco del Programa Ambiental Nacional (PAN) en tres municipios, una provincia y una comarca, han evidenciado la pertinencia de ir en esa dirección⁷.

Las políticas públicas deben ser entendidas como orientaciones de Estado, que establecen las bases para enmarcar el comportamiento de todos los agentes públicos y privados en una determinada materia o sector. Así, la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental (PNDGA) debe entenderse como la base que orientará el proceso que la ANAM ha iniciado con miras a la descentralización de la gestión ambiental hacia los gobiernos locales, particularmente hacia los municipios. La PNDGA se ha diseñado⁸ a partir del análisis del contexto general y la magnitud de los problemas y desafíos que debe enfrentar la ANAM para descentralizar la gestión ambiental, pero sobre la base de acuerdos sólidos que permitan avanzar en la dirección expresada en la política⁹.

Finalmente, cabe consignar que la formulación de esta política forma parte de una estrategia más amplia de adopción de un conjunto de políticas ambientales, orientadas a seguir transitando por la senda del desarrollo sustentable, conciliando desarrollo económico, equidad social y conservación ambiental. Políticas tales como la de Producción Más Limpia, Recursos Hídricos y Gestión Integral de los Desechos No Peligrosos y Peligrosos, las denominadas políticas sectoriales, ganarán en eficiencia y eficacia al poder contar en su implementación con una ges-

⁷ Programa Ambiental Nacional (PAN). 2003. *Evaluación de medio término. Informe final*.

⁸ El marco conceptual de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental que aquí se propone, ha sido elaborado de acuerdo a la información generada por la Consultoría para la elaboración de siete políticas ambientales a cargo del consorcio Arden & Price Consulting/CH2MHILL. Igualmente, el proceso lógico hacia el marco conceptual se ha visto enriquecido por los aportes obtenidos de otros seminarios-talleres que paralelamente se han ido desarrollando dentro del plan de trabajo.

⁹ ANAM. 2002. *Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente en Panamá* (PEP-SIA).

tión ambiental descentralizada. Igualmente, las otras dos políticas transversales, la de Información Ambiental y la Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental al ser implementadas crearán, en conjunto con la PNDGA, sinergias positivas que contribuirán a fortalecer la gestión ambiental en pro de la calidad de vida de la población panameña.

1.2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos, la centralización es una forma de administración del Estado que está en crisis. Las nuevas tendencias señalan que las políticas públicas deben combinarse con los esfuerzos que puedan realizar los diversos actores de la sociedad civil y del sector privado.



Capacitación en la descentralización ambiental.

Muchas son las razones que fundamentan la necesidad de reformar y modernizar el Estado. La administración centralizada es¹⁰:

- Políticamente poco representativa, distante y autoritaria.
- Económicamente ineficiente.
- Socialmente injusta, porque no contribuye disminuir inequidades.
- Culturalmente homogeneizadora.
- Territorialmente desacertada, porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; ambientalmente negativa, porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sostenibilidad.

Para modernizar el Estado, se debe hablar de esquemas básicos de descentralización, a fin de articular y fortalecer la relación Estado-sociedad civil. Así, el proceso de descentralización representa una fórmula para el fortalecimiento de la democracia, para garantizar la gobernabilidad y aumentar la eficiencia y eficacia de la administración pública. La estrategia es construir acuerdos sociales, con una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, donde se haga causa común para enfrentar los problemas que afectan y deterioran la calidad de vida de la población. Utilizando las capacidades público-privadas y proyectando las ventajas comparativas de cada nivel territorial y sector de la sociedad, el nivel local de gobierno se va consolidando como la experiencia democrática más importante y de mayor credibilidad entre los ciudadanos¹¹.

En los países de nuestra región, donde la pobreza mayoritaria va estructuralmente unida a la escasez, el desarrollo sostenible debe comprender como propósito fundamental: la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos. No habrá desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe mientras

¹⁰ CEPAL. 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Segunda edición.

¹¹ Así lo demuestra el estudio de casos exitosos en países de la región, de acuerdo al *Diagnóstico del estado del arte de la gestión ambiental*, documento preparado por la Consultoría como parte de las actividades preparatorias para la definición del marco de la PNDGA.

casi la mitad de la población viva en niveles de pobreza¹². Desde esta perspectiva, la viabilidad ecológica de nuestro desarrollo debe otorgar prioridad clara al desarrollo humano. De allí que nuestro desarrollo debe contemplar prioridades esenciales para que sea sostenible:

- La satisfacción de necesidades esenciales como la alimentación, salud, educación y el hábitat (vivienda, agua y alcantarillado, disposición de residuos).
- La profundización de una verdadera democracia participativa.
- El ordenamiento territorial nacional.



Capacitación en preparación de abono orgánico en La Pintada (Coclé).

Los gobiernos locales representan los derechos y los intereses de sus vecinos, y tienen como misión la promoción del bienestar de todos, mediante la planificación y promoción del desarrollo local integral, así como la prestación directa o la regulación de la prestación de los servicios públicos locales. Este compromiso debe ser asumido desde una perspectiva de desarrollo sostenible. En esta perspectiva, corresponde a estas instancias de gobierno dar expresión local a las políticas ambientales nacionales, ubicar la gestión ambiental de una manera coherente y armoniosa y convocar a los actores sociales de la comunidad para enfrentar los problemas ambientales de manera eficiente y eficaz.

En este sentido, la descentralización consiste en el traspaso de competencias ambientales del poder central hacia el gobierno local, para la gestión autónoma de sus intereses. “Se refiere a tres procesos básicos¹³:

- La desconcentración administrativa que hace referencia a la transferencia de funciones o competencias ambientales de niveles superiores a niveles inferiores de la misma institución, al mismo tiempo que se mantiene el control central de los presupuestos y de las políticas.
- La descentralización fiscal que hace referencia a la cesión por parte de las instancias superiores a otras de menor rango de la facultad de influir sobre los presupuestos y las decisiones financieras.
- El traspaso que hace referencia a la transferencia de recursos y autoridad política a autoridades de nivel inferior que son en gran medida independientes de los niveles superiores del gobierno. Esos modelos favorecen, entre otros, la reducción del ámbito de decisiones que se toman a nivel del gobierno central y su ubicación en niveles subnacionales y municipales.

Gran parte de los países de América Latina y el Caribe han iniciado procesos de descentralización, con diferentes grados de avance y objetivos, los que apuntan a fortalecer la democracia y la gobernabilidad. La descentralización de la gestión ambiental en la región se debe entender en el marco más amplio del proceso de descentralización del Estado, que se ha dado en las dos últimas décadas. Por ejemplo, en algunos países se encuentran reformas municipales con base constitucional o en leyes orgánicas que rigen los gobiernos locales. Se identifican diversas expresiones de la descentralización en los procesos de gestión ambiental en los países de la región, entre ellos:

- Descentralización en los Estados, regiones, provincias para definir, coordinar y poner en marcha políticas, planes, programas, y regulaciones para la protección y mejoramiento ambiental. Las competencias ambientales se inscriben, por lo general,

¹² Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y PNUD, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra Propia Agenda, 1990.

¹³ Ibidem.

en el contexto de los planes y políticas generales de desarrollo que puede incluir concepciones, tales como las de desarrollo sostenible, desarrollo integral, etc.¹⁴.



Vigilancia y rescate de especies en áreas urbanas.

- Descentralización en los municipios de diversas competencias ambientales, tales como la definición de las regulaciones y los planes de acción ambiental local, el control de la contaminación, saneamiento, ordenamiento territorial especialmente en el área urbana, transporte y tránsito, urbanización, áreas verdes y de recreación, aseo y manejo de residuos sólidos, entre otros. Esta forma de descentralización conlleva, naturalmente, la atribución a los municipios de la competencia para el manejo a nivel local de los instrumentos de gestión, en particular: ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión, instrumentos económicos (tasas de uso, exenciones tributarias, etc.) sistemas de información para el seguimiento de la situación ambiental en el ámbito jurisdiccional, etc.

La relevancia que ha venido alcanzando el tema municipal en la mayoría de los países de América Latina, principalmente desde la década de los 80, pone en discusión cómo se han puesto en marcha los procesos de descentralización. Esto es válido no solo a partir del rol del Estado en el nivel local, sino en particular por la calidad de la gestión pública municipal. Debe reconocerse que no existe un solo camino, sino que se muestran diferentes estrategias y estilos de gestión que un gobierno municipal puede escoger para enfrentar los nuevos desafíos de la gestión ambiental. Esta afirmación es particularmente válida dado que existen más de trece mil gobiernos locales en América Latina y el Caribe que varían mucho en su dimensión, estilo de desarrollo y condiciones ambientales relevantes.

La incorporación de la dimensión ambiental dentro de las acciones de un municipio implica conocer el marco legal que lo sustenta, sus atribuciones y funciones, las líneas de coordinación y la capacidad instalada para realizar sus actividades. Normalmente, hay una apreciable diferencia entre lo que se señala como responsabilidades del municipio y lo que este realmente dispone como capacidad de ejecución. Las limitaciones financieras, de recursos humanos, de sistemas y equipos disponibles hacen que la mayoría de los municipios del país ni siquiera puedan llevar a cabo las funciones que la ley vigente les encomienda.

Lo anterior implica que para hacer efectiva y eficiente la descentralización de la gestión ambiental, es necesario no solamente normar las facultades al respecto, sino modernizar las estructuras municipales existentes.

Algunos países muestran experiencias de descentralización de la gestión ambiental más desarrolladas. En Colombia, se puede citar la eficacia lograda en la región del Valle del Cauca, mediante la participación conjunta de un grupo de municipios. Es importante mencionar que en ese país se han creado corporaciones autónomas regionales, las cuales se encuentran desarrollando diferentes modelos de gestión ambiental municipal que le permita ejercer sus funciones de autoridad ambiental a nivel local. En 1992 se creó la

¹⁴ Como ejemplo de gestión ambiental regional se puede citar, en Colombia, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, creada a imagen y semejanza de la Autoridad del Valle de Tennessee, con el fin de llevar a cabo labores de desarrollo integrado de la cuenca hidrográfica del río Cauca en su parte alta. En términos generales, este tipo de corporaciones evolucionaron paulatinamente, de ser corporaciones de desarrollo regional con funciones de provisión de infraestructura y algunas competencias medioambientales, hasta convertirse fundamentalmente en autoridades ambientales.

Corporación Autónoma Regional de Antioquia (CORANTIOQUIA), con jurisdicción sobre un territorio con más de tres millones de habitantes distribuidos en 80 municipios. En 1998, se crearon siete oficinas regionales, en las cuales se delegaron todas las funciones de la autoridad ambiental. El equipo humano de las regionales tiene el compromiso de visitar semanalmente a los municipios, para ejercer sus funciones de autoridad ambiental y asesoría a las administraciones municipales u orientar los proyectos de inversión. En un corto lapso de tiempo, las oficinas regionales han adquirido, en muchos casos, una gran visibilidad en la vida de las localidades, llegando a reconocerse por la ciudadanía como uno de los principales representantes del Estado colombiano¹⁵.

En Honduras¹⁶, la experiencia de gestión y manejo de la cuenca del río Higuito, por parte de la Municipalidad de Santa Rosa de Copán, representa una experiencia exitosa de intervención en el medio ambiente desde la óptica de lo local. La acción del alcalde de dicho municipio logró sensibilizar la opinión pública y, a través de la educación, movilizar la participación organizada de la ciudadanía local, obteniendo una cooperación global en la solución de problemas ambientales complejos. En los últimos años, Honduras ha dado pasos significativos en el proceso de descentralización, particularmente en el fortalecimiento de los municipios y la participación ciudadana. Estos logros han sido posibles gracias a condiciones particulares, como un movimiento intermunicipal sólido y beligerante, la formulación de un marco jurídico relativamente avanzado con relación al resto de la región, la realización de experiencias exitosas de participación ciudadana y de cooperación por parte de los organismos internacionales.

Respecto de las funciones ambientales que corresponden a los municipios, se ha detectado que las le-

gislaciones nacionales de los países latinoamericanos adolecen de algunas imperfecciones respecto a los contenidos y alcances que comprende la función ambiental del municipio. Respecto de las competencias municipales, más específicamente, estas oscilan entre la inexistencia y la definición de amplias facultades, muchas veces faltas de precisión y contenido, lo que hace difícil su aplicación y cumplimiento. Las competencias ambientales municipales incluyen aquellas iniciativas que son privativas del municipio y las atribuciones que se caracterizan por ser compartidas con una o más autoridades de la administración pública.

Entre las funciones ambientales a nivel local, identificadas en la región, se encuentran las de tipo general, aquellas vinculadas a elementos de planificación, y las que se vinculan a elementos ambientales específicos¹⁷.

Funciones de tipo general

Se vincula el tema ambiental a otras temáticas de desarrollo, en aspectos como:

- Fomento y promoción del desarrollo sostenible.
- Respeto a la población local, formal e informal, mediante la participación en la toma de decisiones.
- El mantenimiento de los ecosistemas y la preservación de la diversidad genética y biótica.
- Reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación.
- La mayor prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población.

Funciones de planificación

La gestión ambiental a nivel de un municipio es la base orientadora para la elaboración de los instrumentos de planificación local tales como planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y en general, los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. También sirve como marco para coordinar actividades ambientales entre sectores, lugares y actores en diferentes momentos en el tiempo, vin-

¹⁵ Gabaldón, A. 2000. *Estudio de casos: Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*. Washington DC: División del Medio Ambiente del BID. Sin publicar.

¹⁶ El proyecto "Manejo de la subcuenca del Río Higuito", desde los espacios locales, tuvo como objetivo promover acciones coordinadas y participativas de protección, restauración y uso racional de los recursos naturales de la subcuenca, tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes que conviven en su área de influencia. Fue propuesto por el alcalde de Santa Rosa de Copán en su campaña electoral, quién resultó posteriormente reelecto dos veces.

¹⁷ Gabaldón, A. Ob. cit.

culados a un contexto territorial específico. Entre ellas destacan:

- Las competencias de planificación urbana con la definición de los usos del suelo acorde con su destino natural y los intereses de la comunidad y la planificación del tipo de desarrollo que la comunidad desea.
- Las competencias relacionadas con la salud pública. La competencia para aplicar disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público.
- La de educación y desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.
- La competencia para dictar disposiciones de carácter general dentro de la comuna.
- La competencia para involucrarse en instrumentos de gestión (licencias, normas, EIA, etc.).

Funciones ambientales específicas

La legislación municipal, en muchos países, otorga mandatos expresos en:

- Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.
- Aseo urbano y domiciliario.

1.3. CONDICIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Los procesos de descentralización de la gestión ambiental deben apuntar hacia algunos aspectos centrales, que tiendan a sentar las bases y armonizar la gestión ambiental, tales como:

1.3.1. COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La concepción de desarrollo sustentable exige que la dimensión ambiental se incorpore como parte integral de la formulación y puesta en marcha de las políticas de los diferentes sectores de la actividad económica y social. La integración requiere coordinación a diferentes niveles: i) interinstitucional, entre instituciones que tienen competencias concretas

ambientales; ii) al interior de las entidades con los niveles subnacionales; iii) formulación y puesta en marcha de políticas intersectoriales en sectores críticos como el económico, energético, industrial, agropecuario, minero, salud y educación; iv) entre sector público y sector privado; y v) entre el sector público, las ONG ambientales y las organizaciones comunitarias de base.



Impulso de utilización de paneles solares como energía alternativa.

1.3.2. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DESCENTRALIZADA

No existen fórmulas organizacionales de tipo receta. La gestión ambiental en los países de la región se originó más como una iniciativa gubernamental, que como una respuesta a las fuerzas sociales, si se compara con la historia de los países desarrollados. Se visualiza así actualmente en la región, un esfuerzo del Estado por delegar funciones a los niveles locales de gobierno, en especial a los municipios, instancias más cercanas a las necesidades de la población.

A cada unidad administrativa municipal le corresponde considerar en su quehacer administrativo las cuestiones ambientales, pero existen una serie de variables independientes (condiciones marco) que habrá que tomarse en consideración al momento de descentralizar la gestión ambiental, a saber: i) el tamaño del municipio; ii) la capacidad administrativa; iii) la estructura de funciones/tareas municipales; iv) la problemática ambiental concreta; y v) el grado de conciencia ambiental de los actores locales y de la ciudadanía local.

1.3.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DESCENTRALIZADA

Tradicionalmente, la gestión ambiental pública se ha financiado predominantemente con recursos provenientes de los presupuestos generales de la nación, los cuales son asignados al gasto de manera centralizada, compitiendo con otros en un contexto de ampliación de las agendas públicas de los países para atender temas sociales y los ajustes macroeconómicos para enfrentar los déficits fiscales. En la última década, se ha buscado diversificar las fuentes de financiamiento y allí es donde la descentralización puede cumplir un rol clave, ya que logra más fácilmente incorporar a la gestión pública los esfuerzos de la sociedad civil para aportar soluciones a problemas ambientales complejos.

1.3.4. AUTONOMÍA Y OPORTUNIDADES PARA LAS INNOVACIONES EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Producto de la experiencia, se reconoce que los procesos de descentralización de la gestión ambiental no pueden ser comandados desde el nivel central. Se reconoce la necesidad de sentar las bases para una descentralización efectiva en función de: i) las capacidades existentes; ii) la estructura de funciones/tareas municipales; y iii) la situación ambiental concreta. Se deben potenciar instrumentos de gestión que incentiven a los niveles locales para que fomenten actividades económicas sustentables. En este sentido, en términos generales y de acuerdo a la realidad concreta de cada municipio, se visualizan

potencialidades a nivel local en temas de ordenamiento territorial, la aplicación de instrumentos preventivos y correctivos, el seguimiento y control, y la participación y educación ambiental.



Reforestación en Panamá Este, por funcionarios de la ANAM.

1.3.5. FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A nivel local es donde la participación ciudadana puede adecuadamente permitir que las políticas públicas sean más eficaces y eficientes, tanto en su definición, ejecución y control. Sin embargo, se identifican en todos los niveles de gestión dificultades para poner en marcha los mecanismos de participación. Estos parecen chocar con diversos obstáculos, como son la resistencia de las burocracias públicas a “perder discrecionalidad” en la toma de decisiones, la oposición de grupos de interés que se sienten afectados negativamente por la decisión particular, y la falta de educación de la ciudadanía en el ejercicio de participar.

1.4. SITUACIÓN ACTUAL

La República de Panamá ocupa un territorio de 75,517 km² y está dividida en 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos.

El censo de población del año 2000 registró 2,839,177 habitantes en el territorio nacional, lo cual representa una densidad de 37.4 personas por km². Según las proyecciones demográficas, Panamá superó la cifra de tres millones de habitantes en el 2001, de los cuales el 62.6% habita en áreas urbanas y el 37.4% en zonas rurales. Los indicadores demográficos asociados a la población muestran que la misma tiene más expectativa de vida y se encuentra al inicio del proceso de transición demográfica, el cual originará un achatamiento de la base de la pirámide de población.

1.4.1. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

La estructura de la economía panameña refleja la vocación de servicios que tiene el país y su función de zona de tránsito, desde la época colonial, lo que ha originado una mezcla heterogénea de grupos humanos. Dos tercios del Producto Interno Bruto del país se origina en el sector servicios, impulsado por las actividades modernas que gravitan entorno al canal interoceánico, lo cual crea más y mejores oportunidades de empleo e ingreso en las dos principales áreas urbanas metropolitanas del país –Panamá y Colón– en ambos extremos del Canal.

En el año 2000, solamente las provincias de Panamá y Colón concentraron el 56.1% de la población nacional. Las presiones demográficas y la migración hacia estas áreas, evidencia la búsqueda permanente de mejores condiciones de vida por parte de la población que reside en el resto del país. De allí que el Informe Nacional de Desarrollo Humano –INDH Panamá 2002– señale que: “En el Panamá de hoy coexisten, casi sin rozarse, dos países: el país de los no pobres y el país de los pobres”. A pesar del nivel re-

lativamente alto del Producto Interno Bruto per cápita en Panamá (B/.3,906¹⁸ en el año 2003), la pobreza general de ingreso alcanza el 45% de la población, de las cuales 26.5% viven en condiciones de pobreza extrema¹⁹. Los promedios nacionales de nivel de bienestar enmascaran importantes diferencias entre las provincias, distritos y grupos humanos del país.

La pobreza en Panamá es un problema estructural y complejo cuyas causas podrían remontarse al fenómeno de concentración-exclusión existente en el país desde el tiempo de las colonias, generado, según Omar Jaén, por un desarrollo desequilibrado de la economía de servicios y la tenencia del suelo urbano como base de poder. La dualidad ha sido una característica que introduce distorsiones en la economía panameña. Los enclaves modernos tales como la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional y el Área del Canal de Panamá con sus puertos terminales, utilizan alta tecnología en contraste con la producción artesanal mayoritaria.

A la dualidad se han unido otras distorsiones derivadas del proteccionismo del Estado, las cuales han motivado la necesidad de adoptar desde los años 90 un programa de reformas económicas, cuya ejecución ha sido marcada por avances y retrocesos.

De allí que en Panamá existen todavía numerosos grupos humanos en estado de vulnerabilidad. En el IDNH Panamá 2002, se destaca que están viviendo en condiciones de gran vulnerabilidad los campesinos y obreros agrícolas en áreas rurales; los pobres urbanos, incluyendo a la población afropanameña y los pobres indígenas. Las provincias que presentan los mayores grados de profundidad e intensidad de la pobreza son Darién, Veraguas y Coclé.

La revisión comparada del índice de desarrollo humano de Panamá (IDHP) entre los años 1990 y 2000, ha puesto de manifiesto en el indicador sintético²⁰ de Nivel Decente de Vida:

¹⁸ Estimaciones del INDH Panamá 2002, a partir del Censo 2000 y basadas en la línea de pobreza oficial.

²⁰ Es una dimensión compleja que contempla, a su vez, tres indicadores separados: ingreso, condiciones laborales y condiciones de la vivienda.

¹⁸ En balboas de 1996, según datos de la Contraloría General de la República.

- Luego siguen las provincias de Los Santos (0.581), Chiriquí (0.559) y Herrera (0.549).
- Destacan por su crecimiento en el IDHP, en el período 1990-2000, las provincias de Veraguas (33.1%), Herrera (29.3%) y Darién (28.7%), esta última con índice de 0.311.
- El promedio nacional rural del índice se ubica en 0.339, con un incremento más rápido del 17.4% vs. 10.1% de incremento registrado por el promedio urbano, durante el período indicado.
- Llama la atención el caso de Bocas del Toro, provincia en la que se registró un descenso del 7% en el índice (de 0.531 en 1990 a 0.494 en el 2000).
- La comarca Ngäbe-Buglé registró el nivel más bajo en el país, con un índice de 0.037, a pesar del incremento de 7% registrado en la década.



Reforestación en Panamá Este, por funcionarios del ANAM.

La radiografía de la pobreza que presenta el Informe Nacional de Desarrollo Humano revela que la existencia de profundas disparidades se reproduce también a lo interno de cada provincia, destacándose a nivel nacional los mayores porcentajes de pobreza en distritos comarcales²¹. Esta situación se ha mantenido a pesar de tener el país un nivel de gasto social total y en servicios sociales básicos relativamente alto, lo cual significa que la ejecución del gasto presenta problemas de cobertura, calidad, equidad eficiencia e impacto.

²¹ La población indígena representa un grupo muy significativo dentro de la población panameña total y representa el 10% de la población total del país. La pobreza indígena es catalogada de "abismal" por el Banco Mundial, y de "masiva" por el gobierno nacional.

La realidad pone de manifiesto la necesidad de adoptar un nuevo paradigma en la administración del Estado, que permita elaborar políticas que promuevan mayores logros en las dimensiones territoriales más rezagadas. La pertinencia de la adopción de un esquema de administración pública descentralizada en nuestro país, adquiere entonces mayor peso. Los programas sociales a cargo del sector público, al tomar en cuenta las condiciones propias de cada distrito, podrán así otorgar prioridad especial a los distritos más pobres del país.

1.4.2. ESTADO DEL AMBIENTE

Los problemas ambientales no ocurren espontáneamente, son provocados por las acciones humanas inadecuadas y mal localizadas sobre el territorio, incidiendo en la sobrevivencia de la especie humana y la integridad de los ecosistemas.

La superficie de Panamá es clasificada desde el punto de vista de la tenencia de la tierra²² en cuatro áreas: áreas urbanas, áreas rurales, áreas protegidas y territorios indígenas. Algunas condiciones territoriales que deben tenerse en cuenta para la gestión ambiental son:

- Solo el 35% de la tierra está titulada. Se observa un uso no sostenible del recurso tierra y la degradación de los recursos naturales. Un alto porcentaje de las tierras urbanas no están tituladas y deben ser catastradas y tituladas. Los gobiernos locales no cuentan con una base catastral para promover el desarrollo local y consolidar el proceso de descentralización.
- El 30% del territorio nacional corresponde a áreas protegidas²³, dentro de las cuales existen poblados que generan presiones ambientales. En las áreas de influencia se dan ocupaciones del territorio que amenazan las áreas protegidas.

²² El gobierno nacional ejecuta, desde el año 2000, el Programa Nacional de Administración de Tierra (PRONAT) para atender esta problemática. En la región occidental de la Cuenca del Canal, el PRONAT trabaja conjuntamente con la Autoridad del Canal de Panamá y adicionalmente, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, busca el ordenamiento territorial de los predios urbanos en las provincias de Chiriquí, Colón, Coclé, Los Santos, Herrera y Bocas del Toro. También está trabajando en el desarrollo de la capacidad local de los municipios para el manejo del catastro urbano.

²³ De acuerdo al PRONAT, existen 25 áreas protegidas en las que se van a desarrollar proyectos.

- El 21% del territorio nacional corresponde a áreas indígenas. Allí se deben consolidar los límites²⁴, a través de proyectos de demarcación y señalización, cuya ausencia provoca conflictos entre indígenas y colonos.

Por otra parte, el proceso de descentralización de la gestión ambiental debe lograr abordar con mayor eficiencia y hacerse cargo de algunos de los principales problemas ambientales en nuestro país, tales como:

- *La erosión potencial de los suelos del país tiende a aumentar*, debido al comportamiento actual y la tenencia del uso del suelo²⁵. El uso y manejo inapropiado provoca en casi todas las regiones una acelerada pérdida y degradación de los suelos. Existe un círculo vicioso pobreza-presión de uso sobre los recursos naturales-degradación. La ausencia de legislación específica en materia de manejo y conservación de suelos agrava el problema.
- *Hay efectos ambientales como la contaminación de los suelos*, por uso indiscriminado de pesticidas en polvo y líquidos. En las áreas revertidas aledañas al Canal, de alto valor catastral y comercial, hay contaminación por material bélico. El manejo de los residuos peligrosos en Panamá no atiende criterios de una gestión ambientalmente segura y limpia, problema que debe abordarse integralmente por la correspondiente política.
- *Manejo inapropiado de residuos peligrosos y no peligrosos*. De los 75 municipios del país, 31 requieren de servicios de manejo de residuos sólidos²⁶. En general, las autoridades municipales no perciben que el buen manejo de los residuos sólidos tiene directa relación con el estado de salud de la población, con las condiciones ambientales locales y con la calidad de vida de las comunidades. El manejo de los desechos peligrosos en Panamá no se rige por criterios de una gestión ambientalmente segura y limpia, y no se llevan a cabo acciones sistematizadas o planeadas para el control de los desechos y residuos peligrosos industriales.
- *Disminuye la superficie de cobertura boscosa*. En Panamá, al igual que en muchos otros países del mundo, los bosques son amenazados por las prácticas y usos inadecuados de la tierra, que resultan de la creciente presión de la actividad humana. En 1992, la superficie de cobertura boscosa cubría el 49.3% de la superficie total del país y en el 2000 esta superficie bajó a 45%²⁷. La expansión de la frontera agrícola ha sido identificada como la principal causa de la deforestación en Panamá y las áreas geográficas donde ocurre el proceso de deforestación con mayor intensidad son: Darién, Panamá Este, Bocas del Toro, Coclé, Colón y el área del corredor transistmico.
- *La contaminación del agua*. Se origina por la descarga de efluentes líquidos a cuerpos y masas de aguas superficiales, subterráneas y a sistemas de recolección de aguas residuales. El Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico indica que 34 puntos de descarga envían aguas servidas directamente a la bahía de Panamá²⁸, de los cuales el 62% combina aguas negras y aguas pluviales. En la ciudad de Colón, también el sistema de alcantarillado sanitario descarga al mar en la bahía de Manzanillo. En el resto del país, también se están incrementando las descargas de aguas residuales en los cuerpos de aguas cercanos a las ciudades.
- *Contaminación en zonas marino costeras*. Una de las mayores causas son los derrames de hidrocarburos pero, también, diferentes proyectos de infraestructura están disminuyendo los ecosistemas marino-costeros, como los manglares, humedales y arrecifes coralinos. Por otro lado, la extracción de arena en las playas. En la mayoría de las regiones, no existe un sistema adecuado de recolección de basura, lo cual trae como consecuencia la improvisación de vertederos en las zonas costeras, ya que mucho de estos desechos son arrojados directamente al mar. Este hecho está causando un grave impacto a los ecosistemas.

²⁴ El programa PRONAT ejecuta la demarcación de aproximadamente 600 kilómetros de territorios indígenas y brinda asistencia para la resolución de conflictos.

²⁵ El MIDA realiza esfuerzos en la transferencia de buenas prácticas agrícolas y pecuarias para evitar la degradación de los recursos naturales.

²⁶ Según el Análisis Sectorial de los Residuos Sólidos en Panamá de octubre de 2001. Ver Propuesta de Política Nacional sobre Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y no Peligrosos. Mayo 2004.

²⁷ Los datos preliminares del proyecto "Sistema de Información Forestal OIMT/ANAM 2001-2003", indican que entre 1992 y 2000 se deforestaron en promedio 47,158 hectáreas anuales.

²⁸ La contaminación de la bahía de Panamá es un ejemplo crítico de contaminación. El Canal de Panamá contribuye con un 20% a la misma derramando un promedio de 200 toneladas de petróleo anual (Informe del PNUMA, 2000).

1.4.3. ESTADO DE SITUACIÓN EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Panamá aún no cuenta con una política nacional de descentralización. El tema es de abordaje reciente en el ámbito político nacional. A pesar de los escasos logros²⁹ que se han obtenido luego del compromiso político-electoral de 1999, cuando las alianzas establecidas frente a ese proceso suscribieron el Pacto por la Descentralización, hay evidencias claras que el país se encuentra en los umbrales del proceso de descentralización.



Capacitación en Río Oeste en etiquetado de abono orgánico.

En este sentido, las recientes reformas constitucionales³⁰ incorporan dentro del Título VIII correspondiente a “Regímenes Municipal y Provinciales”, Capítulo II, la temática referente al proceso de descentralización de la gestión municipal, específicamente en el artículo 233, que expresa lo siguiente:

²⁹ De acuerdo a la especialista Ada L. Vergara V. de la consultora BCEOM, en el 2001 se plantea una propuesta de reforma del régimen municipal, el anteproyecto de Ley 60, que consagraba algunos principios y objetivos de la descentralización, intento que en parte dimanó del compromiso avalado por las alianzas electorales en 1999 que suscribieron el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local. A la fecha, esta iniciativa sigue manteniéndose a nivel de propuesta.

³⁰ Acto Legislativo 1, “que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994”, publicado en la Gaceta Oficial 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

El gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), está próximo a poner en marcha el programa “Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un período de ejecución previsto de cinco años. El mismo contempla, en uno de sus componentes, el apoyo al gobierno en la definición de la Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización (PNDLD) mediante:

...un proceso gradual de definición de una política nacional, que vaya desde el tratamiento de los temas que constituyen los pilares de desarrollo local en Panamá, hasta la adopción e implantación de una política que promueva el desarrollo local y que contenga las reformas al régimen jurídico institucional necesarias³¹.

El programa del MEF propone realizar acciones paralelas al nivel local y del gobierno central para que, de manera gradual y fiscalmente responsable, se generen las condiciones que permitan a los gobiernos

³¹ Ministerio de Economía y Finanzas, Reglamento Operativo del Programa 1522/OC-PN (Borrador-mayo 2004)

municipales convertirse en entidades fundamentales del desarrollo local³². Varios diagnósticos coinciden en determinar que hay evidente falta de visión municipal a nivel nacional y que no todos los funcionarios de gobierno local están sensibilizados sobre el tema ambiental.

El diagnóstico realizado por la consultora BCEOM, demuestra que hay que superar obstáculos tales como:

- Dificultades relacionadas con la gestión financiera. Muy pocos municipios en Panamá cuentan con infraestructuras adecuadas, tales como: sistemas de administración tributaria, catastro de contribuyentes actualizado, sistemas informáticos, etc.
- El modelo organizacional municipal se presenta fragmentado y desarticulado. Hay bajo nivel de coordinación entre las instancias de gobierno y la administración municipal.
- El recurso humano no siempre está capacitado para las funciones que debe ejercer. Si bien en 1994 se estableció, mediante la Ley 9 de 30 de junio, la carrera administrativa, la misma no ha sido completamente implementada y no obliga a los municipios a regirse bajo un sistema de méritos y oportunidades de los recursos humanos. Siendo optativo para los municipios incorporarse o no al sistema, a la fecha ningún municipio ha solicitado su incorporación a la carrera administrativa.
- Los mecanismos de financiamiento de proyectos de desarrollo local no se encuentran incorporados a los instrumentos de gestión municipal. Importantes recursos se destinan cada año a financiamiento de proyectos locales a través del FIS-PROINLO, FIS-Cabildos Abiertos, MEF-Obras Comunitarias, y hasta el 2001 las partidas circuitales. Estos fondos no se articulan en el contexto de un plan de desarrollo municipal.

Para facilitar el proceso de descentralización de la gestión ambiental, es necesario conocer el estado en que se encuentra la estructura legal-institucional vigente, con el fin de introducir los cambios necesarios. A continuación el marco legal vigente dentro del cual se debe enmarcar la PNDGA.

1.4.4. MARCO LEGAL

La Constitución Política establece claros principios, como los consagrados en su Título III, sobre “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”; Capítulo 7 “Sobre Régimen Ecológico”, y específicamente el artículo 114, que señala que:

Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

En ese sentido, el Estado debe ser interpretado como todas las autoridades que tengan responsabilidad en la gestión ambiental; todas, sin excepción. Por tanto, este principio encuentra su más reciente y efectiva materialización, a través, de las disposiciones contenidas en la Ley 41 de 1998 que creó la ANAM. Otras disposiciones consagradas en los artículos 115, 116 y 117 constitucionales, respectivamente, establecen el mandato de que:

El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Tales disposiciones con rango constitucional son de carácter genérico, en cuanto no atribuyen a una entidad en particular el desarrollo de este mandato; por el contrario, abren el compás para que cualquier representación del Estado, conforme la ley que desarrolle el punto, pueda atribuirse su desarrollo. Pese

³² Ibidem.

a que el fenómeno ambiental implica articulación de intereses, expectativas y conflictos, aún persiste el concepto de que la gestión ambiental está principalmente vinculada al Estado y a su facultad para intervenir en la solución de la problemática ambiental. Este es un error, cada vez más superado, aunque persistente.

Los instrumentos legales relevantes para una descentralización ambiental efectiva, se presentan a continuación por orden cronológico:

- Constitución Política de la República. De 1972 reformada en 1978 y 1983. Establece, a través de normas dispersas, los fundamentos para desarrollar políticas estatales y municipales, no solo de descentralización administrativa, política y jurisdiccional, sino, además, de gestión ambiental.
- La Ley 105 de 8 de octubre 1973. Organiza las juntas comunales en su liderazgo de gestión de organización comunitaria.
- Ley 106 de 8 de octubre 1973. Desarrolla los preceptos constitucionales sobre régimen municipal.
- La Ley 106 de 8 de octubre 1973. Desarrolla los preceptos constitucionales sobre régimen municipal³³.
- La Ley 2 de 2 de junio 1987. Desarrolla el precepto constitucional sobre la figura del gobernador.
- La Ley 1 de 3 de febrero de 1994. Establece la legislación forestal, abriendo la posibilidad para las comarcas indígenas de emitir concesiones de aprovechamiento forestal en conjunto con ANAM, así como la posibilidad de transferir temporalmente a autoridades locales la emisión de los permisos de rozas y quemas.

- La Ley 24 de 7 de junio de 1995. Establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá, abriendo la posibilidad de la emisión de permisos para actividades que inciden en la vida silvestre por parte de las autoridades indígenas, en conjunto con ANAM.
- La Ley 41 de 1 de julio de 1998. Crea la Autoridad Nacional del Ambiente y establece el régimen jurídico de ambiente y recursos naturales (Ley Marco).
- Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999. Aprueba la Estrategia Nacional del Ambiente y, por ende, la Política Ambiental de Panamá con visión al 2020.
- Decreto Ejecutivo 207 de 7 de septiembre de 2000. Establece la nueva estructura organizacional y funciones adoptada por la ANAM.
- La Ley 44 de 5 de agosto de 2002. Establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá, excepción hecha de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, creando los comités de cuencas.

Adicionalmente, es relevante para la descentralización de la gestión ambiental, todo el régimen especial que crea las comarcas indígenas en la República de Panamá (5 leyes y 4 cartas orgánicas³⁴), las cuales otorgan responsabilidades ambientales específicas a diferentes niveles de las autoridades comarcales, sobre todo, a nivel del Congreso General, organismo máximo.

La normativa más vanguardista, y de hecho la norma especial sobre la materia ambiental, es la Ley 41. Sin lugar a dudas es el marco legal vigente que más avanza hacia un proceso o desarrollo de la descentralización administrativa de la gestión ambiental en nuestro país. Dicho instrumento constituye el fundamento legal para que la ANAM pueda impulsar la descentralización de la gestión ambiental, transfiriendo competencias a los gobiernos locales.

La Ley 44 es un régimen especial creado con el propósito de descentralizar las responsabilidades de gestión ambiental relativas a las cuencas hidrográficas,

³³ Con respecto al régimen municipal, en las reformas a la Constitución aprobadas se contempla: i) la eliminación de un vicealcalde; ii) establecer los criterios para la descentralización; iii) derogar el artículo 239 que establece la escogencia del Tesorero por el Consejo Municipal; iv) eliminar la mención de los corregidores en la Constitución. De aprobarse los cambios, mediante dos asambleas sucesivas, la Ley 106 deberá reformarse para reflejar el nuevo contenido del artículo 230 de la Constitución, que actualmente se propone sea: "Los municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social, sustentados en los principios de la descentralización del Estado panameño y para ello recibirán la colaboración del gobierno nacional. La Ley señalará las partes de las rentas que los municipios recibirán al respecto sea como transferencia globales o mediante convenios de transferencia sectorial. También podrán hacerse convenios de transferencias para preparar al municipio a asumir las responsabilidades y competencias que se le deleguen".

³⁴ Ley 2 de 1938, modificada por la Ley 99 de 1998, la Ley 10 de 1997, la Ley 24 de 1996, la Ley 22 de 1984, y Ley 34 de 2000.

en cumplimiento del mandato dado por el artículo 83 de la Ley 41. Adicional al Artículo 83 de la Ley 41, la Ley 44 de 2002 responde al mandato del artículo 22 de la Ley General de Ambiente.

Las normas de régimen provincial, municipal y de corregimiento, se encuentran actualmente dispersas. La propuesta de reforma existente es el anteproyecto de Ley 60. Se puede señalar que si bien el mismo no contiene una sección exclusivamente dedicada al tema ambiental, sí contiene varias disposiciones generales que inciden en la materia y en particular en lo que se refiere a la descentralización de la gestión ambiental³⁵. Se trata de una iniciativa legislativa que pretende constituirse en un instrumento legal, que fortalezca el accionar de los gobiernos locales en el ámbito administrativo, pero que en realidad se limita a ser una sistematización legal; es decir, que agrupa en un solo cuerpo normativo las disposiciones que actualmente forman parte del régimen local (la Constitución y las Leyes 105 y 106, que nunca han sido reglamentadas).

El análisis realizado, nos lleva a señalar que el escenario más probable es que el país no cuente pronto con el nuevo régimen jurídico en materia de descentralización, razón por la cual la Política de Descentralización de la Gestión Ambiental deberá considerar lineamientos que permitan a la ANAM trabajar en pro de la descentralización dentro del contexto del marco legal existente. La institución puede desarrollar una política de descentralización dentro del actual marco legal vigente ya que, desde un punto de vista jurídico, las normativas existentes y las propuestas en materia de descentralización constituyen base legal más que suficiente para adelantar el proceso.

No obstante, para acelerar la implementación de la política habrá que salvar una serie de limitantes³⁶ que

limita el marco legal existente, obstaculizando un proceso fluido de descentralización. Por otro lado, la ANAM deberá seguir fomentando la cultura ambiental para que sea cada vez mayor el grado de sensibilización de las autoridades locales en los asuntos ambientales. Para viabilizar las acciones tendientes a la descentralización de la gestión ambiental se cuenta con una herramienta especialmente poderosa representada por el convenio de delegación, que puede abarcar todo tipo de competencias que se ejerzan a nivel nacional.

1.4.5. COMPETENCIAS AMBIENTALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN

La profundización del proceso de descentralización de la gestión ambiental, que la ANAM ya inició con fundamento en las facultades que la Ley 41 le otorgó, tiene como objetivo trasladar competencias específicas en materia ambiental que actualmente se encuentran centralizadas. Para ello es necesario identificar las competencias específicas que la Ley y los reglamentos asignan a cada instancia. Este análisis no se limitó a identificar las competencias existentes en normas legales vigentes, sino que también incluyó las propuestas normativas existentes. Para obtener un panorama claro de todas las instancias con competencias en materia de descentralización de la gestión ambiental, el análisis incluyó todos los niveles, desde el nivel nacional hasta los gobiernos locales, a saber: Nivel Nacional, Nivel Regional, Nivel Provincial y Nivel Municipal.



Programa de capacitación de reciclado.

³⁵ El legislador no quiso dejar lugar a dudas sobre las facultades que los municipios tienen para obtener beneficios de ciertas actividades y explotaciones directamente relacionadas a la materia ambiental (ejemplos: mineras, madereras, de arena y similares.).

³⁶ Al respecto, se puede mencionar: i) gobernabilidad en lo que atañe a la figura del Tesorero Municipal nombrado actualmente por el Consejo Municipal; ii) necesidad de transferencia de recursos financieros a los niveles de gobierno local; y iii) necesidad de contar con fortalecimiento de los gobiernos locales.

1.4.5.1. NIVEL NACIONAL

Órgano Ejecutivo (Nivel Político)

- Aprobar, promover y velar por la Política Nacional del Ambiente, con la asesoría del Consejo Nacional del Ambiente. Esta política es entendida como un conjunto de estrategias, medidas y acciones, entre las cuales se encuentra la política de descentralización de la gestión ambiental³⁷.
- Celebrar convenios específicos con los gobiernos locales, mediante el régimen de delegación para que ejecuten competencias no transferidas por Ley³⁸.

Contraloría General de la República (Nivel Operativo)

- Realizar auditorías ambientales en aquellas actividades, obras o proyectos que se ejecuten con fondos públicos y bienes del Estado³⁹.

Instituciones Públicas Sectoriales (Nivel Operativo)

- Conformar el Sistema Nacional del Ambiente (SIA), y establecer mecanismos de coordinación, consulta, y ejecución entre sí, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder con coherencia y eficiencia, a los objetivos de la Ley y a los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente⁴⁰.
- Adjudicar, por medio de contrato, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, el manejo y disposición de las sustancias potencialmente peligrosas, de acuerdo con estudios previos⁴¹.
- Coadyuvar a la ANAM a definir, en las materias de sus competencias, los índices de contenidos de los Estudios de Impacto Ambiental para el respectivo sector⁴².

Autoridad Nacional del Ambiente (Nivel Operativo)

- Promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios, y apoyar

técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local⁴³.

- Crear y coordinar una red de unidades ambientales sectoriales, como órganos de consulta, análisis, y coordinación intersectorial para la evaluación de los estudios de impacto ambiental⁴⁴.
- Impulsar el ordenamiento territorial en forma progresiva por las autoridades competentes⁴⁵.
- Establecer el sistema de indicadores y métodos que utilizará para identificar a las UAS y a las Administraciones Regionales que se encuentren debidamente creadas, equipadas y capacitadas para ejercer funciones de evaluación de estudios de impacto ambiental⁴⁶.
- Dirigir los procesos de elaboración de normas de calidad ambiental, con la participación de las autoridades competentes y la comunidad organizada⁴⁷.
- Refrendar las normas de calidad ambiental dictadas por las autoridades municipales⁴⁸.
- Facultar a las UAS y a las Direcciones Regionales para realizar el proceso de evaluación de los estudios de impacto ambiental, de acuerdo a lo que establece el reglamento al respecto⁴⁹.
- Certificar a personas naturales o jurídicas que puedan realizar inspecciones y auditorías ambientales⁵⁰.
- Coordinar con las autoridades competentes, la formulación y ejecución de programas de seguimiento de la calidad ambiental, con el propósito de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas al respecto⁵¹.
- Adjudicar concesiones de administración y concesiones de servicios sobre las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnicos previos⁵².

³⁷ Ley 41 de 1998, artículo 3.

³⁸ Anteproyecto 60, artículo 4.

³⁹ Ley 41 de 1998, artículo 42.

⁴⁰ Ley 41 de 1998, artículo 16.

⁴¹ Ley 41 de 1998, artículo 60. El procedimiento para contratos y demás actividades debe ser regulado por reglamento.

⁴² Decreto Ejecutivo 59 de 2000, artículo 21.

⁴³ Ley 41 de 1998, artículo 7, numeral 12.

⁴⁴ Ley 41 de 1998, artículo 17.

⁴⁵ Ley 41 de 1998, artículo 22.

⁴⁶ Decreto Ejecutivo 59 de 2000, artículo 37.

⁴⁷ Ley 41 de 1998, artículo 32.

⁴⁸ Ley 41 de 1998, artículo 36. Las normas deberán respetar la Constitución y los contratos con la nación.

⁴⁹ Decreto Ejecutivo 59 de 2000, artículo 6, literal m, y artículo 37.

⁵⁰ Ley 41 de 1998, artículo 41.

⁵¹ Ley 41 de 1998, artículo 43.

⁵² Ley 41 de 1998, artículo 66.

- Organizar cada uno de los comités de cuencas hidrográficas, con el objetivo de descentralizar las responsabilidades de gestión ambiental y el manejo sostenible de los recursos de las cuencas hidrográficas del país⁵³.
- Coordinar con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas⁵⁴.

Consejo Nacional del Ambiente (Nivel Consultivo)

- Promover y apoyar a la ANAM en la coordinación del SIA para garantizar la ejecución de la Política Nacional del Ambiente para el desarrollo sostenible⁵⁵.

Comisión Consultiva Nacional (Nivel Consultivo)

- Servir como órgano de consulta de la ANAM para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial, y emitir recomendaciones al Consejo Nacional del Ambiente⁵⁶.



Taller de consulta gestión ambiental descentralizada para los municipios.

1.4.5.2. NIVEL REGIONAL

Comités de Cuencas Hidrográficas (Nivel Operativo)

- Promover la coordinación y cooperación entre los organismos públicos y privados y la sociedad civil relacionados con las cuencas hidrográficas.

- Coordinar la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica.
- Proponer la creación de subcomités técnicos para atender los estudios de casos.
- Adoptar los mecanismos necesarios para evitar, reducir o solucionar conflictos entre usuarios del recurso hídrico.
- Recomendar la elaboración de normas jurídicas y técnicas, directamente relacionadas con las cuencas hidrográficas.
- Captar recursos para gestión ambiental, social y económica.
- Diseñar mecanismos y promover la participación comunitaria.
- Acudir a las comisiones consultivas provinciales, comarcales y nacionales, cuando así lo requiera.
- Elaborar su reglamento interno⁵⁷.

Autoridades Comarcales (Nivel Operativo)

- Imponer el cumplimiento obligatorio de las normas de calidad ambiental⁵⁸.
- Contribuir a la protección y conservación de los recursos naturales que se aprovechen o extraigan, de acuerdo a los parámetros que establezca la ANAM, conforme a la legislación vigente⁵⁹.

Comisiones Comarcales (Nivel Consultivo)

- Analizar los temas ambientales que afecten a la comarca respectiva y formular observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente⁶⁰.

1.4.5.3. NIVEL PROVINCIAL

Gobernador de Provincia (Nivel Político)

- Coadyuvar con las autoridades pertinentes en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por ley, la fauna silvestre, y demás recursos naturales ubicados en el territorio de la provincia⁶¹.

⁵³ Ley 41 de 1998, artículo 83 y Ley 44 de 2002, artículo 8.

⁵⁴ Ley 41 de 1998, artículo 96.

⁵⁵ Ley 41 de 1998, artículo 14, numeral 2.

⁵⁶ Decreto Ejecutivo 57 de 2000, artículo 5.

⁵⁷ Ley 44 de 2002, artículo 9, numerales 1 al 9.

⁵⁸ Ley 41 de 1998, artículo 34.

⁵⁹ Ley 41 de 1998, artículo 63.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo 57 de 2000, artículo 28.

Administraciones Regionales de ANAM (Nivel Operativo)

- Presidir los Comités de Cuencas Hidrográficas⁶².
- Evaluar estudios de impacto ambiental cuando hayan sido autorizadas por la dirección nacional respectiva de la ANAM⁶³.
- Coordinar el procedimiento de refrendo de la norma municipal de calidad ambiental, en las etapas de evaluación del impacto de la regulación y la consulta ciudadana, circunscrita al distrito respectivo⁶⁴.
- Supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento del plan de manejo ambiental, sobre la base del programa de seguimiento, vigilancia y control, establecido en este plan⁶⁵.

Comisiones Consultivas (Nivel Consultivo)

- Analizar los temas ambientales que afecten a la provincia respectiva, y formular observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente⁶⁶.

1.4.5.4. NIVEL MUNICIPAL

Alcalde del Distrito (Nivel Político)

- Ejercer la autoridad municipal en materia de ordenación del territorio y urbanística⁶⁷.
- Solicitar el apoyo técnico de ANAM en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental⁶⁸.
- Someter el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Municipal a la aprobación definitiva del Concejo Municipal⁶⁹.
- Controlar la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Municipal⁷⁰.

Autoridades Municipales (Nivel Operativo)

- Imponer el cumplimiento obligatorio de las normas de calidad ambiental⁷¹.

- Dictar normas de calidad ambiental, dentro del marco de las disposiciones de la Ley 41 de 1998, de la Constitución Política y de los contratos con la nación⁷².
- Contribuir a la protección y conservación de los recursos naturales que se aprovechen o extraigan, de acuerdo a los parámetros que establezca la ANAM, conforme a la legislación vigente⁷³.
- Establecer y explotar obras y servicios públicos⁷⁴.
- Defender y fomentar la riqueza forestal y establecer por sí o en cooperación con el gobierno nacional, granjas o campos de experimentación agrícola⁷⁵.
- Gravar actividades de explotación de recursos naturales o prestación de servicios públicos relacionados con recursos naturales⁷⁶.
- Establecer asociaciones municipales para unificar su régimen económico, estableciendo un tesoro y una administración común⁷⁷.
- Coordinar la política para el desarrollo urbano y rural del distrito para el control, uso, y aprovechamiento de sus recursos.
- Proteger, defender y promover la conservación de los recursos naturales, energéticos, mineros y marinos que estén dentro del territorio municipal y participar de los beneficios producto de la explotación privada o estatal regulada de los mismos.
- Establecer, aprobar y ejecutar la política para el desarrollo sostenible, mediante los instrumentos técnicos aprobados por el Órgano Ejecutivo.
- Promover la capacitación comunitaria en asuntos ambientales por intermedio de las entidades públicas, privadas y ONG⁷⁸.
- Preparar programas y capacitaciones para la protección del ecosistema y del medio ambiente⁷⁹.

⁶¹ Ley 2 de 1987, artículo 4, numeral 28.

⁶² Ley 44 de 2002, artículo 8.

⁶³ Decreto ejecutivo 59 de 2000, artículo 6, literal m.

⁶⁴ Decreto Ejecutivo 58 de 2000, artículo 42.

⁶⁵ Decreto Ejecutivo 59 de 2000, artículo 61.

⁶⁶ Decreto Ejecutivo 57 de 2000, artículo 18.

⁶⁷ Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 29.

⁶⁸ Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 52.

⁶⁹ Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 55.

⁷⁰ Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 59.

⁷¹ Ley 41 de 1998, artículo 34.

⁷² Ley 41 de 1998, artículos 36 y del Decreto Ejecutivo 58 de 2000, artículo 41.

⁷³ Ley 41 de 1998, artículo 63.

⁷⁴ Ley 106 de 1973, artículo 4 y artículo 17, numerales 5, 11, 12, y 15.

⁷⁵ Ley 106 de 1975, artículo 18, numeral 1.

⁷⁶ Ley 106 de 1975, artículo 72, numerales 5, 8 y 9.

⁷⁷ Ley 106 de 1975, artículo 140.

⁷⁸ Anteproyecto de Ley 60, artículo 40, numerales 2 al 4 y 17 y artículo 45, numeral 19.

⁷⁹ Anteproyecto de Ley 60, artículo 176, numeral 7.

- Desarrollar programas de defensa del medio ambiente y el ecosistema del área⁸⁰.
- Someter el proyecto de plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Municipal al proceso de información y consultas públicas⁸¹.
- Aprobar definitivamente el plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Municipal⁸².

Comisiones Consultivas Distritales (Nivel Consultivo)

- Analizar los temas ambientales que afecten al distrito respectivo, y formular observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente⁸³.

El análisis ha puesto de manifiesto que a la luz de la normativa vigente los municipios poseen muchas competencias ambientales. Sin embargo, la realidad se aleja de lo que refleja la norma en la medida en que las instancias de gobierno local no puedan desempeñar las funciones asignadas por problemas de organización y solvencia financiera.



Capacitación de voluntarios del Programa Globe.

Mientras, el gobierno central, a través de la ANAM, se hace cargo de las competencias en todo el territorio nacional. Por ello, es necesario que, antes de transferir funciones al nivel local, la ANAM fomente que cada municipio receptor cuente con personal adecuado, recursos económicos suficientes, capacidad de coordinación institucional y sobre todo con una clara visión municipal sensibilizada ante el tema ambiental.

Dentro del contexto descrito, la ANAM tiene el mandato de seguir profundizando las acciones de descentralización de la gestión ambiental para así continuar la transferencia de competencias en forma gradual y responsable. En el taller con UAS, municipios y gobernaciones⁸⁴, desarrollado como parte de las actividades preparatoria para el diseño de la política, los participantes identificaron las siguientes prioridades en materia de transferencia de competencias ambientales a los gobiernos locales:

- Permisos de poda y tala en el área urbana.
- Administración de programas de recursos hídricos y el desarrollo de cuencas.
- Administración de áreas protegidas bajo la figura del comanejo.
- Formulación de los POT.
- Fiscalización y control del uso adecuado de los recursos naturales.
- Resoluciones y/acuerdos para la protección, uso, conservación y explotación sustentable de los recursos naturales.

En síntesis:

- El centralismo de las competencias ambientales en manos del Ejecutivo aún persiste en nuestro país. La gestión ambiental descentralizada es un proceso que debe desarrollarse por etapas, tendiente a consolidarse a largo plazo. Requiere de una gradual transferencia de competencias a los gobiernos locales, de acuerdo al nivel de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la municipalidad. No obstante, hay pasos dados en la dirección correcta y la ANAM cuenta con los instrumentos le-

⁸⁰ Anteproyecto de Ley 60, artículo 179, numeral 8.

⁸¹ Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 54.

⁸² Propuesta de Reglamento de Ordenamiento Territorial Ambiental, artículo 55.

⁸³ Decreto Ejecutivo 57 de 2000, artículo 39.

⁸⁴ Este taller se llevó a cabo el 30 de marzo de 2004, con el objetivo de intercambiar opiniones hacia la identificación de las competencias a transferir a los gobiernos locales dentro de un proceso gradual.

gales y herramientas para seguir avanzando en esa dirección.

- Como paso importante, es necesario consolidar la desconcentración de las competencias ambientales de la ANAM en las Administraciones Regionales y promover la presencia de las unidades ambientales sectoriales en las provincias.
- Herramientas útiles constituyen el SIA⁸⁵, que juega un papel importante en la descentralización de la gestión ambiental, las UAS que en cada municipio deberán integrarse al SIA, los convenios interinstitucionales, la consulta a los asesores legales y demás disciplinas que convergen en el sector.
- Las comisiones consultivas deben ser fortalecidas. La forma en que la gestión ambiental municipal se integrará con las actividades y competencias de las mismas viene dada por la Ley 41 y el Decreto Ejecutivo 57 de 2000. En razón de que altas autoridades de la provincia y del distrito integran dichas comisiones, y dada la ausencia de impedimentos y restricciones legales, dependiendo de sus necesidades, cada municipio deberá establecer la forma en que la gestión ambiental se integrará con las comisiones consultivas respectivas.

1.4.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN

La legislación vigente reconoce como mecanismos de participación ciudadana formal directa en el ámbito municipal a la iniciativa, el referéndum, el plebiscito y la revocatoria de mandato. Además la comunidad se articula a través de organizaciones representativas que tienen el propósito de contribuir al bienestar colectivo, ya sea en forma espontánea, como por efecto de leyes que crean y regulan tales organizaciones. La participación comunitaria es transversal en el desarrollo de todas las políticas públicas y sectoriales. Estructuras de participación social han sido creadas por leyes en los sectores salud, educación, ambiente y desastres naturales. En estos casos, la participación social es directa y tiene efectos vinculantes con las instituciones del sector.

En lo que respecta a la transparencia, se puede indicar que la Ley 6 de 22 de enero de 2002 ha sido un gran avance sustituyendo el “secretismo estatal” por la “transparencia de la gestión pública” y se refuerza el principio de participación ciudadana en la medida que las instituciones del Estado deben permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública, siempre que sus derechos e intereses puedan verse afectados.



Comisiones para la descentralización de la gestión ambiental.

En ese sentido, la participación ciudadana es una herramienta propia del tema ambiental, al ser este de competencia de todos, aún más cuando la propia Constitución Nacional establece obligaciones a todos los ciudadanos del territorio nacional como protectores del ambiente. En este ámbito, se ha institucionalizado la participación ciudadana a través de una gama de instrumentos legales que contemplan distintos mecanismos, entre los cuales resalta la creación de las comisiones consultivas y los comités de cuenca.

La ANAM desde sus inicios ha fomentado el uso de la participación ciudadana como herramienta para el logro de consensos, dando origen con ello la gestación de normas y políticas ambientales. La institución lleva a cabo el proceso de elaboración y propuesta de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles

⁸⁵ El SIA no se encuentra aún en carácter plenamente operativo, pues está en proceso de ser reglamentado.

con la participación de las autoridades competentes y de la comunidad organizada en general, participando igualmente las comisiones consultivas. Los procesos de evaluación ambiental cuentan con los mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil, de manera que los ciudadanos puedan hacerse sentir y saber que sus opiniones serán consideradas en la evaluación, en los temas que tienen un gran impacto sobre el ambiente.

No obstante, falta una mayor conciencia ciudadana sobre la importancia de mantener una participación activa en el quehacer nacional, principalmente con respecto al tema ambiental. Se observa en este sentido, como parte de encuestas realizadas dentro del proceso para la definición de la política de descentralización ambiental, lo referente a las comisiones consultivas, donde sus representantes manifiestan que no se reúnen

con regularidad debido a la falta de poder de convocatoria así como del desinterés de sus miembros a pesar de haber sido escogidos como representantes de la sociedad civil⁸⁶.

La educación ambiental es el instrumento que crea conciencia ciudadana sobre el tema ambiental y la ANAM, a través de la Dirección Nacional de Fomento de la Cultura Ambiental, impulsa programas de sensibilización ciudadana y de incorporación transversal en el pensum académico de todos los niveles del sistema educativo. La PNDGA demanda en este sentido redoblar el esfuerzo de educación ambiental generar sensibilización al tema ambiental el logro de más altos niveles de conciencia ciudadana en todo el territorio nacional.

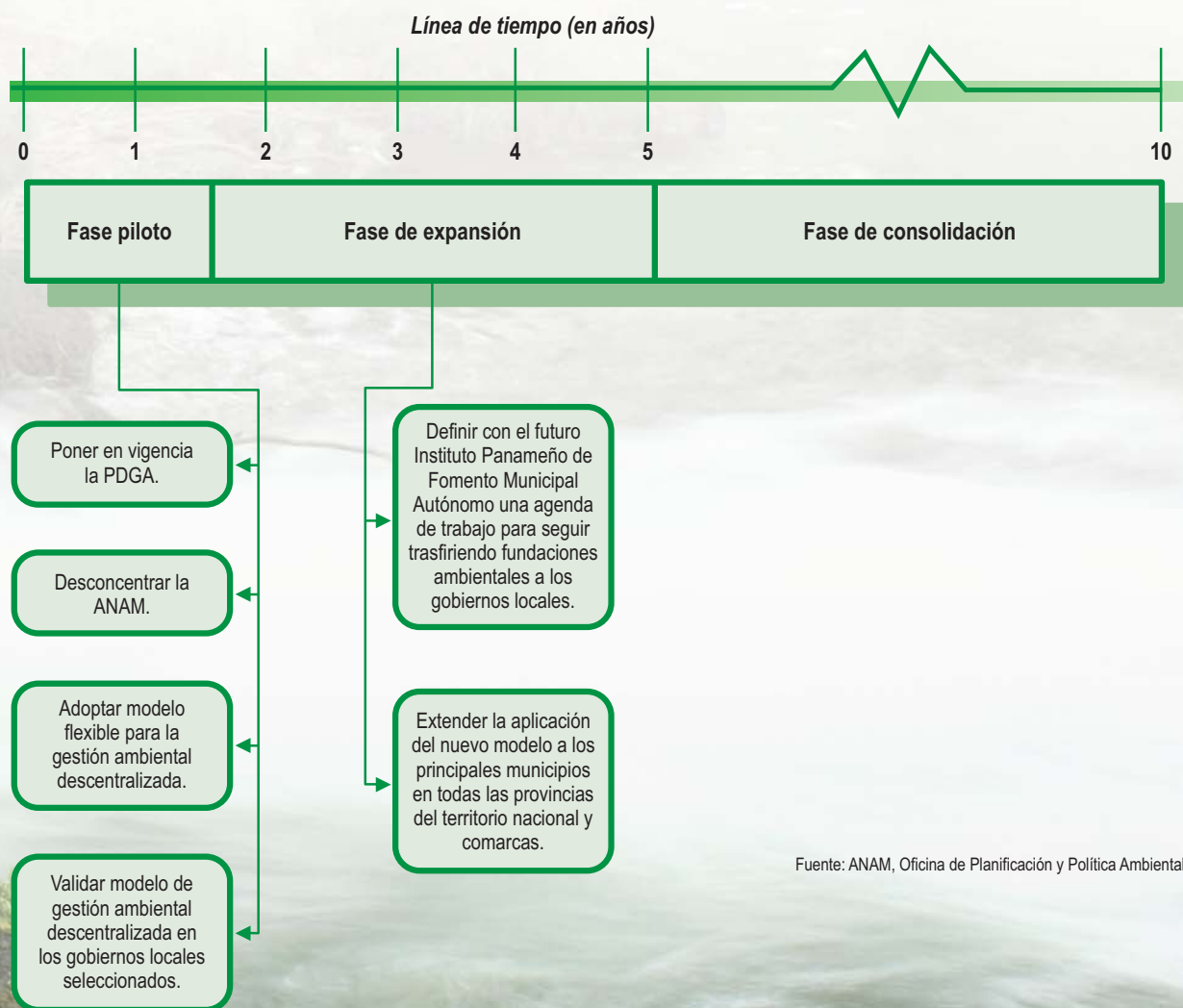
⁸⁶ Primer informe de la PNDGA, Anexo D1.



2.

PLAN DE ACCIÓN

2.1. CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SEGÚN SU FASE



Fuente: ANAM, Oficina de Planificación y Política Ambiental.

2.2. PLAN DE ACCIÓN POR OBJETIVO ESPECÍFICO

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. EN EL ÁMBITO NORMATIVO:

Fortalecer el marco legal impulsando las propuestas de normativas existentes, con miras a definir claramente las competencias de los gobiernos locales, de acuerdo a los requerimientos que exija la gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Participar activamente ante las instancias pertinentes, principalmente la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gabinete, para garantizar que la temática ambiental sea considerada en los futuros procesos de generación de normativas tendientes a adecuar el marco legal a los requerimientos del proceso nacional de descentralización.	1. Propiciar la aprobación, por parte del Ejecutivo, del Decreto de Gabinete mediante el cual se adopta la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental. 2. Formalizar con el MEF el mecanismo de participación de la ANAM dentro de las actividades previstas para la implementación del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización, en fase de ejecución a cargo de la Dirección de Planificación Regional del MEF, bajo el Contrato de Préstamo 1522/OC-PN del BID. 3. Participar activamente en las instancias consultivas del programa para apoyar al MEF en las actividades previstas bajo el Componente 2 del programa, particularmente en los subcomponentes: 1. Elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización (PNDLD); y 2. Apoyo al proceso de concertación de la Política de Desarrollo Local y Descentralización, garantizando así la incorporación de la variable ambiental. 4. En conjunto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa someter nuevamente a consideración y aprobar el Anteproyecto de Ley 60 que unifica las normas legales que regulan los gobiernos locales y provinciales. La ANAM participará activamente en las sesiones de trabajo, con el fin de garantizar que el tema ambiental se inserte claramente en la Ley para: "Ubicar la gestión ambiental de una manera coherente, armoniosa y complementaria, con la promoción del desarrollo económico y del desarrollo social con equidad".	• Decreto Ejecutivo aprobando la política y publicado en Gaceta Oficial. • Convenio firmado entre las partes. • Temática ambiental incorporada en el Programa de Fortalecimiento Municipal. • Temática ambiental incorporada en el Anteproyecto de Ley 60.	• Lograr la aprobación del DE en el 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2005. • Lograr la firma del convenio en el 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2005. • Variable ambiental incorporada en el Programa de Fortalecimiento Municipal del MEF al 2009. • Lograr la incorporación coherente de la temática ambiental en el Anteproyecto de Ley 60 en el 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	5. Promover la aprobación de un reglamento del artículo 22 de la Ley General de Ambiente, que ordene la planificación, coordinación, ejecución y control del proceso de ordenación del territorio nacional en el marco del PIGOT, ubique claramente las competencias pertinentes y promueva la participación ciudadana.	• Artículo 22 de Ley 41 reglamentado y publicado en Gaceta Oficial.	• Lograr la reglamentación del artículo 22 de la Ley 41 al 2005, con índice de cumplimiento del 100% en el 2005.
2. Gestionar ante el Órgano Ejecutivo la reglamentación completa de las Leyes Marco 41 y 44 con miras a llenar los vacíos existentes y a fortalecer los aspectos que inciden en la gestión ambiental descentralizada.	1. Preparar los borradores de los reglamentos faltantes para que ANAM disponga de los instrumentos jurídicos que faciliten la implementación de las Leyes Marco 41 y 44. 2. Llevar a consulta los borradores ante los actores relevantes según materia, incluyendo la institucionalidad a nivel local y el Comité del Programa de Fortalecimiento municipal del MEF. 3. Elevar los borradores de reglamento a consideración del Consejo de Gabinete, por conducto del MEF, para obtener su aprobación mediante Decreto de Gabinete.	• Borrador de reglamento de la Ley 44 elaborado. • Borradores de reglamento de la Ley 41 elaborados. • Consultas públicas realizadas. • Reglamentos aprobados y publicados en Gaceta Oficial.	• Lograr la aprobación del reglamento de la Ley 44 al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr avanzar en la elaboración de al menos tres de los reglamentos que faciliten la implementación de la Ley Marco 41 al 2009, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr la ejecución de las consultas públicas de al menos tres de los reglamentos que faciliten la implementación de la Ley Marco 41 al 2009, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr la aprobación de al menos tres de los reglamentos que faciliten la implementación de la Ley Marco 41 al 2009, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. EN EL ÁMBITO NORMATIVO:

Consolidar el sistema de apoyo interinstitucional a nivel nacional y regional para respaldar la gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Desconcentrar la ANAM asignando a las trece Administraciones Regionales en cada una de las provincias, incluyendo Panamá Este, Metro y Oeste, así como las comarcas de Ngäbe-Buglé y Guna Yala, las competencias necesarias para que se conviertan en instancias promotoras de la gestión ambiental descentralizada.	1. Adoptar mediante Resolución de la Administración General de la ANAM el Plan de Implementación de la PNDGA y divulgar ampliamente los objetivos y metas institucionales a nivel central y regional mediante Decreto de Gabinete. 2. Asignar a las instancias en ANAM la responsabilidad de ejecutar el plan de acción para la implementación, seguimiento y control de la PNDGA.	• Resolución administrativa aprobada. • Plan de comunicación adoptado. • Responsabilidades asignadas a nivel metropolitano y a las regionales provinciales de la ANAM.	• Lograr la aprobación la resolución administrativa y la divulgación de la PNDGA al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr avanzar en la asignación de responsabilidades, con índice de cumplimiento de 100% en 2006.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	3. Presentar y sustentar ante el MEF el plan de acción de la PNDGA, con miras a garantizar las condiciones presupuestarias necesarias para implementar los cambios requeridos en la estructura de la ANAM y poner en marcha el proceso gradual de transferencia de responsabilidades y recursos hacia las administraciones regionales y los gobiernos locales. 4. Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de las administraciones regionales con miras a desconcentrar la ANAM, delegando competencias y asignando recursos a nivel regional. 5. Transferir competencias y recursos a las administraciones regionales en forma gradual, de acuerdo al plan de acción para la implementación, seguimiento y control de la PNDGA.	• Plan de acción presentado y sustentado ante el MEF. • Programa de fortalecimiento elaborado. • Número y tipo de competencias transferidas. • Cantidad de recursos asignados a las regionales. • Plan de acción elaborado.	• Lograr avanzar en la consecución de recursos a ser incorporados en el presupuesto 2006, con miras a implementar el plan de acción de la PNDGA en el 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr avanzar en la ejecución de las actividades del programa de fortalecimiento, priorizando las Regionales de ANAM de Chiriquí, Herrera, Coclé, Metropolitana y comarca Ngäbe-Buglé al 2006, con índice de cumplimiento de 100% en 2006. • Lograr avanzar en la ejecución de las actividades del programa de fortalecimiento de las Regionales de ANAM, donde existan municipios incorporados en el Programa MEF de Desarrollo Municipal iniciando en el 2007, con índice de cumplimiento de 100% en 2008. • Lograr avanzar en la transferencia de funciones y recursos priorizando las Regionales de ANAM de Chiriquí, Herrera, Coclé, Metropolitana y comarca Ngäbe-Buglé al 2006, con índice de cumplimiento de 100% en 2006. • Lograr avanzar en la transferencia de funciones y recursos a las Regionales de ANAM donde existan municipios incorporados en el Programa MEF de Desarrollo Municipal iniciando en el 2007, con índice de cumplimiento de 100% en 2008. • Lograr avanzar en la ejecución de las actividades del plan de acción, que permitan institucionalizar una gestión ambiental descentralizada en cada ámbito territorial del Programa MEF de Desarrollo Municipal al 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
2. Fortalecer el SIA estableciendo mecanismos eficaces de coordinación, consulta y ejecución de las actividades previstas en el plan estratégico para la implementación de la PNDGA.	1. Lograr acuerdos y compromisos entre ANAM y cada institución del SIA, con el objeto de establecer mecanismos eficaces de coordinación, consulta y ejecución de las actividades previstas en el plan de acción de la PNDGA. 2. Implementar procedimientos para el seguimiento a los compromisos acordados con el SIA, para adoptar acciones correctivas pertinentes y garantizar el cumplimiento del plan de acción de la PNDGA.	• Talleres anuales ejecutados. • Firma de convenio como instrumento vinculante entre las partes (ANAM e instituciones del SIA). • Procedimientos implementados.	• Realizar talleres de capacitación e información para transferir conocimiento relacionado con los objetivos y alcances de la PNDGA. • Lograr avanzar en las firma de convenios con las instituciones que conforman el SIA, para formalizar los compromisos para el seguimiento y control del plan de acción de la política al 2006. • Lograr avanzar en la implementación de procedimientos al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005.
3. Promover un consenso sobre un "Programa 21 Local" para su implementación en forma gradual y sostenida en todo el territorio nacional.	1. En cooperación con AMUPA, desarrollar talleres a nivel nacional para transferir a los gobiernos locales el conocimiento sobre el Proyecto de Descentralización de la Gestión Ambiental de ANAM, incorporando los acuerdos de la Agenda Local 21 y su avance en Panamá. 2. Preparar un documento que recoja los aportes obtenidos durante el proceso de transferencia y contenga directrices en materia de gestión ambiental, para que los gobiernos locales puedan seguir implementando las recomendaciones de la Agenda 21 en lo referente a dicha materia. 3. Dotar a las Administraciones Regionales de los recursos necesarios para que puedan apoyar en forma efectiva el diálogo y las actividades que cada autoridad local llevará adelante para cumplir con los objetivos de la Agenda 21, en lo que corresponde a los servicios ambientales, de manera que respondan a las políticas ambientales adoptadas por la ANAM.	• Talleres anuales ejecutados. • Memorias anuales. • Cantidad de recursos asignados a las Regionales.	• Lograr avanzar en la transferencia de conocimiento sobre el proyecto de descentralización de la gestión ambiental, incorporando los avances relacionados con la Agenda Local 21 en Panamá al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Elaborar memorias anuales que recojan las lecciones aprendidas del proceso de transferencia de funciones ambientales al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Logra avanzar en la transferencia de recursos priorizando las Regionales de ANAM de Chiriquí, Herrera, Coclé, Metropolitana y comarca Ngäbe-Buglé al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en 2006. • Logra avanzar en la transferencia de recursos a las Regionales de ANAM donde existan municipios incorporados en el Programa MEF de Desarrollo Municipal iniciando en el 2007, con índice de cumplimiento de 100% en 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL LOCAL:

Traspasar a los gobiernos comarcales y distritales, las competencias y recursos necesarios para que estas instancias de gobiernos puedan efectivamente desempeñar las funciones encomendadas por la Ley en materia de gestión ambiental.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Iniciar y/o completar la preparación de los planes provinciales, comarcales y distritales de ordenación ambiental del territorio en el marco del PIGOT.	1. Planificar el proceso que permitirá completar la preparación de los planes provinciales, comarcales y distritales de ordenación ambiental del territorio en el marco del PIGOT, mediante la definición clara de un orden de prioridad en la cobertura, acorde con el programa de transferencia de recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales. 2. Instruir gradualmente, de acuerdo a prioridades definidas, a los representantes de la ANAM en las provincias y comarcas para que coordinen la elaboración de los proyectos de los planes provinciales y comarcales de ordenación del territorio y dotarlos de los recursos técnicos correspondientes para el desempeño de estas funciones. 3. Definir un plan para apoyar a los municipios a los fines de la elaboración de los planes de ordenamiento ambiental del territorio municipal (POTAM) y los planes de gestión ambiental municipal (PGAM) en el marco de los planes estratégicos participativos.	• Planes de ordenamiento ambiental territorial elaborados. • Programas de entrenamiento elaborado. • Plan de acción definido e implementado.	• Lograr avanzar en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial acorde con el programa de Fortalecimiento Municipal del MEF al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr avanzar en el desarrollo de capacidades técnicas en las provincias y comarcas para la gestión de proyectos a desarrollar en el marco de los POT al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr avanzar en la definición e implementación del plan al 2005, priorizando los municipios que participan el Programa de Fortalecimiento Municipal del MEF, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.
2. Adoptar para todo el territorio nacional los planes de ordenamiento ambiental territorial como instrumento básico para el desarrollo sostenible	1. Promover la adopción por parte de las autoridades locales competentes de los planes de ordenamiento ambiental territorial, contribuyendo activamente a generar consensos en los procesos de consulta pública necesarios. 2. Incorporar paulatinamente en el sistema de indicadores de seguimiento los parámetros necesarios para monitorear la implementación de dichos planes.	• Planes de ordenamiento territorial definidos y adoptados. • Indicadores de seguimiento definidos e incorporados al SINIA.	• Lograr avanzar en la definición e implementación de POT al 2005, priorizando los municipios que participan el Programa de Fortalecimiento Municipal del MEF, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr avanzar en la definición de indicadores de seguimiento al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2007.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
3. Completar la preparación de los planes estratégicos ambientales para cubrir todas las provincias, comarcas y distritos a nivel nacional.	1. La Dirección de Planificación de la ANAM contratará la preparación de planes estratégicos ambientales para fortalecer la gestión ambiental descentralizada en la provincia de Coclé, la comarca Ngäbe-Buglé y los municipios de Panamá, David y Ocú. 2. Realizar en cada gobierno local participante en el plan piloto, una serie de talleres para retroalimentar el proceso de planificación estratégica indicado. 3. Extender el proceso de planificación estratégica a nivel local en forma paulatina, incorporando las lecciones aprendidas, hasta cubrir todos los gobiernos locales en el territorio nacional.	• Términos de referencia elaborados. • Contratación de servicios de consultoría. • Talleres anuales ejecutados. • Gobierno local fortalecido y con documento de evaluación ambiental municipal estratégica.	• Lograr avanzar en la contratación de los servicios de consultoría para la preparación de planes ambientales estratégicos al 2005 priorizando los municipios que participan el Programa de Fortalecimiento Municipal del MEF con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Realizar al menos 15 talleres para transferir conocimiento y retroalimentar el proceso de planificación ambiental estratégica al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr avanzar en el fortalecimiento municipal y los documentos de evaluación ambiental estratégica municipal al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.
4. Adoptar un modelo flexible de gestión ambiental que contemple las particularidades de los gobiernos locales, la creación de mancomunidades en los casos pertinentes y el fortalecimiento de las unidades ambientales.	1. Poner en marcha el proceso de descentralización de la gestión ambiental, implantando un modelo flexible para la descentralización de la gestión ambiental en los municipios seleccionados de Ocú, David, Panamá y los de la comarca Ngäbe-Buglé. 2. Validar el modelo por medio de la ejecución del plan piloto, evaluando su capacidad de fortalecer las capacidades locales en el ámbito ambiental y los de recursos naturales, en el contexto del desarrollo humano sostenible. 3. Expandir gradualmente la aplicación del nuevo modelo de gestión ambiental hasta cubrir todos los gobiernos locales, incorporando paulatinamente los correctivos necesarios, de acuerdo al avance del proceso de validación.	• Modelo de descentralización de la gestión ambiental elaborado. • Modelo de descentralización de la gestión ambiental implementado y funcionando. • Modelo de descentralización de la gestión ambiental implementado y funcionando.	• Lograr avanzare en la implementación de un modelo flexible de gestión ambiental descentralizada al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2007, en los municipios de Ocú, David, Panamá y los de la comarca Ngäbe-Buglé. • Lograr avanzare en la implementación de un modelo flexible de gestión ambiental descentralizada al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2007, en los municipios de Ocú, David, Panamá y los de la comarca Ngäbe-Buglé. • Lograr avanzare en la implementación de un modelo flexible de gestión ambiental descentralizada al 2007, con índice de cumplimiento de 100% al 2009, en los municipios de Ocú, David, Panamá y los de la comarca Ngäbe-Buglé.
5. Apoyar a los municipios en las actividades previstas por el MEF para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización, con el fin de garantizar el logro de una efectiva gestión ambiental descentralizada.	1. Definir con el MEF una agenda de trabajo a mediano plazo para que la ANAM desconcentrada participe en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización, apoyando técnicamente en materia de gestión ambiental a los municipios participantes.	• Agenda de trabajo elaborada.	• Lograr avanzar en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial acorde con el programa de Fortalecimiento Municipal del MEF al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 (continuación)

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	2. Dotar a la ANAM desconcentrada de los recursos necesarios para cumplir con la agenda de trabajo acordada con el MEF y garantizar la incorporación de la variable ambiental en los planes de modernización de los gobiernos municipales participantes en el programa. 3. La ANAM participará activamente a nivel distrital, particularmente en actividades tendientes a: i) mejorar la gestión de los servicios ambientales de los municipios; ii) fortalecer la capacidad de planificación de uso del territorio; iii) fortalecer la capacidad de evaluar proyectos de inversión desde la perspectivas ambiental; y iv) fortalecer la capacidad de diseño e implantación de campañas de educación ambiental a nivel local.	- Recursos técnicos, físicos y financieros considerados en el presupuesto. - Municipio fortalecido y con capacidad técnica.	- Lograr avanzar en el desarrollo de capacidades técnicas en las provincias y comarcas para la gestión de proyectos a desarrollar en el marco de los POT al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Lograr avanzar en el fortalecimiento y creación de capacidad técnicas y de gestión ambiental en al menos 15 municipios, iniciando por aquellos que participan el Programa de Fortalecimiento Municipal del MEF al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4.**EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN:**

Promover la formación de cuadros científicos y técnicos necesarios para el desarrollo de los programas pertinentes a la gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Desarrollar programas de capacitación técnica continua en gestión ambiental descentralizada dirigida principalmente a los municipios, con el fin de impulsar la creación de cuadros profesionales que respondan a los retos de la PNDGA.	1. Diseñar un programa a cargo de la Dirección Nacional de Fomento de la Cultura Ambiental y Patrimonio Natural que apoye la implementación de la PNDGA, mediante la integración de esfuerzos y recursos de la ANAM, de otras instituciones públicas del gobierno central y los gobiernos locales, las ONG, la cooperación técnica internacional y organismos para el fomento municipal en general, con el fin de desarrollar acciones de capacitación técnica en gestión ambiental descentralizada en forma sistemática y acorde al grado de avance en la implementación de la política.	- Programa elaborado y funcionando. - Número de personas capacitadas.	Actividades del programa de capacitación ejecutadas con miras a lograr la formación y desarrollo de capacidades técnicas en gestión ambiental descentralizada al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	- Desarrollar programas de capacitación técnica en gestión ambiental descentralizada para los funcionarios de ANAM, diseñados para facilitar el proceso de desconcentración de la ANAM. - Desarrollar programas de capacitación técnica en gestión ambiental descentralizada, según las necesidades del plan piloto que incluirá funcionarios de las unidades ambientales de los gobiernos locales seleccionados. - Extender paulatinamente los programas de capacitación técnica en gestión ambiental descentralizada para funcionarios de otras unidades ambientales, en el marco de acuerdos de cooperación con sedes regionales de instituciones académicas seleccionadas. - Desarrollar programas de capacitación técnica en gestión ambiental descentralizada para fortalecer el programa de voluntarios y voluntarias ambientales con miras a sumar las actividades que realizan al esfuerzo de implementación de la PNDGA a nivel nacional.	- Programa de capacitación elaborado. - Número de personas capacitadas. - Programa de capacitación elaborado. - Número de personas capacitadas. - Programa de capacitación elaborado. - Número de personas capacitadas. - Programa de capacitación elaborado. - Número de personas capacitadas.	- Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.
2. Desarrollar líneas de investigación, programas y proyectos para incorporar la participación de la comunidad académica y empírica de la localidad en la solución de los problemas ambientales a nivel local.	- Preparar y adoptar el Reglamento del Fondo de Investigaciones Ambientales (artículo 52 de Ley 41). - Crear un convenio ANAM-SE-NACYT para la administración del fondo de investigaciones ambientales (artículo 52, Ley 41). - Organizar comités regionales y municipales en instituciones académicas seleccionadas para priorizar líneas de investigación en apoyo a la problemática ambiental específica del territorio e institucionalizar programas permanentes de capacitación en gestión ambiental con cobertura nacional.	- Artículo 52 de Ley 41 reglamentado y publicado en Gaceta Oficial. - Convenio firmado entre las partes. - Número de comités organizados y funcionando.	- Lograr avanzar en la reglamentación del artículo 52 de la Ley 41 al 2005, con índice de cumplimiento del 100% en el 2006. - Lograr avanzar en la firma de un convenio marco de administración del fondo de investigaciones ambientales al 2005, con índice de cumplimiento del 100% en el 2006. - Lograr la conformación de un comité de trabajo por provincia al 2005, con índice de cumplimiento 100% 2005.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5. EN EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL:

Propiciar, en conjunto con el MEF, el apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional para diseñar, poner en marcha y ejecutar programas de apoyo a la gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Gestionar, en conjunto con el MEF y el MINREX, un Programa apoyado por Organismos Internacionales que proporcione recursos técnicos y financieros para la implementación de la PNDGA.	1. La ANAM pondrá en marcha el proceso para el diseño y negociación del nuevo préstamo que financie un programa nacional en apoyo a la gestión ambiental descentralizada. 2. Tramitar solicitud formal, a través del MEF y el MINREX, de la cooperación técnica para realizar los estudios de base para la preparación del documento de proyecto que sustentará la solicitud de un préstamo ante una institución financiera internacional. 3. Elaborar los documentos requeridos para tramitar la nueva operación financiera para la segunda fase del PAN. 4. Apoyar al MEF en el proceso de negociación para el cierre del contrato de préstamo.	• Proceso definido e implementado. • Estudios base elaborados. • Documentos elaborados. • Préstamo contratado.	• Definir un proceso a seguir para el diseño y negociación de un préstamo de apoyo a la gestión ambiental descentralizada al 2005. • Lograr avanzar en la realización de los estudios base al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr avanzar en la preparación de la documentación necesaria para tramitar el financiamiento de la segunda fase del PAN al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr la firma del contrato de préstamo al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005.
2. Impulsar la integración de acciones de asistencia técnica bilateral y de Organismos Ambientales Internacionales en pro de la implementación de la PNDGA y del "Programa 21 Local".	1. Recopilar información sistematizada sobre las acciones de asistencia técnica que se desarrollan en la región para consolidar el "Programa 21" y estudiar fórmulas para complementar y potenciar la agenda de implementación de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental. 2. Con el objeto de impulsar la implementación de la PNDGA, y cumplir al mismo tiempo con los objetivos de la "Agenda 21 Local", la ANAM desconcentrada presentará a las autoridades locales iniciativas tendientes a complementar y fortalecer la asistencia técnica recibida e impulsará nuevos proyectos de asistencia técnica de acuerdo a los requerimientos de la descentralización de la gestión ambiental.	• Recursos de información incorporados al SINIA. • Recursos técnicos, físicos y financieros gestionados.	• Lograr avanzar en la recopilación de información que identifique acciones de asistencia técnica tendiente a consolidar el "Programa 21 Local" en Panamá al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Lograr avanzar en la gestión de recursos de asistencia técnica para implementar un "Programa 21 Local" en al menos 15 municipios del país al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
3. Incorporar a las ONG nacionales e internacionales en los programas de implementación de la PNDGA.	1. Proponer a ONG nacionales con reconocida trayectoria en el ámbito ambiental, líneas de colaboración en materia de gestión ambiental descentralizada para recibir proyectos concretos que puedan crear sinergias positivas en la implementación de la PNDGA. 2. Contactar a ONG internacionales que tengan experiencia en materia de gestión ambiental descentralizada con el fin de obtener apoyo y respaldo para la implementación de la PNDGA.	• Líneas de colaboración implementadas. • Número de ONG contactadas.	• Lograr avanzar en la definición e implementación de un conjunto de líneas de colaboración al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2007. • Lograr avanzar en la gestión de acercamientos con ONG internacionales al 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6. EN EL ÁMBITO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL:

Incorporar al sistema de información ambiental la información relevante para el proceso de toma de decisiones en materia de gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Poner en funcionamiento un sistema de indicadores para dar seguimiento a la implementación de la PNDGA y evaluar su impacto a nivel local.	1. Consolidar la implementación de un sistema de indicadores de seguimiento que dé cuenta de los avances del proceso de descentralización de la gestión ambiental, al cual puedan acceder a nivel nacional, regional y comarcal, las dependencias de la ANAM, los municipios y las entidades involucradas en el proceso.	• Sistema de indicadores definido e incorporados al SINIA.	• Lograr avanzar en la definición e implementación de indicadores al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005.
2. Formular y poner en marcha el mecanismo operativo para que las instancias regionales, provinciales, comarcales y distritales generen la información que será capturada y procesada a través del sistema de indicadores de seguimiento.	1. Diseñar propuesta de mecanismo operativo para incorporar a los gobiernos locales en la generación de la información para el seguimiento de la PNDGA. 2. Firmar convenio interinstitucional con el futuro Instituto Panameño de Fomento Municipal para garantizar el funcionamiento del mecanismo operativo acordado.	• Mecanismos operativos establecidos. • Convenio firmado.	• Lograr avanzar en la definición de un mecanismo operativo para incorporar al menos a 15 municipios en la generación de información para el seguimiento de la PNDGA al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. • Lograr avanzar en la firma de un convenio al 2005, con índice de cumplimiento del 100% en el 2006.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	3. La ANAM desconcentrada pondrá en marcha el mecanismo operativo a nivel del Plan Piloto en los gobiernos locales seleccionados. 4. Evaluar con las entidades competentes, el mecanismo operativo y extenderlo paulatinamente en otros gobiernos locales de acuerdo al Plan Institucional.	- Mecanismo operativo implementado. - Mecanismo operativo evaluado y perfeccionado.	- Lograr avanzar en la implementación de un mecanismo operativo para incorporar al menos a 15 municipios en la generación de información para el seguimiento de la PNDGA al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Aplicación de un mecanismo operativo para que las entidades participantes del proceso de descentralización de la gestión ambiental generen la información que será capturada y procesada a través del sistema de indicadores de seguimiento al 2005, con índice de cumplimiento de 100% 2009.
3. Fomentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales con miras a aumentar los niveles de cooperación y coordinación.	1. Divulgar a través de la red de información ambiental los planes estratégicos, planes anuales, los proyectos de los gobiernos locales y actividades de coordinación para la gestión ambiental descentralizada. 2. Promover encuentros a nivel regional entre las autoridades locales, a través de talleres, con miras a difundir experiencias exitosas de cooperación y acordar actividades de coordinación para la gestión ambiental descentralizada. 3. En cooperación con instituciones académicas y ONG elaborar casos nacionales de experiencias exitosas en materia de cooperación entre autoridades locales, con miras a incorporar el material didáctico en los cursos de gestión ambiental y en cursos de capacitación institucional.	- Documentos de planes y proyectos con acceso vía Internet. - Talleres realizados. - Estudio de casos elaborados e incorporados como material de apoyo en cursos y talleres.	- Lograr avanzar en la incorporación a la página web de la ANAM los planes, programas y proyectos orientados a fortalecer la gestión ambiental descentralizada al 2005 con índice de cumplimiento de 100% en el 2009. - Lograr avanzar en la ejecución de al menos ocho talleres de intercambio de experiencias al 2009. - Incorporar las experiencias nacionales como estudios de casos en los cursos de gestión ambiental descentralizada y en los cursos de capacitación institucional al 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
4. Consolidar acciones que permitan desarrollar una base de datos sobre los problemas ambientales a nivel local.	1. Definir los problemas ambientales que serán incluidos en la base de datos. 2. Crear el procedimiento por medio del cual se va a recopilar los datos. 3. Evaluar el procedimiento de recopilación de datos. 4. Capacitar a los funcionarios para la captura de la información relevante. 5. Revisar periódicamente las variables que conforman la base de datos para mantenerla actualizada.	• Atributo (problemas ambientales identificados). • Procedimiento elaborado y en ejecución. • Procedimiento evaluado. • Programa de capacitación interno. • Actualización anual de la base de datos.	• Haber definido las variables que constituirán la base de datos. • Cumplir con el 100% de la actividad en el 2007. • Haber validado el procedimiento establecido para el 2006. • Haber cumplido con la capacitación de los funcionarios en el 2007 con índice de cumplimiento de 100%. • Base de datos actualizada.

OBJETIVO ESPECÍFICO 7. EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Promover la participación, integración y responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en la gestión ambiental descentralizada.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Difundir ampliamente a nivel nacional la PNDGA y el plan estratégico para su implementación.	1. Diseñar el programa de difusión de la PNDGA, en el marco de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, utilizar la red de información ambiental para presentar a la sociedad civil el modelo de gestión ambiental descentralizada y el plan estratégico para la implementación de la política. 2. Ejecutar el programa asignando funciones de coordinación a las Administraciones Regionales de ANAM.	• Programa de difusión elaborado. • Programa de difusión implementado y evaluado.	• Lograr avanzar en la elaboración de un programa de difusión de la PNDGA al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. • Ejecutar las actividades del programa de difusión al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2006.
2. Comprometer a los actores sociales y de las instituciones sociales con presencia en las provincias, comarcas y distritos para que participen en actividades concretas que apoyen la implementación de la PNDGA.	1. Identificar actividades concretas que ameritan la participación de los actores sociales y/o instituciones sociales con presencia local, en conjunto con los gobiernos locales seleccionados para integrar el proyecto piloto contemplado dentro del programa ambiental nacional para la descentralización de la gestión ambiental.	• Actividades identificadas y participación representativa de los actores sociales.	• Lograr avances en la integración del proyecto piloto con la participación de actores relevantes al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 7 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	2. La ANAM desconcentrada acordará con los gobiernos locales un programa conjunto para comprometer la participación de los actores sociales a nivel local en pro de la gestión ambiental descentralizada. 3. Extender la experiencia ganada en conjunto con los gobiernos locales del plan piloto para ir comprometiendo a los actores sociales de otras instancias locales de forma paulatina al cierre de convenios adicionales para la ejecución de la futura segunda etapa del programa ambiental nacional.	- Programa implementado. - Convenio firmado.	- Lograr avanzar en la elaboración e implementación del programa al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2007. - Lograr avanzar en la firma de un convenio al 2005, con índice de cumplimiento del 100% en el 2006.
3. Involucrar a toda la comunidad en la evaluación y control de los planes ambientales a nivel local.	1. Incluir en los proyectos pilotos de voluntarios ambientales de la ANAM programas específicos para lograr la colaboración del adulto mayor con la ANAM desconcentrada en la evaluación y control de los planes ambientales a nivel local. 2. Extender la colaboración de voluntarios ambientales hasta que por lo menos un grupo de voluntarios por cada regional desarrolle, entre otros, un plan de acción de apoyo en la evaluación y control de los planes ambientales a nivel local.	- Programas implementados. - Plan de acción elaborado.	- Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2009. - Actividades del plan de acción ejecutadas al 2009.
4. Promover la educación ambiental tal como es señalado por la Ley 10 de Educación Ambiental, así como también la participación ciudadana en todas las actividades que promuevan las comunidades pro del desarrollo sostenible.	1. Desarrollar programas de sensibilización ambiental que incorporen al futuro Instituto Panameño de Fomento Municipal, tendientes a promover la educación y la movilización ciudadana en pro del desarrollo integral de los municipios, con el fin de garantizar la inclusión de la variable ambiental en sus programas.	Programas implementados.	Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice de cumplimiento de 100% al 2009.

OBJETIVO ESPECÍFICO 7 (continuación)			
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	2. Revisar los programas de la Dirección Nacional de Fomento Ambiental para fortalecer la dimensión local del esfuerzo de educación ambiental y la coherencia con el plan estratégico para la implantación de la PNDGA.	Programas revisados y actualizados.	Lograr avanzar en la revisión y actualización de los programas existentes en la ANAM, para incorporar la dimensión local de la gestión ambiental al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2006.
5. Fortalecer las comisiones consultivas para que puedan desempeñar efectivamente las funciones para las cuales fueron creadas.	- Modificar el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, con el fin de eliminar vacíos y/o eventuales incongruencias con el espíritu y letra de los Capítulos IV y V de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente. - Asegurar la creación de las comisiones consultivas del ambiente hasta cubrir todas las provincias, distritos y comarcas del país. - Diseñar un programa de información y educación dirigido a fortalecer las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente para que cumplan eficientemente con su rol de mecanismo de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones que afectan el medio ambiente y se conviertan en instancia de apoyo para los efectos de implantación de la PNDGA.	- Decreto revisado y aprobado. - Comisiones consultivas creadas y en funcionamiento. - Programa elaborado.	- Lograr avanzar en la revisión y aprobación de un nuevo decreto al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. - Lograr avanzar en la creación de las comisiones consultivas del ambiente en todo el país al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2005. - Lograr avanzar en la ejecución de las actividades del programa al 2005, con índice de cumplimiento de 100% en el 2007.





GLOSARIO DE SIGLAS

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
FIS	Fondo de Inversión Social
INDH	Índice Nacional de Desarrollo Humano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PNDGA	Política de Descentralización de la Gestión Ambiental
PEP-SIA	Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente
PIGOT	Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial
PNDLD	Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROINLO	Programa de Inversión Local
SIA	Sistema Interinstitucional del Ambiente
UAS	Unidades Ambientales Sectoriales





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS Y PUBLICACIONES

- ANAM. 2002. *Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente en Panamá (PEP-SIA)*. Panamá.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y PNUD, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. 1990. *Nuestra propia agenda*.
- CEPAL. 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Segunda edición.
- CIPMA-GETS-CINPE, Hernán Blanco, Mónica Araya y Carlos Murillo Editores. 2003. *ALCA y medio ambiente: Ideas desde Latinoamérica*.
- Espinoza, G., X. Abogabir y O. Salazar. 1998. *Instrumentos de gestión ambiental y participación ciudadana*. Santiago de Chile: Casa de la Paz.
- Koollen, R.M. 1995. *La reforma de la administración pública para la gestión ambiental. En Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. México: CM y PNUMA.
- PNUD. 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Primera edición. Panamá.
- Asenjo, R., G. Espinoza y F. Valenzuela. 2002. *Perfil ejecutivo para el diálogo regional de medio ambiente: Subregión Cono Sur*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUMA. Informe anual del año 2000.
- PROGRAMA 21. 1992. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Agenda 21).
- Revista Integración Latinoamericana. 1994. *Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica*. Cumbre Ecológica centroamericana.

DOCUMENTOS SIN PUBLICAR

- Alvarenga y Lago. 2000. *Estudio de caso: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, el caso de Brasil*. Banco Interamericano de Desarrollo, División del Medio Ambiente, Washington, D.C.

- Espinoza, G. 2004. *Reflexiones sobre la descentralización de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Aportes conceptuales y situacionales para su despliegue y fortalecimiento*. Documento de discusión.
- Gabaldón, A. 2000. *Estudio de caso: Gestión ambiental en América Latina y el Caribe, el caso de Venezuela*. Banco Interamericano de Desarrollo, División del Medio Ambiente, Washington, D.C.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2004. *Reglamento Operativo del Programa 1522/OC-PN* (borrador).
- Rodríguez-Becerra, M. 2000. *Estudio de caso: Gestión ambiental en América Latina y el Caribe, el caso de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo, División del Medio Ambiente, Washington, D.C.
- Rodríguez-Becerra, M. 2000. *¿Existe una institucionalidad para el desarrollo sostenible en la América Latina y el Caribe? En: Visión de la CAF en el Nuevo Milenio*. Caracas: CAF.

ESTUDIOS Y CONSULTORÍAS

- Arden & Price. 2004. Propuesta de Política Nacional sobre Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos Peligrosos y no Peligrosos.
- BCEOM. 2004. Consultoría para la caracterización de la problemática ambiental, elaboración de planes estratégicos, diseño de los modelos de gestión descentralizada, propuesta de la estructura orgánica, plan indicativo de ordenamiento territorial ambiental para la comarca Ngäbe-Buglé, y desarrollo de capacitaciones y entrenamiento de tres municipios y la comarca. Documentos de avance a julio de 2004.
- Caura-Agriconsulting. 2003. Consultoría para la elaboración de un Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental.
- OIMT/ANAM. 2001-2003. Sistema de Información Forestal. Datos preliminares del Proyecto.

LEYES Y DECRETOS

- Informe de la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo relativo al Acto Legislativo 1, que conforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. Julio, 2004.
- Ley 44 de 2000, por la cual se establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de cuencas hidrográficas de la República de Panamá.
- Ley 41 de 1998, por la cual se establece la Ley General de Ambiente de la República de Panamá.
- Ley 2 de 1987, por la cual se desarrolla el precepto constitucional sobre la figura del gobernador.
- Ley 106 de 1973, que desarrolla los preceptos constitucionales sobre régimen municipal.
- Ley 2 de 1938, modificada por la Ley 99 de 1998, la Ley 10 de 1997, la Ley 24 de 1996, la Ley 22 de 1984, y Ley 34 de 2000.
- Decreto Ejecutivo 59 de 2000, por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (evaluación de impacto ambiental).
- Anteproyecto de Ley 60, por el cual se aprueba el régimen orgánico de las provincias.



Sede Principal Edificio 804, Albrook
República de Panamá
Teléfono: (507) 500-0855 • Fax: (507) 500-0573
Apartado C • Zona 0843 • Balboa, Ancón
<http://www.anam.gob.pa>