

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.

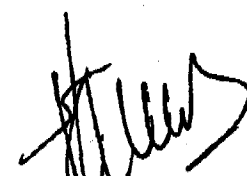
1. Difundir ampliamente a nivel nacional la PDGA y el Plan Estratégico para su implementación.
2. Comprometer a los actores institucionales y sociales con presencia en las provincias, comarcas y distritos para que participen en actividades concretas que apoyen la implementación de la PDGA.
3. Involucrar 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 veinte (20) 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