

La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México

Alejandro Guevara Sanginés

INTRODUCCIÓN

La descentralización de la gestión ambiental ha sido propuesta como una de las estrategias más eficaces para aumentar la capacidad de la gestión pública con objeto de alcanzar un desarrollo más sostenible.

En un país como el nuestro, con una riqueza biológica invaluable pero que, lamentablemente es también objeto de un largo y grave proceso de deterioro del ambiente, descentralizar la capacidad de decisión y de los recursos en materia ambiental implica comprender que, para enfrentar mejor los retos ambientales, éstos deben atenderse en distintos ámbitos de gobierno. Implica, en otros términos, entender el significado de compartir la estrategia del desarrollo sostenible para lograr un mejor resultado. Sin embargo descentralizar sería imposible sin el aumento de las capacidades de la sociedad civil, el fortalecimiento institucional de los municipios y la mayor coordinación y cooperación entre los niveles de gobiernos y las distintas instituciones que lo componen.

En respuesta a esta necesidad, la SEMARNAP y posteriormente la SEMARNAT han promovido una política de apoyo para la descentralización de algunos ámbitos de su política ambiental. Con la puesta en marcha del Programa de Descentralización Institucional Ambiental en el año 2000, se ha querido actuar puntualmente en el

aumento de las capacidades locales, atendiendo así uno de los temas importantes de la estrategia general de descentralización del *Plan Nacional de Desarrollo* y del *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*. El presente trabajo ofrece una reflexión conceptual de dicho proceso para posteriormente examinar algunos de los retos y alcances más importantes que esta política ha experimentado en la práctica.

LA DESCENTRALIZACIÓN: SU GÉNESIS, PROMESA Y ALCANCES

De manera evidente, el mundo contemporáneo en vías de desarrollo ha manifestado una fuerte tendencia hacia la democratización y la modernización del Estado. Como elemento importante para lograr estos objetivos se ha planteado la descentralización de la actividad gubernamental.

Así, desde mediados de la década de los ochenta en México resultó imperante la necesidad de una reducción de facto del centralismo, por lo que el gobierno emprendió un esfuerzo de descentralización política y administrativa como uno de los puntales para alcanzar mayores niveles de democratización, modernización y desarrollo.

La descentralización, como área específica de la política pública, busca conseguir una dispersión del poder en términos políticos, económicos, administrativos, sociales y geográficos a través de otorgar cierta autonomía a estados y municipios. Ello provoca, lógicamente, algunas tensiones entre los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– afectando el comportamiento de sus relaciones.

La descentralización se da en parte como una reacción al crecimiento –en alcance, poder y escala– de los gobiernos centrales ocurrido a lo largo de las tres primeras cuartas partes del siglo XX. En aquella época, el centralismo reflejaba una nueva «realidad de la era industrial», en donde las capitales naciona-

les concentraban la mayoría de la información y se encontraban en mejor posición que los gobiernos estatales para generar políticas públicas, además de contar con la motivación política para expandir el estado benefactor en el caso de los países desarrollados o bien de perseguir programas de desarrollo y nacionalismo en países en vías de desarrollo (Osborne y Gaebler 1992: 276-7, Faguet 1997: 2).

Existen tres áreas interrelacionadas en donde el gobierno puede buscar la descentralización del poder. En primer término, la política, que busca un reacomodo del poder y representación lejos del centro. Los medios para alcanzar esto incluyen la revitalización de los gobiernos estatales y municipales. En segunda instancia, la fiscal, que implica otorgar a los gobiernos locales mayor acceso y control sobre los recursos públicos y, por último, la administrativa, que intenta redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para proveer de servicios públicos más allá del gobierno central (Rodríguez 1997: 9-10).

A su vez la descentralización administrativa tiene dos vertientes: a) la desconcentración, que implica una transferencia de responsabilidades de las oficinas centrales del gobierno nacional a sus representantes regionales y b) la delegación, en la que se transfieren responsabilidades a organizaciones semiautónomas no totalmente controladas pero responsables ante el gobierno central (*idem*).

Ventajas de la descentralización

En la actualidad, la descentralización es vista como un remedio a los males de los gobiernos altamente centralizados y burocratizados. Para cada uno de los problemas que genera la centralización, puede sugerirse una ventaja en la descentralización. En el cuadro 1 se ilustra esta idea.

CUADRO 1: DESVENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN VS.
VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

GOBIERNO CENTRALIZADO	GOBIERNO DESCENTRALIZADO
Lejano-distante	Cercano
Mal informado	Bien informado
Inflexible	Flexible
Respuesta lenta	Respuesta rápida
Ineficiente	Eficiente
Rígido	Innovativo
Insensible	Informativo (responde a las demandas)
Aislado	Responsable

Fuente: Osborne y Gaebler 1992: 252-3, Faguet 1997: 2.

Además, desde el punto de vista económico y político, los gobiernos descentralizados tienen tres importantes ventajas. (Azafar *et al.* 1999: 2-3), como se señala a continuación:

- Eficiencia de localización. Los gobiernos locales tienen una ventaja en términos de información, pues al conocer de cerca los problemas y necesidades, pueden resolver mejor las demandas locales. Como los ciudadanos pueden estar mejor informados de las actividades que realizan sus gobiernos locales, estos responden en mayor medida a sus demandas.
- Rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos. Debido a la ventaja de información, los gobiernos locales enfrentan una competencia electoral más reñida y, por tanto, una menor transparencia tiene mayores costos por lo que se dificulta actuar de forma corrupta.

- . Facilidad de la recuperación de costos: Los ciudadanos que están cercanos a la autoridad están más dispuestos a pagar por los servicios que reciben.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

A partir de estos principios teóricos así como de evidencia anecdótica, se afirma que las instituciones descentralizadas tienen las siguientes cuatro ventajas clave:

- a) Flexibilidad. Indica que tienen capacidad de responder más rápidamente a un cambio de circunstancias.
- b) Efectividad. Los funcionarios que trabajan localmente están más cerca de la mayoría de los problemas y oportunidades: saben realmente lo que está sucediendo, y frecuentemente pueden concebir las mejores soluciones si cuentan con el apoyo de quienes dirigen la organización o institución de gobierno.
- c) Capacidad innovadora, que, según la evidencia empírica disponible, proviene principalmente de aquellos empleados del gobierno que están más cerca de la sociedad.
- d) Generación de mayor compromiso, productividad y motivación entre el personal de la institución local.

Este cambio refleja la nueva realidad en que nos encontramos, la era de la información y del conocimiento, y del «alejamiento de la jerarquía» que ha ocurrido dentro de la sociedad (Osborne y Gaebler 1992:252-3). Por ello podríamos aventurar que hasta el propio curso de la historia humana parece estar del lado de la descentralización. Sin embargo, también existen algunas desventajas:

- a) Ineficiencia, debido a que pueden existir pérdidas en las economías de escala de la actividad gubernamental.
- b) Menores capacidades administrativas y técnicas en los niveles locales pueden dar lugar a que los servicios sean otorgados de forma menos eficiente y menos efectiva.
- c) Insuficiencia de recursos financieros adecuados para el cumplimiento de sus tareas.
- d) Mayores desigualdades, pues la descentralización puede exacerbar las diferencias interestatales o regionales.
- e) Falta de democracia, ya que los gobiernos locales pueden caer presa de elites o cacicazgos locales.

Tanto quienes están a favor como en contra de la descentralización se rigen bajo modelos teóricos que no ofrecen necesariamente una conclusión definitiva. Faguet (1997: 3) define esta controversia de la siguiente manera:

El debate de la descentralización es muy amplio y frustrantemente impreciso. Los argumentos, tanto a favor como en contra, asumen frecuentemente el carácter de proclamas generales e interdisciplinarias sobre los efectos de las medidas administrativas acerca de la calidad y eficiencia de las interacciones gubernamentales y sociales. El lenguaje en el que se lleva a cabo la discusión es tan variado como la formación de aquellos que participan en ella, impidiendo comparaciones e impide por ello también especificar los mecanismos por medio de los cuales los cambios favorables podrían ocurrir.

En años recientes, algunas instituciones como el Banco Mundial han empezado a llevar a cabo estudios empíricos con el fin de resolver estos debates teóricos. Hasta el momento, la evidencia es

sorprendentemente limitada. Los análisis empíricos muestran que la experiencia con los esfuerzos de descentralización es mixta.

Algunos de los resultados positivos incluyen una mayor participación de los ciudadanos y una mayor respuesta por parte de los gobiernos centrales, además de observarse que las comunidades aisladas tienen mayor acceso a recursos gubernamentales, que la estrategia de desarrollo regional refleja resultados de la planeación local al tiempo que se fortalece la capacidad administrativa local.

Dentro de los resultados negativos encontramos que la calidad de servicios públicos puede disminuir (por lo menos en el corto plazo), además de que suelen exacerbarse las disparidades regionales, y que la elite local tiende a concentrar el poder, especialmente en contextos caracterizados por una gran desigualdad; y correlacionado a lo anterior, también se puede corroborar que la corrupción no es un fenómeno acotado a los gobiernos centralizados (Azafar *et al.* 1999).

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Una vez analizadas las ventajas y las desventajas de la descentralización gubernamental, abordaremos los aspectos particulares de este proceso en material ambiental. Ello es muy relevante, pues como se analizará más adelante, desde el punto de vista de la eficiencia social, es conveniente descentralizar algunas, pero no todas las áreas que caen en la esfera de dicha política.

Particularidades de la descentralización en materia ambiental

Lo que hace especial al sector ambiental con relación a otras esferas de la política es que, con frecuencia, los bienes y servicios derivados del cuidado y conservación de los ecosistemas son de natu-

raleza semipública. Ello, en términos de la teoría económica, significa que son no-excluyentes en el consumo.¹ Piénsese por ejemplo en el aire limpio de la atmósfera; es muy difícil impedir que una persona o empresa los utilice o contamine. Ello tiene dos implicaciones sociales importantes. La primera es que al ser bienes de acceso abierto, su libre utilización (o su contaminación) por parte de una persona impone daños y costos a terceros de los que dicha persona no se hace responsable. En otros términos, son bienes en los cuales emergen con frecuencia externalidades negativas.² La segunda implicación es que debido a su naturaleza no-excluyente, una vez que el daño es reparado para una persona, es automáticamente reparado para todos (piénsese en las políticas de mejoramiento de calidad del aire en una cuenca atmosférica). Esto da pie a un problema potencial de «gorrón» o «polizone», es decir, los agentes individuales no tienen incentivos para revelar su verdadera disposición a contribuir a reparar el daño pues saben que si otros aportan más para repararlo, ellos pueden contribuir con menos. Lo anterior da como resultado que se produzcan menos esfuerzos de conservación. Por estas dos razones, (externalidades y subprovisión potencial de financiamiento para el cuidado de ecosistemas), es que se justifica la participación del Estado.

Ahora bien, dada la discusión previa sobre las virtudes de la descentralización del quehacer público, uno se cuestionaría hasta que punto vale la pena mantener una política ambiental centralizadora. La clave a esta incógnita acaso pueda hallarse en entender que los bienes y servicios ambientales de naturaleza semipública tienen influencia a varias escalas geográficas, desde el ámbito local hasta el planetario. Por ello, no necesariamente lo que es bueno localmente será bueno a otras magnitudes de escala. Piénsese, por ejemplo, en un estado de la República que tuviese en sus manos atribuciones de manejo del agua y decide desviar el cauce de un río o construir una presa. Probablemente el estado vecino se ubique

cuenca abajo y se vea afectado en su abastecimiento de este vital líquido. Este es un ejemplo de cómo una gran política a escala local puede resultar en un gran desastre a escala regional. En otros términos, muchos ámbitos de lo ambiental no reconocen fronteras y por ello la visión de su gestión específica debe estar en relación directa con su alcance geográfico. Desde luego que esto podría superarse de existir una excelente coordinación de políticas entre las autoridades responsables de cada unidad geográfica. Sin embargo, conociendo los altos costos de transacción y los obstáculos políticos que eso supone, es válido cuestionarse hasta que punto vale la pena tomar el riesgo de descentralizar toda política de manejo de recursos naturales. La virtud de una buena estrategia de descentralización consistirá, precisamente, en sopesar ese riesgo contra los beneficios de descentralizar, y en esa medida otorgar las atribuciones a los estados, que en un marco de gran respeto y coordinación intergubernamental puedan comprometerse a administrar aquellos recursos que son un patrimonio de los mexicanos y, en última instancia, de todos los ciudadanos del mundo, tanto de las presentes generaciones como de las futuras.

Una vez apuntadas las reflexiones teóricas pertinentes podemos proceder al análisis del esfuerzo de descentralizar la política ambiental en nuestro país, asunto que se explora en el resto del documento.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

La descentralización de la gestión ambiental en México se inició en 1996 con un programa explícitamente diseñado para tal propósito por la SEMARNAP. Más allá de los convenios de buena voluntad firmados entre la Federación y los estados, para 1999 era evidente que en la práctica el proceso no funcionaría exitosamente de per-

sistir la limitada capacidad institucional en materia ambiental por parte de los gobiernos estatales. Entre otros factores dicha deficiencia estaba fuertemente asociada a la falta de recursos humanos, financieros y técnicos.

Para hacer frente a esta limitante se desarrolló un programa para fortalecer la capacidad institucional para la administración ambiental en el ámbito local. Es así como surge el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) que inicia sus operaciones en el año 2000. De manera paralela, fueron desarrollándose otros esfuerzos para el fortalecimiento de las instituciones, tales como las Comisiones mixtas para la descentralización, la Agenda municipal para el manejo ambiental integral, y un Sistema de fondos ambientales, entre otros.

Desde un punto de vista general, la estrategia inicial para la descentralización de la administración ambiental contemplaba la transferencia paulatina de asuntos de competencia política, funciones administrativas y recursos económicos del gobierno federal a los gobiernos estatales y a los municipios, así como, en alguna medida, hacia el sector privado y organizaciones no gubernamentales. De acuerdo con la publicación Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal (SEMARNAP 2000), esta delegación de autoridad estaría enraizada en una serie de criterios sustantivos y operacionales. Los criterios sustantivos incluían: i) una mejora en la eficiencia económica, bajo la lógica de que era superior la prevención que la remediación, ii) un aumento en la participación pública para asegurar la transparencia y la democracia local, y iii) la formación de relaciones intergubernamentales, bajo el principio de «subsidiaridad».³ Por su parte, los criterios operacionales incluían, entre otros: i) la firma de contratos y la imposición de sanciones en el caso de incumplimiento entre el gobierno federal (SEMARNAT) y los gobiernos estatales, ii) el establecimiento de mecanismos para el apoyo técnico y financiero, y iii) la realización de

monitoreos y evaluaciones sistemáticas tanto de los avances sustantivos como de los operacionales.

Actualmente el PDIA es coordinado por la SEMARNAT y llevado a cabo por los gobiernos estatales. Diversas áreas de la Secretaría, previa evaluación del asunto, proponen una serie de funciones para ser transferidas en su totalidad o parcialmente a los gobiernos estatales de forma permanente. Durante el primer año del programa, las funciones ofrecidas para ser transferidas en realidad tenían que ver con los diferentes aspectos que atiende una agencia regulatoria en materia ambiental (por ejemplo: regulación, implementación, monitoreo y aplicación de la ley), así como con diferentes temáticas ambientales (agua, bosques, pesca, áreas naturales protegidas, etc.). A partir de esto, se les ofreció a los gobiernos estatales un menú de contratos con los servicios a descentralizar al que ellos debían responder de acuerdo con sus prioridades dentro de tiempos limitados y el monto de los recursos requeridos. Los acuerdos finales, firmados en el 2002, así como los términos del contrato se alcanzaron a través de negociaciones con cada estado, mediante los llamados Programas estatales de descentralización (PED).

De forma esquemática, la problemática que enfrentó y sobre la que se quiso incidir a través del PDIA en sus orígenes era la siguiente (SEMARNAP 2000):

- . Los estados enfrentan varias limitaciones en cuanto a su capacidad técnica, administrativa y financiera para ejercer las nuevas funciones que son de su competencia de acuerdo con las reformas de 1996 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- . Las aportaciones y presupuestos de la Federación, estados y municipios para el sector del medio ambiente son reducidos, no sólo en relación con la problemática que atienden, sino en

comparación de la asignación presupuestal con respecto a otros sectores de la administración pública federal, estatal y local.

- La generación de recaudación local derivada de derechos ambientales se enfrenta a una regulación jurídica restrictiva y en gran medida centralista.

Debido a los elementos que conforman esta problemática, el programa ofrecía la transferencia de recursos de la Federación hacia los estados para que ejecutaran aquellos proyectos que implicaran el desarrollo o el incremento de la capacidad institucional para atender los diferentes aspectos de la problemática ambiental.

Primera etapa del PDIA 2000–2001: fortalecimiento de las capacidades institucionales para adoptar los proyectos de descentralización

De acuerdo con la problemática descrita anteriormente, el primer paso consistía en dotar (o fortalecer) a los estados con las capacidades institucionales necesarias para poder recibir las funciones derivadas de la descentralización, ya que en algunos estados la infraestructura ambiental (oficinas, personal, equipo), era prácticamente nula, y en otros era claramente insuficiente para hacer frente a todas las funciones que estaban a punto de absorber.

De esta manera, el PDIA 2000 ubicó los distintos rubros de transferencias en función de lo que se consideraban acciones prioritarias desde el punto de vista de la Federación. Con base en dichas prioridades se determinaba el monto del subsidio. Según su condición de prioridad alta, media o baja, los estados recibieron el 70%, el 60% o el 40% del costo del proyecto.⁴ A continuación se enumeran los distintos proyectos apoyados.

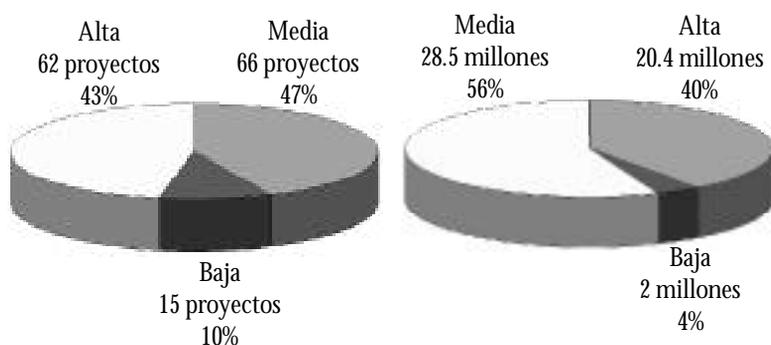
Acciones de prioridad alta: a) actualización de la ley estatal (homologación con la LGEEPA); b) plan de acción ambiental es-

tatal; c) mecanismos de financiamiento y d) inspección y vigilancia.

Acciones de prioridad media: a) ordenamientos ecológicos estatales; b) planes y programas; c) establecimiento de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC); d) establecimiento de una Red estatal de coordinación intersectorial para el manejo ambiental de residuos (REMEXMAR); e) mapas de riesgo y sistemas de información.

Acciones de prioridad baja: a) órganos de participación ciudadana; b) órganos mixtos descentralizados (OMD) ambientales; c) fortalecimiento de la autoridad ambiental (en el 2000) o apoyo al fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, en adquisición de equipo y capacitación (en el 2001); d) reglamentos estatales en materia ambiental (reglamentos locales en el año 2001 pasó a prioridad media). La distribución de los proyectos para el año 2000 se muestra en la gráfica 1.

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN POR PRIORIDADES DE PROYECTOS Y RECURSOS DEL PDIA 2000



Fuente: elaboración propia con datos de la DGFOIS.

Durante el año 2000, primero de operación del programa, participaron 27 estados. La mayoría de ellos se propuso establecer las condiciones esenciales para la operación del PDIA.

En el cuadro 2 podemos observar que proyectos fueron los más frecuentemente adoptados por los estados, así como su costo promedio. De esta manera podemos observar, por ejemplo, que el proyecto de prioridad alta más recurrido fue: órganos de vigilancia que fue adoptado por el 100 % de los Estados y su costo promedio fue de \$ 546,102 pesos.

Los proyectos de prioridad media cuentan con mayor financiamiento, lo cual nos habla de que las prioridades de la Federación pueden no coincidir necesariamente con las de los estados; o bien que en las entidades federativas, el desarrollo institucional ya había avanzado en los temas de los proyectos de prioridad alta o que dichos rubros eran en promedio más económicos.

Del total de acciones realizadas, 42% se relacionaban con equipamiento; 28% en estudios; 12% de las acciones fueron en capacitación y 18% en otros (en este último aspecto, hemos considerado las actividades de difusión, talleres, foros, reuniones, consejos de consulta, de gestión e información así como las reportadas como convenios y asistencia técnica).

Un punto de relevancia a considerar es la disposición a colaborar en el proceso de descentralización. Una medida de ese esfuerzo la da la voluntad de los estados de asignar fondos de su propio presupuesto para tal propósito.

Así, por cada peso invertido por la Federación, los estados aportaron, en promedio, \$0.68; el gobierno federal aportó 30.3 millones de pesos (60%) y el total de las aportaciones de los estados de 20.68 millones de pesos (40%).

En el año 2001 fueron 30 las entidades federativas participantes, y en este año el principal objetivo del programa consistió en dotar de la infraestructura necesaria a las entidades para que con-

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS Y COSTOS
POR PRIORIDADES. PDIA 2000

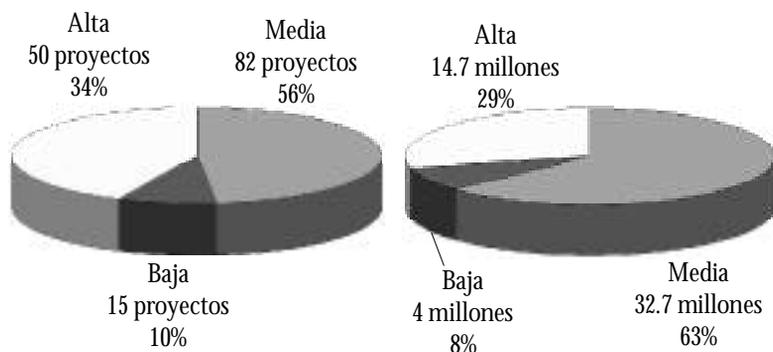
PROYECTOS Y PRIORIDADES	NÚMERO DE PROYECTOS	% DE ESTADOS CON TIPO DE PROYECTO	COSTO PROMEDIO
<i>Prioridad alta</i>			
Actualización de la ley ambiental	12	44%	\$ 154,322.62
Plan de acción	11	41%	\$ 93,818.18
Mecanismos financieros	12	44%	\$ 232,271.42
Organo de vigilancia	27	100%	\$ 546,102.92
Evaluación y dictaminación de las MIA estatales	17	59%	\$ 283,766. 27
			\$ 1,310,281.41
<i>Prioridad media</i>			
Ordenamientos ecológicos estatales	22	81%	\$ 573,963.83
Programas y proyectos	7	26%	\$ 216,428.57
RETC	15	56%	\$ 359,660.45
REMEXMAR	6	22%	\$ 180,066.06
Sistemas de información	16	59%	\$ 494,760.04
			\$ 1,824,878.95
<i>Prioridad baja</i>			
Reglamentos locales	7	26%	\$ 182,922.14
Órganos de participación ciudadana	2	7%	\$ 104,985.00
Órganos mixtos descentralizados	1	4%	\$ 128,750.00
Autoridad ambiental	5	19%	\$ 82,060.00
			\$ 498,717.14

taran con el equipo necesario para la prestación de los servicios a ser descentralizados por la Semarnat.

En el PDIA 2001 (gráfica 2), se conservaron las definiciones de prioridades para determinar el monto del subsidio, aunque se incluyeron nuevos rubros. Así, en los proyectos de prioridad alta, se integró el programa de fortalecimiento para la evaluación y dictaminación de manifestaciones de impacto ambiental de competencia estatal. Por su parte, en la prioridad media se incluyen los programas de manejo de áreas naturales protegidas y los reglamentos estatales en materia ambiental, que en el 2000 fueron prioridad baja.

Durante 2001 el gobierno federal aportó 33.2 millones de pesos al PDIA, y los estados 22.7 millones, para lograr un total de 55.9 millones. Es decir, que por cada peso invertido por la federación, los estados aportaron, en promedio, \$0.69 (cuadro 3).

GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS Y RECURSOS DEL PDIA 2000 POR PRIORIDADES



Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT.

CUADRO 3: INVERSIÓN ESTATAL POR PESO INVERTIDO
POR EL GOBIERNO FEDERAL

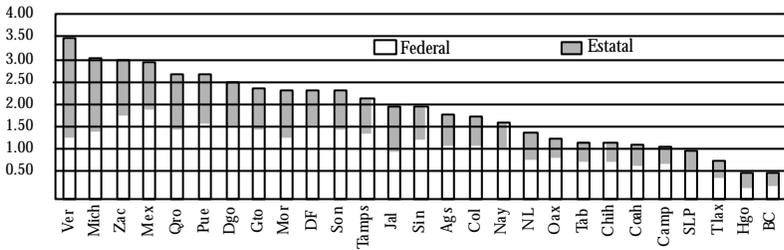
ESTADO	2000	2001	ESTADO	2000	2001
Veracruz	1.65	0.71	Sinaloa	0.56	0.50
Jalisco	1.07	0.43	Durango	0.56	0.65
Michoacán	0.97	0.73	Sonora	0.56	1.04
Tlaxcala	0.86	0.71	Tamaulipas	0.56	0.53
Hidalgo	0.80	0.72	Coahuila	0.55	0.59
Querétaro	0.79	0.61	Nayarit	0.54	0.58
Morelos	0.79	0.60	Chihuahua	0.53	0.61
Zacatecas	0.68	0.80	Colima	0.53	1.83
Puebla	0.64	0.51	Campeche	0.53	0.63
Nuevo León	0.63	0.64	Oaxaca	0.50	0.76
Guanajuato	0.60	0.60	Distrito Federal	0.49	0.77
San Luis Potosí	0.60	0.53	Baja California Sur	-	1.12
Baja California	0.59	-	Quintana Roo	-	0.71
México	0.59	0.67	Yucatán	-	0.64
Aguascalientes	0.58	0.57	Chiapas	-	0.61
Tabasco	0.56	0.52	Guerrero	-	0.55
		2000	2001		
	<i>Promedio</i>	0.68	0.69		

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT.

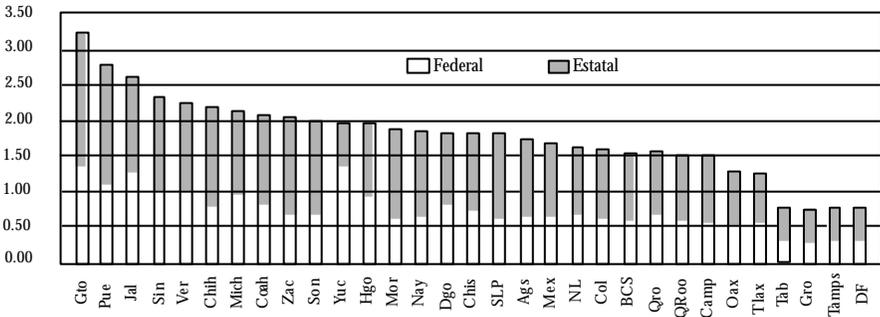
Un elemento de interés a analizar sobre la distribución de estos recursos es la participación del financiamiento del PDIA y la contrapartida puesta por los estados. Aquí existen dos puntos clave. Uno tiene que ver con el efecto de inducción o multiplicador, bajo el cual

cabría cuestionarse si los estados efectivamente hubieran comprometido recursos para el desarrollo de su capacidad de gestión ambiental en ausencia del PDIA. El segundo punto alude al efecto de corresponsabilidad donde el asunto del desarrollo propio no es una cuestión de dádivas, pues en la medida que los estados aportan recursos, sienten como propio, y por tanto cuidan mayormente, el desarrollo sus capacidades. Las gráficas 3 y 4, ilustran esta idea.

GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PDIA 2000
POR ESTADO (EN MILLONES DE PESOS)



GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PDIA 2001
POR ESTADO (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: misma que el cuadro anterior.

PDIA 2002: EL INICIO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

A pesar de las aparentes similitudes con los años anteriores, el PDIA 2002 fue concebido como un programa diferente tanto en su orientación como en su funcionamiento.

El PDIA 2002 tuvo como objetivo fundamental fortalecer capacidades, pero el énfasis estuvo puesto en aquellas que permitieran desarrollar rubros muy específicos, es decir, sólo para los proyectos de descentralización que cada estado decidió adoptar en su Programa Estatal de Descentralización (PED), y no para la capacidad institucional estatal en su conjunto, lo cual se debió haber cubierto durante las fases anteriores del PDIA.

En cuanto a su funcionamiento, el PDIA 2002 cambió las Reglas de Operación, tomando en cuenta la corrección de errores y el reforzamiento de aciertos observados en las Reglas de Operación 2000 y 2001. Muestra de dicho cambio fue la conformación de los PED, mediante los cuales ya no era la Federación la que determina las prioridades de los estados, sino que ahora son las propias entidades federativas las que deciden qué es prioritario para su entidad. En otros términos, la intención en esta nueva fase era la de aplicar el principio bajo el cual: «localmente se conocen mejor las necesidades locales». Así para el 2002, en el PDIA participaron las 23 entidades federativas incluidas en el cuadro 4.

Los servicios que se decidió que era posible descentralizar corresponden a las siguientes cinco materias, mismas que actualmente pertenecen a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT: 1) impacto ambiental; 2) administración de la zona federal marítimo terrestre; 3) administración de la vida silvestre; 4) administración forestal y de usos de suelo y 5) manejo integral de contaminantes.

CUADRO 4: ENTIDADES FEDERATIVAS PARTICIPANTES DEL PDIA 2002

Aguascalientes	Guanajuato	Sinaloa
Baja California Norte	Hidalgo	Sonora
Campeche	Jalisco	Tabasco
Coahuila	Morelos	Tamaulipas
Colima	Nayarit	Tlaxcala
Chihuahua	Puebla	Veracruz
Estado de México	Quintana Roo	Yucatán
Guerrero	San Luis Potosí	

La oferta de diez servicios susceptibles de ser descentralizados (seleccionado por los propios estados durante los talleres de capacitación ofrecidos por SEMARNAT), aparece en el cuadro 5.

En principio, los estados podían seleccionar la cantidad de servicios que desearan y creían que podían llevar a cabo. Los estados deberán notificar sobre su elección en sus respectivos PED. Una vez solicitados, la SEMARNAT decidiría qué proyectos serían subsidiados y cuáles no, basándose en su experiencia previa para llevar a cabo dichos servicios, junto con el monto total del subsidio destinado al programa. El monto total del subsidio aprobado para el PDIA 2002 fue de 34 millones de pesos. De los proyectos aprobados por la SEMARNAT los estados tendrían que cubrir entre el 5% y el 10% (en el caso de la Zona Federal Marítimo Terrestre) del costo del proyecto, o cualquier cantidad que exceda los dos millones de pesos que aporte la Federación.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda, la descentralización es un proceso de avance, no sólo para la democratización y modernización del país, sino tam-

CUADRO 5. SERVICIOS SUSCEPTIBLES DE SER DESCENTRALIZADOS

-
1. Evaluación y Resolución del manifiesto de impacto ambiental, modalidad particular.
 2. Registro de unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA).
 3. Aviso de modificación de registro para el establecimiento y operación de unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA).
 4. Licencia de caza deportiva.
 5. Autorización para la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos.
 6. Licencia ambiental única (LAU).
 7. Solicitud de permiso para el uso y aprovechamiento transitorio de una superficie de playa y/o Zona marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.
 8. Aviso de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, con fines comerciales.
 9. Autorización, suspensión, anulación y notificación del cambio de utilización de terrenos forestales.
 10. Prevención, detección y combate de incendios forestales.
-

Fuente: Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT.

bién en términos de la eficiencia social, ya que permite que localmente se resuelvan los problemas otorgando a las autoridades en ese ámbito, mayor capacidad de decisión y responsabilidades.

Dados los dilemas discutidos en la primera parte del apartado sobre la descentralización en diferentes ámbitos (política, fiscal o administrativa), y los retos aún mayores que ésta presenta en materia ambiental, por la conocida naturaleza semipública de los bienes y servicios que se pretende regular, consideramos que la SEMARNAT ha demostrado cuidado y visión institucional al tomar con calma este proceso, primero, a través de desarrollar las capacidades institucionales locales; y segundo, al transferir las responsabilidades en forma consensuada con los estados, y de forma paulatina.

El Programa de desarrollo institucional ambiental (PDIA) nace con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de los estados de la república, de manera que la prestación de servicios de distintos tipos relacionados con la problemática ambiental se puedan ejecutar con capacidad suficiente. El PDIA es, entonces, un programa que busca la descentralización de diversos servicios ambientales hacia las entidades federativas del país, previamente consolidada la capacidad institucional de los mismos. Hasta el momento, el PDIA ha sido consistente en fortalecer la capacidad institucional de los estados, lo cual ha aumentado considerablemente la probabilidad de llevar a cabo un proceso exitoso de descentralización.

Sin embargo, se debe soslayar que existen retos muy importantes que consisten en crear sinergias entre los ámbitos de gobierno federal y estatal para evitar externalidades negativas y deseconomías a escala, ya que en materia ambiental no se reconocen fronteras y los impactos sobre este tipo de bienes y servicios tienen influencia en diversos ámbitos geográficos. Por ello, es menester de los gobiernos federal y estatal analicen concienzudamente en qué casos conviene mantener una política centralizada sobre la regulación y vigilancia de un bien o servicio ambiental, y en qué casos es prudente su descentralización. En todo caso, dado lo vanguardista de este movimiento, sólo el tiempo y la evaluación minuciosa de la política pública juzgarán sus virtudes y los defectos para corregir el rumbo.

NOTAS

1. Un bien público puro además de ser no excluyente es no-rival, esto implica que, el hecho de que una persona disfrute del bien en cuestión no disminuye la cantidad disponible de ese bien para otras personas. Un ejemplo de ello sería la luz del sol.
2. Las externalidades pueden ser negativas, como en el caso de la deforestación y la contaminación de cuencas, o positivas como en el caso de la recuperación de ecosistemas.
3. El Principio de Subsidiaridad es comprendido en tres funciones: a) La subsidiaridad estricta, que se concreta en que lo factible por una entidad menor no debe efectuarlo una mayor, por deber reservarse ésta para circunstancias de mayor amplitud y gravedad; b) La Supletoria, en virtud de la cual las agrupaciones mayores han de auxiliar a las menores, para un mejor desempeño y para aportar lo que no esté al alcance de estas últimas; c) La coordinadora, que asigna a los núcleos sociales mayores la planificación general de sectores más reducidos y la conciliación de las acciones respectivas, para evitar superposiciones o abandonos.
4. También existió un techo de aportación máxima en el costo por proyecto definido de acuerdo con la clasificación por tipo de proyectos en las reglas de operación.

BIBLIOGRAFÍA

- Azfar, Omar, Satu Kähkönen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher y Diana Rutherford 1999. Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature. Mimeo. IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Environmental Protection Agency EPA 2000. Focusing the EPA-State Relationship on Environmental Results: Transforming Environmental Protection for the 21st Century. EPA Region 3 Summary of

- the NAPA Report. Chapter 5, November, pp. 135-160. www.epa.gov/reg30ein/napa-summary.htm
- Faguet, Jean-Paul 1997. Decentralization and Local Government Performance. Technical Consultation on Decentralization. FAO, Roma.
- Guevara Alejandro y Antonio Yúnez 2002. Informe de evaluación del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA 2002), mimeo. El Colegio de México A.C., México.
- 2001. Informe final de evaluación del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA 2000-2001). El Colegio de México A.C., México. Mimeo.
- Osborne, David y Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Reading, Massachusetts.
- PNUD, Capacidad 21. *Caminos hacia la sustentabilidad, Descentralización, Sociedad Civil y Desarrollo Sustentable en México*. PNUD, Capacidad 21, México.
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press, Boulder, CO.
- SEMARNAP 2000a. Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal. SEMARNAP, México.
- 2000b, Documento de evaluación y control del PDIA 2000, SEMARNAT, México.
- SEMARNAT 2002. Programa de descentralización de la gestión ambiental. Reporte de avances. SEMARNAT, México.