

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1415
18 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA GESTION AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL.
UN MODELO CONCEPTUAL Y EL CASO DE SAN PEDRO SULA, HONDURAS**

Este documento fue preparado por los consultores Diana Betancourt y Santiago Torres para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-7-953

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
PRIMERA PARTE: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS ..	1
I. PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA GESTION AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL	3
A. LA GESTIÓN AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL	3
B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL	4
C. EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL	6
D. LA EXCELENCIA TECNICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL	6
E. EL ENFOQUE CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL	7
1. La gestión integrada	7
2. La negociación de intereses y la concertación de esfuerzos en los procesos de gestión	8
3. El trabajo multidisciplinario e interinstitucional en la gestión ambiental	10
F. CRITERIOS CONCEPTUALES DEL MODELO: PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PARA UN DESARROLLO MUNICIPAL SUSTENTABLE	10
II. EL MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL	13
A. LA MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES	14
B. LAS TRANSACCIONES ENTRE ACTORES	14
C. LA INTEGRACIÓN DE DISCIPLINAS	14
D. LA INCORPORACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	16
III. ORIENTACIONES PARA LA APLICACION DEL MODELO DE GESTION AMBIENTAL PROPUESTO. EL PROCESO DE MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES	17
A. LOS ACTORES	17
B. LOS CRITERIOS	18
C. LOS PROBLEMAS	18
D. LOS OBJETIVOS	19

E.	LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE GESTIÓN	19
F.	LAS RESTRICCIONES	20
G.	LAS ESTRATEGIAS	20
SEGUNDA PARTE: EL CASO DE LA CIUDAD DE SAN PEDRO SULA, HONDURAS		
		23
I.	PRESENTACION Y ANTECEDENTES GENERALES	25
A.	LA GESTIÓN MUNICIPAL EN GENERAL. ALGUNOS ELEMENTOS	26
II.	EL DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE SAN PEDRO SULA	28
A.	LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE SAN PEDRO SULA	28
1.	Antecedentes generales	28
2.	Los principales problemas ambientales de San Pedro Sula	33
3.	La contaminación ambiental en San Pedro Sula	43
4.	Riesgos/accidentes ambientales	51
B.	EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL	54
1.	El sistema de gestión ambiental municipal	54
2.	La política ambiental municipal	65
3.	Los instrumentos de gestión disponibles	66
4.	Las principales debilidades del sistema institucional actual	78
C.	DIAGNÓSTICO LEGAL	79
1.	Revisión sumaria de la Ley General del Ambiente	79
2.	Revisión sumaria de la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90 y su reforma, Decreto 48-91)	85
III.	EL SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL PARA EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO SULA	87
A.	LOS ELEMENTOS CENTRALES DEL SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL MUNICIPAL	87
1.	La concepción básica del Sistema	87
2.	Objetivos y funciones de los componentes básicos del Sistema	89
3.	Propuesta para el estudio de factibilidad de la instalación del Sistema de Información Ambiental	97
4.	Sugerencias y recomendaciones para mejorar el Sistema de Permisos Municipales como instrumento de Gestión Ambiental	99
B.	LA RESPUESTA DEL SISTEMA A LOS PRINCIPIOS Y CONCEPTOS DE UNA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL MODERNA	109
Notas		111

Presentación

En Latinoamérica, los cambios recientes en dimensiones tales como el proceso de urbanización, las transformaciones y ajustes en las políticas de desarrollo —especialmente en relación con los modelos de desarrollo y crecimiento económico—, la modernización del Estado y de los sistemas de gobierno, y el retorno a la democracia como régimen político dominante, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de los cambios y procesos antes mencionados.

La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico, de aplicación de políticas e instrumentos de atención a la pobreza, y ciertamente de importancia capital en la aplicación de estrategias de desarrollo que consideren prioritaria la sustentabilidad ambiental.

Las cambiantes condiciones políticas y económicas, los nuevos paradigmas de desarrollo, y los procesos sociales e institucionales de cada caso, han puesto el acento en la necesidad de enfocar los esfuerzos de cooperación y asistencia, más que hacia el mejoramiento de procesos puntuales administrativos, hacia la conceptualización de los municipios como gobiernos locales, en donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en las ciudades.

La CEPAL, mediante el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, ha venido desarrollando en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, una línea de trabajo en gestión urbana, enfocada especialmente a los asentamientos o ciudades de rango medio. Para ello el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas

de América Latina" se abocó a la investigación aplicada en cinco ciudades^{2/} buscando caracterizar los umbrales de desarrollo y de cambio institucional en cada una de ellas, con miras a precisar temas específicos en los cuales brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Posteriormente el proyecto llevó a cabo el proceso de asistencia técnica en la preparación de modelos y sistemas de gestión urbana en tres de las ciudades anteriormente estudiadas.

De este modo el proyecto, por medio de una estrategia de trabajo articulado cercanamente con los beneficiarios, persiguió el doble propósito de contribuir a la solución de los principales cuellos de botella en la institución de gobierno local o municipalidad respectiva, y reflexionar conceptual y empíricamente en torno al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos urbanos de América Latina.

En este contexto, los productos se orientaron a la preparación de modelos y sistemas mejorados de gestión urbana, que junto con responder a los requerimientos precisos de cada localidad sirvieran de referencia instrumental para otros casos en la región.

En enfoque principal del proyecto, en tanto promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización, se recoge en este documento a través del ejemplo que para otros municipios y ciudades en la región pueda constituir el presente caso.

De esta manera, los productos del proyecto constituyen una batería de propuestas que cubren los elementos considerados como más críticos en el tema de la gestión urbana en este tipo de asentamiento: modelos generales de gestión, modelos y sistemas de planificación, de toma de decisiones, de información para la gestión, de participación ciudadana, y de gestión ambiental urbana, además de aportes técnico-metodológicos particulares.

En este documento se presenta uno de los resultados de la cooperación, al cual se agregan aspectos de investigación del caso de estudio, la reflexión conceptual en torno al sistema propuesto, y las recomendaciones específicas de concreción en el caso.

La coordinación del proyecto y la CEPAL agradecen formalmente la colaboración y apoyo prestados por el Gobierno de los Países Bajos, por las autoridades nacionales y municipales, así como por los funcionarios de cada uno de los países y ciudades que han formado parte de este esfuerzo.

^{2/} Las ciudades que han formado parte de este proyecto son: San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; y Temuco, Chile.

PRIMERA PARTE
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

I. PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA GESTION AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL

A. LA GESTIÓN AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL

La gestión ambiental se define como un proceso cuyo objetivo es el de alcanzar un aprovechamiento óptimo de la oferta ambiental existente en un determinado ámbito territorial y minimizar, al mismo tiempo, los impactos ambientales negativos asociados a las acciones de desarrollo de dicho ámbito.

También puede plantearse como el proceso de resolución de los conflictos ambientales que se generan entre los diferentes actores, tanto de nivel local como de nivel regional y nacional. Un conflicto ambiental está definido básicamente por una situación en la cual lo que es favorable, beneficioso o positivo para uno o más actores, es desfavorable o constituye un costo o restricción para otro actor o grupo de actores. Dicha situación de conflicto entretanto, puede estar manifiesta o bien en un estado latente.

La complejidad del tema ambiental es independiente del ámbito de gestión involucrado: la aspiración de alcanzar un desarrollo sustentable es tan difícil en el ámbito comunal como lo es en la región o en el país. Sin embargo, el nivel comunal presenta ciertas características que lo convierten en una instancia particularmente favorable para alcanzar una gestión ambiental que involucre a todos los actores sociales.

Entre tales características destacan: primero, gran parte de la problemática ambiental se asocia a situaciones que tienen que ver con el acontecer cotidiano de grupos humanos que mantienen una comunicación y una interrelación más o menos directa y permanente; segundo, muchos de los problemas ambientales que se dan en este nivel son de tal naturaleza que permiten la detección e identificación de los intereses en potencial conflicto y de los grupos asociados a tales intereses; tercero, y aun cuando nada hay que lo garantice, es probable que el carácter concreto de los problemas y la necesidad de encontrar soluciones prácticas a ellos, facilite la búsqueda de acuerdos básicos no excluyentes entre los diversos actores sociales tanto mediante la intermediación de las

dirigencias y autoridades locales, como mediante la negociación directa; cuarto, en este nivel se facilita la integración de grupos organizados que no constituyen partidos políticos a los procesos decisionales y de negociación, ampliando la base social del juego democrático y mejorando así la gestión del desarrollo en general (Torres, S. y F. Arenas: "Medio ambiente y región: ámbitos claves para la gestión democrática de un desarrollo nacional sostenible", Revista Interamericana de Planificación, vol. XX, N° 77, Marzo 1986 (17-30).

De lo anterior surge el planteamiento que la política del gobierno municipal en materias ambientales, junto con incorporar todos los criterios científicos y técnicos que la complejidad de la interacción entre la comunidad y su entorno físico demanda, debiera privilegiar la instalación y operación eficaz de mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos por la vía de la negociación, la concertación o el arbitraje. La clave reside en reconocer a los distintos actores de la sociedad, respetar sus distintos criterios o intereses y propender a comprometerlos en la gestión.

B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

Los planteamientos anteriores en relación a la gestión ambiental dentro del ámbito municipal contienen un presupuesto necesario y una propuesta fundamental: el presupuesto dice relación con el hecho que cualquier planteamiento relevante que pueda hacerse en materia de gestión ambiental se inserta en un proceso, cada vez más generalizado y progresivo en América Latina, de descentralización administrativa y de gobierno; la propuesta contenida es que no es posible pensar en una gestión eficaz si no se reconoce y promueve la participación social amplia, como un factor clave en el proceso.

La descentralización trae consigo la idea de producir una alteración en el proceso de toma de decisiones. Es el desplazamiento de los centros o puntos decisionales desde instancias y actores centrales a instancias regionales y locales. En materia ambiental, este punto es esencial. Cabe al gobierno municipal identificar las acciones que tiendan a impulsar una paulatina correspondencia entre la organización territorial político-administrativa y las características ambientales, ecológicas y paisajísticas del patrimonio natural y construido del municipio. Si bien las políticas del Estado deben establecer el marco ambiental para el país, la identificación de las especificidades locales y la priorización de acciones, son materia del gobierno municipal.

En el plano financiero se deben concretar esfuerzos en materia de fortalecer la descentralización en la asignación de los recursos; tanto en el sentido de buscar perfeccionar la

distribución de éstos, así como orientar acciones tendientes a aumentar el monto de los mismos hacia la periferia.

Al mismo tiempo, se postula una gestión ambiental altamente participativa. La experiencia en numerosos países ha demostrado que frente a los problemas concretos que afectan a las comunidades, son ellas mismas las que deben definir las prioridades para su enfrentamiento y comprometer los esfuerzos no sólo de la Municipalidad sino también sus propias capacidades. De allí que se requiera generar instancias y mecanismos que faciliten el acercamiento entre la autoridad y los funcionarios técnicos de la Municipalidad y las diferentes comunidades que componen la ciudad, en torno a la discusión de los problemas que éstas últimas consideran más importantes y urgentes para ellas y a la asignación de los recursos del presupuesto municipal. La utilidad de un mecanismo de esta naturaleza estriba no sólo en la posibilidad de focalizar en mejor forma los recursos disponibles, sino también en la propia interacción que se produce entre los agentes y el enriquecimiento correspondiente del proceso de gestión como un todo.

Sin perjuicio de profundizar el proceso de promoción de la participación comunitaria antes señalado en torno a la gestión ambiental, no cabe duda que las características técnicas que tienen muchas de las decisiones involucradas en ella requieren mecanismos complementarios que incorporen de un modo definitivo a la gestión a actores sociales que tienden a ser más reticentes a participar. Destacan en este sentido el mundo empresarial y el mundo académico cuya integración demanda mecanismos particulares capaces de canalizar exigencias y propuestas de alto contenido técnico.

Un aspecto que puede aparecer bastante obvio pero que interesa destacar particularmente es que -a la hora de dar expresión institucional a la gestión participativa- ésta permita o facilite que las decisiones de arriba hacia abajo sean contrastadas en sus aspectos generales y en sus contenidos específicos con la apreciación y análisis de los agentes directamente involucrados (desde abajo hacia arriba).

Inherente a una gestión efectiva y eficientemente participativa, es el respeto y promoción del derecho de todos los agentes de una sociedad a estar perfectamente informados de los fenómenos ambientales que los afectan o pueden afectarlos y de las decisiones que la autoridad y otros agentes adoptan para resolver sus propios problemas y aquellos que aquejan al colectivo.

La adopción de este principio supone que -más allá de la expresión del deseo o voluntad de informar- el sistema de gestión debe contemplar las vías y los canales concretos de información que hagan posible su cumplimiento.

C. EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La experiencia en todos los países de América Latina demuestra que, en la medida que el desarrollo urbano y el manejo del ambiente se dejan -sin regulación- sujetas a la orientación de las fuerzas del mercado, terminan generando tal cúmulo de problemas que atentan contra la calidad de vida de la población y ponen en serio riesgo su salud.

Sin perjuicio de la búsqueda de mecanismos de participación que -de acuerdo al principio anterior- permitan que todos los agentes de la sociedad se involucren en la gestión del ambiente, es indudable que el gobierno en general y particularmente el gobierno municipal, tienen un rol orientador insustituible en dicha gestión. La literatura que da cuenta de las imperfecciones del mecanismo del mercado respecto del medio ambiente y, por lo tanto, como un factor generador de problemas ambientales es abundante^{1/}. No es la oportunidad para entrar a esta discusión, pero es necesario señalar que el rol orientador y regulador del gobierno que está implícito detrás del sistema que se propone, se fundamenta en antecedentes teóricos y prácticos que hoy casi no se cuestionan.

Es al gobierno municipal a quien corresponde, entre otras materias, dar expresión local a las políticas ambientales que el Estado determina a nivel nacional; adaptar a la realidad económica, social y natural de cada localidad las medidas de regulación de la actividad social y económica diseñadas para el control de los problemas ambientales; convocar a los propios agentes sociales de la comunidad a constituir grupos de trabajo, mesas de negociación y concertación, grupos de análisis y discusión, etc. que permitan enfrentar los problemas eficaz y eficientemente; mantener informada a la comunidad del estado del ambiente del municipio y de las medidas que se estén tomando para resolver los principales problemas que lo afectan.

D. LA EXCELENCIA TECNICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La eficacia y eficiencia de la gestión ambiental que se realice depende de numerosos y variados factores. No cabe duda, sin embargo, que uno de ellos y que tiene que ver con la estructuración misma del Sistema, es que las decisiones que se adopten por los agentes sociales, incluidos los agentes del gobierno municipal y nacional, se apoyen en la información más completa posible respecto de los correspondientes problemas o situaciones ambientales.

De allí la absoluta necesidad de establecer un Sistema de Información Ambiental que, además de servir como un instrumento para informar a la población respecto del estado del ambiente y de las acciones que se estén realizando en relación con él, constituya

un instrumento de fundamental importancia en apoyo al proceso de decisiones asociado al desarrollo del municipio.

Junto con lo anterior y dado el carácter altamente regulatorio y de control que tiene la gestión ambiental del Estado, resulta particularmente importante destacar la transparencia como un principio fundamental de dicha gestión. De lo contrario, la discrecionalidad y la arbitrariedad terminan adueñándose de las decisiones; la población y los agentes sociales y productivos no comprenden los fundamentos de las medidas que se adoptan; éstas pierden legitimidad y validez; y la gestión en su conjunto se debilita.

De allí que el sistema de gestión ambiental que se diseñe debe presentar el máximo de transparencia posible. Hay que destacar, sin embargo, que para que ello se logre efectivamente, en su proceso de afinamiento y puesta en marcha deberá contemplarse el establecimiento de procedimientos claramente establecidos y conocidos por todos.

E. EL ENFOQUE CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL^{2/}

Desde una perspectiva operacional y pensando en los elementos que faciliten la puesta en marcha del sistema, los siguientes son elementos conceptuales fundamentales componentes del modelo.

1. La gestión integrada

Dentro del contexto que entregan los principios anteriormente expuestos, la gestión ambiental en el municipio debe contemplar, integradamente, el ámbito de la gestión que realizan las comunidades en su entorno particular, el ámbito de aquella que realizan los empresarios al interior de sus industrias y en sus alrededores inmediatos, el ámbito de la gestión que hacen los organismos públicos al interior del territorio municipal y, por supuesto, el ámbito de la gestión que realiza la propia municipalidad y sus diferentes reparticiones.

Ahora bien, desde la perspectiva del gobierno municipal y del sistema de gestión ambiental para dicho gobierno, es importante establecer los nexos que permitan la necesaria integración de los diferentes ámbitos mencionados. Tal como fuera mencionado más arriba, dicha integración debe producirse en un doble sentido dentro del proceso de gestión municipal: de arriba hacia abajo y desde la base hacia las instancias superiores.

Pero no sólo es en los ámbitos de gestión antes mencionados donde debe buscarse la integración. Al interior de las líneas de acción del propio gobierno municipal es fundamental también lograr dicha integración. A modo de ilustración, las líneas de acción que

el Sistema de Gestión Ambiental propuesto pretende integrar son las siguientes:

i) La acción directa de la Municipalidad en la restauración, recuperación y reparación de daños ambientales que actualmente afectan al municipio, así como en el mejoramiento de las condiciones ambientales de la población que vive en sus límites;

ii) La acción reguladora de la Municipalidad que, dentro de la orientación y el marco de las políticas y normas ambientales nacionales, apunta a orientar determinados comportamientos de los agentes para reducir, mitigar o eliminar sus impactos negativos sobre el ambiente;

iii) La acción inductora de la Municipalidad que, también dentro de las orientaciones nacionales, establece incentivos o desincentivos a los comportamientos ambientalmente favorables o agresivos, respectivamente;

iv) La acción educadora de la Municipalidad que busca elevar la conciencia de la comunidad y de todos sus agentes respecto de la protección y conservación del ambiente y de la responsabilidad que cabe a cada quien en ello;

v) La acción de intermediación entre los diferentes actores sociales a que se refiere el siguiente punto.

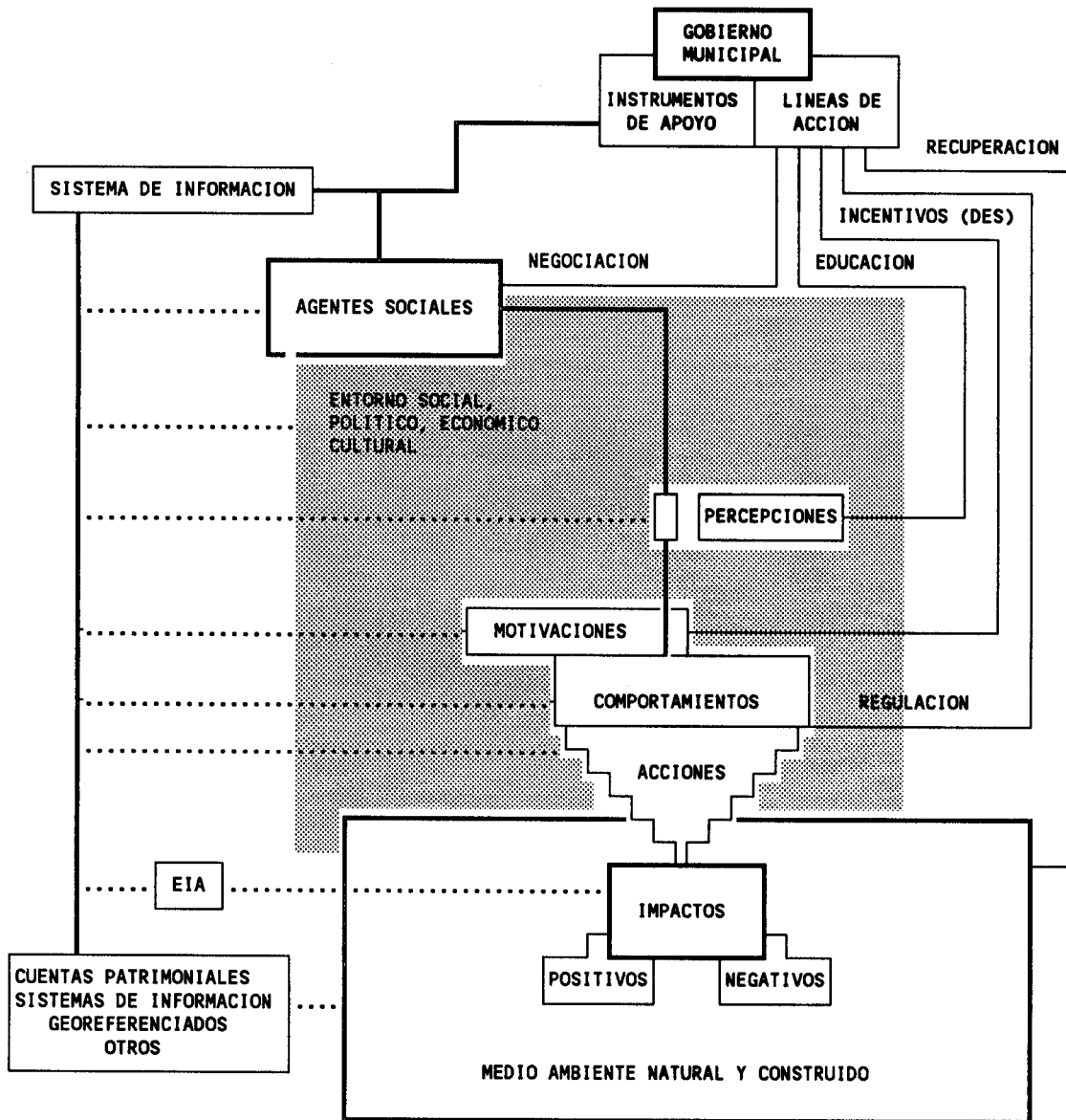
En la Figura 1 se plantea una visión esquemática de las líneas de acción del gobierno en el marco de la gestión ambiental, que permite visualizar la necesidad de que tales líneas operen de un modo absolutamente integrado. No es posible dar efectividad y eficiencia a la acción gubernamental, a todos los niveles, en materia ambiental si se pretende operar aisladamente por cualquiera de tales líneas de un modo independiente.

2. La negociación de intereses y la concertación de esfuerzos en los procesos de gestión

Ya fue mencionado que resulta absolutamente indispensable que el sistema reconozca la existencia permanente de conflictos o divergencia de intereses entre agentes sociales diversos, los que se encuentran en la base misma de parte importante de la problemática ambiental municipal. Adicionalmente, debe reconocer que no todos los sectores de la sociedad municipal perciben con igual prioridad los mismos problemas. Por último, también el sistema debe ser capaz de tomar en cuenta la existencia de capacidades heterogéneas en los diferentes grupos o agentes de la sociedad para contribuir al análisis de los problemas, a la proposición de soluciones y a la asignación de recursos humanos y materiales correspondientes.

FIGURA 1

**ESQUEMA DE LINEAS DE ACCION GUBERNAMENTAL
PARA LA GESTION AMBIENTAL**



3. El trabajo multidisciplinario e interinstitucional en la gestión ambiental

El tercer elemento determinante en el enfoque conceptual del sistema de gestión propuesto, es la necesidad que plantea la gestión ambiental moderna de un trabajo multidisciplinario e interinstitucional. Hoy ya no es posible que un sólo profesional esté en condiciones de resolver adecuadamente un problema ambiental de mediana envergadura. Será el concurso de varias disciplinas el que -con su visión especializada pero a la vez integrada- permita entender el problema e imaginar las soluciones.

De igual forma, tampoco es posible que un problema ambiental de mediana envergadura pueda ser enfrentado desde una repartición municipal u organismo estatal actuando aisladamente. Se requiere la participación coordinada de varias de ellas cuya composición, muy probablemente, será diferente para cada problema o tipo de problema.

De allí que el sistema de gestión que pueda enfrentar esta exigencia debe ser concebido en términos dinámicos y altamente flexibles. Las burocracias rígidas y pesadas están condenadas al fracaso.

F. CRITERIOS CONCEPTUALES DEL MODELO: PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PARA UN DESARROLLO MUNICIPAL SUSTENTABLE^{3/}

En la experiencia práctica, concretamente en las transacciones efectuadas en mesas de concertación, algunos actores se han mostrado un tanto escépticos frente a la metodología propuesta. Se pudo constatar que fundamentalmente esto se debía a prejuicios de tipo político-ideológicos.

A continuación se expone un conjunto de criterios y pautas que pueden ser de gran utilidad para superar estas dificultades en la implementación del modelo.

i) Los problemas de la población no deben ser tratadas como carencias; esto es, que se tienen necesidades porque se carece de los medios económicos con que satisfacerlas. El enfoque propuesto pretende asumirlas como necesidades humanas: como las de participación, de afecto, de conocimiento, de convivencia, de cultura etc. Predomina en esta aproximación un concepto de necesidades integrales, que son asumidas como potencialidades a ser desarrolladas colectiva y organizadamente.

ii) Las necesidades insatisfechas (problemas) son vividas y asumidas tradicionalmente como derechos económico-sociales y últimamente ambientales. Entendidos estos derechos como aquellos que tienen las personas por igual y que la sociedad debe satisfacer

independientemente de los méritos y esfuerzos de las personas afectadas. El enfoque metodológico entretanto, apunta a las necesidades integrales y al desarrollo de las propias capacidades o potencialidades asumidas como derechos humanos. En este sentido, se debe respetar el derecho de las personas a participar en la solución de sus propios problemas y comprometerlas a asumir el compromiso responsable de su propio desarrollo.

iii) Si entendemos las necesidades humanas como un conjunto de carencias esto conlleva indudablemente a un conjunto de demandas que han de ser presentadas ante las autoridades. Entretanto, si entendemos las necesidades como integrales y partimos del principio que se debe impulsar el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas, los problemas y derechos dan lugar a la búsqueda de los recursos (económicos o no) necesarios para satisfacerlas.

iv) La toma de conciencia de las demandas da lugar a la elaboración de un conjunto de reivindicaciones concretas, que traducen esos derechos en el contexto de las situaciones reales. Se formulan pliegos de peticiones y plataformas de lucha. La búsqueda de recursos entretanto, da lugar a la formulación de proyectos (alternativas de solución) que anticipan las acciones necesarias para enfrentar las necesidades. Los proyectos suelen ser presentados ante instancias de las que se espera aportes de los recursos que faltan.

v) Al contrario de las acciones de tipo reivindicativas frente a una contraparte de la que se espera la solución de los problemas, un criterio es tender a un accionar orientado a la solución de los problemas en un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados directa e indirectamente en el conflicto ambiental.

vi) El tipo de organización que visualiza la propuesta metodológica: un espacio de concertación, no es una organización de masas multitudinaria y en cierto modo anónima. Al contrario, es una asociación de sujetos, de pequeños grupos donde es importante que los integrantes se conozcan personalmente.

Es importante en este sentido atender los siguientes aspectos:

- una seriedad en la identificación de los actores involucrados;
- el respeto irrestricto de los valores, criterios e ideologías de cada uno de los actores;
- una rigurosidad en el manejo de la información;
- un trabajo serio en la identificación de vacíos de información y una responsabilidad técnica en el manejo de dicha información;
- llegar a establecer un compromiso serio por parte de los actores en el sentido de aportar en alternativas de solución y no en un listado de demandas; y

- la seriedad en la manifestación de posibles aportes individuales de cada actor, para la materialización de soluciones.

vii) Lejos de desarrollar actividades relativas a grandes movilizaciones, acciones esporádicas y/o en momentos decisivos, se debe propender a contribuir en la consecución de acciones pequeñas y continuadas, que van constituyendo en conjunto un proceso vital con sentido de conjunto.

viii) Los valores fundamentales para tender a generar procedimientos de gestión ambientalmente sustentables son:

- la cooperación y la ayuda mutua entre actores respetando y tomando en cuenta la diversidad de criterios (no es lograr la unidad de criterios entre los actores);
- la eficiencia en la materialización de los objetivos como de la acción -generar transacciones entre los actores (no se trata de disciplinar los actores); y
- la laboriosidad y eficacia de la propuesta -llegar a congrega a los actores frente a un objetivo común: generar concertaciones (muy por el contrario a generar la combatividad entre los actores catalogándolos de buenos y malos).

ix) El tipo de conducción que se propugna es: participativa, descentralizada y técnica.

x) La transformación esperada no es una acción sobre el sistema, a nivel macrosocial. No se constituye en un modo de presión y lucha por la conquista del poder, para iniciar desde el control de los grandes poderes la transformación hacia abajo, de las realidades particulares. La propuesta debe centrar su accionar sobre las realidades sobre las que se tiene influencia actual.

xi) No se tiene como objetivo la formación de movimientos sociales. Sí se tiene como objetivo, generar un modo de coordinación entre las distintos actores y organizaciones involucradas, públicas y privadas, de manera a generar coordinación horizontal, articulando las instancias superiores por vínculos de información.

II. EL MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL

Se entiende que, en el contexto de los planteamientos anteriores, una hipótesis central del modelo que se propone es que la conciliación del crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental es esencialmente función de acuerdos entre actores y por lo tanto no se encuentra en forma automática sino en base a transacciones. Las transacciones determinan áreas de equilibrio específicas para cada ámbito y transitorias en el tiempo. Los equilibrios varían en función de avances tecnológicos, descubrimiento de nuevos recursos y/o de las cambiantes aspiraciones y criterios de los actores, entre otros factores.

El Modelo, en sus aspectos operativos básicos, está conformado por la articulación de cuatro procesos:

i) La materialización de acciones, que permite pasar desde el planteamiento de las ideas de los actores involucrados hasta la presentación de estrategias y programas concretos de trabajo;

ii) Las transacciones entre actores, que permite encontrar los posibles acuerdos entre los participantes en el proceso de gestión;

iii) La integración de disciplinas, cuyo fin es el de establecer las relaciones entre los múltiples temas que intervienen en un proceso de desarrollo; y

iv) La incorporación del medio ambiente, cuyo objetivo es el de optimizar el aprovechamiento de la oferta ambiental y minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente que pueden asociarse a las acciones de desarrollo que se emprenda.

La articulación de estos cuatro procesos se constituye en el gran desafío que enfrentan los gobiernos; el de saber como concretar las líneas de acción a que se hace referencia en el punto anterior, de modo que el sistema de gestión resultante permita fomentar y conciliar tres grandes objetivos que en teoría llevarían al denominado desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad y la protección y conservación ambiental.

A. LA MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES

El proceso de materialización de acciones se ilustra por la secuencia vertical en el Cuadro 1 a continuación. Comienza con la identificación de los actores, continua con la determinación de los criterios, problemas y objetivos de cada actor, el diagnóstico del ámbito y concluye en la identificación de restricciones, la generación de opciones de solución, el diseño de estrategias y la implementación y ejecución de programas operativos. El proceso de materialización es el eje central y conductor del proceso de gestión para la articulación de los tres objetivos.

En la etapa de diagnóstico del ámbito, así como en la ejecución de los programas operativos, se debe incorporar el análisis de la sustentabilidad ambiental. Es importante observar que el ámbito o espacio objeto de las acciones de desarrollo se representa en la Cuadro 1 cortando las variadas disciplinas o áreas temáticas que deben integrarse para tomar las decisiones de desarrollo sustentable. Este espacio se denomina abstracto por cuanto es solo una representación (mapas, datos) del ámbito real. El ámbito o espacio real se esquematiza al final de la secuencia.

B. LAS TRANSACCIONES ENTRE ACTORES

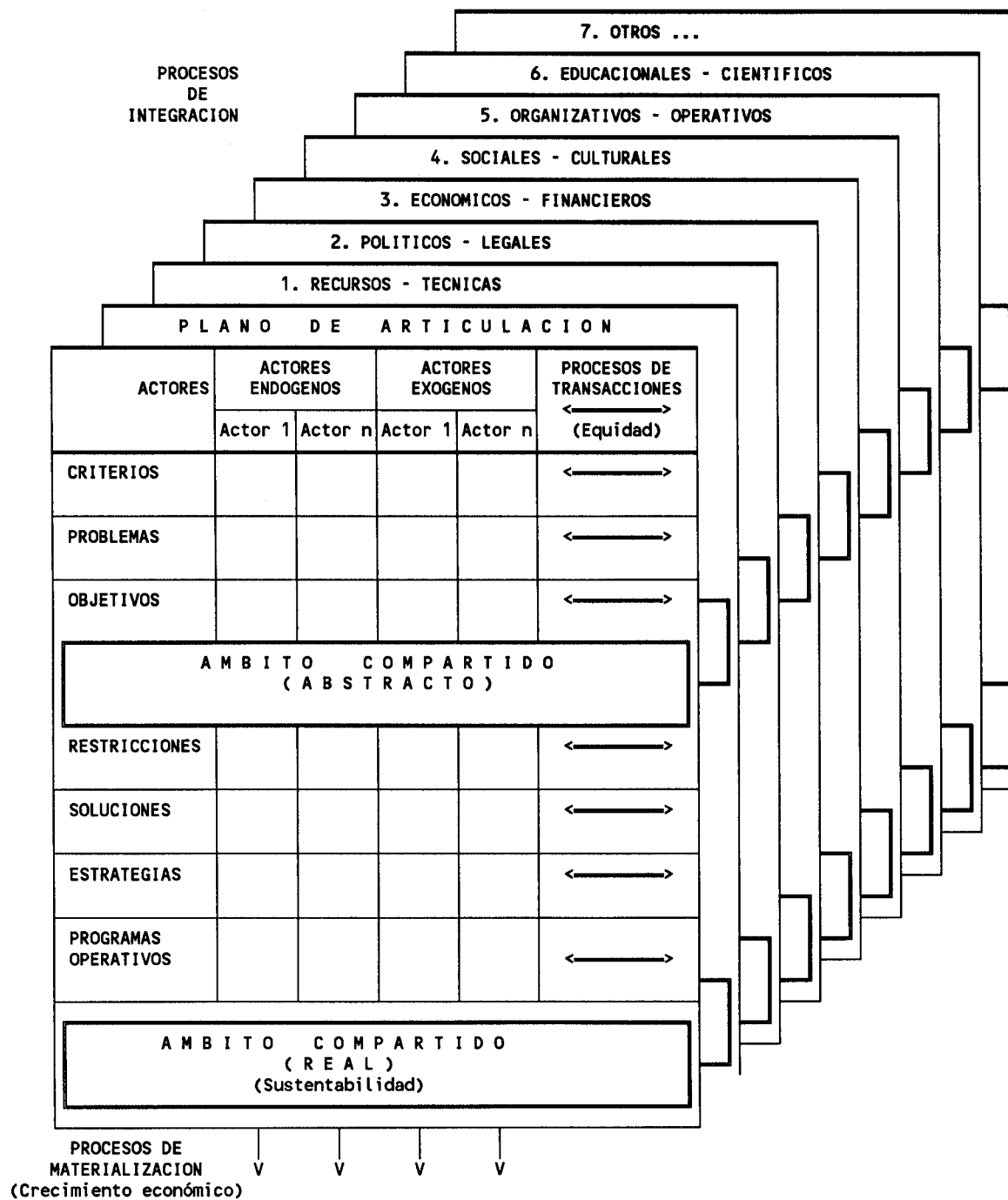
El proceso de transacciones entre actores se esquematiza en la Cuadro 1 por líneas horizontales. Dicho proceso, en teoría y cumpliendo un mínimo de requisitos, permitiría alcanzar la equidad. En cada paso de la secuencia existen transacciones. Las más concretas se realizan a nivel de restricciones y soluciones. Condiciones indispensables para que las transacciones lleven a la equidad son: primero, ellas deben darse en un marco de concertación democrática; segundo, las transacciones deben sustentarse en un claro conocimiento de los efectos que tiene cada decisión en los diferentes objetivos por alcanzar por parte de los actores participantes; y tercero, que la equidad misma constituya un objetivo social debidamente legitimado y, por lo tanto, una responsabilidad central en la tarea de hacer gobierno.

C. LA INTEGRACIÓN DE DISCIPLINAS

El proceso de integración de disciplinas o áreas temáticas se esquematiza con una línea diagonal. La integración técnica -que supone el trabajo de equipos interdisciplinarios- se realiza, usualmente, durante la confección de los diagnósticos del ámbito o espacio objeto de las acciones de desarrollo.

Cuadro 1

MARCO CONCEPTUAL-OPERATIVO DE APORTES AL DESARROLLO SUSTENTABLE CON EQUIDAD



D. LA INCORPORACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En una primera etapa y considerando que en la mayoría de los casos en la región se parte de una situación en la que las consideraciones ambientales han estado sistemáticamente ausentes de la gestión del desarrollo, su incorporación debe ser considerada como una acción particular a promover en el proceso de mejoramiento de dicha gestión. Ello demandará, probablemente, el establecimiento de unidades o instancias administrativas especiales. Gradualmente ellas deben tender a desaparecer o a asumir tareas muy específicas, dado que el sistema de gestión ambiental se concibe a partir de la incorporación de la dimensión ambiental en el quehacer cotidiano de cada uno de los organismos e instancias municipales.

Concentrar, por el contrario, funciones ambientales en organismos especializados lleva el riesgo de sectorializar la problemática y desvirtuar su verdadero carácter. Inevitablemente la gestión termina perdiendo fuerza y generando ineficiencias significativas.

III. ORIENTACIONES PARA LA APLICACION DEL MODELO DE GESTION AMBIENTAL PROPUESTO. EL PROCESO DE MATERIALIZACIÓN DE ACCIONES

A. LOS ACTORES

El primer paso, y uno de los más importantes, es la identificación de los actores involucrados en el proceso de gestión. Dicha identificación debe ser hecha en función de los intereses que representa cada actor o grupo y de su capacidad de influir en las decisiones que afectarán directa o indirectamente el ámbito o espacio objeto de las acciones de desarrollo.

La diferenciación entre actores endógenos y exógenos tiene relación con el hecho que, para los primeros, sus decisiones los afectan a sí mismos y a terceros, en cambio las decisiones de los actores exógenos afectan solamente a terceros (asisten al proceso).

La identificación de actores sin embargo, depende del Plano de Integración en que nos ubiquemos; y su identificación corresponde a un proceso de evaluación del ámbito de análisis. Los actores endógenos, el gobierno local por ejemplo, podría ser todavía desagregado según los propósitos del análisis: la participación de la Municipalidad en el proceso podría ser desagregada según las direcciones, departamentos y unidades que la conforman.

La necesidad de una mayor o menor desagregación de los actores está relacionada también con el segundo paso del proceso de materialización de acciones: la identificación de los criterios de los actores concernientes al AMBITO o ESPACIO COMPARTIDO (abstracto).

Aun cuando el gobierno y sus agentes se consideran en este modelo como un actor más que interviene en el proceso de transacciones, no debe olvidarse que a él se asignan roles y responsabilidades que lo distinguen -en el proceso de gestión- del resto de los actores.

Efectivamente, en un proceso que puede ser más o menos participativo, es al gobierno en definitiva que le compete el papel principal en la orientación global del desarrollo, en la definición de las reglas del juego social y en la fiscalización de su

cumplimiento. De allí que las líneas de acción que se mencionaron cuando nos referimos al marco conceptual del sistema de gestión (ver Figura 1) y los instrumentos de que dispone el gobierno para operar a lo largo de tales líneas en su influencia sobre el medio ambiente físico y sobre las percepciones, las motivaciones y el comportamiento del resto de los actores, son un elemento de fundamental importancia a la hora de analizar la capacidad del actor gobierno para orientar adecuadamente el proceso de desarrollo.

B. LOS CRITERIOS

La identificación de los criterios que gobiernan el accionar de los actores es fundamental para conocer cuáles son las posiciones que tienen éstos en el proceso de gestión. Implica recoger hipótesis, teorías, supuestos, creencias, opiniones, ideas, postulados, conceptos, premisas, conclusiones, enfoques, interpretaciones, principios o paradigmas de los agentes y grupos participantes. Es un ejercicio fundamental para facilitar el entendimiento entre los actores, realizar transacciones, concertaciones o acuerdos entre los interesados.

En función de estos criterios individuales es que las personas y las instituciones manifiestan sus problemas. En otras palabras, cada manifestación de inconformidad refleja el criterio de un actor o grupo de actores. En concreto, un problema para un actor puede constituirse en la solución para otro actor. Esto determina el área de conflicto donde las transacciones entre los actores pueden levantar alternativas de solución que compatibilicen los criterios contrapuestos. Eventualmente establece el área de arbitraje que debe atender la autoridad municipal o, en última instancia, la autoridad o el gobierno nacional en el caso que las transacciones no fructifiquen y no logre llegarse a acuerdo.

C. LOS PROBLEMAS

En esta etapa del proceso de materialización de acciones se debe detectar y recopilar los problemas que manifiestan cada uno de los actores participantes en el proceso de gestión, en función de sus necesidades e aspiraciones. Se deberán analizar las causas y efectos de cada problema. Clasificarlos y categorizarlos desde diferentes perspectivas. Determinar los problemas actuales. Analizar los procesos históricos que llevaron a la situación actual y proyectarlos a futuro. La correcta detección e interpretación de problemas constituye la clave para definir los objetivos de desarrollo del ámbito o espacio.

Con esta información (las manifestaciones de problemas) es posible contrastar la lista de demandas de la población con

relación a las limitaciones que a la fecha tiene la municipalidad para resolverlos. De este ejercicio se puede inducir la capacidad de gestión de la municipalidad. A partir de esta evaluación es factible comenzar a inferir las tareas que se debieran desarrollar para mejorar la capacidad de gestión del gobierno local.

Para poder trabajar con un conjunto de problemas es necesario clasificarlos o agruparlos. Una modalidad de agrupación, la que se plantea en este modelo, es por áreas temáticas tales como político-legales, económica-financieras y sociales-culturales. La agrupación es esencial para trabajar ordenadamente en la identificación de los objetivos implícitos en la declaración de cada problema. Igualmente, facilita el trabajo interdisciplinario durante el diagnóstico, la identificación de los obstáculos para alcanzar los objetivos y el planteamiento de soluciones.

Un error comúnmente cometido en esta fase es concebir los problemas como carencia de determinadas soluciones. Con ello tiende a limitarse el rango de opciones para enfrentar los problemas reales ya que se prejuzga tanto el problema mismo como sus soluciones posibles.^{4/}

D. LOS OBJETIVOS

Transformar los problemas (adecuadamente formulados) en objetivos se constituye en un paso fundamental para convertir lo que es un conjunto de manifestaciones de inconformidad expresadas por los actores en objetivos jerarquizados lo más concretos posibles. Estos objetivos deben ser descritos en forma precisa y en lo posible con un apoyo cuantitativo. Es necesario identificar a los beneficiarios de tales objetivos, el lugar o ámbito donde se deben alcanzar, el plazo en que se deben lograr las metas, y qué prioridad relativa tienen con relación a los otros objetivos enunciados.

E. LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE GESTIÓN

Delimitar y clasificar los ámbitos o territorios dentro de los cuales se pretende alcanzar los objetivos y, por lo tanto, realizar la gestión es un aspecto de central importancia considerado en el modelo. En este caso los ámbitos son los espacios físicos y funcionales que enmarcaron el proceso de gestión. Dentro de estos ámbitos hay espacios menores que también necesitan ser precisados. Los más importantes son: el ámbito físico o natural, el ámbito social, el ámbito económico, el ámbito político-administrativo el ámbito institucional o funcional, el ámbito productivo. Estos ámbitos pueden ser agrupados en regiones o microrregiones, tratados como unidades operativas de gestión, unidad física de manejo o cualquier otro tipo de unidad básica de manejo.

F. LAS RESTRICCIONES

El paso siguiente en el modelo de enfoque sistémico utilizado, es la determinación de las restricciones. Las restricciones son los obstáculos que hay que resolver y superar para alcanzar los objetivos propuestos en el ámbito previamente delimitado. Estas a su vez se pueden ordenar según los planos de integración en:

- i) técnicas y físicas;
- ii) políticas y legales;
- iii) económicas y financieras;
- iv) institucionales y administrativas;
- v) sociales y culturales;
- vi) educacionales y científicas, entre otras.

Las restricciones deben identificarse en función de un método de trabajo, para abordarlas en orden de importancia y en orden de ejecución. Esto permite que el resultado del estudio plantee un programa concreto de acción con identificación de metas ordenadas, asignación de recursos, indicación de responsables y tiempos requeridos para hacerlo.

G. LAS ESTRATEGIAS

Las estrategias definen la forma cómo deben ser implementadas las soluciones continuas (como servicios) y las discontinuas (como proyectos) así como el sistema de organización pública y privada encargada de llevarlas a la práctica.

En este paso debe medirse cuidadosamente el beneficio y su efecto en la equidad de cada acción posible con el fin de:

- i) Poner en práctica soluciones políticas, sociales, económicas y técnicas viables;
- ii) Superar las restricciones más urgentes, y de menor complejidad y costos, sin descuidar el enfrentar las restricciones más importantes y de largo plazo;
- iii) Balancear aportes de las diversas instituciones con responsabilidades e intereses en el ámbito;
- iv) Establecer la relación costo-efectividad que tiene el superar cada restricción con los recursos y tiempo disponibles;
- v) Balancear los efectos deseados y no deseados de las acciones en términos políticos, sociales, ambientales, económicos y otros;

vi) Priorizar las acciones de superación de restricciones en el territorio con relación a los beneficiarios potenciales;

vii) Generar programas, proyectos, actividades, prácticas y tareas agrupándolos bajo soluciones comunes para facilitar la conducción de su ejecución; y

viii) Organizar el sistema institucional que llevará a cabo las soluciones.

Se debe diseñar y evaluar económica, social y ambientalmente las acciones para poner en práctica las estrategias. Implica programar tanto las acciones técnicas (obras, sistemas de producción, etc.) como las administrativas (provisión de fondos, organización institucional, capacitación, etc) para garantizar la ejecución de las estrategias.

Finalmente, se debe ejecutar las acciones en el ámbito y su posterior monitoreo.

Para lograr resolver los aspectos técnicos, usualmente se puede recurrir a los siguientes procedimientos:

i) Tratar de prevenir o minimizar los impactos ambientales negativos derivados de las acciones sociales y económicas de los diversos agentes, reduciendo al mismo tiempo la aparición de conflictos ambientales;

ii) Resolver los conflictos existentes mediante la generación de procesos de transacciones ambientales entre los actores involucrados y velar por el cumplimiento de las leyes vigentes;

iii) Recuperar y revertir procesos de deterioro ambiental que han ocurrido en el pasado -que no tienen responsables actuales- por lo que la comunidad como un todo debe asumir los costos derivados.

El objetivo del accionar en el plano administrativo es precisamente poder llevar a cabo y conducir de forma eficaz y eficiente los aspectos técnicos indicados anteriormente. Para alcanzar este objetivo, particularmente en relación con la prevención de impactos negativos, es indispensable realizar una adecuada selección de instrumentos que permitan modificar en tal dirección las percepciones de los agentes, sus motivaciones y sus comportamientos. Se hace necesario un apoyo definitivo de información para la gestión, la que debe ser recolectada, organizada y puesta a disposición de manera oportuna y en términos adecuados al nivel y tipo de los agentes públicos y privados que toman decisiones.

Dos elementos que deben considerarse como factores de apoyo fundamental a la gestión y que tienden -en algunos casos- a ser menospreciados y -en otros- a ser magnificados en exceso, son el marco jurídico en el que la gestión se realiza y el marco

institucional en el que se sustenta. Por ello, es necesario realizar un diagnóstico lo más acabado posible de dichos marcos. Este diagnóstico debiera poder responder a lo menos los siguientes aspectos en relación con la legislación: el grado de dispersión de la legislación vigente, su coherencia y organicidad sectorial, los alcances normativos, la vigencia de los textos originales y el grado de cumplimiento de dicha legislación.

Por otra parte, en relación con los aspectos institucionales es esencial constatar las competencias municipales para la protección y la gestión ambiental y cómo ellas están distribuidas en las diferentes instancias y órganos municipales. Por lo general, estas se encuentran repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos de diferente rango que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y responsabilidades. También se encuentran a menudo situaciones de ingerencia en los ámbitos territoriales y funcionales municipales de instituciones del gobierno central que operan regionalmente y, por lo tanto, se constituyen en agentes externos que muchas veces responden a criterios e intereses determinados centralizadamente.

SEGUNDA PARTE

EL CASO DE LA CIUDAD DE SAN PEDRO SULA, HONDURAS

I. PRESENTACION Y ANTECEDENTES GENERALES

La ciudad de San Pedro Sula constituye, en Centroamérica, un ejemplo característico de un asentamiento humano de tamaño intermedio y en rápido crecimiento, tal como se apreciará en las cifras que se comentan más adelante. De allí que uno de los desafíos que debe enfrentar urgentemente es el de la modernización permanente de su sistema de gestión, de modo de poder enfrentar con eficacia y eficiencia los problemas que su rápido crecimiento le impone a diario.

Dentro de este contexto y luego de una evaluación general de las áreas de gestión más deficitarias se concluyó que el campo de la gestión ambiental representaba un eventual factor limitante del desarrollo urbano, que debía atenderse prioritariamente.

Cabe destacar que el sistema general de gestión de la ciudad presenta un conjunto de características, en términos de dinamismo e innovación, que configuran un contexto en el que es posible pensar en superar las deficiencias registradas en un plazo relativamente corto. En la siguiente sección se realiza una breve discusión sobre él. Luego se presenta el esquema básico con el que fue enfrentado el trabajo de cooperación para el reforzamiento del sistema de gestión ambiental del municipio.

El Capítulo II de esta segunda parte contiene un diagnóstico de la situación del municipio desde tres perspectivas principales: de la problemática ambiental que impone exigencias al sistema de gestión; de la situación jurídica o legal que conforma el marco normativo en el que dicha gestión debe o puede realizarse; y de la situación institucional que constituye el instrumento básico para la gestión.

En el Capítulo III se presenta el sistema de gestión ambiental a implementar. En la primera sección se entrega una visión esquemática de él y un detalle de sus elementos componentes con sus respectivas funciones. Luego se analiza en algún detalle los aspectos a considerar para una evaluación de la factibilidad del sistema de información ambiental, pieza que se estima clave para un apoyo al funcionamiento eficaz del sistema de gestión en su conjunto. Considerando que la definición clara de las

interrelaciones entre los componentes del sistema son esenciales para su adecuado funcionamiento, pero que ellas difícilmente pueden plantearse en términos genéricos, se incorpora una sección con un análisis y propuestas en torno a los permisos que la Municipalidad otorga y que permite visualizar las relaciones interdepartamentales e interinstitucionales en torno a procedimientos concretos respecto de un instrumento que, por otra parte, se estima de enorme importancia para la gestión ambiental de la ciudad. Por último, se completa el trabajo con una discusión respecto de cómo el sistema propuesto para su implementación en San Pedro Sula responde a los principios y criterios planteados en la Primera Parte.

A. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN GENERAL. ALGUNOS ELEMENTOS

Algunos aspectos especialmente relevantes que parece necesario destacar en relación con las orientaciones y políticas globales municipales en el se inserta la gestión ambiental, son los siguientes:

i) Un énfasis marcado en la participación de la comunidad en la gestión de su desarrollo. La operacionalización de esta estrategia se da a través de una serie de iniciativas de acercamiento hacia la gente que se inspiran en la idea de desconcentrar el Municipio. Destaca aquí la realización de una serie de Cabildos de Presupuestación Zonal en los que se busca establecer un compromiso entre la autoridad municipal y la comunidad para la solución de aquellos problemas que ésta considera prioritarios dentro de márgenes presupuestarios preestablecidos, y que se proyecta realizar anualmente. En esta misma línea destaca también la idea de ir generando un sistema de prestación zonal de servicios, con una progresiva participación y responsabilidad por parte de la comunidad.

ii) En íntima asociación con el enfoque de una gestión participativa, está el fuerte impulso a la descentralización que implica demandar al gobierno central el traspaso progresivo de un conjunto de funciones, atribuciones y recursos, dentro del programa de descentralización y fortalecimiento municipal en que está empeñado el Gobierno. Cabe destacar aquí que el Municipio de San Pedro ha tomado la iniciativa, adoptando una actitud que presiona por una aceleración del proceso. Este impulso a la descentralización no sólo se centra en el traspaso desde el gobierno central hacia el municipio, sino también incorpora una descentralización en la propia gestión municipal, reflejada en los ya mencionados mecanismos de los Cabildos y de prestación zonal de servicios.

iii) Un tercer elemento que debe destacarse, es la consideración de la privatización de una serie de aspectos de la gestión municipal actual como un instrumento que apunta en el mismo sentido anterior buscando, al mismo tiempo, elevar los niveles de

eficiencia y eficacia en el enfrentamiento a los diversos problemas que presenta el municipio. Lo anterior no significa, en ningún caso, debilitar la función de planeamiento que la autoridad municipal debe realizar para orientar el desarrollo municipal en el tiempo y el espacio.

Desde un punto de vista operacional, la organización municipal se estructura en torno a cinco superintendencias: la de Planificación (SP), la Administrativa (SA), la Técnica (ST), la Sociocultural (SSC) y la de Medio Ambiente (SMA). Adicionalmente, tal como se aprecia en el organigrama contenido en la Figura 10 más adelante, dependen directamente del Alcalde un total de once unidades diversas, entre las que se cuentan un Centro Municipal de Informática (en proceso de formación), una Unidad Coordinadora de Proyectos financiados por el BID y la Tesorería Municipal.

No cabe duda que el avance de los elementos de la estrategia de desarrollo mencionados más arriba demandará reformas más o menos sustantivas de la organización municipal.^{2/} En este sentido, el rezago casi inevitable de las estructuras burocráticas frente a los procesos de desarrollo está también presente en San Pedro.

Aun cuando a nivel de superintendencias no existe formalmente una jerarquización, en la práctica es posible apreciar que la SP ejerce una suerte de liderazgo basado en el conjunto de funciones que ella tiene; liderazgo que es posible que se acentúe al considerar el papel central que a esta superintendencia le corresponde en el proceso de definición y ejecución de la estrategia de desarrollo antes mencionada.

II. EL DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE SAN PEDRO SULA

A . LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE SAN PEDRO SULA^{*/}

1. Antecedentes generales

El Municipio de San Pedro Sula se localiza al noroeste de Honduras, en el Departamento de Cortés, ocupando parte del área del valle de Sula (ver Figura 2). El desarrollo económico del Municipio se debe principalmente a la concentración y alto crecimiento industrial y comercial en la ciudad de San Pedro Sula, así como al desarrollo de la agricultura intensiva y la ganadería en el resto del municipio. La ciudad de San Pedro Sula es considerada hoy día, el polo de desarrollo más importante del país.

El Municipio de San Pedro Sula cuenta con una área de 837.6 km², y por sus características topográficas puede dividirse en dos zonas: La zona de Reserva de la Cordillera del Merendón y vertiente oeste y la Zona del Valle de Sula.^{6/} Se muestra en la Figura 3, el área del municipio y su distribución.

La zona de la cordillera del Merendón, está conformado por la reserva de la cordillera de Merendón que ocupa 395 km² (el 44% del área total), dentro de la cual se encuentran las áreas productoras de agua para abastecimiento de la ciudad y parte del ecosistema del Parque Nacional El Cusuco. La vertiente oeste es también parte de la Cordillera del Merendón y tiene una área de 230.3 Km². En las cuencas del Merendón el 70% de las pendientes son superiores al 50%, el 27% son pendientes entre 30%-50% y solamente un 2.5% son pendientes menores del 30%.^{7/}

La zona del valle de Sula comprende la ciudad de San Pedro Sula y el área suburbana. En esta zona, aproximadamente un 65% es planicie con pendientes menores del 10%. Esta zona goza de un clima de foresta, con una temperatura promedio anual de 26°C centígrados y una precipitación promedio anual de 1370 mm. Se presentan dos estaciones al año: la estación seca, de Enero a Abril y la estación lluviosa, de Mayo a Diciembre, registrándose normalmente las más altas precipitaciones de Julio a Octubre.^{8/}

^{*/}

Esta sección se basa en un trabajo realizado por la consultora Diana Betancourt.

FIGURA No. 2: Localización del Municipio de San Pedro Sula

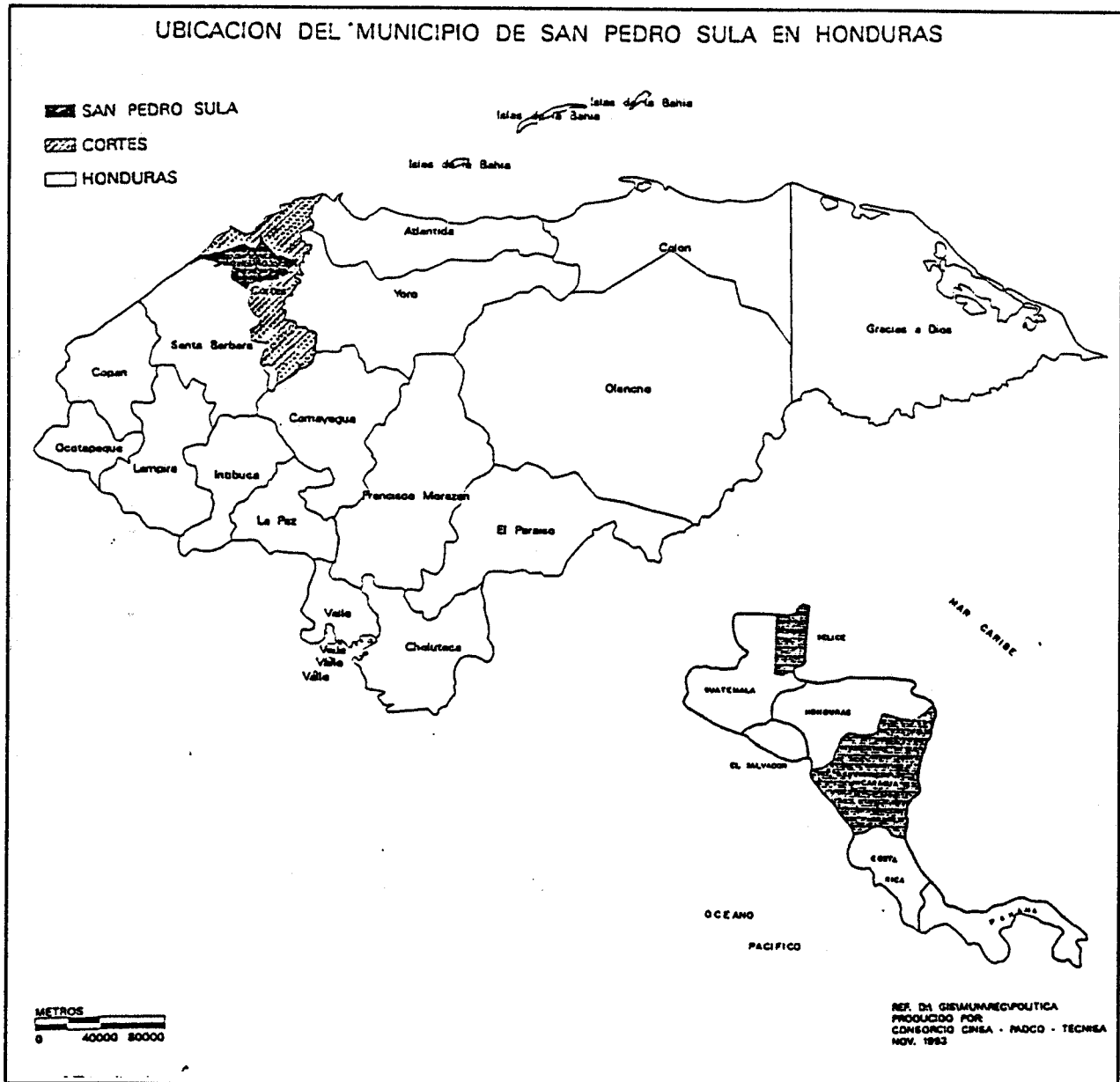
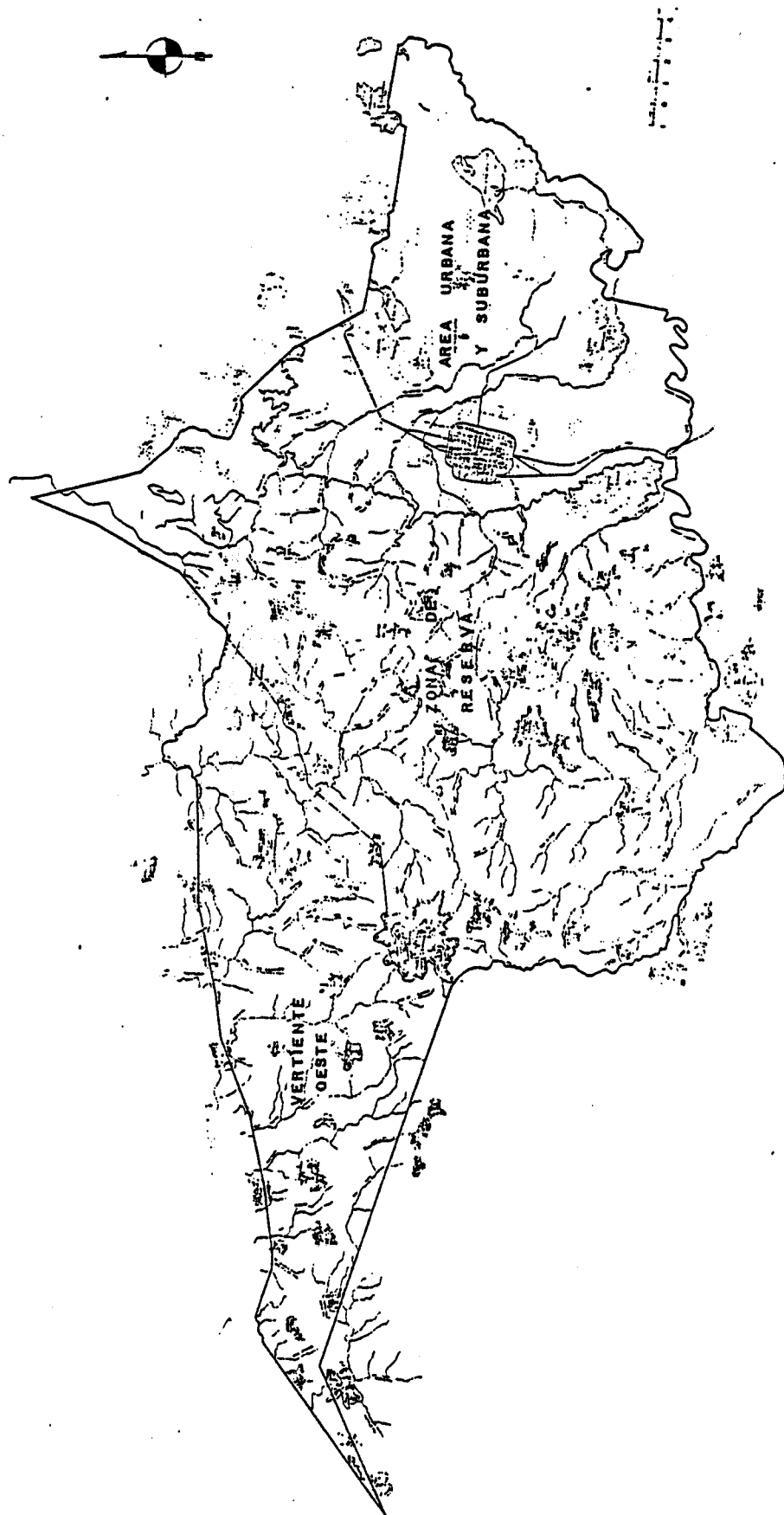


FIGURA No. 3: Area del Municipio de San Pedro Sula y sus Zonas



LOS LIMITES DE CADA AREA ESTAN BASADOS
EN LOS LIMITES MUNICIPALES Y DE LA ZONA
DE RESERVA DEL MAREMÓN.



PLAN DE PROTECCION Y MANEJO DE LOS RECURSOS
HIDRICOS
MUNICIPIO DE SAN PEDRO SULA, CORTES

LIMITES DEL MUNICIPIO Y LAS AREAS
DE INFLUENCIA

Otro aspecto relevante del Municipio de San Pedro Sula, es que la zona del valle está sujeta a continuas inundaciones, debido a su posición geográfica próxima a grandes conformaciones orográficas y a grandes ríos como el Chamelecón y el Ulúa, y a que las cuencas de estos ríos están siendo desforestadas aceleradamente. Esta zona también es vulnerable al impacto de huracanes.

Las principales actividades económicas del Municipio son la industria, el comercio, la agricultura intensiva y la ganadería.

La población en el Municipio se distribuye del siguiente modo:

Tabla 1

DISTRIBUCION POBLACIONAL Y DENSIDAD DEL
MUNICIPIO DE SAN PEDRO SULA

Zona	Población habitantes	Area ha *	Densidad hab/ha
Urbana	236,743		
Suburbana	<u>125,195</u>		
Subtotal	361,938	212.3	1,705.2
Reserva del Merendón y Vertiente Oeste		395.0 <u>230.3</u>	
Subtotal	45,062	625.3	72.1
Total	407,000	837.6	485.9

* $1\text{km}^2 = 100\text{ ha}$

Fuente: Censo UIES-UPIS, 1992.

- i) En las áreas de la reserva del Merendón y vertiente oeste se encuentran diseminadas unas 154 comunidades. El censo UIES-UPIS, 1992 (ver Tabla 1) registró una población de 45,062 habitantes.
- ii) La ciudad de San Pedro Sula, localizada en Valle de Sula, fue fundada en 1536 y declarada cabecera departamental en 1893, conjuntamente con la constitución del Departamento de Cortés.

El censo UIES-UPIS, realizado en 1992 registró una población en las áreas urbana y suburbana de 361,938 habitantes y una tasa de crecimiento de 5.4% en el período de 1988-1992.

El desarrollo económico de San Pedro Sula se debe principalmente a su localización estratégica:

- i) Ubicada en uno de los valles más fértiles del país;
- ii) Fácil acceso al puerto marítimo en el Mar caribe (a 50 km de Puerto Cortés);
- iii) En una posición céntrica respecto a los otros polos de desarrollo del país (La Ceiba, Puerto Cortés, Tegucigalpa, Santa Rosa de Copán);
- iv) Fuentes de agua disponibles.

Esta dinámica de desarrollo ha traído consigo el alto crecimiento poblacional en la zona, debido principalmente al desplazamiento masivo de inmigrantes y de fuerza de trabajo atraídos por la expectativa de mejorar sus ingresos y su condición de vida.

Algunos otros factores adicionales que están contribuyendo a este acelerado crecimiento son:

i) La modernización de importantes carreteras previstas a corto plazo por el gobierno central (San Pedro Sula-Villanueva; San Pedro Sula-Progreso; San Pedro Sula-Puerto Cortés; Calpules-Choloma);

ii) La interconexión vial por medio de bulevares entre San Pedro Sula y otras áreas suburbanas dentro del Municipio;

iii) La apertura de vías arteriales (Segundo anillo de circunvalación e interconexión a los actuales bulevares del Sur y del Norte);

iv) El tratado de libre Comercio en Centro América, que entrará en vigencia a partir de 1994, y que concentrará enormes intercambios industriales y comerciales en este sector; y

v) El auge actual de zonas industriales (ZIPS), que demandan cada día más fuerza de trabajo, promueven la inmigración de personas de bajos recursos económicos de otras zonas del país hacia San Pedro Sula que generan los problemas actuales de servicios públicos y ambientales.

La presión por expansión urbana, que ya está conformando la zona Metropolitana, delimitada por las ciudades de Villanueva, El Progreso, Choloma, La Lima y San Pedro Sula, que se fortalece por las redes viales en construcción, es otro factor que contribuirá al acelerado crecimiento de la zona. La Figura 4 muestra la delimitación propuesta para el área Metropolitana.

Tanto el crecimiento de las actividades económicas como el crecimiento poblacional, consecuencia del primero, suceden a un ritmo tan acelerado, que actualmente este sector está experimentando una serie de circunstancias que generan problemas ambientales, muchos de los cuales presentan características críticas que demandan una acción sistemática y decidida por parte de las autoridades nacionales municipales, pero que a la vez requieren la participación de todos los sectores de la región.

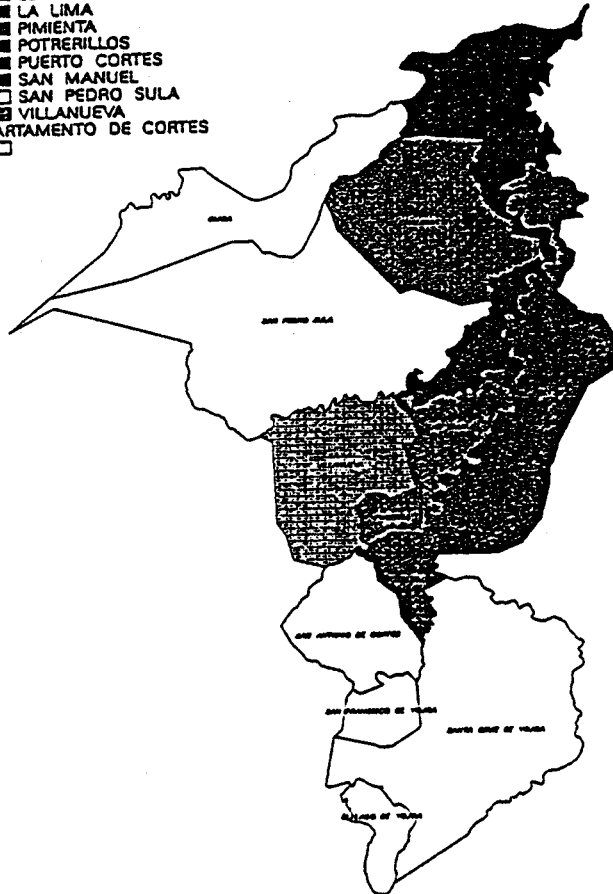
2. Los principales problemas ambientales de San Pedro Sula

El Municipio de San Pedro Sula genera actualmente casi el 60% de la producción industrial del país. Este crecimiento ha promovido la proliferación de problemas de tipo social y ambiental. La Figura 5 muestra la incidencia de las actividades y desarrollo económico sobre los elementos población, infraestructura, servicios y requerimientos de área.

FIGURA No. 4: Area Metropolitana

ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE SULA

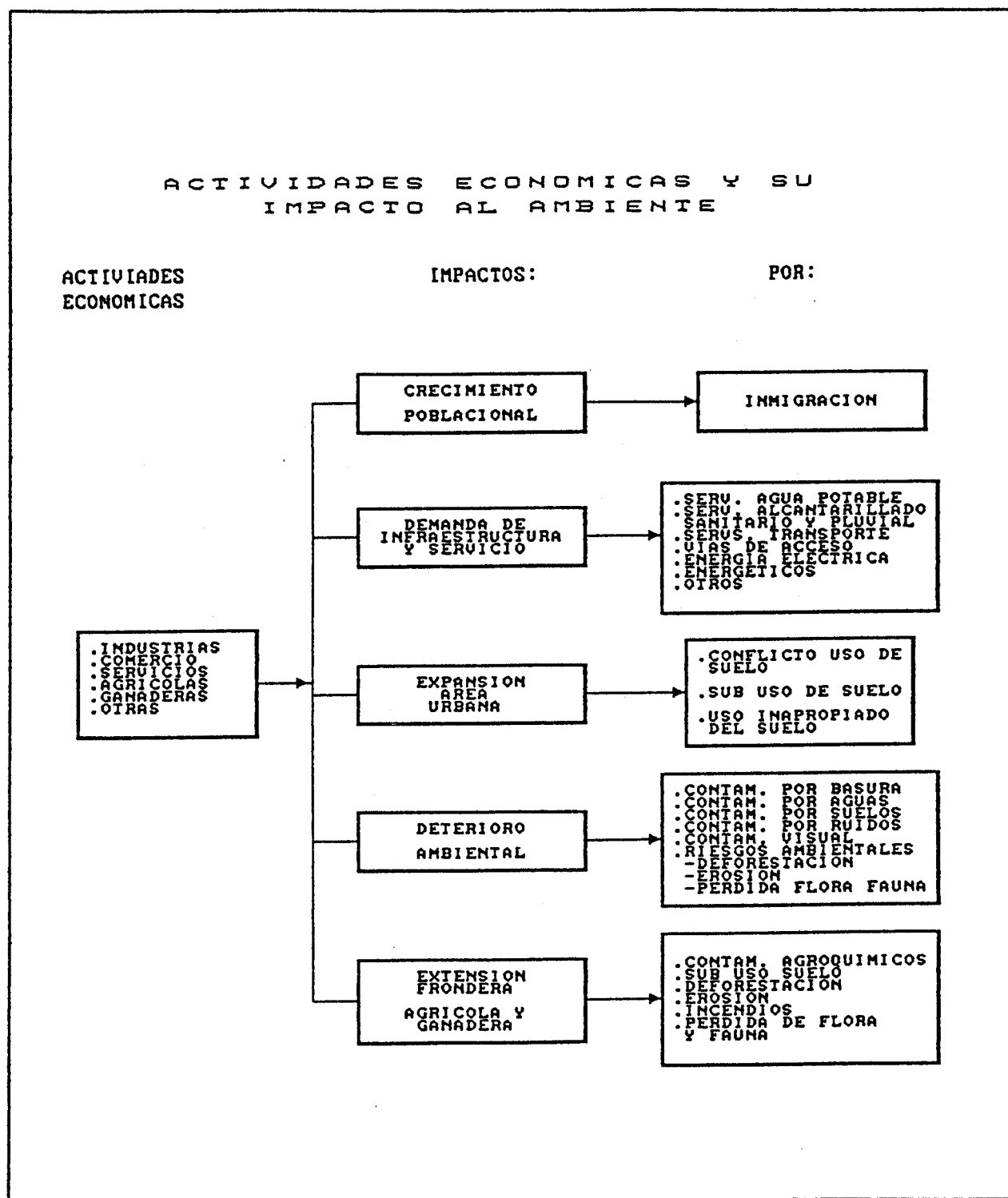
ZONA METROPOLITANA
 CHOLOMA
 EL PROGRESO
 LA LIMA
 PIMIENTA
 POTRERILLOS
 PUERTO CORTES
 SAN MANUEL
 SAN PEDRO SULA
 VILLANUEVA
 DEPARTAMENTO DE CORTES



metros
 0 100000000

Ref. digitalización
 Producido por
 Consorcio CIESA-PROCO-TECHNIA
 Mayo 1993

FIGURA No. 5: Actividades Económicas y sus Impactos



La Municipalidad no ha podido alcanzar cobertura de servicios básicos de saneamiento al mismo ritmo de crecimiento y proliferación de los asentamientos humanos de bajos recursos económicos. La especulación de tierras hace que estos asentamientos se desarrollen en áreas poco atractivas, inseguras e inundables.

La falta de políticas y estrategias municipales para el manejo adecuado de los recursos hídricos y el uso del suelo impiden el desarrollo sustentable del municipio.

Los problemas fundamentales relacionados con el desarrollo urbano, municipal/regional y el medio ambiente de San Pedro Sula se pueden sintetizar así:

- El área está sujeta a riesgos continuos de inundaciones;
- El área ha estado sujeta a una continua deforestación;
- La expansión urbana ha generado cambios en el ciclo hidrológico debido al aumento de superficies impermeables;
- La frontera urbana se ha extendido horizontalmente de sur a norte;
- Gran parte del área urbana carece de servicios básicos de agua y alcantarillados;
- Incompatibilidad de usos urbanos, zonas residenciales combinadas con zonas industriales y comerciales;
- Descargas de aguas residuales en ríos;
- Falta de control de actividades comerciales e industriales;
- Pérdida de ecosistemas lacustres por contaminación;
- Las emisiones de partículas y gases al aire han aumentado debido al crecimiento del tráfico vehicular.^{9/}

Conviene distinguir al menos dos ámbitos básicos donde la problemática ambiental es esencialmente diferente: aquél conformado por la reserva de la Cordillera del Merendón y aquél conformado por lo que podría denominarse áreas urbanas y suburbanas.

a) Reserva del Merendón y vertiente oeste

En el área que comprende la reserva de la cordillera de Merendón los suelos predominantes son de vocación forestal. Sin embargo, la población residente en esa área que se ubica en 154 asentamientos y totaliza más de 45.000 personas desarrolla actividades agrícolas (cultivo de café, granos básicos, hortalizas, frutales, floricultura), ganaderas en pequeña escala, comerciales (venta de frutas, verduras, flores producidas en la zona) y crianza de animales domésticos. Implica, asimismo, la construcción de vías de acceso, transporte y circulación.

Las prácticas agrícolas convencionales caracterizadas por el cultivo migratorio, quemas, uso de agroquímicos sin control técnico, inexistencia de técnicas de conservación de suelos etc., además de la presencia de la población en el ecosistema,

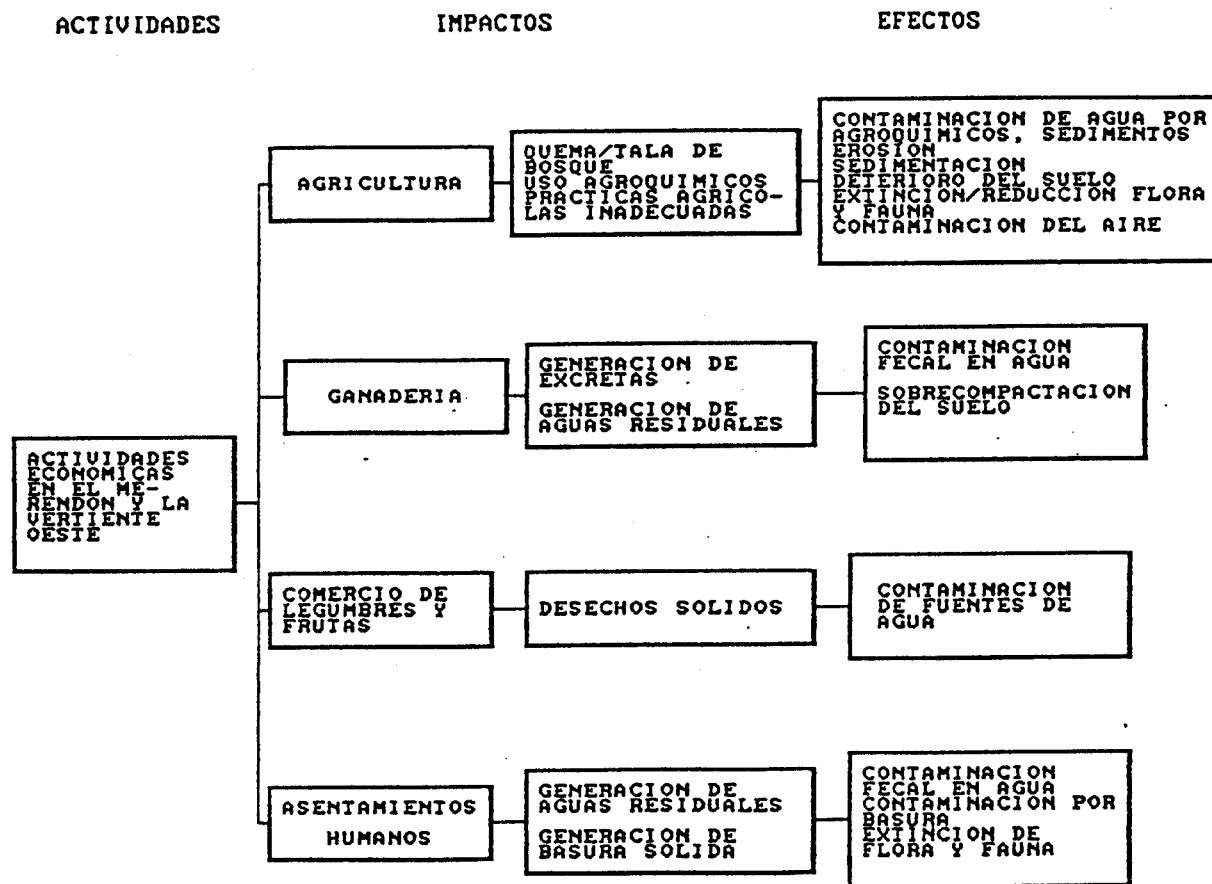
intervienen negativamente en esta zona de alta vulnerabilidad. La División Municipal de Aguas, DIMA ha registrado que el 48.1% de esta área está intervenida por este tipo de actividades.

Adicionalmente existe una enorme presión de desarrollo urbano en la frontera entre la Reserva del Merendón y la Zona Urbana al oeste de ésta, la cual ha sido delimitada mediante un Decreto 46-90 para la Protección de la zona de Reserva.^{10/} Esta frontera está establecida como la curva de nivel 200 msnmm o cota 200. En este límite predomina una área residencial de alto nivel socioeconómico. El avance de esta frontera arriba de la cota 200 constituye un alto riesgo de deterioro de las fuentes productoras de agua para San Pedro Sula.

Se presenta en la Figura 6 un diagrama de problemas identificados en esta zona.

FIGURA No. 6: Problemas ambientales identificados en la zona de reserva del Merendón y Vertiente Oeste

PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES IDENTIFICADOS EN LA ZONA DE RESERVA DEL MERENDON Y VERTIENTE OESTE



b) Zonas urbana y suburbana

En la ciudad de San Pedro Sula, se encuentra la mayor concentración de industrias y comercio del país. La atracción por las fuentes de trabajo ha duplicado la población urbana en tan sólo 13 años^{11/} y por ende la demanda de servicios públicos ha crecido desproporcionalmente en relación a la capacidad de prestación de los mismos por parte de la Municipalidad y otras instituciones públicas.

Las actividades en el área urbana son aquellas características de estas áreas de tamaño medio. Esto es, procesos industriales (unas 350 industrias^{12/}), comerciales en insumos y productos de consumo, servicios públicos y privados, actividades residenciales, urbanizaciones e industria de la construcción.

En la zona suburbana, se destacan actividades agrícolas (cultivos de banano, caña de azúcar, plátano, frutas, plantas ornamentales, hortalizas) y ganaderas además de la existencia del aeropuerto internacional.

Las zonas urbana y suburbana han sido divididas en 7 sectores.^{13/} Se describen a continuación los problemas ambientales más relevantes en estos sectores:

i) Sectores Noroeste y Suroeste: Se encuentra en estas zonas una alta concentración industrial y comercial. Las industrias se localizan especialmente a lo largo de los corredores norte y sur. Los estratos socioeconómicos más altos y medios se localizan en la frontera oeste hacia la Reserva del Merendón. Los problemas ambientales más agudos son los generados por el sector industrial: impactos a las fuentes de agua, a las áreas de recarga de acuíferos y a los sistemas de alcantarillado por las aguas residuales descargadas a éstas directa o indirectamente, por la generación de desechos sólidos y residuos peligrosos. Existe además una gran actividad en los ríos, por extracción de material de sus cauces, lo que ha alterado las condiciones hidrológicas con peligros de inundaciones, daños en las infraestructuras de protección en sus bordos y en las estructuras viales. Existe además enorme presión por expansión urbana hacia la zona de Chamelecón.

ii) Sector Noreste: Gran parte de este sector constituye área de recarga para el sistema de acuíferos de la ciudad. Sin embargo actualmente existe una enorme presión por desarrollos urbanos y especulación en el uso del suelo. En la zona predomina la explotación ganadera. La población existente pertenece principalmente a estratos medios, ubicándose también estratos pobres con la zona de la Brisas, con muchos problemas de salubridad.

iii) Sector Sureste: Posee la más alta concentración poblacional. La cobertura de servicios es muy deficiente, el servicio de agua potable es intermitente, lo que incide en la salud

pública. Hay enormes problemas por contaminación de basuras, aguas residuales, polvo. Un canal artificial es cuerpo receptor de la mayoría de las descargas de aguas residuales y de residuos sólidos.

iv) Sector Suburbano Noreste (El Carmen): Existen asentamientos humanos de muy bajos recursos económicos, cuya cobertura de servicios de saneamiento es insuficiente en muchos casos o ausente en otros. Los ríos que cruzan este sector acarrean parte de las aguas residuales industriales y domésticas provenientes de la Ciudad, punto focal de generación de vectores, malos olores etc.. Existe gran contaminación por desechos sólidos y por aguas residuales debido a la baja cobertura de servicios públicos. En este sector se encuentra el relleno sanitario de San Pedro Sula, el cual por su manejo inadecuado representa un foco de contaminación en la zona. Las laguna de Jucutuma, localizada en ese sector está altamente eutrificada por la contaminación que recibe del relleno sanitario, además de las actividades ganaderas circundantes.

v) Sector suburbano Este (Rivera Hernández y alrededores): En esta zona ha ocurrido en los últimos años una proliferación de asentamientos humanos de bajos recursos económicos. La zona se caracteriza por ser altamente inundable. La cobertura de servicios básicos es precaria o no existe en algunas zonas. El Río Bermejo, receptor de aguas residuales industriales, cruza esa zona, siendo un foco para proliferación de vectores, enfermedades infecto contagiosas, de origen hídrico, respiratorias, etc.

vi) Sector suburbano sureste. El sector de Chamelecón tiene una alta densidad poblacional, especialmente por las sucesivas invasiones que han ocurrido en los últimos años. Gran parte del área ocupada actualmente constituye una zona de alivio del Río Chamelecón, por lo que esto constituye una zona de alto riesgo por inundaciones. En sus alrededores existen extensas plantaciones de caña de azúcar. Las quemadas anuales de estas plantaciones son una fuente de contaminación atmosférica. Aunque gran porcentaje del sector posee red de alcantarillado sanitario, muchas de las viviendas no están interconectadas al sistema. La contaminación por desechos sólidos es enorme y representa una amenaza latente para el nuevo campo de pozos localizado en el sector, que está destinado a alimentar en los próximos años la ciudad de San Pedro Sula. Existe además en esta zona el rastro municipal, que es una fuente de contaminación para las aguas subterráneas, por el ineficiente tratamiento de aguas residuales existente.

La zona de Cofradía, localizada a unos 30 km de San Pedro Sula, ha experimentado una enorme deforestación por quemadas y agricultura en sus zonas productoras de agua. El servicio de agua potable constituye uno de los problemas más graves del sector.

La Figura 7 muestra los problemas actuales que enfrenta el sector urbano y suburbano, que inciden directamente en la calidad de vida de la mayoría de la población.

En el proceso de establecimiento de una gestión ambiental crecientemente participativa, se realizó un estudio consultivo coordinado por FEDECOH^{14/} en las zonas en referencia. Este estudio permitió detectar la percepción que tienen los diferentes sectores de la población sobre los problemas ambientales que más los afectan.

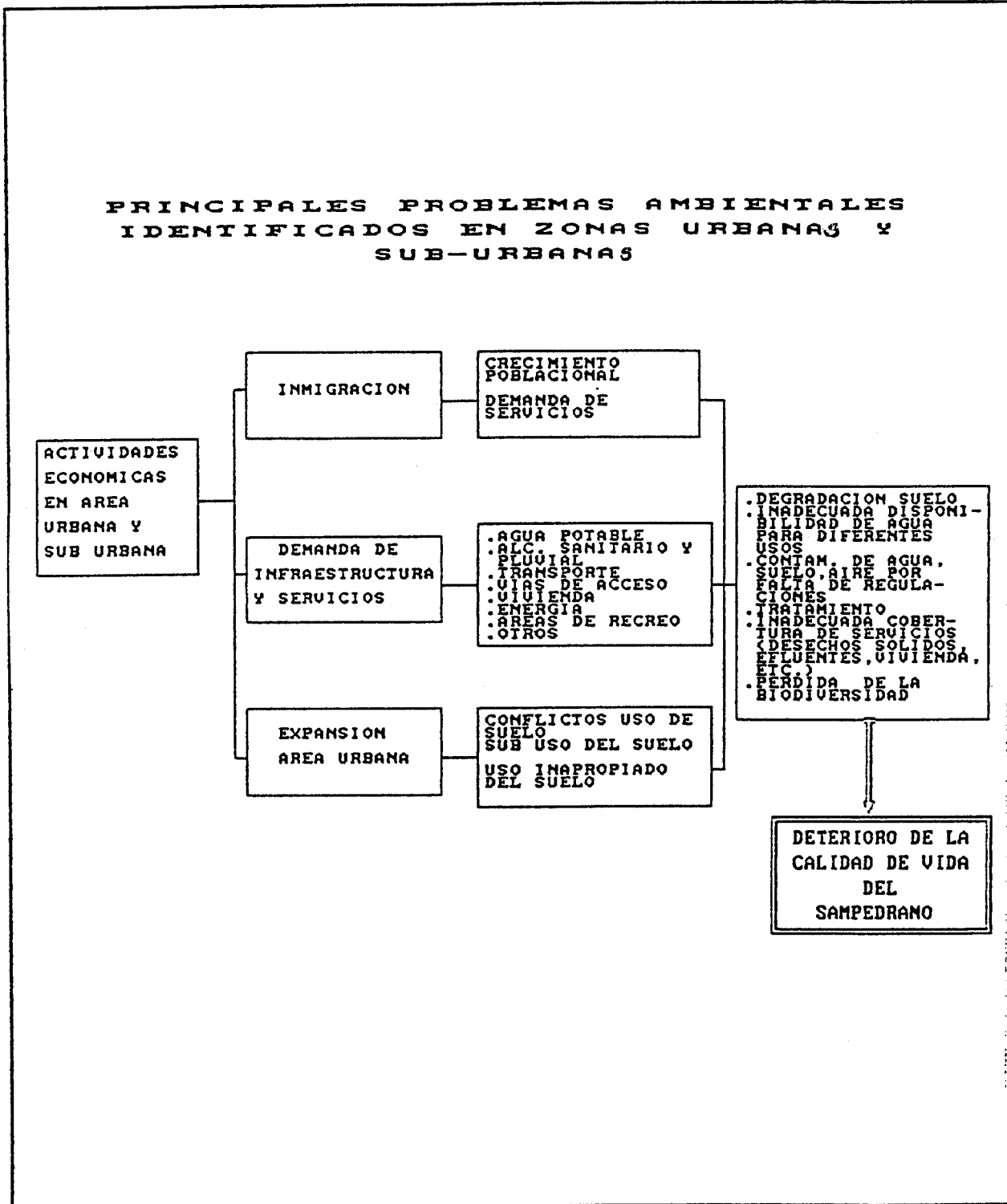
Existe un alto porcentaje de cobertura física del servicio, en términos de infraestructura de redes de alcantarillado y agua potable. Sin embargo, la cobertura en cantidad, calidad y continuidad del servicio de agua potable no se refleja en estos datos. Algunas áreas de los sectores suburbanos, a pesar de contar con servicio de alcantarillado, no lo usan, debido a que no tienen capacidad económica para cubrir los costos de instalación domiciliaria. El 14.2% de la población sin servicio de Alcantarillado Sanitario, que se muestra en la Tabla 2 está ubicada en los sectores suburbanos.

TABLA 2 COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS

SERVICIOS PUBLICOS	COBERTURA (%)
Servicio de Agua Potable	
Tubería Pública	91.3
Tubería Privada	3.3
Otros	<u>5.4</u>
TOTAL	100.0
Servicio de Alcantarillado Sanitario	
Inodoro	85.8
Letrina	14.1
No tiene	<u>0.1</u>
TOTAL	100.0

Fuente: UIES/EPIS, 1992

FIGURA No. 7: Problemas Ambientales identificados en las zonas Urbana y Suburbana



Existe un alto porcentaje de cobertura física del servicio, en términos de infraestructura de redes de alcantarillado y agua potable. Sin embargo, la cobertura en cantidad, calidad y continuidad del servicio de agua potable no se refleja en estos datos. Algunas áreas de los sectores suburbanos, a pesar de contar con servicio de alcantarillado, no lo usan, debido a que no tienen capacidad económica para cubrir los costos de instalación domiciliaria. El 14.2% de la población sin servicio de Alcantarillado Sanitario, que se muestra en la Tabla 2 está ubicada en los sectores suburbanos.

TABLA 2 COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS

SERVICIOS PUBLICOS	COBERTURA (%)
Servicio de Agua Potable	
Tubería Pública	91.3
Tubería Privada	3.3
Otros	5.4
TOTAL	100.0
Servicio de Alcantarillado Sanitario	
Inodoro	85.8
Letrina	14.1
No tiene	0.1
TOTAL	100.0

Fuente: UIES/EPIS, 1992

3. La contaminación ambiental en San Pedro Sula

a) La Contaminación de aguas

i) Cuencas hidrográficas: Zona de Reserva del Merendón y Vertiente Oeste. En la zona de Reserva del Merendón se encuentran 18 cuencas productoras de agua. De éstas, son 7 las cuencas principales: Cuenca Río Manchaguala; Cuenca Río Naco; Cuenca Río Frío; Cuenca Río Zapotal; Cuenca Río Armenta; Cuenca Río Santa Ana; y Cuenca Río de Piedras.

Los ríos Santa Ana y Río de Piedras constituyen las dos fuentes productoras de agua más importantes para la ciudad de San Pedro Sula. Representan casi el 50% del abastecimiento promedio anual de agua para San Pedro Sula. Los ríos Armenta y Zapotal son fuentes potenciales de abastecimiento.

La actividad humana, agrícola y ganadera en la zona de reserva del Merendón acarrea grandes riesgos de contaminación para el recurso hídrico. Existen evidencias de que la acelerada deforestación de la zona, ha alterado el ciclo hidrológico generando alta evaporación en periodos secos, lo que consecuentemente ha reducido la producción de agua en las cuencas. Durante la época lluviosa, se produce un enorme arrastre de sedimentos e intensos volúmenes de agua, por la baja capacidad de retención de la capa vegetal en la zona, generando inundaciones en

las zonas bajas del valle. La Figura 8 muestra los descensos en la producción de agua en los últimos años.

En relación a la calidad del agua, el riesgo por contaminación fecal (aguas residuales, ganadería), contaminación por agroquímicos, por arrastre de sedimentos y por residuos sólidos (basura) es alto.

En resumen, los mayores impactos ambientales en la zona se han producido por el avance de la frontera agrícola y por la población asentada.

ii) Aguas Superficiales en las zonas Urbana y suburbana. En las zonas urbana y suburbana se localizan las siguientes fuentes superficiales:

Ríos Sauce y Chotepe. En un punto intermedio del sector noroeste, el Río Santa Ana cambia su nombre a Río Bermejo y unos metros aguas abajo se une al Río de Piedras. Sus cauces son receptores de enormes volúmenes de aguas residuales, especialmente de las industrias más contaminantes del sector. Durante la época seca especialmente, estos ríos se convierten prácticamente en cloacas abiertas. El Río Bermejo continúa su trayectoria hacia el este hasta desembocar en algún punto sobre el Río Chamelecón siendo a su paso afluente de la Laguna de Jucutuma. En época lluviosa, el Río Bermejo tiene una derivación al Río Sauce que nace al noreste de la ciudad. El Río Sauce es receptor permanente de las aguas residuales provenientes del sector norte y de muchas descargas de aguas residuales del sector noreste y sureste de la ciudad. Al Sur este de la ciudad, el Río Sauce descarga sobre el Río Chotepe, que a su vez recibe las aguas residuales del canal Sunceri.

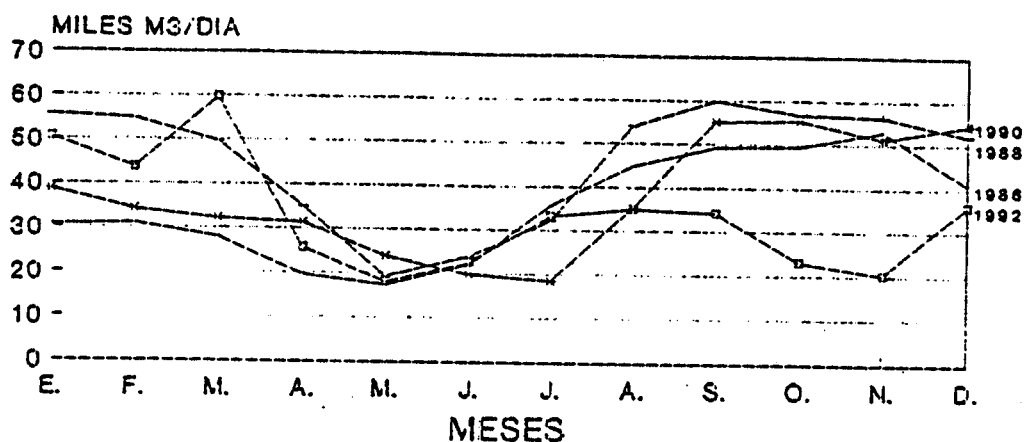
Río Blanco. Se forma con la confluencia de los ríos Armenta y Zapotal. Este río ha sido canalizado siendo afluente en ciertas épocas del año, del Río Bermejo y la Laguna del Carmen.

Río Chamelecón. Dentro del municipio tiene una longitud de 52 km y marca el límite del municipio en el sector sur y sureste. Este río es el receptor del Río Chotepe, que conduce la mayor cantidad de aguas residuales producidas por San Pedro Sula. Su importancia se debe a que éste es el segundo río más importante del país, por su caudal y su potencial de uso. Desemboca en las costas del mar caribe en las cercanías a las Playas de Puerto Cortés.

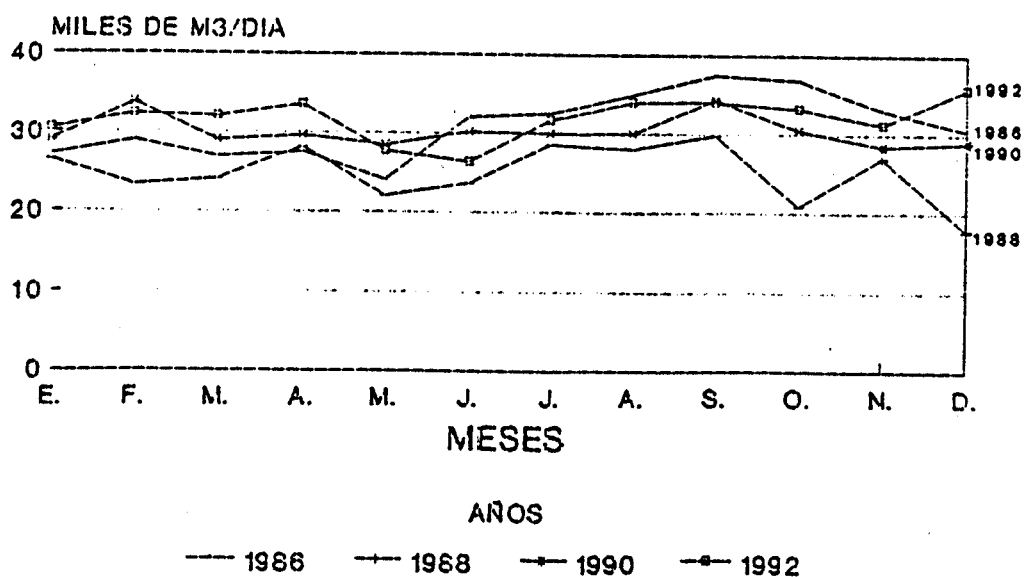
Lagunas del Carmen y Jucutuma. La laguna del Carmen se localiza a 6 km al NE de la ciudad de San Pedro Sula y su principal afluente es el Río Blanco. La Laguna de Jucutuma localizada a unos 8 Km al este de la ciudad, es la mayor en área (500 ha), sus afluentes principales son el Río Bermejo y Chamelecón.

FIGURA No. 8: Producción de agua potable en las Presas de Río de Piedras y Santa Ana

**PRODUCCIONES PROMEDIO DE
AGUA POTABLE DE SAN PEDRO SULA
PRESA DE RIO PIEDRAS**



**PRODUCCIONES PROMEDIOS DE
AGUA POTABLE DE SAN PEDRO SULA
PRESA SANTA ANA**



Los ríos Santa Ana, Río de Piedras, Bermejo, Blanco y Sauce son receptores de aguas residuales industriales, provenientes de las industrias que se localizan en el sector noroeste de la ciudad. El Canal Sunceri así como los ríos Sauce, Chotepe y Bermejo son cloacas abiertas, especialmente en época de estiaje.

Estudios que DIMA viene realizando desde 1989,^{15/} registran altos niveles de contaminación debido a la presencia de gases (metano, amoníaco, dióxido de azufre etc.), las bajas concentraciones de oxígeno disuelto presentes en las aguas residuales, que no sólo producen olores desagradables sino que ocasionan enfermedades endémicas especialmente a la población infantil.

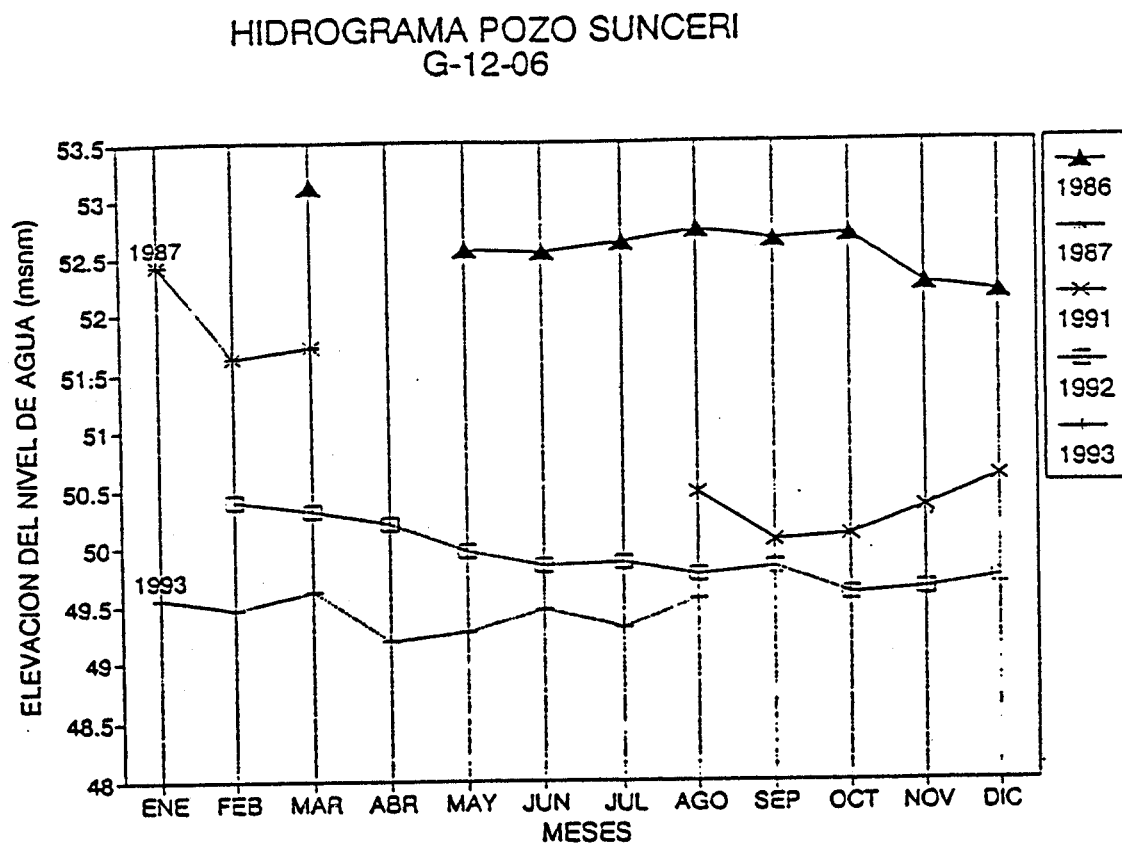
Existen fuentes no puntuales de contaminación en las cuerpos superficiales de agua, entre las que destacan las actividades humanas en las cuencas aguas arriba; aguas residuales agrícolas; aguas pluviales de las áreas urbanizadas; y desechos sólidos domésticos, industriales y peligrosos.

Actualmente se desarrolla un proyecto de Saneamiento que interceptará unos 30 sitios de descarga de aguas residuales de la red de alcantarillado y otras descargas menores a través de un colector maestro, que descargará en forma concentrada estas aguas en un canal menor afluente del Río Chotepe, resolviendo así el impacto negativo sobre el Canal Sunceri y Río Sauce en el casco urbano, trasladando el problema aguas abajo sin mitigar el impacto sobre los ríos Chotepe y Chamelecón, con posible agravios de inundación en la zona de la concentración de la descarga.

iii) Aguas Subterráneas. Más del 50% del abastecimiento público y privado de agua de San Pedro Sula depende del sistema de acuíferos de la ciudad. Debido a la presión de desarrollo urbano e industrial en la zona, las áreas de recarga del acuífero están siendo reducidas. Se ha observado un descenso del nivel de agua en los acuíferos, debido por una parte a la intensa extracción de agua en la ciudad, y por otra, a la reducción de áreas permeables en la zona de recarga. La Figura 9 muestra un diagrama del descenso en el nivel de agua del campo de pozos de Sunceri en el sector noreste de la ciudad.

La mayor parte del sistema de acuíferos de San Pedro Sula no es confinado, por lo que es altamente vulnerable a contaminación por derrames o descarga de sustancias en las áreas de recarga.^{16/}

**FIGURA No. 9: Descensos en el nivel de Agua del
Campo de Pozos de Sunceri**



b) Contaminación del Suelo

Los suelos del área de la Reserva del Merendón y Vertiente oeste son de vocación forestal. En esta zona los suelos han sido intensamente intervenidos por la actividad humana. El inadecuado uso del suelo ha provocado problemas severos de erosión. La intervención humana genera también alto potencial de contaminación al suelo por agroquímicos o por derrames de sustancias peligrosas. El suelo expuesto a impactos como éstos, representa una amenaza de contaminación para las fuentes de agua, especialmente si el suelo es de tipo aluvial, como es el caso de San Pedro Sula. La Tabla 3 muestra la distribución de usos del suelo en el Municipio, expresados en hectáreas.

TABLA 3: Usos del Suelo en el Municipio de San Pedro Sula

Uso del Suelo	Area Urbana		Area Rural		Total	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Construida o habitada	5,230.10	38.49	807.02	1.15	6,037.12	7.2
Agricultura	75.00	0.55	1,950.00	2.78	2,025.00	2.42
Ganadería	2,766.35	20.36	3,610.00	5.14	6,376.35	7.61
Matorral, montes bajos	3,700.15	27.23	1,480.00	2.11	5,180.15	6.18
Cerros	1,810.10	13.32	1,630.00	2.32	3,440.10	4.11
Reserva Forestal			60,146.82	85.71	60,146.82	71.81
Lagunas y Ríos	6.05	0.04	547.69	0.79	553.74	0.64
TOTAL	13,587.75	100.0	70,171.53	100.00	837.59	100.0

FUENTE: Estudio de Ampliación del Límite Urbano, Municipalidad de San Pedro Sula, Septiembre de 1991.

100 hectáreas = 1 kilómetro cuadrado (Km²)

c) Contaminación Atmosférica

Hasta hoy no existe información en términos cuantitativos de los niveles de contaminación atmosférica en el Municipio de San Pedro Sula. Aún más, las fuentes de contaminación atmosférica no son reguladas. La eventual contaminación atmosférica en el área urbana se genera principalmente por:

- Consumo de combustible con plomo en fuentes móviles (vehículos, transporte de todo tipo);
- Emisiones de gases exhaustos (CO, CO₂, SOx, NOx, etc.) de fuentes móviles por combustión incompleta (motores obsoletos, en mal estado, sin mantenimiento adecuado, etc.).
- Consumo de combustibles en fuentes fijas (calderas industriales);
- Emisiones gaseosas, resultado de procesos industriales;

- Emisiones de material particulado en procesos industriales, construcciones, movimiento de tierras, depósitos de material, aire libre, (polvo de origen silíceo, polvo de cemento, humo de café, plomo, resinas epóxicas, etc.);
- Quema de residuos de caña de azúcar en el sector sureste de la ciudad;
- Uso de productos aerosoles (VOC's, CFC's).
- Emisiones de metano (CH_4), CO , CO_2 , SO_x , NO_x etc.. en los cuerpos receptores de aguas residuales y en los depósitos clandestinos de basura.
- Incendios de bosques.

En 1990 el Departamento de Ingeniería de la División General de Transporte de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SECOPT), llevó a cabo un inventario de la cantidad de buses que circulan en diferentes ciudades del país.^{17/} Se encontró que la mayoría de buses han sido comprados entre 1970 y 1980. Casi el 70% de los buses son de segunda mano, comprados con motores de gasolina que luego son cambiados a diesel. Los resultados de la encuesta se presentan en la Tabla 4.

TABLA 4: VEHICULOS EN LA CIUDAD DE SAN PEDRO SULA

TIPO DE VEHICULOS	PAIS	SAN PEDRO SULA	% EN SPS
Particulares	94,483	29,563	31.3
Alquiler	11,459	3,211	28.0
Remolque	2,434	1,204	49.5
Motocicletas	9,905	3,193	32.2
Placa Nacional	4,866	0	0
Placa Oficial	2	0	0
Congreso Nacional	2	0	0
TOTAL	123,151	37,171	30.2

FUENTE: Departamento de Ingeniería, división General de Transportes. Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SECOPT), 1990.

En general el problema de la contaminación atmosférica, a pesar de ser causante de una alta incidencia de enfermedades respiratorias y pulmonares, no es considerado como prioritario en el Municipio.

Las razones pueden ser:

- i) Las principales fuentes están localizadas puntualmente;
- ii) Las emisiones por fuentes móviles son relativamente diluidas. La capacidad de Dilución en la zona se debe a la característica de los vientos (velocidad promedio anual de 11.3 km/hr y dirección predominantemente norte);^{18/}
- iii) Falta de regulación;
- iv) Falta de conciencia ciudadana.

d) Otros tipos de Contaminación

i) Contaminación por Desechos Sólidos. En el área de reserva del Merendón no existe un sistema de manejo adecuado de residuos sólidos. En el área urbana, la generación de residuos sólidos constituye uno de los mayores problemas de contaminación, especialmente por la ineficiencia del sistema actual de recolección. El resultado es la disposición de desechos en solares baldíos y otras áreas inadecuadas en la ciudad.

Los residuos sólidos son mayoritariamente originados por:

i) Actividades industriales; ii) Actividades residenciales domésticas y comerciales; iii) Actividades no residenciales correspondientes al aseo público de calles y vías; iv) Materiales de construcción, demoliciones y similares; v) podas y residuos vegetales de áreas verdes, patios y jardines.

El estudio realizado recientemente por el Consorcio Luis Berger International-Gatesa determinó la producción diaria doméstica de residuos sólidos por estrato social. Los resultados se presentan en la Tabla 5. Los desechos de origen industrial no son recolectados en su totalidad por la Municipalidad. No existe un control adecuado en el manejo de éstos.

El actual relleno sanitario, localizado en el sector del Carmen ha generado impactos ambientales adversos en la zona de influencia, especialmente en la Laguna de Jucutuma que actualmente sufre de eutroficación, por la escorrentía de nutrientes (elevados niveles de nitrógeno, fósforo y Demanda bioquímica de Oxígeno) provenientes del relleno. Esto no es más que debido a la deficiente práctica operacional del relleno.

ii) Contaminación por Ruido y Visual. Menos incidente, pero no menos importante son la contaminación por ruido y visual. Aunque no existen aún registros cuantificados del impacto por estos tipos de contaminación, se conoce las principales fuentes, las que se detallan en la Tabla 6.

TABLA 5: PRODUCCION DIARIA DE RESIDUOS SOLIDOS DOMESTICOS EN SAN PEDRO SULA

	ESTRATO SOCIAL		
	Alto	Medio	bajo
% Población:	16.5	23.0	60.5
Producción:			
(kgppd)	0.84	0.68	0.38
(ltppd)	4.12	3.28	1.56
Producción Promedio:			
(kgppd)		0.525	
(ltppd)		2.37	
Volumen Total:		857 m ³ /día	
Volumen Recolectado:		615 m ³ /día	
Eficiencia Recolección:		71%	

FUENTE: Estudio Luis Berger-Gatesa, Abril 1993.

**TABLA 6: Principales Fuentes de Contaminación
por Ruido y Visual**

FUENTES DE CONTAMINACION POR RUIDO	FUENTES DE CONTAMINACION VISUAL
1. Circulación vehicular 2. Areas ocupacionales (industrias) 3. Centros de diversión, fiestas públicas 4. Propaganda con autoparlantes 5. Bocinas de vehículos 6. Otros	1. Propaganda comercial con vallas, carteles, mantas, avisos, rótulos 2. Basura 3. Falta de parques y áreas verdes 4. Otros

4. Riesgos/accidentes ambientales

a) Erosión y sedimentación

Derivado de la intensa deforestación que ha venido desarrollándose en la zona de reserva del Merendón, cuya mayor intensidad ocurrió entre los años de 1917 y 1954,¹⁹⁷ se ha estimado que aproximadamente un 45% de esta área ha perdido cubierta vegetal y un gran del área ha sido afectada por erosión hídrica en los suelos.

El daño por erosión en los suelos provoca el arrastre de sedimentos a las presas de captación y demás fuentes superficiales, así como un riesgo de arrastre de sedimentos y enormes volúmenes de agua que provocan inundaciones en las zonas bajas del valle, especialmente durante las épocas lluviosas.

b) Inundaciones

Las áreas urbana y suburbana del Municipio de San Pedro Sula se localizan en las áreas bajas de las cuencas pertenecientes a los ríos Chamelecón y Ulúa, por lo que están sujetas a riesgos continuos de inundación. No ha existido control en el uso de las tierras próximas a las riberas del Río Chamelecón y sus afluentes, que constituyen áreas de alivio naturales para este río. A lo largo de estas áreas se han desarrollado asentamientos humanos de muy bajos ingresos.

La Municipalidad de San Pedro Sula ha construido bordos de contención y gaviones a lo largo de las zonas susceptibles de inundación. Se requiere efectuar un estudio hidrológico para determinar la vulnerabilidad de estos bordos ante avenidas extraordinarias, así como determinar la necesidad de protección de otras zonas de alto riesgo. Igualmente se requiere hacer un estudio

para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de muy alto riesgo.

Existen algunas áreas vulnerables a inundación por drenaje de aguas lluvias, que se han generado como consecuencia de proyectos viales construidos en los últimos años. El inadecuado mantenimiento de las estructuras de drenaje o el hecho de que estas obras constituyan barreras o diques para el drenaje natural de aguas en época de lluvia son factores que provocan inundaciones en algunas zonas.

c) Extracción de Material de Construcción de las riberas de ríos

Existen áreas en algunos ríos utilizados para extracción de grandes volúmenes de materiales, tales como arena, grava, gravín, piedra etc., destinados a la industria de la construcción. Esta explotación de material se realiza principalmente en:

Río Blanco, en el sector noroeste de la ciudad. La Municipalidad extiende permisos anuales para la explotación de materiales de construcción. Se registra el acceso de camiones y volquetas para el transporte de este material en la zona delimitada, pero no existe regulación de otro tipo. En el mismo río existen otras zonas que no son reguladas en forma alguna.

Río Chamelecón, en el sector sur este de la ciudad. Existe una gran industria de explotación para material de construcción, que opera sin ningún control Municipal.

Esta explotación incontrolada de material para la construcción tiene como consecuencia:

- Destrucción de estructuras de protección contra inundaciones, construidas por la Municipalidad;
- Socavación de las cimentaciones de estructuras viales, con el consecuente debilitamiento de las mismas y posibles colapsos;
- Modificación de las características hidráulicas de río.
- Alteración de los ecosistemas acuáticos existentes en la zona de explotación;
- Inundación aguas abajo del área de explotación;
- Contaminación por sólidos en suspensión aguas abajo de la zona de explotación;
- Reducción de las áreas de recarga de acuíferos dentro del cauce del río, por sedimentación de partículas coloidales que obstruyen o bloquean la porosidad del lecho filtrante.

d) Manejo de materiales peligrosos

Dadas las características industriales de San Pedro Sula, existe la necesidad de controlar el manejo de materiales peligrosos, tales como hidrocarburos (gasolina, diesel, aceites,

derivados de petróleo etc.), sustancias nocivas y otros químicos, considerando:

i) Transporte, carga y descarga de materiales peligrosos. La mayor parte de los insumos que se importan al país, ingresan por Puerto Cortés, que se encuentra a unos 50 km al norte de San Pedro Sula. El transporte de estos insumos hacia San Pedro Sula y otros sectores del interior del país, se efectúa principalmente por vía terrestre, cruzando por la ciudad de San Pedro Sula en el corredor norte-sur o noreste. A partir de 1994 estará en vigencia un tratado de libre comercio en la región Centroamericana, por lo que la circulación de materiales peligrosos se incrementará.

Entre los riesgos derivados del transporte de materiales peligrosos destacan la contaminación en las aguas subterráneas, por derrames o accidentes en las áreas de recarga de acuíferos; la contaminación en las fuentes superficiales por accidentes o derrames; la contaminación del suelo por derrames o accidentes; la contaminación atmosférica por gases expelidos en caso de accidentes o derrames o por manipulación en la carga o descarga del material; y el daño a la salud humana en las áreas de influencia donde pueda ocurrir un accidente, derrame o la carga/descarga de estos materiales.

ii) Almacenamiento de sustancias peligrosas. Existen en el Municipio sitios de almacenamiento de hidrocarburos (gasolineras, industrias), así como de almacenamiento de otras sustancias peligrosas, usadas por los sectores industriales, comerciales y de servicios. Estos sitios de almacenaje consisten generalmente en instalaciones superficiales o subterráneas.

Debe establecerse un control o plan de control en estas instalaciones para evitar accidentes o riesgos derivado de fugas o derrames, tales como la contaminación en los acuíferos o aguas superficiales; la contaminación en las redes de agua potable; la contaminación del suelo; la contaminación atmosférica por escape de gases; y los daños en la salud humana de los que manipulan estas instalaciones o de las áreas vecinas.

Ahora bien, los problemas ambientales descritos en este diagnóstico no deben ser vistos como problemas aislados o exclusivos del Municipio de San Pedro Sula. Dado el nuevo concepto de políticas de desarrollo urbano regional, debe considerarse que los problemas ambientales descritos son los mismos que aquejan a los municipios que han de integrar el área metropolitana así como el hecho de que los ecosistemas son compartidos en la región. Conviene entonces, orientar los programas para buscar soluciones técnicas tendientes a la mitigación o eliminación de estos problemas, desde un marco regional.

B. EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

1. El sistema de gestión ambiental municipal

El modelo administrativo de gestión ambiental del Municipio obedece, aparentemente, a la noción de concentrar atribuciones en una "autoridad ambiental representada por el Superintendente de Medio Ambiente. Ello es evidente al observar la estructura organizacional de la Municipalidad incluida en la Figura 10.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar que funciones relevantes desde el punto de vista ambiental se realizan también fuera del ámbito de esta Superintendencia. En la Figura 10 siguiente se muestran los componentes de la estructura organizacional de la Municipalidad que tienen particular interés desde el punto de vista de la gestión ambiental, ya sea que pertenezcan o no a la SMA.

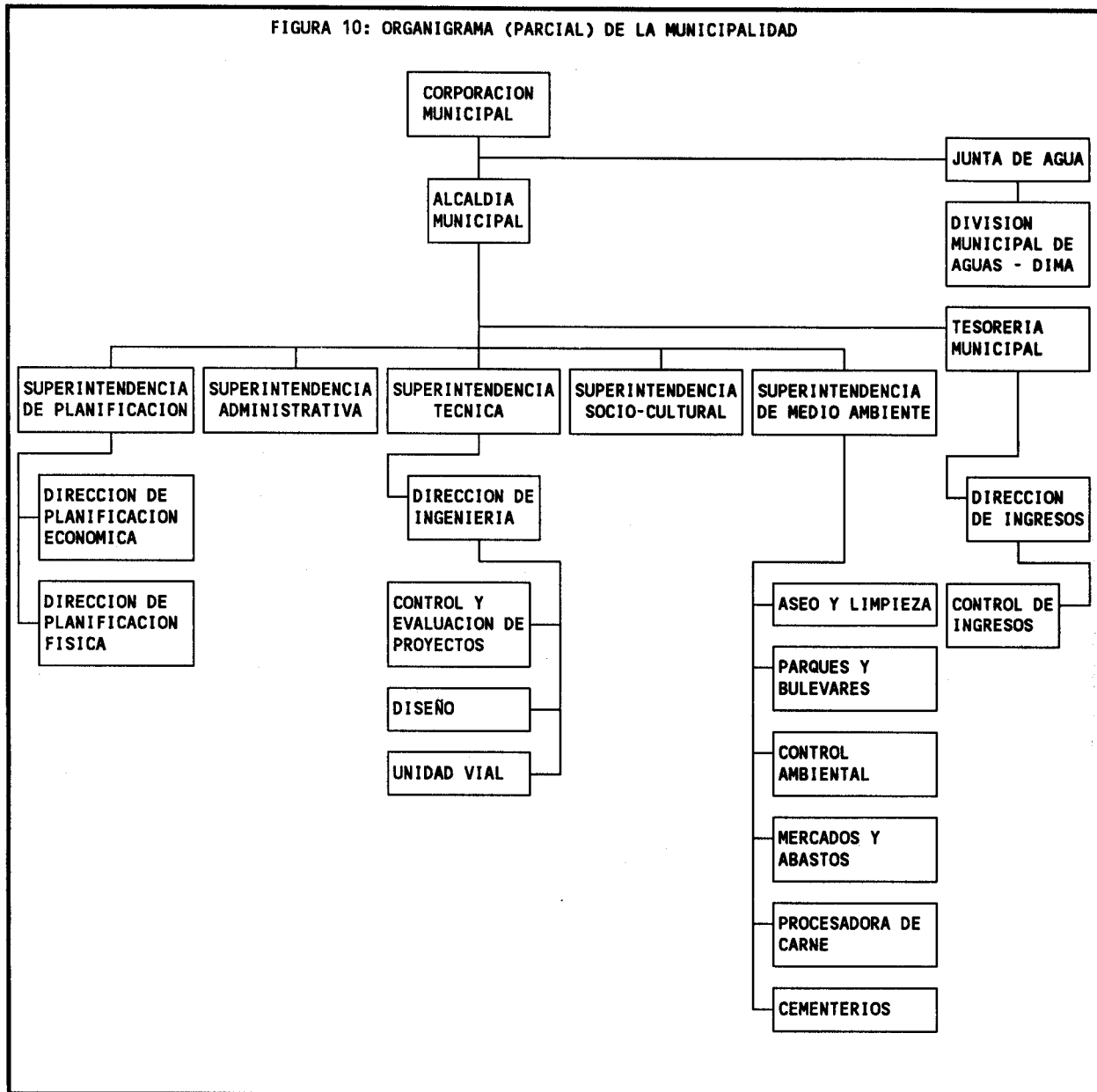
Se han destacado aquellas que tienen claras funciones o atribuciones en lo ambiental. El resto de las instancias que se incluyen en la Figura corresponden a elementos que prestan o pueden prestar un apoyo decisivo a la gestión mediante funciones auxiliares o complementarias.

Por su importancia, es necesario destacar que el manejo del recurso agua y los servicios de alcantarillado para la recolección de aguas servidas se encuentran fuera de la tuición de la SMA. Este campo de acción se encuentra bajo la conducción de una Junta de Agua, presidida por el Alcalde, que entrega la ejecución a la División Municipal de Aguas (DIMA) que constituye una entidad descentralizada o semiautónoma de la Municipalidad. Más adelante se realiza un análisis más detallado de esta instancia de gestión ambiental.

Otra dependencia que conviene destacar por su importancia en la gestión ambiental es la Superintendencia de Planificación tanto por sus funciones generales de definir el carácter y la orientación del desarrollo del municipio, como por su influencia en la definición del Plan de Arbitrios que, como se verá más adelante, puede constituir un importante instrumento para la gestión ambiental. Dentro de esta superintendencia tiene también particular importancia su División de Planificación Física que es la encargada de definir y mantener actualizado el Plan regulador del desarrollo de la ciudad y controlar -en última instancia- el cumplimiento de sus directrices y normas. Tal como se analiza más adelante, el Plan Regulador constituye uno de los instrumentos clave para la gestión ambiental.

Fuera de la administración municipal, los sectores de transporte, salud y recursos naturales mantienen atribuciones y funciones que caen de plano en el ámbito de la gestión ambiental que influye al interior de los límites del municipio.

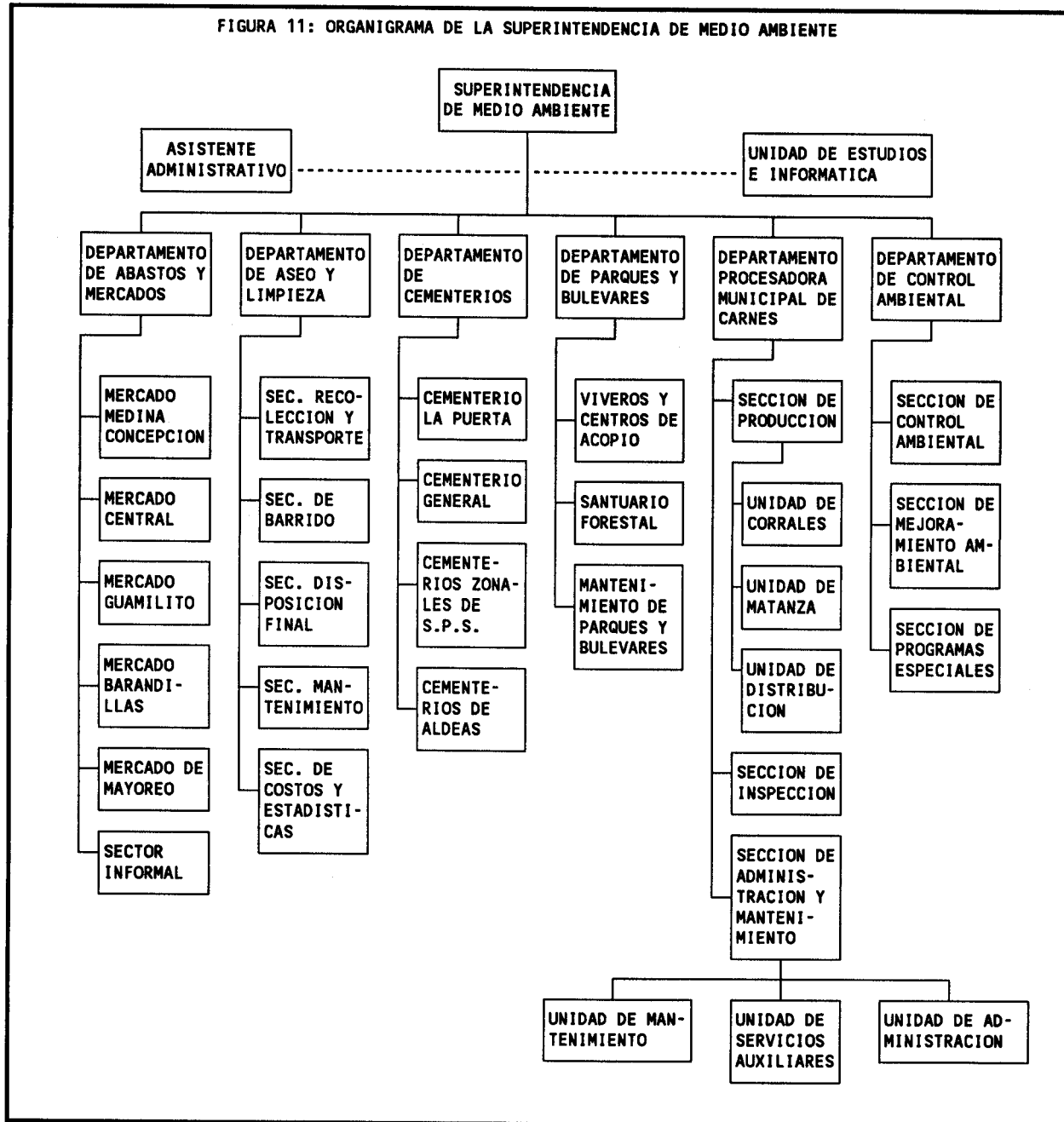
FIGURA 10: ORGANIGRAMA (PARCIAL) DE LA MUNICIPALIDAD



a) La Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)

La SMA es la instancia concebida para concentrar funciones y atribuciones relativas a la problemática ambiental del municipio. Las áreas de ejecución de las que la SMA es responsable, tal como se muestra en la Figura 11 siguiente, se agrupan administrativamente en seis dependencias.

FIGURA 11: ORGANIGRAMA DE LA SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE



A continuación se realiza una descripción de las funciones y otros aspectos básicos de la gestión que realiza cada uno de los departamentos y unidades que conforman la SMA.

i) La Unidad de Estudios e Informática. Las funciones principales que desarrolla esta Unidad son:

- Apoyo técnico a los distintos departamentos de la Superintendencia;
- Tabulación y procesamiento de encuestas en diferentes proyectos;
- Apoyo en la elaboración de informes y planes de trabajo de la Superintendencia y sus departamentos;
- Elaboración de contratos para los distintos proyectos de la Superintendencia;
- Apoyo en proyectos de infraestructura de la Superintendencia;
- Implementación de una base de datos primaria de antecedentes que manejan los diferentes departamentos en sus tareas.

Se trata de una unidad de reciente creación que se encuentra en proceso de implementación. Su dotación de personal es mínima, contando con su jefe (Ingeniero Civil) que cumple además otras funciones en la Superintendencia y un funcionario técnico (Programador). El equipamiento consta de un computador PC 386 con memoria RAM de 640, disco duro de 80 Mega, monitor monocolor, dos drives para discos (3,5 y 5") e impresora de carro ancho.

ii) Departamento de Aseo y Limpieza. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Barrido y limpieza de calles y mercados en la parte central de la ciudad;
- Vigilancia permanente en diferentes puntos críticos para la prevención de botaderos clandestinos;
- Operativos de limpieza de las áreas periféricas de la ciudad;
- Recolección de desechos en las calles y en los mercados públicos con unidades compactadoras, volquetas, camiones y cargadoras;
- Control sobre la disposición final de desechos en el relleno sanitario municipal;
- Mantenimiento preventivo a los vehículos asignados a la Superintendencia.

En la actualidad se encuentra en ejecución un estudio completo de esta área de gestión del municipio a cargo de un consorcio formado por las empresas Louis Berger International Inc. y Gatesa ("Estudio de Alternativas y Diseño del Sistema de Recolección, Tratamiento y Disposición Final de Desechos Sólidos, San Pedro Sula") financiado por el Préstamo BID 849/SF-HO para Saneamiento y Vías Urbanas San Pedro Sula. Por esta razón y considerando que los

objetivos del estudio incluyen el análisis y propuesta de alternativas para el sistema de manejo de los desechos sólidos de San Pedro, en el presente proyecto se descansará en los resultados de este estudio para efectos de su integración en el sistema global de gestión ambiental del municipio.

iii) Departamento de Parques y Bulevares. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Mantenimiento de parques y bulevares, que incluye chapia, comaleo y desbordillado de 21 bulevares con una longitud total superior a los 43 kilómetros y 10 parques; poda de formación y saneamiento de los árboles sembrados en los derechos de vía y sitios de recreo; y fertilización complementaria.
- Siembras y resiembras, que incluye siembra de parques urbanos, tanto en cuanto a forestación como a ornamentación; siembra y reforestación de bulevares; resiembra de parques urbanos; y ornamentación de parques existentes.
- Mantenimiento de un Santuario Forestal que incluye mantenimiento del Arboretum; y siembra del exotarium.
- Vivero Municipal que incluye reproducción de distintas especies, arbóreas y ornamentales; y mantenimiento del Vivero Municipal.

En la tarea de dotar a la ciudad de áreas verdes, existen algunas normas que facilitan aunque no aseguran esta función. Es así como en las nuevas urbanizaciones debe considerarse un 15% de su superficie que se transfiere a la Municipalidad; sin embargo, su destino a áreas verdes o parques no sigue criterios preestablecidos, pudiendo incluso no ser destinada parte alguna de esta superficie a este propósito.

El procedimiento que hoy día existe para el establecimiento de parques en las nuevas urbanizaciones se inicia con una proposición por parte de la SMA, determinando el tamaño, características y costo del parque; la Superintendencia de Planificación decide la asignación presupuestaria y es finalmente Catastro quien adjudica la superficie correspondiente en la medida que aun exista parte del 15% municipal disponible, el que en todo caso se adjudica según el orden de llegada de las solicitudes para usos diversos.

No existe una norma incorporada en el Plan Regulador de la ciudad que determine una exigencia mínima de superficie de áreas verdes por cada cierto número de habitantes, ni se consulta a la SMA sobre el particular. Esta materia queda sujeta a la iniciativa y presupuesto disponible de la SMA, a la disponibilidad de terrenos municipales y a su adjudicación por parte de la autoridad correspondiente.

En cuanto a los bulevares, la SMA no tiene ingerencia alguna en su programación y recibe la responsabilidad en la medida que

este tipo de avenidas se construye. Debe destacarse que, en general, no se ha producido una coordinación adecuada con la Superintendencia Técnica que supervisa a los contratistas que construyen los bulevares, lo que con frecuencia redundo en que los terrenos de la mediana y los derechos de vía no quedan adecuadamente habilitados para su arborización o siembra inmediata.

iv) Departamento de Control Ambiental. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Elaboración de dictámenes sobre contaminación de fábricas por desechos sólidos y líquidos;
- Atención de denuncias comunitarias por daños causados al medio ambiente de la ciudad;
- Control y autorización para colocar mantas publicitarias;
- Extensión de permisos para corte y poda de árboles;
- Imposición de multas, conforme al Plan de Arbitrios, por tala o corte no autorizado de árboles, daños al medio ambiente urbano, colocación de mantas publicitarias sin autorización y otras infracciones que caen bajo su competencia.

En general, las normas o criterios que se emplean para efectuar el control ambiental del municipio son aquellas contenidas o implícitas en el Plan de Arbitrios. Tal como se ha señalado anteriormente, no existe un conjunto de normas y estándares que otorguen un marco legal comprehensivo para realizar dicho control.

El procedimiento utilizado para controlar transgresiones o daños provocados se inicia, en la generalidad de los casos, en denuncias comunitarias. El Departamento realiza las inspecciones necesarias, describe la situación denunciada y sugiere un curso de acción que es adoptado por la SMA. En el caso que la situación se encuentre contemplada en el capítulo correspondiente a multas del Plan de Arbitrios, la SMA notifica a Vocalía quien procede a su aplicación, la que debe ser pagada en Tesorería.

Cabe señalar que en los procedimientos actuales, la SMA no recibe información respecto de si el infractor pagó efectivamente la multa aplicada; tampoco existe un mecanismo expedito para corregir muchas de las situaciones en las que al infractor le resulte más conveniente simplemente pagar las multas.

Cuando las infracciones de tipo ambiental (calificadas como tales por el criterio del Departamento) van acompañadas de violaciones al mecanismo de otorgamiento de permisos, se utiliza esta infracción para buscar que aquellas sean corregidas.

En relación con el procedimiento para otorgar permisos diversos en el municipio, en la sección correspondiente a los Instrumentos de gestión disponibles, más adelante, se hace un análisis de ellos.

Dado que se trata de una instancia de reciente creación, la dotación de personal de este Departamento es precaria, consistiendo básicamente en su Jefe (ingeniero agrónomo) y una secretaria. Para realizar sus tareas de inspección debe apoyarse en los otros departamentos.

v) Departamento de Abastos y Mercados. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Control y supervisión administrativa en los mercados municipales;
- Aplicación del reglamento de mercados municipales;
- Disponibilidad de infraestructura en cuanto a la creación de nuevos puestos en los mercados;
- Supervisión y control en el sector informal de ventas (vendedores ambulantes);
- Operativos de reordenamiento y reubicación de vendedores ambulantes;
- Censo de vendedores en el sector informal;
- Catastro de vendedores dentro de los mercados municipales y alrededores.

Además de las provisiones contenidas en el Reglamento de los mercados municipales y de algunas normas informales establecidas por la SMA en materia de manejo de basura y condiciones mínimas de higiene, no existe un conjunto de normas rigurosas en cuanto a la sanidad ambiental ni control sanitario permanente de las actividades asociadas al expendio de productos alimenticios. Tampoco existen normas que regulen el tipo de actividades permitidas y aquellas prohibidas en los recintos de los mercados de acuerdo a criterios de control ambiental.

En general, las funciones relativas a los mercados municipales se realizan a través de un administrador designado para cada mercado, que mantiene un censo actualizado de los ocupantes de locales dentro del mercado, adjudica locales disponibles previo visto bueno del superintendente y realiza las requisiciones de compra para proveer los materiales requeridos para el mantenimiento adecuado de los mercados. Para realizar sus actividades, cada administrador cuenta con un equipo de supervisores, de aseadores y de vigilantes.

La función de supervisión y control de los vendedores ambulantes demanda tiempo y dedicación, por cuanto debe mantenerse la atención sobre alrededor de 3.000 vendedores ambulantes registrados. Esto se realiza mediante un conjunto de supervisores que tienen designada una determinada zona, en la cual deben registrar la entrada de vendedores, demarcar los lugares donde éstos se ubican, controlar la densidad de vendedores dentro de la zona y tratar con los diversos sindicatos que agrupan a los vendedores de diferentes rubros. Ocasionalmente, cuando la situación en una cierta zona ha sobrepasado ciertos límites que se evalúan según cada caso, se realizan operativos de reordenamiento

y relocalización de vendedores las que se conversan y acuerdan previamente con los respectivos sindicatos.

vi) Departamento de Cementerios. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Análisis y estudios para la apertura de nuevos Cementerios;
- Administración de los Cementerios Privados y Semi-Privados establecidos en predios Municipales;
- Regular y Supervisar el funcionamiento de Cementerios Privados y Rurales;
- Mantenimiento de Cementerios Municipales;
- Control sobre el uso de la tierra en los Cementerios Municipales;
- Emitir dictámenes sobre las mejoras de infraestructura dentro de los Cementerios;
- Realizar inspecciones en cuanto a la obtención de lotes.

vii) Departamento Procesadora Municipal de Carnes. Las funciones principales que desarrolla este Departamento son:

- Destace de ganado de cualquier clase;
- Adquisición de carne en corral;
- Procesamiento de carne y comercialización de los distintos componentes de ganado mayor y menor;
- Prestación de servicios de destace, transporte, almacenamiento, chiqueraje y otros;
- Control de productos cárnicos que ingresan a San Pedro Sula de otros Municipios vecinos;
- Decomiso y Reconcentración de carne clandestina encontrada en los Mercados de la ciudad.

Debe destacarse que para el tratamiento de sus residuos sólidos la Procesadora de Carnes mantiene un incinerador y para aquellos líquidos, una laguna de oxidación.

Aparentemente, una de las funciones más relevantes que ejerce este Departamento en tanto instancia de gobierno municipal en general, es la regulación de los precios de la carne de vacuno y cerdo. Como elemento de la administración ambiental, su función más importante es aquella de control sanitario (???) de la carne que ingresa al municipio.

viii) El Superintendente de Medio Ambiente. Considerando la tradición institucional del municipio, que se caracteriza por un estilo bastante vertical, la posición del Superintendente es particularmente importante. Aparte de las funciones propias de la dirección, que incluyen la realización de reuniones quincenales con los Jefes de Departamento en las que se analizan las decisiones más importantes, se discuten aspectos relativos al manejo interdepartamental del personal y el equipamiento y se definen

prioridades, el Superintendente asume las siguientes tareas, entre otras:

- Representación ante el Alcalde de todas las materias que tienen que ver con la Superintendencia;
- Supervisión de proyectos de acción con la comunidad con aportes del PAM y de CARE (bajo la modalidad de alimentos por trabajo);
- Atención de público con una cobertura que, por razones principalmente culturales o de tradición, va más allá de lo que recomienda el principio de la excepción en el manejo administrativo;
- Participación en las Comisiones de trabajo y seguimiento derivadas de la operación de los Cabildos de Presupuestación Zonal (2 Cabildos realizados en 1992 a los que se agregan otros 3 nuevos que se realizarán en 1993);
- Participación en un conjunto de comisiones de carácter permanente a las cuales se hace referencia más detallada en seguida.

La SMA, a través del Superintendente, está también presente en la gestión de proyectos que se realizan en el Municipio bajo la cooperación internacional. En este sentido deben mencionarse:

- El Proyecto de Manejo Ambiental Urbano (RLA/89/011/HONDURAS) orientado a la realización de diagnósticos de percepción de diferentes grupos de agentes sociales sobre la problemática ambiental de la región. Este proyecto tiene un Comité Nacional de coordinación en el que participan el PNUD, la FEDECOH (organización responsable de la ejecución), dos organizaciones no gubernamentales por designar, y la Superintendencia de Medio Ambiente de la Municipalidad de SPS. Este comité se reúne trimestralmente.
- El ya mencionado Estudio de Alternativas y Diseño del Sistema de Recolección, Tratamiento y Disposición Final de Desechos Sólidos de San Pedro Sula. Este proyecto también tiene un Comité coordinador compuesto por el Director del proyecto, un representante de la Unidad Coordinadora de Proyectos del BID del Municipio, el Jefe del Departamento de Aseo y Limpieza de la SMA y el Superintendente de Medio Ambiente. El comité se reúne mensualmente para analizar el avance del proyecto y decidir sobre materias y problemas diversos.

b) Las comisiones permanentes para la gestión ambiental

La SMA forma parte de distintas comisiones y comites de la ciudad que forman parte del sistema de gestión ambiental actualmente en funcionamiento.

i) La Comisión Vial de San Pedro Sula. Presidida por el Alcalde (actualmente la presidencia de esta Comisión está delegada en un Regidor), la integran el Director Regional de Transporte, el Director Regional de Tránsito de la Policía, un representante de la Cámara de Comercio, el jefe de la Unidad Vial de la Municipalidad, la Superintendencia Técnica (Obras Municipales), la Superintendencia de Medio Ambiente, un representante de EMA que es una institución privada de capacitación, y representantes de los transportistas (buses y taxis). Se reúne semanalmente en sesiones que tienen una duración aproximada de entre 2 y 3 horas.

En general, esta comisión asume la tarea de la regulación del tránsito de la ciudad. Define normas del tránsito; rutas y paradas para buses y taxis colectivos y puntos de taxis individuales; determina requerimientos de señalización horizontal y vertical en la ciudad. Ocasionalmente adopta decisiones ambientales que tienen que ver con los ruidos generados por escapes libres de automóviles y con la emisión de gases y partículas contaminantes.

ii) El Comité Interinstitucional Cusuco-Merendón. Presidido por el representante de COHDEFOR, integran este comité la Fundación ecologista 'Héctor R. Pastor', la División Municipal de Aguas (DIMA), la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional Agrario (INA), el Proyecto Ambiental para Centro América (PACA), la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras y la Superintendencia de Medio Ambiente de la Municipalidad. Se reúne según las necesidades o con una frecuencia de entre 2 o tres meses en sesiones de duración variable.

Este comité tiene a su cargo la definición de políticas y el manejo del Parque Cusuco-Merendón, que constituye un área de fundamental importancia en el entorno natural de la región de San Pedro. A modo de ejemplo, el tipo de materias que trata el comité son: el acuerdo de apoyo de las Fuerzas Armadas para la realización de la vigilancia del parque que cuenta en la actualidad con sólo dos guardabosques; la necesidad de diseñar un Plan de Protección del parque, a cargo de COHDEFOR; la necesidad de establecer una evaluación ecológica rápida del parque mediante el uso de imagen satelitaria, foto aérea y visitas de campo; la discusión de propuestas para la realización de actividades de ecoturismo al interior del parque por parte de empresas privadas dedicadas al turismo.

iii) El Comité de Efluentes y Descargas Industriales. Este comité nace en Noviembre de 1992 por iniciativa de la Cámara de Comercio de San Pedro Sula. Está compuesto por un representante de dicha Cámara, la División Municipal de Aguas (DIMA), un representante de la Asociación Nacional de Industriales (ANADI), un representante del Comité de Desarrollo del Valle de Sula, un representante de la Universidad privada de San Pedro y uno de la Universidad Nacional Autónoma de San Pedro, un representante del ICMA, representantes del Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras

y de la Asociación de Ingenieros Químicos y Eléctricos de San Pedro y la Superintendencia de Medio Ambiente de la Municipalidad.

Los objetivos centrales de este comité son el evaluar el comportamiento de los efluentes y otros residuos sobre el medio ambiente y contribuir en la definición de una política ambiental para el Valle de Sula. Aunque por su reciente creación no puede mostrar avances en el logro de tales objetivos, por el momento ha procedido a contratar servicios legales para el análisis de contenido y el estado de los diferentes proyectos de ley sobre medio ambiente existentes. Hay que destacar, en todo caso, que por su composición este comité constituye una pieza de fundamental importancia para la gestión ambiental futura.

iv) Comisiones de regidores para asuntos ambientales. Corresponden a comisiones que se constituyen en el seno del cuerpo de Regidores para el tratamiento de diversas materias de carácter ambiental. Aun cuando se trata de comisiones que asumen condición de permanentes, hasta la fecha sólo han funcionado en forma muy ocasional y esporádica.

c) La División Municipal de Aguas (DIMA)

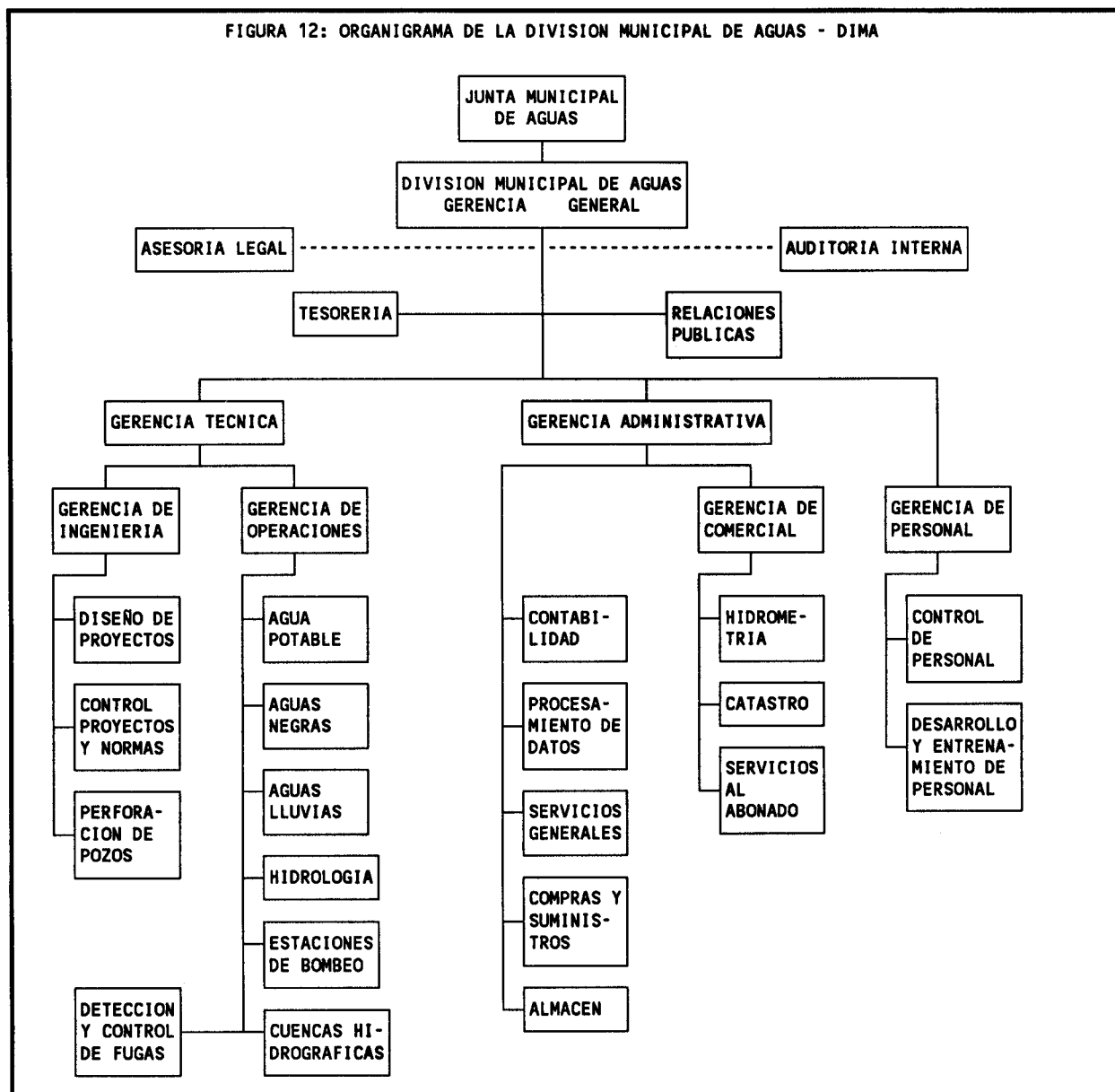
Tal como fuera señalado más arriba, en el manejo de los asuntos ambientales municipales la División Municipal de Aguas juega un papel relevante por el sector o recurso que tiene adjudicado. En la Figura 12 siguiente se muestra la estructura administrativa de la DIMA.

Tal como se puede apreciar en la figura, en la estructura de la DIMA no existe una función ambiental explícitamente reconocida. Es más, de acuerdo con el análisis realizado, lo anterior es consecuencia fundamental de la inexistencia de una política ambiental explícita al interior de la División. Quizás la única función de esta naturaleza reconocida es aquella que tiene que ver con la protección de las cuencas hidrográficas, que constituyen la fuente del recurso.

Cabe señalar, en todo caso, que existe un proyecto en proceso de elaboración referido al plan maestro de alcantarillado que contempla, en el corto plazo la construcción de un colector de aguas servidas que recogerá todas las descargas (19 en total) que hoy día se realizan directamente a los cursos de agua (localizados ya en el interior de la ciudad) para su vertimiento en un río en las afueras de la ciudad. Para el mediano plazo, se considera la construcción de una planta de tratamiento.

No existe en la actualidad un control de las condiciones de calidad del agua y su contaminación por fuentes tanto domiciliarias o municipales como por fuentes industriales. Tampoco existe, por lo tanto, control de efluentes ni normas que los regulen efectivamente.^{20/} Sobre la capacidad instalada para efectuar tal control, hay que señalar que la DIMA cuenta en la actualidad con un laboratorio equipado que permite efectuar los monitoreos y análisis requeridos por una política de control permanente en esta materia.

FIGURA 12: ORGANIGRAMA DE LA DIVISION MUNICIPAL DE AGUAS - DIMA



2. La política ambiental municipal

Si bien es cierto que no existe en la actualidad una política ambiental comprehensiva en el Municipio de San Pedro, se está realizando una actualización del Plan de Desarrollo de la ciudad que, según el Organigrama de Estudios considerado en el programa, contempla -para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano- el análisis previo de los impactos en el medio ambiente regional-urbano y sobre la propia ciudad que tendrían los elementos contenidos en la guía de desarrollo económico y espacial de la ciudad

Es fundamental, por lo tanto, que en el proceso que está llevando a cabo la Superintendencia de Planificación de

actualización del Plan de Desarrollo, se integre la visión de la SMA para incorporar adecuadamente la dimensión ambiental dentro de dicho plan. De allí deberán surgir los elementos orientadores para el uso y aplicación eficaz de los instrumentos de gestión disponibles o el diseño de nuevos instrumentos, así como para la definición de normas y estándares ambientales adecuados.

3. Los instrumentos de gestión disponibles

Sin perjuicio de la necesidad de establecer una Política Ambiental integral para la gestión del desarrollo de San Pedro, existe un conjunto de instrumentos actualmente disponibles que conviene analizar.

a) El Plan de Arbitrios

Este documento constituye un instrumento de obligatoria aplicación que establece los impuestos, tasas, contribuciones y derechos, así como las normas, procedimientos y sanciones inherentes al sistema tributario del municipio. En el mismo se definen las diferentes dependencias municipales responsables del otorgamiento de contratos, matrículas, licencias o permisos para el ejercicio de las diversas actividades que son controladas por la Municipalidad de San Pedro en su jurisdicción.

Este instrumento considera, entre otras cosas:

- i) Las actividades que requieren un permiso municipal;
- ii) Los requerimientos pecuniarios para el otorgamiento del permiso, licencia, matrícula o contrato;
- iii) Frecuencia de renovación del permiso o licencia;
- iv) Dependencias u oficinas responsables del otorgamiento de los diferentes permisos.

El Plan de Arbitrios Municipal de 1993, tiene clasificados sus ingresos en dos categorías:

- i) Impuestos
 - Sobre bienes inmuebles
 - Personal
 - De industrias, comercio y servicios
 - De extracción y explotación de recursos (canteras, minerales, hidrocarburos, bosques y derivados, pesca, caza, extracción de especies marítimas, lacustres y fluviales en mares y lagos hasta de 200 m de profundidad y en ríos.
 - Pecuarios
- ii) Tasas por Servicios Municipales:
 - Servicios Directos
 - Servicios Indirectos
 - Servicios Administrativos

Ciertos servicios municipales requieren permisos o licencias.

Un rápido análisis de este instrumento permite detectar que está subutilizado. En general, el uso que se le da es estrictamente fiscal como recaudador de ingresos municipales. No se emplea en absoluto como un instrumento de política para el desarrollo urbano.

Hay que estudiar la forma de emplearlo como instrumento para la gestión ambiental, vía cambios en la estructura de los cargos (fiscalmente neutros ??) y establecimiento de otros que hoy no se aplican. Revisar todos los instrumentos actualmente en aplicación.

b) Las Ordenanzas Municipales (Ley de Municipalidades)

Analizar la fuente de este instrumento y las ordenanzas actualmente vigentes que tengan que ver con el tema ambiental. Particularmente importantes en este sentido son: la Ordenanza de Vertimientos Industriales (1991); y la Ordenanza de Zonificación.

c) Los Permisos Municipales

i) El sistema de permisos vigente. Parte de los elementos o instrumentos para el control ambiental es definitivamente el Sistema Municipal de Permisos, mediante el cual se deben regular muchas actividades que potencialmente pueden causar impactos negativos al ambiente o que actualmente contribuyen al deterioro de éste, poniendo en detrimento la calidad de vida del ciudadano en el municipio.

Un concepto que debe tenerse presente, es que el desarrollo económico, implica considerar la dimensión ambiental para lograr un desarrollo sustentable. Así pues, las actividades económicas que se regulan a través de permisos, deben incorporar esa variable ambiental, de manera de asegurar la asignación y usos de los recursos en forma óptima y sustentable.

La Tabla 7 presenta la clasificación de servicios y señala cuales servicios requieren la solicitud de permisos para ejecutarlos.

Como se puede observar, no todos los permisos identificados, están en vigencia. Esto es, el Plan de Arbitros estipula que ciertas actividades deben ser autorizadas a través de permisos, pero no están aún institucionalizados los procedimientos administrativos municipales para ejecutarlos, aunque sí en la mayoría de los casos se tiene identificada la dependencia municipal u oficina responsable.

Es importante destacar que el término licencia también se usa como sinónimo de permiso. Existen otras denominaciones para autorizaciones, tal como la patente. También el término matrícula se usa para el registro de ciertas actividades.

TABLA 7: Servicios y Permisos Municipales. Identificación de los Permisos Municipales actualmente en vigencia

SERVICIOS MUNICIPALES	PERMISO/ LICENCIA	EN VIGENCIA
<u>SERVICIOS DIRECTOS</u>		
1. Recolección de basura		
2. Servicio de Bomberos		
3. Servicio de Abastecimiento de agua y Alcantarillado		
<u>SERVICIOS INDIRECTOS</u>		
4. Alumbrado Público		
5. Locales y facilidades en mercados públicos	■*	●
6. Procesadora de carnes		
7. Cementerios Públicos	■	●
8. Aseo y Limpieza de calles y solares		
9. Aseo y ornato de parques, áreas verdes y sitios de esparcimiento		
10. Mantenimiento de vías públicas, parques, sanitarios, forestales, áreas verdes, viveros, cementerios		
11. Policía y vigilancia		
12. Parquímetros		
13. Guarderías, empresas maternas, comedores infantiles		
asilos de ancianos, escuelas de educación especial		
14. Mantenimiento de escuelas técnicas, escuelas públicas, jardines de niños		
15. Viabilidad urbana		
<u>SERVICIOS ADMINISTRATIVOS</u>		
16. Autorización de libros contables		
17. Permisos para apertura y operación de negocios	■	●
18. Permisos para operación de máquinas	■	●
19. Permisos para espectáculos públicos	■	●
20. Matrícula de vehículos, trocos ^{2/} y armas de fuego	■**	●
21. Tramitación y celebración de matrimonios civiles		
22. Permisos de construcción de urbanizaciones, edificaciones, adiciones y remodelaciones	■	●
Continúa...		

^{2/} Troco: Carromato de madera, tirado o empujado por tracción humana.

SERVICIOS MUNICIPALES	PERMISO/L ICENCIA	EN VIGENCIA
Continuación...		
23. Servicios de inspección, avalúo, medición y elaboración de planos		
24. Extensión de certificaciones, constancias, transcripciones de los actos propios de la Alcaldía		
25. Acceso y administración a los sitios de explotación y recursos de canteras		
26. Patente de buhonero para extranjero	■ ***	●
27. Licencia para ventas ambulantes en vehículos automotores dentro o fuera de la ciudad	■	●
28. Licencia para propaganda comercial o industrial con autoparlantes al mes o al día	■	●
29. Licencia para ocupar vía pública por mes (Taxis)	■	●
30. Licencia para ocupar espacio en vía pública	■	
31. Permisos para rótulos, vallas, carteles, avisos	■	●
32. Permisos para instalar mantas	■	●
33. Permisos para rotura de pavimentos, aceras	■	●
34. Licencia para ocupación de aceras y vías públicas con material de desechos	■	
35. Autorización para corte de árboles	■	●
37. Permiso para uso del relleno sanitario por recolectoras privados	■	
38. Permiso para depósito de materiales tóxicos en relleno sanitario	■	

* Contrato de arrendamiento de locales

** Matrícula, una sola vez en trocos y armas de fuego

*** Patente

En la Tabla 8 se presenta la distribución de permisos por dependencia municipal responsable para su trámite y eventual aprobación.

TABLA 8: Tipos de Permiso otorgados por diferentes dependencias municipales

ACTIVIDADES QUE REQUIEREN PERMISO	OFICINA RESPONSABLE
1. Espectáculos Públicos 2. Patente de Buhonero para Extranjero 3. Propaganda Comercial/Industrial con autoparlantes 4. Cierre temporal de calles 5. Fiestas 6. Destace de animales 7. Venta de químicos peligrosos 8. Guía de tránsito de animales 9. Matrícula de trocos, armas de fuego 10. Ventas ambulantes en vehículos	Juzgado de Policía
11. Carga o descarga en vía pública 12. Ocupación de espacio en vía pública (Taxis)	Superintendencia de Planeamiento Vial
13. Construcción de Urbanizaciones, adiciones, edificaciones y remodelaciones 14. Apertura y Operación de Negocios 15. Instalación de rótulos, carteles, avisos, vallas 16. Rotura de calles o avenidas 17. Registro de Libros Contables	Superintendencia de Planificación
17. Uso de Relleno Sanitario por recolectores privados 18. Depósito en Relleno Sanitario de materiales tóxicos peligrosos 19. Servicios en Cementerios 20. Corte de árboles 21. Ventas o puestos en mercados 22. Instalación de Mantas 23. Espacio en vía pública para depósito de basura	Superintendencia de Medio Ambiente

ii) Deficiencias del sistema municipal de permisos. El Sistema Municipal de Permisos de San Pedro Sula, adolece de problemas que impiden su efectividad e inciden enormemente en su baja eficiencia como instrumento de regulación Municipal en general. En la Tabla 9 se presenta un resumen de los principales problemas identificados en cada uno de los trámites de solicitud de permisos existentes.

TABLA No. 9: DEFICIENCIAS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PERMISOS

DEFICIENCIAS		ASPECTOS INSTITUCIONALES				
No.	PERMISOS	EXCESO DEPEND.	INGERENCIA POLITICA	DUALIDAD FUNCIONES	DEPENDENCIA INCORRECTA	AUSENCIA/ OTRAS DEPENDENCIAS
1 .-	ESPECTACULOS PUBLICOS				X	
2 .-	PETENTE DE BUHONERO				X	
3 .-	PROPAGANDA COMER. AUTOPARLANTE				X	
4 .-	CIERRE TEMPORAL DE CALLES			X	X	
5 .-	FIESTAS				X	
6 .-	DESTACE DE ANIMALES				X	
7 .-	VENTA DE QUIMICOS			X	X	
8 .-	GUIA TRANSITO ANIMALES				X	
9 .-	MATRICULA TROCOS, ARMAS			X	X	
10 .-	CARGA/DESCARGA EN VIAS		X			X
11 .-	PERMISOS DE CONSTRUCCION	X	X	X		
12 .-	OCUPACION VIAS PUBLICAS TAXIS		X			X
13 .-	APERTURA Y OPERACION NEGOCIOS		X	X	X	X
14 .-	INSTALACION DE ROTULOS		X	X		X
15 .-	ROTURA DE CALLES					
16 .-	USO RELLENO SANITARIO					
17 .-	MAT. TOXICOS EN RELLENO SANIT.					
18 .-	SERVICIOS CEMENTERIOS					
19 .-	CORTE DE ARBOLES					
20 .-	VENTAS EN MERCADOS	X	X		X	X
21 .-	VENTAS AMBULANTES			X	X	
22 .-	INSTALACION MANTAS					
23 .-	USO VIA PUBLICA, BASURA					

TABLA No. 9: DEFICIENCIAS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PERMISOS
(continuación)

DEFICIENCIAS		ASPECTOS ADMINISTRATIVOS				
No.	PERMISOS	AUSENCIA REGLAMENTO	REGLAMENTO ABSOLETO	CONTROL DEFICIENTE	PROC. ADMINST. OBSOLETOS	AUSENCIA FORMULARIOS
1 .-	ESPECTACULOS PUBLICOS	X		X	X	X
2 .-	PETENTE DE BUHONERO	X		X	X	X
3 .-	PROPAGANDA COMER. AUTOPARLANTE	X				
4 .-	CIERRE TEMPORAL DE CALLES	X			X	X
5 .-	FIESTAS	X		X	X	X
6 .-	DESTACE DE ANIMALES					X
7 .-	VENTA DE QUIMICOS	X		X	X	X
8 .-	GUIA TRANSITO ANIMALES	X		X	X	X
9 .-	MATRICULA TROCOS, ARMAS	X		X	X	X
10 .-	CARGA/DESCARGA EN VIAS	X		X	X	
11 .-	PERMISOS DE CONSTRUCCION		X		X	
12 .-	OCUPACION VIAS PUBLICAS TAXIS					
13 .-	APERTURA Y OPERACION NEGOCIOS		X	X	X	
14 .-	INSTALACION DE ROTULOS	X		X		
15 .-	ROTURA DE CALLES					
16 .-	USO RELLENO SANITARIO					
17 .-	MAT. TOXICOS EN RELLENO SANIT.					X
18 .-	SERVICIOS CEMENTERIOS	X			X	
19 .-	CORTE DE ARBOLES	X		X		X
20 .-	VENTAS EN MERCADOS		X		X	
21 .-	VENTAS AMBULANTES			X	X	
22 .-	INSTALACION MANTAS					
23 .-	USO VIA PUBLICA, BASURA					

TABLA No. 9: DEFICIENCIAS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PERMISOS
(continuación)

DEFICIENCIAS		O T R O S				
No.	PERMISOS	TRAMITE LENTO	TRAMITE DEFICIENTE	PERMISO OBSOLETO	FALTA DE PROCEDIMIENTO	CARENCIA INFOR. AL PUBLICO
1 .-	ESPECTACULOS PUBLICOS				X	X
2 .-	PETENTE DE BUHONERO				X	X
3 .-	PROPAGANDA COMER. AUTOPARLANTE					X
4 .-	CIERRE TEMPORAL DE CALLES				X	X
5 .-	FIESTAS				X	X
6 .-	DESTACE DE ANIMALES			X		X
7 .-	VENTA DE QUIMICOS				X	X
8 .-	GUIA TRANSITO ANIMALES			X	X	X
9 .-	MATRICULA TROCOS, ARMAS				X	X
10 .-	CARGA/DESCARGA EN VIAS				X	X
11 .-	PERMISOS DE CONSTRUCCION	X	X		X	X
12 .-	OCUPACION VIAS PUBLICAS TAXIS					X
13 .-	APERTURA Y OPERACION NEGOCIOS	X	X		X	X
14 .-	INSTALACION DE ROTULOS					X
15 .-	ROTURA DE CALLES					X
16 .-	USO RELLENO SANITARIO					X
17 .-	MAT. TOXICOS EN RELLENO SANIT.					X
18 .-	SERVICIOS CEMENTERIOS				X	X
19 .-	CORTE DE ARBOLES					X
20 .-	VENTAS EN MERCADOS	X	X		X	X
21 .-	VENTAS AMBULANTES				X	X
22 .-	INSTALACION MANTAS					X
23 .-	USO VIA PUBLICA, BASURA			X		X

A continuación se hace un breve análisis de tales deficiencias las que se agrupan como deficiencias institucionales, administrativas, pecuniarias, de información al público y de control y vigilancia. Antes de ello, sin embargo, se analizan las deficiencias que estos instrumentos presentan en cuanto a su no consideración de la dimensión ambiental en su concepción y aplicación. Destacan en este sentido las siguientes:

- Los permisos de construcción de urbanizaciones, edificaciones, ampliaciones o remodelaciones han sido regulados desde el punto de vista de control y regulación de usos del suelo, según los establece el Plan de Desarrollo Urbano vigente desde 1976. No ha existido la perspectiva ambiental en el marco del control del desarrollo urbano. Una de las recomendaciones del nuevo plan, actualmente en elaboración,^{21/} es la de integrar el análisis de factores y el diseño de propuestas de control ambiental dentro de las políticas de desarrollo urbano/regional de San Pedro sula.
- Los permisos para operación de negocios, no contemplan la evaluación ambiental de los impactos que la actividad en particular pueda tener sobre el ambiente y la salud humana.
- Los cortes de árboles prohibidos en el municipio, a menos que se cuente con la debida autorización del Departamento de Parques y Bulevares de la Superintendencia de Ambiente, son controlados tal vez en un 15%. Este permiso se estableció bajo el concepto de preservación y protección de la flora y áreas verdes del municipio. Sin embargo la eficiencia en el control demuestra que su objetivo primordial no es alcanzado.
- Otros tipos de permisos tales como la venta de químicos peligrosos o las propagandas con parlantes o vallas que generan alta contaminación por ruido y visual respectivamente, no incluyen la dimensión ambiental en el análisis de su otorgamiento.

En relación con las deficiencias institucionales cabe destacar los siguientes aspectos:

- Existe indefinición y dualidad de funciones entre algunas dependencias municipales, en torno a la autorización de permisos. Tal es el caso de los permisos para ventas ambulantes. Ambos, el Juzgado de Policía directamente y la Superintendencia de Ambiente a través de su Departamento de Abastos y Mercados, realizan este tipo de trámite.
- El sectarismo político es evidente en el trámite de algunos permisos. Muchos contribuyentes, dada su influencia política evaden el trámite de permisos, obtienen permisos sin seguir el trámite establecido o sin cumplir con los requisitos prefijados, no realizan los procedimientos bajo la vía convencional, u obtienen dispensas de las multas o sanciones

que se les imputa por incumplimiento de permisos. Estos casos ocurren con alguna frecuencia en el arrendamiento de locales comerciales en mercados, en los permisos para instalación de rótulos en sitios no autorizables, en los permisos para apertura y operación de negocios, y aún más en los permisos de construcción para urbanizaciones y edificaciones.

- No existe coordinación efectiva entre las dependencias municipales que intervienen en los procesos para otorgamiento de permisos. Un ejemplo de ello lo es el Juzgado de Policía y la Superintendencia de Ambiente.
- El Juzgado de Policía realiza autorizaciones de permisos, patentes y matrículas, cuando su función es más de control, vigilancia y seguimiento de algunas actividades que se regulan mediante estos permisos. Vigilar para que se respeten las condiciones de los permisos otorgados y en caso contrario, aplicar las sanciones y multas que especifica el Plan de Arbitrios vigente.
- La eficacia y eficiencia del proceso para otorgamiento de permisos es entorpecida por la intervención de demasiadas dependencias municipales en serie, como ocurre en el trámite de solicitudes de arrendamiento de locales en mercados;
- También entorpece el proceso la intervención de instancias municipales de muy alta jerarquía. Tal es el caso de las autorizaciones de arrendamiento de locales comerciales, donde la Corporación Municipal delibera si se otorga o no este tipo de autorizaciones.
- Las instalaciones físicas distantes de las dependencias municipales que intervienen en el trámite de ciertos permisos, causa molestias al interesado y vuelve engorroso el trámite. Redunda en una pérdida de tiempo y esfuerzo, resultando a la vez antieconómico para el interesado, quien muchas veces debe dar seguimiento él mismo a su trámite a través de las diferentes ventanillas Municipales. Esto sucede con los permisos de construcción y los permisos que actualmente otorga la Superintendencia de Ambiente.
- En muchos casos los volúmenes de solicitudes de permisos son subestimadas por las oficinas municipales, lo que resulta en una sobrecarga de trabajo para los empleados que intervienen en el proceso de revisión e inspección de solicitudes. Un ejemplo de ello ocurre en las oficinas que intervienen en los permisos de construcción.
- Los empleados Municipales que participan de esta labor de revisión, inspección y elaboración de dictámenes, no cuentan con la suficiente calidad técnica que apoye la toma de decisiones en forma eficiente.

- Los bajos salarios y la falta de capacitación de la mayoría de los empleados municipales que participan en el sistema de permisos, hacen que en algunos casos éstos sean tentados a recibir prebendas especiales para la agilización del permiso o para dispensar la aplicación de una sanción o multa. El caso de los policías municipales, dependientes del juzgado de policía, es un ejemplo de esto.

En relación con las deficiencias administrativas que pueden atribuirse al proceso de los permisos hay que destacar las siguientes:

- La mayoría de los permisos descritos con anterioridad, no cuentan con una reglamentación interna u otro procedimiento administrativo que establezcan los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de permisos. En situaciones particulares, muchas veces el funcionario toma decisiones a su propio criterio, para el otorgamiento de permisos. Este caso es común en los permisos para apertura y operación de negocios, permisos de construcción, instalación de mantas publicitarias, corte de árboles etc.
- El sistema de permisos pareciera tener como única finalidad el aspecto económico, como una fuente adicional de ingresos para la Municipalidad. Debe establecerse una base técnica, con objetivos claros en su verdadera esencia, como instrumentos municipales de regulación de actividades, que prevengan la alteración del bienestar de la comunidad en general.
- El otorgamiento de permisos y su engorroso trámite burocrático implica una pérdida de tiempo para el contribuyente, pues actualmente no se tiene bien definido el período de duración para otorgar estos permisos.
- Para la mayoría de los permisos que otorga la Municipalidad no existen formularios. Aunque existen formularios para solicitud de permisos de construcción, permisos de apertura y operación de negocios, permisos para rotura de pavimentos y aceras, instalación de vallas y rótulos y autorizaciones para corte de árboles, se quiere realizar una revisión de éstos.
- A excepción de las autorizaciones para corte de árboles, la variable ambiental, no se ha considerado para el otorgamiento de permisos, aún siendo este aspecto importante, por tanto que está intrínsecamente ligado al bienestar común y a la preservación de los recursos del municipio.
- No existe un programa de revisión periódica al sistema Municipal de permisos, a efecto de ampliar, actualizar, modificar o eliminar los permisos en vigencia.
- La mayoría de los permisos que otorga el Juzgado de Policía, están sujetos a la Ley de Policía (1927), situación que los

califica de obsoletos. Aún no se ha efectuado una aplicación de los nuevos términos que establece la Ley de Municipalidades y sus reformas (Decreto 134-90), para la instancia del aludido juzgado.

En relación con las deficiencias pecuniarias asociadas a los aspectos tarifarios de los permisos, deben destacarse las siguientes:

- Los permisos y sus tarifas constituyen en su mayoría una fuente de ingresos al erario municipal, más que un instrumento para el control de actividades.
- A pesar de las revisiones anuales a que se somete el Plan de Arbitrios Municipal, las tarifas establecidas para ciertos permisos son ambiguas o muy indefinidas. Un caso de esto son los problemas que ha enfrentado el Departamento de Cementerios en el otorgamiento de permisos para distintas actividades. Igualmente ocurre con las sanciones o multas que están generalizadas en algunos casos, como ser las sanciones por corte de árboles sin autorización. Esto acarrea enormes problemas al funcionario Municipal en la definición de tarifas racionales.
- El costo inherente a la ejecución de una solicitud de cualquier permiso y el control y vigilancia que implica la puesta en marcha del mismo, son mayores que el valor tarifario que contempla el plan de arbitrios. Las tarifas deberán adecuarse a los costos administrativos que conllevan la revisión, inspección, dictamen y aprobación de un permiso, así como el paso posterior de seguimiento y control.

También el sistema de permisos presenta un conjunto de deficiencias de información al público, entre las que destacan:

- No existe un programa sistemático y continuo de información al público, lo que hace en muchos casos que la población desconozca la obligatoriedad de cumplir con los aspectos contractuales contentivos de los permisos municipales.
- En muchos casos el trámite de un permiso se retrasa por que el interesado presenta solicitudes incompletas por desconocer los requisitos básicos de una solicitud.
- Las sanciones por el incumplimiento de solicitudes de permisos y el realizar actividades ilegalmente, es otro aspecto que carece de difusión en el municipio. Aunque es claro que nadie puede alegar ignorancia de la Ley, el difundir este tipo de información en forma sistemática y continua puede contribuir a la formación de ciudadanos más responsables de sus derechos y deberes para con el municipio.

Las deficiencias de control y vigilancia que presenta el sistema de permisos pueden sintetizarse como sigue:

- La efectividad de los permisos como instrumento de control de las actividades, que deben garantizar el bienestar de la población es muy baja en la mayoría de los permisos o hay carencia de ésta. La principal causa, es que no se han definido las instancias que deben tener un rol activo sobre el control y vigilancia; además, no existe la capacidad institucional (recurso humano, técnico y material) para realizar esta labor, que al final es lo más importante del sistema de regulación por permisos.
- Hoy en día, muchos usuarios evaden el trámite de permisos. El control municipal en torno a esto es nulo en la mayoría de los casos.
- Los procedimientos administrativos para ejercer el correcto control no están establecidos a nivel institucional.

4. Las principales debilidades del sistema institucional actual

Tal como se desprende de la simple lectura de las funciones de los diferentes departamentos de la SMA, una primera observación general que debe realizarse es que es evidente que la agrupación de áreas de acción que se ha efectuado bajo ella no obedece a un criterio temático estricto. Es así como la administración de los cementerios, el manejo de los mercados y abastos y la administración de la procesadora municipal de carnes no corresponden a campos ambientales. Tan sólo son materias ambientales en su sentido estricto aquellas que tienen relación con el aseo y la limpieza, los parques y bulevares y el control ambiental.

Desde un punto de vista más específico, hay que destacar lo siguiente:

- No existe un conjunto aplicable de normas ni procedimientos de carácter obligatorio (legales) que permitan regular el comportamiento de los agentes privados o municipales o gubernamentales;
- No existe una clara identificación de las funciones y atribuciones ambientales dentro de la estructura del sistema de gestión municipal;
- La autoridad ambiental se encuentra recargada de funciones de prestación de servicios que poco o nada tienen que ver con la problemática ambiental;
- El sistema administrativo existente es inadecuado para abordar la problemática ambiental municipal de un modo orgánico;

adicionalmente su forma de funcionamiento bastante vertical hace aún más difícil la gestión ambiental que -por su carácter- demanda una elevada comunicación horizontal;

- No existe una política ambiental explícita a nivel municipal ni metropolitano;
- El personal municipal debidamente calificado es altamente insuficiente para enfrentar la complejidad de la problemática ambiental del municipio;
- Existe un alto nivel de desconocimiento respecto de la magnitud real y efectiva de la problemática ambiental que afecta al municipio y de los factores causales de dicha problemática.

C. DIAGNÓSTICO LEGAL

1. Revisión sumaria de la Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente recientemente promulgada en Honduras (publicada en el diario oficial en Junio de 1993) da a los Municipios un conjunto de responsabilidades y atribuciones vinculadas a la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.

a) Análisis del articulado de la Ley

Aun cuando en una buena parte las atribuciones y responsabilidades específicas de los municipios quedan sujetas -en definitiva- a los reglamentos que se elaboren en torno a la Ley General, surge de todos modos una serie de áreas en las que la Administración Municipal deberá generar una adecuada capacidad de gestión.

Entre ellas destacan las siguientes, que implican particulares exigencias al sistema de gestión municipal:

i) La Procuraduría del Ambiente. Las Corporaciones Municipales, mediante sus representantes, deberán prestar obligatoriamente asistencia a la Procuraduría del Ambiente en el cumplimiento de sus funciones (Art. 21). Ello implica que la Procuraduría Municipal deberá mantener información y capacidad profesional respecto de los problemas ambientales y su vinculación con las leyes, dentro de la jurisdicción del Municipio.

ii) Las competencias ambientales. En el Artículo 29 del Capítulo relativo a las competencias, se da a las municipalidades un conjunto de atribuciones, que posteriormente se precisan en mayor detalle en el resto del articulado de la Ley. A continuación se hace una breve revisión de tales competencias.

La ordenación del desarrollo urbano a través de planes reguladores de las ciudades, incluyendo el uso del suelo, vías de circulación, regulación de la construcción, servicios públicos municipales, saneamiento básico y otras similares (Art. 29);

La utilización del suelo urbano será objeto de planificación de parte de las municipalidades atendiendo a la calidad de vida de los habitantes y a la protección del ambiente; para ello se reglamentará la construcción y el desarrollo de programas habitacionales, la localización adecuada de los servicios públicos y de las vías de comunicación urbana, la localización de áreas verdes y la arborización de las vías públicas (Art. 51).

Si bien la competencia respecto del ordenamiento en el uso del suelo urbano mediante el instrumento de los planos reguladores la tenía la Municipalidad y la venía ejerciendo por mucho tiempo, la Ley General del Ambiente le impone explícitamente la exigencia de que -en el proceso de ordenar el desarrollo urbano- debe velar por la calidad de vida de los habitantes y por la protección del ambiente. Por lo tanto, el tema del ordenamiento urbano y el uso de los diferentes instrumentos para ello, deben considerarse como elementos que también forman parte importante del Sistema de Gestión Ambiental.

La descarga y eliminación de los desechos sólidos y líquidos de cualquier origen, tóxicos y no tóxicos, podrá realizarse sólo en los lugares determinados por la autoridad competente y conforme a las ordenanzas municipales respectivas (Art. 54).

Queda claro en este artículo de la Ley que la cuestión del uso del espacio y su ordenamiento no sólo se limita a aquellos usos tradicionales de localización y vías de comunicación, sino también abarca la cuestión de la localización en la disposición de los desperdicios generados por la actividad de la ciudad, tanto de origen doméstico como industrial o productivo, público o privado. Con ello se enfatiza la exigencia de incorporación explícita de estas cuestiones ambientales en el proceso de ordenamiento del espacio urbano y en sus correspondientes instrumentos.

La protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones, incluyendo la prevención y control de su contaminación y la ejecución de trabajo de reforestación (Art. 29);

El municipio es responsable del manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales de agua, incluyendo la preservación de los elementos naturales que intervienen en el proceso hidrológico (Art. 30). En el Artículo 32, sin embargo, se señala que serán las Secretarías de Salud Pública, Recursos Naturales y Defensa Nacional y Seguridad Pública los responsables de ejercer el control sobre el tratamiento de las aguas de acuerdo a las normas técnicas.

Un aspecto de esta atribución que la Ley entrega al municipio que resulta de interés especial destacar, es que es muy probable que para su cumplimiento cada municipio deba coordinar sus acciones con municipios vecinos debido a que las cuencas relevantes para el abastecimiento de agua de las zonas bajo su jurisdicción pueden extenderse más allá de ellas. Para el caso de San Pedro la idea de la Zona Metropolitana y las formas institucionales que permitan un adecuado gobierno de ella, corresponde a una respuesta que la Ley General del Ambiente reactualiza en relación con el tema de las aguas que demandan los sectores urbanos.

El municipio debe velar por el cumplimiento de la prohibición de ubicar asentamientos humanos, bases militares, instalaciones industriales o de cualquier otro tipo en las áreas de influencia de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones o de sistemas de riego de plantaciones agrícolas destinadas al consumo humano, cuyos residuos aun tratados, presenten riesgos potenciales de contaminación (Art. 33).

Es interesante destacar que -en este artículo- la Ley General extiende el ámbito de preocupación en torno al tema de la contaminación de aguas vinculado a la localización de actividades más allá del efecto que dicha contaminación puede tener en forma directa sobre el agua de consumo humano; efectivamente, le da responsabilidad al municipio por controlar la localización de actividades que puedan contaminar el agua de riego de plantaciones con destino al consumo humano. Resulta aquí importante precisar el área de influencia que debe abarcar la preocupación de cada municipio en esta materia.

La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpieza, recolección y disposición de basuras, mercados, rastros, cementerios, tránsito vehicular y transportes locales (Art. 29);

Es claro que la provisión de muchos de los servicios urbanos básicos, tradicionalmente hecha por entidades municipales es causante de no pocos problemas ambientales, aun en el caso en que tales servicios correspondan a servicios de tipo ambiental como la recolección y disposición de basura y los servicios de alcantarillado. La Ley General da a la Municipalidad el mandato expreso que en la tarea de proveer tales servicios, debe prevenir o atender los problemas ambientales asociados.

La creación y mantenimiento de parques urbanos y de áreas municipales sujetas a conservación (Art. 29);

La prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales, cuyos efectos negativos afecten particularmente al término Municipal y sus habitantes (Art. 29);

Participarán en las actividades de prevención de incendios y plagas forestales y las demás actividades nocivas que afecten el recurso forestal y el medio ambiente (Art. 47)

El control de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, pero que afecten en forma particular al ecosistema existente en el Municipio (Art. 29);

El control de la emisión de contaminantes en su respectiva jurisdicción, de conformidad con las normas técnicas que dicte el Ejecutivo (Art. 29);

Como se aprecia, la Ley -aparte de los mandatos específicos que entrega en materia de contaminación en sus diferentes artículos- da al Municipio la responsabilidad amplia de controlar la emisión de contaminantes en su jurisdicción con lo cual incorpora elementos que pueden quedar excluidos en las referencias específicas. No satisfecha con ello, precisa adicionalmente la responsabilidad municipal en el campo de la contaminación atmosférica y en los impactos ambientales de actividades especiales como la explotación de áridos, sal, cal y cemento.

Las municipalidades no podrán autorizar actividades que produzcan emanaciones tóxicas o nocivas y de olores que menoscaben el bienestar y la salud de las personas, que sean perjudiciales a la salud humana o bienes públicos o privados, a la flora y a la fauna y al ecosistema en general (Art. 62); tendrán competencia para supervisar el cumplimiento de las normas técnicas sobre niveles permisibles de inmisión y emisión de contaminantes a la atmósfera (Art. 60) y sobre la extracción de piedra y arena, la extracción e industrialización de sal, cal o la fabricación de cemento para evitar impactos negativos sobre el ambiente (Art. 65).

Para que pueda cumplir adecuadamente con las responsabilidades de control que le asigna, la Ley otorga a las Municipalidades la capacidad para ejercer inspección y vigilancia en los ámbitos de su competencia (que -como se ha visto- son bastante amplios) y jurisdicción (Art. 83); ello implica que los funcionarios municipales tienen, por imperio de la ley, la autoridad para inspeccionar locales, establecimientos o áreas específicas y para exigir a quien corresponda la información que permita verificar el cumplimiento de las normas existentes.

La municipalidad otorgará permisos de construcción e instalación (previo dictamen de la SEDA) de industrias que puedan contaminar el ambiente (Art. 52), las que deberán realizar previamente los estudios de impacto ambiental (EIA) correspondientes (Art. 53).

Aun cuando no queda claro el rol que debe jugar el Municipio en los procedimientos de EIA, debe destacarse especialmente el hecho que la Ley condiciona el otorgamiento de permisos de construcción e instalación al impacto que las actividades puedan

tener sobre el ecosistema y la salud de las personas. Si bien se señala que la autorización debe darse previo dictamen de la SEDA, es probable que la evaluación de los estudios de impacto ambiental, al menos para San Pedro Sula, pueda radicarse en la autoridad municipal; en todo caso, corresponde a una materia que debería quedar establecida en el reglamento en preparación.

Las Municipalidades tomarán las medidas específicas de control de la contaminación ambiental según las condiciones naturales, sociales y económicas imperantes (Art. 75).

En ello, la Ley impone una exigencia de información importante para el ejercicio del control ambiental, desde el momento que las medidas específicas que la Municipalidad determine deben considerar no sólo las condiciones naturales o físicas, sino también aquellas sociales y económicas, las que deben ser adecuadamente conocidas y vinculadas a la problemática ambiental a la que la medida se refiera. La integración adecuada de los diversos sistemas de información que la Municipalidad mantiene se hace imperativa frente a esta exigencia de la Ley.

La preservación de los valores históricos, culturales y artísticos en el término municipal, así como de los monumentos históricos y lugares típicos de especial belleza escénica y su participación en el manejo de las áreas naturales protegidas (Art. 29);

Participarán los Municipios en el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas (pertenecientes al Sistema de Areas Protegidas de Honduras) localizadas en su jurisdicción con el objeto de garantizar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección del ecosistema (Art. 37). La declaración de las áreas naturales protegidas incluyendo sus zonas de amortiguamiento la hará el Ejecutivo (RRNN a propuesta de SEDA) en consulta con las municipalidades de la jurisdicción correspondiente y previa información pública (Art. 39).

Para la protección y conservación de flora y fauna silvestre, en el establecimiento de especies, épocas de veda y zonas de caza permitidas, tamaños máximos de captura, sexo, edad y cantidades permitidas, la COHDEFOR deberá coordinarse con la Municipalidad (Art. 42).

b) Algunas consecuencias de la ley respecto del sistema de gestión ambiental del municipio

Resulta bastante obvio que el ámbito de competencias y responsabilidades de la Ley General entrega a los municipios en materias ambientales, atraviesa la gestión municipal en sus diferentes expresiones institucionales actuales.

Es así como, cuando se refiere al ordenamiento ambiental del territorio y al uso que deberá darse a los instrumentos correspondientes (planos reguladores principalmente), coloca a las reparticiones que tienen que ver con este tipo de instrumentos (Superintendencia de Planificación, Departamento de Planificación Física) en la obligación de incorporar explícitamente la dimensión ambiental en su tratamiento. De igual forma, pero en dirección inversa, la Superintendencia de Medio Ambiente que debiera ser la repartición que -por su propia naturaleza- indique los lugares donde es posible disponer desechos de diverso tipo, tendrá que considerar en su determinación los criterios que gobiernan el diseño espacial urbano contenido en los planes reguladores.

Esta demanda de vinculación interinstitucional al interior de las reparticiones municipales también es válida en relación con el condicionamiento ambiental de los permisos para el establecimiento de actividades que puedan contaminar o generar daño ambiental, donde el Departamento de Control Urbano deberá incorporar estas consideraciones adicionalmente a los criterios tradicionales con los que ha operado para dar tales permisos y, por lo tanto, escuchar o trabajar en conjunto con la Super de Medio Ambiente en la que -como se ha comentado- eventualmente pueden quedar radicadas funciones relativas a la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, como requisito para considerar cualquier solicitud de permiso en el futuro.

También resulta evidente este requerimiento de coordinación y trabajo conjunto en el caso de la protección de las cuencas que tienen que ver con el abastecimiento de agua para las ciudades y su protección de elementos contaminantes. Es claro que parte de estas responsabilidades están siendo asumidas por la DIMA; es claro también que otras, como la de controlar asentamiento de poblaciones y actividades escapen a las atribuciones y capacidades de la DIMA, debiendo operarse -en estos casos- conjuntamente con Control Urbano y Planificación Física. En este caso, así como en otros, la exigencia de coordinación y trabajo concertado no sólo afecta la situación al interior de la Municipalidad; en buena medida plantea requerimientos de concertación entre el Municipio y otras reparticiones públicas, principalmente de aquellas encargadas de la salud de la población y del cuidado de los recursos naturales. También, como se señaló, puede implicar la necesidad de coordinación y concertación con otros municipios, a nivel de la región metropolitana.

Un elemento en el que la Ley es enfática es en la responsabilidad que asigna a las Municipalidades en las tareas de supervisión, control, inspección y vigilancia ambiental frente a las normas que se encuentren vigentes y a la protección ambiental en general. Ello exige la adecuada coordinación y concertación con los organismos del Estado que tradicionalmente han ejercido estas funciones (principalmente los servicios de salud y las dependencias vinculadas a los recursos naturales) y la dotación en la

Municipalidad de una capacidad institucional y técnica, en nivel y cantidad, suficiente para ejercer esta función contralora.

2. Revisión sumaria de la Ley de Municipalidades
(Decreto 134-90 y su reforma, Decreto 48-91)

La Ley de Municipalidades y su reforma contiene numerosas referencias a la gestión ambiental, con consecuencias importantes en cuanto a responsabilidades y atribuciones del municipio. A continuación se transcriben aquellos artículos de la Ley que aparecen como los más relevantes en esta materia.

a) El articulado de la Ley

TITULO III: DE LOS MUNICIPIOS
Capítulo Unico: De la Autonomía Municipal
ARTICULO 12: La autonomía municipal se basa en los postulados siguientes:

3) La facultad de recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente.

ARTICULO 13: En el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República y los propósitos y alcances de esta Ley, a las Municipalidades les corresponde el gobierno y dirección del organismo, y en particular lo referente a:

- 6) Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carne, municipales;
- 7) Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación;
- 8) Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano. El acceso a estos lugares es libre, quedando en consecuencia, prohibido cualquier cobro, excepto cuando se trate de recuperación de la inversión mediante el sistema de contribución por mejoras legalmente establecido;
- 9) Fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros;
- 10) Control y regulación de espectáculos públicos y de establecimientos de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendio de aguardiente y similares;
- 11) Suscripción de convenios con el Gobierno Central y con otras entidades descentralizadas con la cuales concurra en la explotación de los recursos, en los que figuren las áreas de explotación, sistemas reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan. La entidades con las

que las Municipalidades acuerden los convenios mencionados, otorgarán permisos o contratos, observando lo prescrito en los convenios;

ARTICULO 14: La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes; serán sus objetivos los siguientes:

6) Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente;

ARTICULO 18: Las Municipalidades están en la obligación de levantar el catastro urbano y rural de su término municipal y elaborar el Plan Regulador de las ciudades.

Se entiende por Plan Regulador el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la de construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

TITULO IV: TERRITORIO, POBLACION Y ORGANIZACION

Capítulo II: De la Población

ARTICULO 24: Los vecinos de un Municipio tienen derechos y obligaciones. Son sus obligaciones las siguientes:

3) Participar en la salvaguarda de los bienes patrimoniales y valores cívicos, morales y culturales del Municipio y preservar el medio ambiente.

III. EL SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL PARA EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO SULA

Tal como fuera señalado anteriormente, la Ley General del Ambiente da a las Municipalidades un conjunto de atribuciones en materia ambiental.

Aun cuando las formas concretas en que las Municipalidades deberán abordar estas atribuciones están sujetas a las determinaciones que realice el reglamento actualmente en preparación, no cabe duda que -cualquiera sea el resultado- ellas imponen a la Municipalidad un desafío para el que hoy día está insuficientemente preparada.

Consciente de tales limitaciones y en un proceso que buscaba anticiparse a las exigencias formales que la Ley hoy día establece, la Alcaldía de la Municipalidad de San Pedro Sula inició, a fines de 1992, la tarea de crear y fortalecer las capacidades institucionales que demanda la gestión moderna del ambiente. Luego de un trabajo de análisis y discusión que involucró a prácticamente todas las instancias que directa e indirectamente tienen que ver con el medio ambiente del Municipio, incluyendo agentes de la sociedad civil (pobladores, sindicatos, empresarios), la Municipalidad de San Pedro Sula conforme acuerdo municipal N° 15 del Acta N° 47 del 27 de Julio de 1993, creó el Sistema Municipal de Gestión Ambiental.

Lo que se expone en el presente documento corresponde a la culminación de una fase dentro del proceso antes mencionado y que pone en marcha una etapa de prueba y ajuste.

Debe enfatizarse que el sistema diseñado responde a los principios y el enfoque conceptual expuestos en la Parte I de este documento.

A. LOS ELEMENTOS CENTRALES DEL SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL MUNICIPAL

1. La concepción básica del Sistema

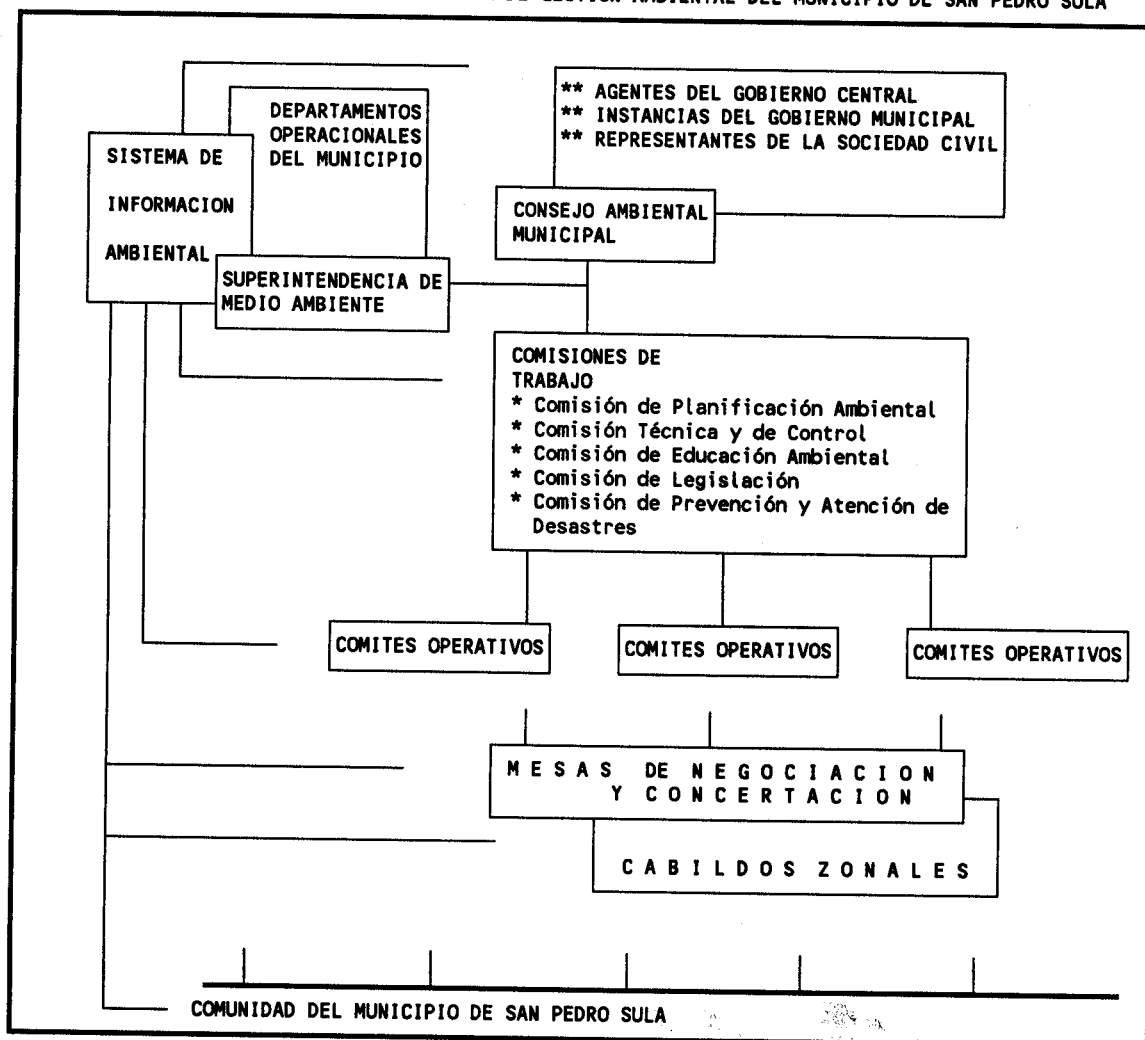
De acuerdo al planteamiento contenido en el acuerdo que crea el Sistema, su objetivo será asegurar que el desarrollo del Municipio se realiza de un modo ambientalmente sustentable; proceso en el cual deben participar todos los agentes presentes en la comuna

(municipales, del gobierno central, empresas privadas y sectores sociales), los cuales tendrán cabida en el sistema creado. Para ello, se definen sus elementos componentes básicos en los siguientes términos:

- a) Un Consejo Ambiental Municipal
- b) La Superintendencia de Medio Ambiente
- c) Un Sistema de Información Ambiental
- d) Instancias de participación directa tales como:
 - Los Cabildos Zonales
 - Mesas de Negociación y Concertación

El Consejo -dentro de este esquema- se constituye en un mecanismo de participación a través de representantes y que opera en la dirección de arriba hacia abajo; las Mesas de Negociación y Concertación y los Cabildos Zonales corresponden a mecanismos de participación directa de la comunidad desde abajo hacia arriba. En la siguiente figura se presenta una visión esquemática del Sistema de Gestión Ambiental para el Municipio.

FIGURA 13
ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA DE GESTION AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO SULA



2. Objetivos y funciones de los componentes básicos del Sistema

a) El Consejo Ambiental Municipal

El Consejo corresponde al componente central del Sistema Municipal de Gestión Ambiental. Sus objetivos fundamentales son:

- i) Velar por la óptima y racional utilización de los recursos naturales que se localizan al interior del municipio;
- ii) Asegurar una gestión adecuada de los residuos que se generan en el municipio de modo de evitar la contaminación de su ambiente; y
- iii) Buscar -dentro de lo posible- el restablecimiento de los equilibrios ecológicos.

En tanto mecanismo clave para la integración de representantes de la comunidad municipal y autoridades en el proceso de reflexión y definición de políticas ambientales, el Consejo está compuesto por los representantes de las siguientes instituciones:

- La Municipalidad de San Pedro Sula, mediante el Sr. Alcalde que presidirá el Consejo y el Superintendente de Medio Ambiente que oficiará de Secretario del Consejo;
- La División Municipal de Aguas (DIMA), mediante su Sección de Cuencas Hidrográficas
- La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), mediante su Oficina Regional
- La Secretaría de Recursos Naturales mediante su Dirección Regional para el Departamento de Cortés
- La Secretaría del Ambiente mediante un representante a designar
- La Secretaría de Salud mediante la Dirección de la Región Sanitaria 3
- La Secretaría de Educación mediante su Dirección Regional para el Departamento de Cortés
- El Director Departamental del Tránsito
- Las Fuerzas Armadas mediante la Brigada 105
- El Cuerpo de Bomberos
- La Asociación de Patronatos
- La Asociación de Sindicatos
- La Cámara de Comercio e Industrias de Cortés
- La Asociación Nacional de Industriales
- Las Universidades con sede en San Pedro Sula
- Los Organismos no Gubernamentales orientados a la protección y conservación ambiental
- La Empresa Nacional de Energía Eléctrica
- La empresa de capacitación Gerentes y Empresarios

Aun cuando la representación de cada una de las instituciones miembros del Consejo se elegirá de acuerdo a los procedimientos que

ellas mismas establezcan, se espera que ella corresponda al más alto nivel de decisión de la respectiva institución.

Corresponden al Consejo Ambiental Municipal, como órgano máximo del Sistema de Gestión Ambiental Municipal, las atribuciones siguientes:

i) Dictar las políticas y estrategias y señalar las prioridades ambientales para el Municipio de San Pedro Sula, particularmente en relación con la ordenación del desarrollo urbano, la protección y conservación de las fuentes de agua y de los recursos hídricos, el control de la contaminación ambiental en todas sus formas, la prevención del deterioro ambiental y la restauración de los equilibrios ecológicos particularmente en relación con los efectos derivados de la provisión de servicios urbanos municipales, y la prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales. En todo caso, en el cumplimiento de esta atribución el Consejo deberá atenerse al contexto de las políticas nacionales establecidas por la SEDA;

ii) Aprobar, improbar o reformar los informes y propuestas elaboradas por las Comisiones que se mencionan más adelante;

iii) Aprobar los reglamentos y normas de funcionamiento de dichas Comisiones;

iv) Aprobar, improbar o reformar los programas y planes de trabajo anuales presentados por la Superintendencia de Medio Ambiente;

Una vez, al principio de cada año, el Consejo deberá presentar un informe a la Corporación Municipal con el detalle de las actividades desarrolladas en el ejercicio y un informe sobre el Estado del Medio Ambiente del Municipio. Este último será también difundido ampliamente en todo el Municipio.

Para su adecuado funcionamiento y sin perjuicio de sus reuniones plenarias, el Consejo operará a través de cinco Comisiones de carácter permanente. Ellas son:

- i) La Comisión de Planificación Ambiental
- ii) La Comisión Técnica y de Control
- iii) La Comisión de Educación Ambiental
- iv) La Comisión de Legislación
- v) La Comisión de Prevención y Atención de Desastres

Las funciones que corresponden a las Comisiones del Consejo son las siguientes:

i) Comisión de Planificación Ambiental.

- 1) Diseñar y proponer las políticas y estrategias municipales en relación con las siguientes materias, entre otras:

- Incorporación de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo urbano y ordenación del territorio de la ciudad;
 - Restauración, protección y manejo apropiado del patrimonio natural y cultural existente en el Municipio;
 - Protección, conservación y manejo de la flora y fauna;
 - Establecimiento de parques y reservas biológicas;
 - Plan maestro de educación ambiental, tanto en el plano formal como en el informal;
- 2) Promover proyectos de particular importancia para el mejoramiento ambiental del Municipio;
 - 3) Establecer las regulaciones para el adecuado manejo ambiental del municipio, en concordancia con aquellas estipuladas por la SEDA a nivel nacional;
 - 4) Colaborar con las instancias municipales correspondientes en la identificación y gestión de financiamiento de fuentes nacionales e internacionales, para la ejecución de proyectos de interés ambiental;
 - 5) Promover y velar por que se mantengan activas las instancias de participación comunitaria y de los agentes productivos en las tareas asociadas a la gestión ambiental del Municipio.

ii) Comisión Técnica y de Control

- 1) Diseñar, proponer, poner en marcha y supervisar el funcionamiento del Sistema Municipal de Evaluación de Impacto Ambiental en el contexto del Sistema Nacional manejado por la SEDA;
- 2) Sancionar los informes de evaluación del impacto ambiental de programas, proyectos y acciones públicos y privados, previo su despacho a la SEDA para la emisión de los dictámenes correspondientes;
- 3) Encomendar estudios e investigaciones a diversos organismos municipales, públicos y privados, respecto de problemas ambientales específicos y sus correspondientes soluciones;
- 4) Establecer, mediante el concurso de organismos públicos y municipales y de otros órganos de la comunidad que se estime apropiados, un sistema de vigilancia respecto del cumplimiento de normas, regulaciones y estándares ambientales, y supervisar su funcionamiento;
- 5) Desarrollar, mediante el concurso de organismos públicos, municipales y privados, los elementos técnicos de una política integrada de manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos, incluyendo la protección de las cuencas y el combate a los problemas de contaminación, desforestación y erosión; en el cumplimiento de

b) La Superintendencia de Medio Ambiente

En el proceso de establecimiento del Sistema de Gestión Ambiental, la Superintendencia de Medio Ambiente actualmente existente en el Organigrama de la Municipalidad fue reestructurada, pasando a constituir un elemento fundamental de dicho Sistema. Las funciones que la Superintendencia deberá cumplir en el futuro son las siguientes:

i) Desarrollar las actividades correspondientes a la Secretaría Técnica del Consejo Ambiental Municipal, para lo cual ejecutará, directamente o por medio de terceros, acciones específicas que emanen de los acuerdos adoptados por el Consejo y sus Comisiones en cumplimiento de sus atribuciones; realizará asimismo, directamente o por medio de terceros, estudios e investigaciones y confeccionará informes requeridos por el adecuado funcionamiento del Consejo y de sus Comisiones;

ii) Prestar, directamente o por intermedio de terceros, servicios que tienen que ver con el mantenimiento de condiciones ambientales compatibles con la salud y calidad de vida de la población; entre ellos destacan la creación y mantenimiento de parques, bulevares y áreas verdes; la administración de mercados y abastos; la administración de cementerios;

iii) Efectuar el control de la emisión de contaminantes en el Municipio y vigilar el cumplimiento de las normas y estándares vigentes en esta materia, para lo cual podrá apoyarse en organismos municipales o gubernamentales especializados;

iv) Coordinar la aplicación del instrumento de las evaluaciones de impacto ambiental para la otorgación de permisos para desarrollar actividades en el Municipio que puedan dañar o contaminar el ambiente;

v) Supervisar el adecuado funcionamiento del Sistema de Información Ambiental Municipal y mantener, en forma directa o mediante el concurso de terceros, un adecuado sistema de monitoreo acerca del estado del medio ambiente del Municipio;

vi) Promover y coordinar un sistema de vigilancia con participación de organismos públicos y privados y de personas particulares que permita asegurar que todos los agentes respetan las normas, regulaciones y estándares ambientales vigentes;

vii) Ejecutar, en coordinación con las instituciones públicas y privadas que sea del caso, las disposiciones que se adopten en relación con la prevención y atención de emergencias y desastres ocurridos como consecuencia de fenómenos naturales y antrópicos;

viii) Toda otra función que se estime necesaria para el adecuado funcionamiento del Sistema de Gestión Ambiental Municipal

- competentes respecto de la aplicación de la legislación ambiental vigente;
- 3) Colaborar en los procedimientos que apunten a sancionar la contravención de normas, estándares, procedimientos y regulaciones ambientales vigentes;
 - 4) Promover y apoyar las acciones legales y de otra naturaleza que posibiliten y faciliten la participación ciudadana y de Organizaciones no Gubernamentales en la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales;
 - 5) Solicitar estudios tendientes a mantener una revisión permanentemente actualizada de la legislación ambiental vigente, de sus posibilidades y de sus limitaciones o insuficiencias;
 - 6) Analizar y proponer nuevas leyes (ordenanzas) y regulaciones que fortalezcan la capacidad del Municipio y del Sistema para realizar la gestión ambiental.

v) La Comisión de Prevención y Atención de Desastres

- 1) Señalar las políticas, pautas y orientaciones para la elaboración del Plan Municipal para la Prevención y Atención de Desastres y aprobar dicho Plan para su proposición a las instancias correspondientes;
- 2) Definir los principales mecanismos para la ejecución y seguimiento y evaluación de dicho plan;
- 3) Aprobar los Planes de Contingencia y velar por la adecuada coordinación en su elaboración;
- 4) Analizar y determinar los principales sistemas y procedimientos para el suministro de información y para la operación de los estados de alarma y alerta por parte de las instancias competentes y evaluar periódicamente su funcionamiento y operatividad.

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, las Comisiones antes señaladas funcionan mediante la realización de reuniones plenarias de sus miembros y mediante la operación de Comités Operativos.

Los Comités Operativos, como instancia de funcionamiento práctico de las Comisiones, se forman por acuerdo de éstas y funcionan para atender problemas específicos y con plazos determinados los que son definidos en el acuerdo que les da origen. Puede ser invitada a integrar tales Comités Operativos cualquier organización o persona que, en mérito de su experiencia o conocimientos, se estima que puede contribuir a resolver el problema que debe abordar el Comité Operativo que corresponda.

esta función, la Comisión deberá considerar especialmente las atribuciones que el Decreto 46-40 entrega a la DIMA;

- 6) Ejercer el control ambiental del uso de agroquímicos y solicitar los informes e investigaciones requeridos para ello;
- 7) Diseñar y establecer, mediante el concurso de organismos públicos, municipales y privados, programas para el control de la generación, transporte y disposición final de desechos en general (sólidos, líquidos y gaseosos), incluyendo los tóxicos o peligrosos;
- 8) Diseñar y establecer, mediante el concurso de organismos públicos, municipales y privados, programas para el control de calidad de alimentos fabricados tanto de origen nacional como extranjero;
- 9) Proponer y gestionar programas tendientes a fortalecer la investigación y transferencia tecnológica en aspectos tales como la conservación de suelos, el desarrollo agrícola y forestal sustentable, la descontaminación ambiental, la eficiencia energética en la industria y la vivienda.

iii) Comisión de Educación Ambiental

- 1) Elaborar una política de educación ambiental que abarque tanto aquella de carácter formal como aquella informal;
- 2) Promover, diseñar y establecer, mediante el concurso de organismos de educación públicos, municipales y privados, contenidos curriculares y materiales de enseñanza que permitan incorporar la dimensión ambiental en la educación primaria y secundaria;
- 3) Promover, diseñar y establecer, mediante el concurso de organismos de educación públicos, municipales y privados y mediante el concurso de los medios de comunicación social, programas de concientización a la población en general, respecto de la protección y conservación del patrimonio natural y cultural del Municipio y la Nación y respecto de las causas y consecuencias de la contaminación ambiental.

iv) Comisión de Legislación Ambiental

- 1) Analizar y proponer normas y estándares ambientales en los que la Municipalidad tenga atribuciones de acuerdo a la Ley y su Reglamento;
- 2) Supervisar y evaluar el trabajo de fiscalización que deben realizar los organismos municipales

y que no esté siendo ejecutada por otra repartición municipal o del gobierno.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Superintendencia contará con las siguientes dependencias:

- i) Dirección de Prestación de Servicios, que estará conformada por los Departamentos actualmente existentes en la Superintendencia, a saber:
 - 1) Departamento de Parques y Bulevares
 - 2) Departamento de Cementerios, y
 - 3) Departamento de Abastos y Mercados
- ii) Dirección de Prevención y Atención de Desastres, que estará conformada por:
 - 1) Departamento de Emergencias
 - 2) Departamento Técnico y Operativo
- iii) Dirección de Política y Control Ambiental, que estará conformada por:
 - 1) Departamento de Estudios e Información
 - 2) Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Permisos
 - 3) Departamento de Monitoreo y Vigilancia Ambiental
- iv) Dirección Coordinadora del Sistema de Información Ambiental, cuya composición, dotación de personal, equipamiento y funciones específicas se determinarán como resultado de la elaboración de un estudio de factibilidad del Sistema que deberá realizar la Superintendencia de Medio Ambiente.

Adscrito a la Dirección de Prevención y Atención de Desastres de la Superintendencia de Medio Ambiente, se creó el Fondo Municipal de Calamidades, el cual funciona como una cuenta especial del Municipio con independencia patrimonial, administrativa y estadística con fines de interés público y asistencia social que se originan en situaciones de desastre, catástrofe, tragedias u otros fenómenos de naturaleza similar.

c) El Sistema de Información Ambiental

El Sistema de Información Ambiental del Municipio de San Pedro Sula constituye un elemento fundamental del Sistema de Gestión Ambiental. Su objetivo es asegurar que el proceso de gestión de la Municipalidad y de todos los agentes del Municipio en materias ambientales se realice sobre bases informadas asegurando, al mismo tiempo, que la población en general pueda estar permanentemente informada del estado del medio ambiente en el Municipio y de las acciones que se desarrollan en él y que pueden afectarlo positiva o negativamente.

Para el logro de sus objetivos, el Sistema de Información Ambiental, a través de los elementos que lo componen, tiene las siguientes funciones:

i) Diseñar un conjunto de indicadores relativos a las condiciones del ambiente del Municipio que permitan apoyar las decisiones que toman los agentes municipales, gubernamentales y de la sociedad civil y que pueden afectarlo positiva o negativamente;

ii) Realizar los esfuerzos para que la información requerida para calcular los indicadores anteriores esté disponible en la oportunidad y la calidad necesarias;

iii) Determinar el tipo de información no estadística o documental que el Sistema debería mantener en forma actualizada para apoyar la capacitación y perfeccionamiento permanente de los usuarios del Sistema y particularmente de los funcionarios municipales y realizar las acciones tendientes a obtener y almacenar de forma accesible dicha información;

iv) Identificar y mantener un registro actualizado de todas las fuentes generadoras de información que requiera o pueda requerir el Sistema para cumplir con sus objetivos, incluyendo las bases de datos nacionales y extranjeras especializadas en asuntos ambientales;

v) Coordinar los esfuerzos que realizan las fuentes identificadas pertenecientes al Municipio para facilitar que la información producida incorpore los factores de homogeneidad requeridos para su integración al Sistema;

vi) Establecer los convenios que sea necesario para formalizar la relación entre el Sistema y los diversos agentes en su condición de usuarios y/o contribuyentes a él;

vii) Administrar y manejar los equipos que sea necesario mantener asignados centralizadamente al Sistema para asegurar el adecuado cumplimiento de sus funciones;

viii) Determinar, en conjunto con las reparticiones municipales competentes, el valor o precio de venta de los productos de información que el Sistema produzca y que considere que no corresponde proveer sin costo a los usuarios no pertenecientes a la Municipalidad.

Los elementos componentes del Sistema de Información Ambiental, así como su dotación de personal, equipamiento, procedimientos y otros aspectos requeridos para su funcionamiento se determinarán como resultado del estudio de factibilidad cuyos términos de referencia se exponen más adelante.

d) Los mecanismos de la participación ciudadana

Sin perjuicio de otros mecanismos que puedan establecerse en el futuro, los Cabildos Zonales y las Mesas de Negociación y Concertación se consideran mecanismos fundamentales para permitir

la participación de los agentes sociales en la gestión ambiental del municipio.

En el trabajo de identificación y priorización de acciones de desarrollo zonal que se realiza en los Cabildos se deberá tener particular atención para informar y orientar a la comunidad respecto de la problemática ambiental existente y de sus riesgos e impactos sobre la salud humana; se incluye en lo anterior la preparación, en conjunto con las diferentes comunidades y sus organizaciones de base, de planes de contingencia para hacer frente a fenómenos naturales y prevenir los efectos desastrosos que ellos pueden tener sobre la población y sus bienes.

Las mesas de negociación y concertación constituyen mecanismos formales, aunque altamente adaptativos y flexibles, de vinculación técnico-política entre la autoridad municipal y representantes de determinados sectores de la sociedad, con el objetivo de resolver eventuales conflictos de intereses particulares sin perjuicio de los objetivos ambientales de interés social; se espera que las mesas de negociación y concertación constituyan un instrumento eficaz para el establecimiento de los planes de cumplimiento a que el sector industrial deberá comprometerse para alcanzar los estándares de calidad ambiental frente al problema de la contaminación hídrica, atmosférica y del suelo.

3. Propuesta para el estudio de factibilidad de la instalación del Sistema de Información Ambiental

Anteriormente se definieron los objetivos del Sistema de Información Ambiental y sus correspondientes funciones.

En torno a tales objetivos y funciones, el estudio a ejecutar para determinar la factibilidad del Sistema de Información Ambiental deberá considerar lo siguiente:

i) Identificación preliminar de los usuarios actuales y potenciales que tendría el Sistema, tanto dentro del sector municipal y de gobierno, como en el sector privado, de organizaciones civiles. Cabe señalar que como se trata de un Sistema de Información para la gestión ambiental, esta identificación deberá centrarse en aquellos agentes cuyas decisiones tienen o pueden tener consecuencias ambientales significativas; sin perjuicio de ello, también deberá tomar en cuenta que el Sistema tendrá que estar en condiciones de informar a la población en general sobre el estado del medio ambiente y sobre las acciones ambientales que se estén ejecutando;

ii) Una determinación preliminar de los indicadores ambientales mínimos a calcular y mantener por el Sistema, con especificación de la frecuencia de actualización que cada tipo de indicador requeriría y de la forma física en que el(los) indicador(es) se pondría(n) a disposición de los usuarios. Es muy

probable que sea necesario distinguir por tipo de usuario, tratando de establecer una tipología que permita estandarizar un conjunto relativamente reducido de indicadores;

iii) Una estimación aproximada de los volúmenes de información requeridos para calcular y mantener los indicadores determinados;

iv) Una identificación de las fuentes de la información determinada en el punto anterior, del grado de disponibilidad de ella en tales fuentes y del reforzamiento que debiera efectuarse a las respectivas fuentes para asegurar la disponibilidad oportuna de la información correspondiente. Ello incluye la determinación de la información requerida que no está disponible o siendo producida por ninguna fuente. También incluye la eventual conexión a bases de datos disponibles en el país o en extranjero, de interés para el Sistema;

v) Identificación preliminar de los estudios, investigaciones y sistemas de monitoreo requeridos para generar aquella información indispensable para la elaboración de los indicadores y que no exista;

vi) Determinar el tipo de información no estadística o documental que el Sistema debería mantener en forma actualizada para apoyar la capacitación y perfeccionamiento permanente de los usuarios del Sistema y particularmente de los funcionarios municipales. Ello incluye la identificación de las fuentes generadoras de tal información ubicadas al interior y fuera de la Municipalidad respecto del ambiente de San Pedro Sula y de Honduras; incluye asimismo, la identificación de publicaciones, periódicas o no, nacionales y extranjeras que el Sistema debiera incorporar entre sus elementos disponibles y las posibilidades de realización de alguna forma de canje con los editores respectivos.

vii) Establecimiento preliminar o identificación de las formas administrativas y sus diversas alternativas que adquiriría el flujo de información y su correspondiente almacenamiento (uso restringido o generalizado, con o sin pago, con almacenamiento centralizado en el sistema o en la fuente, etc.) y los convenios, contratos y procedimientos que debieran establecerse, entre el Sistema y la fuente y entre el Sistema y los usuarios, para que tales flujos fueran posibles y estables. Particular atención debe ponerse al caso de agentes o instituciones que son usuarias y contribuyentes (fuentes) del Sistema al mismo tiempo;

viii) Establecimiento y análisis (técnico y económico) de las alternativas físicas de configuración del sistema en términos de su flujo de información (electrónica vía telefónica o a través de discos, documentaria vía fax o mensajero, etc.) y de sus sistemas de almacenamiento. Ello exige un análisis de equipamiento y sistemas (software) asociado a cada alternativa, incluyendo la identificación de los equipos y sistemas ya disponibles y en operación en las fuentes potencialmente contribuyentes al sistema

y en los posibles usuarios institucionales y su análisis de compatibilidad correspondiente;

ix) Determinación de una metodología de evaluación de costos por unidad de información producida y colocada en el destino (usuario) o recibida en el Sistema según tipo de información, vía de acceso y otras características a determinar para efectos de determinación de tarifas y eventual cobro (pago) de los servicios de información prestados (recibidos) por el Sistema;

x) Estimación de los requerimientos de personal y su correspondiente calificación y gastos de operación según las alternativas físicas y administrativas analizadas para el Sistema;

xi) Análisis y evaluación financiera de la operación del Sistema bajo escenarios alternativos probables. Planteamiento de recomendaciones para su establecimiento, puesta en marcha y desarrollo.

4. Sugerencias y recomendaciones para mejorar el Sistema de Permisos Municipales como instrumento de Gestión Ambiental

El sistema de permisos requiere de una reestructuración. En primer lugar, en relación con la incorporación de la dimensión ambiental en su concepción y aplicación. También, en lo relativo a aspectos institucionales, administrativos y obviamente ambientales. El estudio de actualización del Plan Maestro de Desarrollo Urbano, está incorporando el concepto de ventanilla única, el cual se está planificando para iniciarlo a partir de 1994. Aprovechando esta nueva estructura, vale la pena incorporar las consideraciones ambientales aquí recomendadas, aún cuando no se cuenta todavía con el Reglamento de la Ley General del ambiente y otros elementos legales.

a) Incorporación de la dimensión ambiental

Conforme a lo establecido en los artículos 5, 53 y 78 de la Ley General de Ambiente, los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad pública o privada, serán precedidos obligatoriamente de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que permita prevenir los posibles impactos negativos al ambiente. La Secretaría en el Despacho del Ambiente (SEDA), creará el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Actualmente la SEDA se encuentra elaborando el reglamento para los Estudios de Impacto Ambiental.

En este contexto, para incorporar la variable ambiental al sistema municipal de permisos, se propone:

i) La Municipalidad de San Pedro Sula, mientras tanto, deberá mediante acuerdo municipal exigir Estudios Ambientales (EA), dentro de las solicitudes de permisos para construcción,

urbanizaciones, apertura y operación de negocios y máquinas, para tomar las medidas de control de estas actividades con el fin de reducir los impactos que se generarán al ambiente, a la salud de la población.

El Estudio Ambiental tendrá como objetivo, predecir e identificar los impactos ambientales que pueden derivarse de la ejecución y de un proyecto de desarrollo (urbanizaciones, industrias, proyectos carreteros, etc), o de la operación de un negocio (industria química, gasolinera, industria metalúrgica etc.). El Estudio Ambiental deberá incluir las medidas para prevenir, controlar y corregir sus efectos degradantes.

ii) La revisión y aprobación de este EA será realizado por técnicos de la Dirección de Política y Control Ambiental de la Superintendencia de Ambiente, en coordinación con aquellas instancias municipales o gubernamentales especializadas en áreas que serán afectadas por el proyecto en particular.

Basado en el Concepto de la Ventanilla Unica Integrada, a ser descrita posteriormente, esta dirección deberá asignar técnicos capacitados en estudios ambientales que deberán integrarse al equipo técnico del Sistema Municipal de Permisos.

iii) En esencia, este proceso deberá constituir una etapa relevante dentro de la revisión de solicitudes, especialmente de permisos de construcción, y apertura y operación de negocios. Podrá eventualmente condicionar o impedir el otorgamiento de un permiso en particular, cuando se anticipe que los impactos serán tan adversos que la solución o mitigación de los mismos, resulte antieconómica para el solicitante.

iv) Previo a la incorporación del EA, la Dirección de Política y Control ambiental, en un corto plazo deberá:

- Clasificar los proyectos para determinar si requieren un Estudio Ambiental. Existe una clasificación que se usa muy a menudo:

CATEGORIA	CARACTERISTICA
I	Beneficiosa para el Ambiente
II	Neutral para el Ambiente
III	Impacto ambiental moderadamente negativo; existen soluciones tecnológicamente seguras;
IV	Impacto ambiental potencialmente importante

- Establecer las actividades o proyectos que requerirán un Estudio Ambiental. Estas podrían ser:
 - * Industrias de petróleo;
 - * Industrias metálicas (transformación, procesamiento primario etc);
 - * Industrias químicas (producción de compuestos orgánicos e inorgánicos, celulosa, pulpa y papel, agroquímicos, etc);
 - * Industrias de materiales de construcción;
 - * Desarrollo de obras de infraestructura (Urbanizaciones, edificaciones, instalaciones para pretratamiento, tratamiento y disposición final de aguas residuales y desechos tóxicos o peligrosos);
 - * Desarrollos Industriales;

Cualesquiera otras actividades dentro del término municipal que el cuestionario Ambiental determine que requieren un estudio ambiental.
- Elaborar un Cuestionario Básico Ambiental, mediante el cual, el funcionario a nivel de ventanilla pueda, en una etapa inicial, seleccionar las solicitudes que requerirán del Estudio Ambiental. Durante la entrega de directrices para anteproyecto, es la etapa más adecuada para realizar el cuestionario básico ambiental.
- El contenido y alcance de los términos de Referencia para la propuesta del Estudio Ambiental a ser presentado por el interesado.
- Establecer el contenido de una Declaración del Estudio Ambiental. Esta deberá contener por lo menos:
 - * Breve descripción del proyecto propuesto;
 - * Estudios básicos realizados;
 - * Impactos potenciales del proyecto;
 - * Medidas de protección propuestas, sus alternativas y el cronograma de ejecución de las mismas;
 - * El programa de vigilancia y control;
 - * Condiciones y recomendaciones.
 - * Elaborar una reglamentación básica para la revisión y aprobación de los Estudios Ambientales a ser presentados por los solicitantes.

v) Además de los permisos de construcción, apertura y operación de negocios, la Superintendencia de Ambiente deberá incorporar su participación a los permisos para espectáculos públicos y para fiestas. Aquí es importante que el Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Permisos, de la Dirección de Política y Control Ambiental, intervenga en el análisis de los impactos por ruido que estas actividades generan. Deberá establecer un registro de los edificios usados para este tipo de actividades y establecer una regulación en términos de niveles de ruido

permisibles. Otros aspectos que puedan alterar la tranquilidad de la zona deberán considerarse.

vi) En cuanto a la propaganda comercial con autoparlantes, la Dirección de Política y Control Ambiental, a través del Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Permisos, deberá establecer una regulación para el uso de estos aparatos para propaganda, especialmente en la zona comercial de la ciudad. Esta regulación deberá incluir entre otros, los períodos máximos de propaganda permitidos, los sitios adecuados para realizar esta propaganda, los niveles máximos de ruido (horarios, diarios, promedio etc.), restricciones con respecto a la localización aledaña de iglesias, escuelas, bibliotecas y otros edificios.

vii) El Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Permisos, deberá realizar un estudio de los químicos peligrosos que son distribuidos en la localidad. Para ello podrá requerir del concurso del Colegio de Químicos Farmacéuticos de la localidad, del Ministerio de Salud Pública o de otras entidades afines para definir las condiciones bajo las cuales se permitirá el manejo, comercialización y uso de estos químicos. Se deberá elaborar una lista de aquellos químicos, que por constituir un riesgo para la salud, serán puestos a disposición en forma restringida al público.

viii) Los permisos para instalación de mantas, de propaganda por medio de rótulos, avisos, vallas, etc., deberán ser dictaminados por el Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental. Para este efecto, este departamento deberá establecer las regulaciones de tipo ambiental que reduzcan la contaminación visual en la ciudad.

ix) El Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Permisos, deberá participar también ser informado de los permisos relacionados con el manejo del relleno sanitario, el uso de la vía pública para depósito temporal de basura. Podrá a su eventualmente emitir dictámenes técnicos cuando a su criterio o a solicitud se requiera, en cuanto a otorgamiento de permisos para aquellas actividades que puedan impactar positiva o negativamente en el ambiente y/o en la salud de la población.

x) Los numerales 5, 6, 7, 8, y 9 anteriores, deben enmarcarse dentro de las políticas ambientales a ser establecidas por la Municipalidad de San Pedro Sula. Deberá considerarse también las recomendaciones que en este sentido de deriven del Estudio del Plan Maestro de Desarrollo Urbano.

xi) Es importante que las políticas y acciones de regulación ambiental sean establecidas a nivel metropolitano, dado que toda esta región está tomando características similares de desarrollo. Se evitará de esta manera el desplazamiento de actividades hacia aquellas zonas menos reguladas en términos de usos de suelo y de protección ambiental.

b) Aspectos institucionales y administrativos

La Municipalidad en el corto plazo debe establecer políticas y estrategias para:

- i) Adecuar la estructura administrativa municipal en función de los objetivos institucionales, entre los cuales se debe destacar la prestación de servicios de calidad al contribuyente. Esto se puede lograr a través de la facilitación y simplificación de trámites y procesos administrativos, que permitan el otorgamiento expedito de la solicitud de permiso, su fiscalización interna, su control y seguimiento externo, lo que conlleva a que éstos sean aplicados a todos los usuarios sin excepción, con igualdad en el tratamiento y erradicando privilegios para unos pocos.
- ii) Definir claramente las funciones de las dependencias municipales que intervienen en el trámite de permisos para:
 - Evitar dualidad de funciones
 - Agilizar el trámite
 - Mejor coordinación intermunicipal.
- iii) Redefinir los objetivos que persiguen los controles municipales mediante los permisos.
- iv) Establecer procesos administrativos de regulación que sean coherentes y técnicamente funcionales.
- v) Incorporar la variable ambiental dentro de las políticas municipales de control.
- vi) Establecer un programa sistemático de difusión de la información respecto a los mecanismos municipales de control, para las diferentes actividades.
- vii) Establecer un sistema efectivo de control y seguimiento para el cumplimiento de permisos.

Se requiere, por otra parte, realizar un estudio que defina claramente las funciones de cada una de las dependencias municipales que intervienen en los diferentes permisos. Esto deberá incluir al menos los Objetivos, el Alcance de su participación, y la Localización de su intervención en el diagrama de flujo del proceso. Igualmente, es necesario elaborar un documento de reglamentación interna básica que defina y establezca los lineamientos técnicos y administrativos para la toma de decisiones en el otorgamiento de un permiso. Deberá así mismo establecer la periodicidad de revisión de los procedimientos administrativos que rigen el otorgamiento de permisos. Esta reglamentación deberá prepararse para todos los permisos municipales.

El trámite para otorgamiento de locales comerciales en mercados, deberá ser simplificado y aprobado a nivel de Superintendencia de Ambiente. Esta dependencia deberá efectuar un adecuamiento de los procedimientos administrativos para simplificar este trámite.

Se requiere analizar las funciones y responsabilidades del Juzgado de policía. Es necesario preparar una propuesta técnica con el objetivo de reorientar sus funciones.

Se requiere elaborar formularios para los permisos que no cuentan con éstos. Deberá así mismo revisarse los formularios actuales e incorporar los conceptos ambientales que se establecen en el inciso E siguiente.

Se requiere realizar una revisión de la Ley de Municipalidades vigente (Decretos 134-90 y 48-91) y su reglamento. Incorporar la sistema Municipal de Permisos, aquellos que por mandato de la ley referida pudieran no estar establecidos aún.

c) Aspectos pecuniarios relativos al sistema tarifario

Será necesario establecer un estudio y análisis del sistema tarifario de permisos en lo referente a:

- i) Costos administrativos del trámite de permisos (papelería, personal, equipo de oficina etc.).
- ii) Costos de inspección in situ (equipo para inspección, uso y mantenimiento de vehículo, personal, comunicación, etc.).
- iii) Costos de control y vigilancia para el cumplimiento de permisos (mantenimiento de vehículos, personal, etc).

Con el resultado del análisis anterior, se deberá estudiar la reforma de las tarifas establecidas en el Plan de arbitrios anual. Establecer mecanismos de revisión periódica de los costos municipales que se incurren en los permisos municipales.

d) Sistema de información al público

Elaborar un programa sistemático de información al público, respecto al Sistema Municipal de Permisos, para que el contribuyente:

- i) Forme conciencia de su responsabilidad en el cumplimiento de las regulaciones municipales,
- ii) Tome conciencia de su rol en la protección ambiental,
- iii) Se informe sobre la existencia de regulaciones municipales: su objetivos y beneficios, derechos y obligaciones,
- iv) Se informe sobre los procedimientos administrativos que debe seguir para la solicitud de un permiso, las tarifas, plazos de cumplimiento, sanciones a que se sujeta en caso

de no cumplir con la solicitud de permisos para la realización de actividades que así lo requieren, etc.

e) Aspectos relativos a la vigilancia y control

Efectuar un estudio para reestructuración de los objetivos, atribuciones y funciones del Juzgado de Policía. Eliminar a esta dependencia municipal la función de otorgar permisos. Se propone que esta instancia participe dentro del Sistema Municipal de Permisos en:

- i) El control del cumplimiento de los permisos (Se deberá seleccionar los permisos que podría controlar y vigilar);
- ii) La aplicación de sanciones y multas en caso de contravención a las regulaciones de permisos y al cumplimiento de los mismos.

Lo anterior requiere realizar un estudio de los mecanismos de inspección y control actualmente instalados, evaluar las deficiencias existentes y determinar los requerimientos de personal. En el caso de los permisos que involucrarán inspecciones de tipo ambiental, será necesario la implementación de un equipo de inspectores ambientales (policía ambiental), técnicamente capacitados y con salarios razonables, el que podría estar adscrito eventualmente al Juzgado de Policía. Se requerirá realizar un estudio al respecto.

Es necesario identificar otras instituciones públicas o municipales que puedan colaborar con la tarea de vigilancia y control del cumplimiento de permisos. Se deberá establecer la mejor coordinación y los mecanismos para lograr los objetivos de regulación que se persiguen con el Sistema Municipal de Permisos.

f) La ventanilla única integrada

Como medida para el mejoramiento del Sistema de Municipal de Permisos se requiere el establecimiento de una Ventanilla Unica Integrada (VUI). Actualmente la Superintendencia de Planificación trabaja en la integración de todas las instancias que intervienen en el trámite de los permisos de construcción y de apertura/operación de negocios, para el establecimiento de una ventanilla única. Será de suma importancia considerar lo siguiente:

- i) Establecer un espacio físico concentrado,
- ii) Infraestructura organizativa funcional,
- iii) Apoyo institucional suficiente y oportuno,
- iv) Personal técnico idóneo.

Será conveniente realizar un estudio para incorporar dentro de esta oficina central de permisos, todos los permisos municipales. Esto requerirá hacer un análisis detallado de los procedimientos administrativos que se efectúan y una propuesta para simplificarlos e incorporarlos a este nuevo concepto de ventanilla única.

Deberá incorporarse al sistema de ventanilla única, un representante de cada una de las instituciones, oficinas públicas y municipales que intervienen en el trámite de los permisos (DIMA, ENEEE, HONDUTEL, Colegios profesionales, etc.).

Algunas ventajas que se anticipan con la Ventanilla Unica Integrada son:

- i) Funcionará como caja negra. El interesado sólo tendrá contacto con el receptor de solicitudes y no tendrá que agilizar su trámite por las diferentes ventanillas durante el proceso.
- ii) Al interior se podrán tomar decisiones colegiadas con el concurso de todas las instituciones estatales, municipales y gremiales en torno al otorgamiento de permisos.
- iii) Rapidez y eficiencia en la ejecución del trámite, lo que resultará en una economía de costos para la Municipalidad y para el contribuyente.
- iv) Reducción de manipulación de los permisos.

En la Tabla 10 se presenta una propuesta para redistribuir las funciones de otorgamiento de permisos a las dependencias municipales correspondientes. Estas oficinas tendrán la responsabilidad directa de coordinación, definición de funciones, identificación de otras instancias que deben intervenir en el trámite de permisos, jerarquización de la autoridad, definición y simplificación de los procedimientos administrativos, etc.

Es conveniente concentrar dentro de la ventanilla única, los permisos que serán responsabilidad directa de la Superintendencia de Ambiente, la Dirección Municipal de Limpieza (DIMUL) y la Dirección de Planeamiento Vial. En este sentido, se propone realizar el estudio para incorporar estos permisos al mismo.

Por el momento, los permisos que corresponden a la Superintendencia de Ambiente y los que se recomienda en este estudio, sean también de su responsabilidad (Ver Tabla 10) deberán ser reglamentados por los departamentos correspondientes, estableciendo los procedimientos administrativos en forma clara y coherente. En caso de que la incorporación de estos permisos a la ventanilla única, no se realice en el corto plazo, se requerirá establecer una oficina recaudadora de ingresos en las instalaciones de la Superintendencia de Ambiente. Esto, con el fin de facilitar el trámite a los contribuyentes.

**TABLA 10: PROPUESTA PARA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES
PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS**

ACTIVIDADES	OFICINAS RESPONSABLES				
	IR PLAN VIAL	SUPERINTEN PLANIFIC	SUPERINTEN AMBIENTE	PROCESADOR A MUNICIPAL	DIMUL
1. Carga o descarga en vía pública	X				
2. Cierre temporal de calles	X				
3. Ocupación de espacio en vía pública (Taxis)	X				
4. Matrícula de trocos	X				
5. Matrícula de Vehículos	X				
6. Construcción de urbanizaciones, adiciones, edificaciones y remodelaciones		X			
7. Apertura y Operación de Negocios		X			
8. Instalación de rótulos, carteles, avisos, vallas		X			
9. Rotura de calles o avenidas		X			
10. Registro de Libros Contables		X			
11. Operación de máquinas		X			
11. Destace de animales				X	
12. Guía de tránsito de animales				X	
13. Armas de fuego *					
14. Uso de Relleno Sanitario por recolectores privados Continúa...					X

**TABLA 10: PROPUESTA PARA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES
PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS**

ACTIVIDADES	OFICINAS RESPONSABLES				
	DIR PLAN VIAL	SUPERINTEN PLANIF	SUPERINTEN AMBIENTE	PROCESADORA MUNICIPAL	DIMUL
Continuación...					
15. Depósito en Relleno Sanitario de materiales tóxicos peligrosos					X
16. Servicios en Cementerios			X		
17. Corte de árboles			X		
18. Ventas o puestos en mercados			X		
19. Instalación de Mantas		X			
20. Espacio en vía pública para depósito de basura					X
21. Espectáculos Públicos			X		
22. Patente de Buhonero para Extranjero			X		
23. Propaganda Comercial/ Industrial con autoparlantes			X		
24. Venta de químicos peligrosos			X		
25. Fiestas			X		
26. Ventas ambulantes en vehículos			X		

* Nota: no clasificada. Deberá establecerse otra dependencia no municipal que regule este tipo de licencias.

B. LA RESPUESTA DEL SISTEMA A LOS PRINCIPIOS Y CONCEPTOS DE UNA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL MODERNA

En relación con la línea de gestión ambiental participativa se ha estimado que un elemento componente de fundamental importancia en el Sistema de Gestión propuesto es el aprovechamiento de la instancia del Cabildo Zonal para la asignación de un volumen significativo de los recursos municipales que ha venido instaurándose en la gestión municipal en los últimos años, abordando explícitamente la problemática ambiental de cada zona.

Dado que el mecanismo anterior privilegia la participación de los sectores populares vinculados a las organizaciones comunitarias y de pobladores (patronatos), se consideró importante crear vías que facilitarían la participación de otros sectores, principalmente empresarios y académicos. Para ello se contempla el establecimiento formal de lo que se ha llamado Mesas de negociación y concertación.

No cabe duda, que el elemento central del Sistema, esto es, el Consejo Ambiental Municipal representa también una instancia de participación, a nivel de definición de políticas ambientales para el Municipio y de definición de prioridades, de los grandes sectores de la vida municipal a través de sus respectivos representantes.

Para cumplir el rol orientador insustituible que se asigna al gobierno municipal en la gestión, es que se plantea en primera instancia la creación del Consejo Ambiental Municipal y tomando las características de una especie de secretaría técnica del Consejo, la propuesta contempla estructurar adecuadamente y fortalecer la Superintendencia del Medio Ambiente al interior de la administración municipal.

En relación con el principio de la excelencia técnica, cabe destacar que la Superintendencia de Medio Ambiente, como Secretaría Técnica del Sistema cumple un papel decisivo. Por tal motivo se hace necesario asegurar que el personal que requieren las nuevas funciones que se le entregan a la Superintendencia sea técnicamente idóneo. Para ello el proceso de selección y contratación del nuevo personal debe ser cuidadoso y se debe realizar un programa intensivo y permanente de capacitación del personal existente.

En relación con el concepto de gestión integrada, la concepción misma del Consejo Ambiental Municipal que se propone, responde a la necesidad integradora desde la cúpula de la sociedad municipal; el aprovechamiento de la instancia de los Cabildos Zonales, por su parte, es una de las líneas contempladas para lograr la integración desde la base.

Por otra parte, en el contexto de la gestión participativa con énfasis en la negociación y concertación de intereses, el Consejo Ambiental Municipal, los Cabildos Zonales y las Mesas de

Negociación y Concertación constituyen un punto de partida para permitir que el Sistema propuesto pueda hacerse cargo de esta exigencia de la gestión ambiental moderna.

El Consejo Ambiental Municipal permite al sistema congregar a representantes del gobierno municipal, del gobierno nacional, de los sectores empresariales, de los trabajadores, del mundo de la academia y de los patronatos en el análisis de los problemas ambientales del municipio y en la definición de las políticas más generales para hacerles frente. Mediante sus diferentes comisiones y grupos operativos, por otra parte, facilita la integración de otros agentes en la discusión más técnica y detallada de tales cuestiones. Se trata, en definitiva, de una instancia de gran flexibilidad que puede dar cuenta de los desafíos más globales de la gestión ambiental municipal.

La incorporación explícita de la temática ambiental en la realización de los Cabildos Zonales ha permitido y permitirá generar consensos y concertación de esfuerzos a nivel de las diferentes comunidades, en torno a aquellos problemas ambientales que ellas consideren prioritarios; con ello, las políticas globales derivadas de la acción del Consejo, adquieren una expresión local específica que incorpora adecuadamente la percepción de los diversos agentes de cada comunidad.

Las Mesas de Negociación y Concertación buscan formalizar una fórmula indispensable para avanzar en el establecimiento y en el cumplimiento de estándares de calidad ambiental que aseguren un desarrollo sustentable al municipio. Se trata de instancias de discusión de aspectos especializados y técnicos asociados a la labor de regulación y orientación que la Municipalidad debe realizar y que, para ser efectiva, requiere de la debida aceptación por parte de quienes deberán cumplir o se verán afectados por tales regulaciones u orientaciones. Frente a los desafíos que impone la nueva Ley General del Ambiente, muy probablemente este tipo de mesas se constituirán inicialmente con sindicatos y con sectores empresariales específicos y su primera tarea será referida a los planes de cumplimiento de las normas que se establezcan en virtud de dicha ley.

La idea de los Grupos Operativos contemplada en la composición del Consejo Ambiental Municipal responde a la noción del trabajo interdisciplinario e interinstitucional. Constituye el punto de partida para ir generando un estilo de gestión altamente adaptativa que pueda moverse al ritmo y velocidad que el desarrollo de San Pedro Sula le exige.

Notas

1/ Baste mencionar algunos escritos recientes, en cuyas referencias puede encontrarse una larga bibliografía sobre el particular. Constanza, R.(ed): Ecological Economics. The Science and Management of Sustainability, Columbia University Press, New York, 1991; Barbier, E. and J. Burgess: Agricultural Pricing and Environmental Degradation, World Bank Working Papers WPS960, 1992; Economic Commission for Europe, UN: Strategies and Policies for Air Pollution Abatement, United Nations, New York, 1991; Broadway, R. and F. Flatters: The Taxation of Natural Resources. Principles and Policy Issues, World Bank Working Papers WP1210, 1993; Bruce, N. and G. Ellis: Environmental Taxes and Policies for Developing Countries, World Bank Working Papers WPS1177, 1993; CEPAL: Instrumentos Económicos para la Política Ambiental. Documentos Seleccionados, LC/R.1138, Santiago, 1992.

2/ El enfoque conceptual marco toma muchos elementos la propuesta realizada originalmente por Axel Dourojeanni para la gestión y manejo de cuencas hidrográficas y reelaborada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

3/ Los criterios conceptuales del Modelo aquí expuestos están basados en la categorización de acciones establecidas por Luis Razeto M.; Economía de Solidaridad y Organización Popular en La Fuerza del Arco Iris: Movimientos Sociales, Derechos Humanos y Nuevos Paradigmas Culturales; Gilda Aceituno, Juan Ansión y otros, Editores Jorge Osorio y Luis Weinstein; Santiago, Chile, Noviembre de 1988.

4/ Es el caso, por ejemplo, cuando un problema de contaminación hídrica es concebido como falta de una planta de tratamiento. Si se acepta esta última expresión del problema como correcta, la única solución obviamente es la instalación de la planta. El reconocimiento del problema como uno de contaminación permite pensar en otras soluciones que pueden involucrar, por ejemplo, cambios tecnológicos en las industrias que contaminan, relocalización de las actividades contaminantes, etc.

5/ Debe señalarse que tanto el análisis como las propuestas que se realizan dentro del proyecto de AT de la CEPAL al Municipio en esta materia, operan al interior de la estructura básica actual de la administración municipal.

- 6/ Estudio de Ampliación del Límite Urbano, Municipalidad de San Pedro Sula, septiembre de 1991.
- 7/ Haase, P., Plan de Protección y Manejo de Recursos Hídricos, Parte I "Descripción del Area de Influencia", Abril de 1993.
- 8/ Haase, P., Plan de Protección y Manejo de Recursos Hídricos, Parte 1 "Descripción del Area de Influencia", Abril de 1993.
- 9/ Consorcio Cinsa-Padco-Tecnisa, Municipalidad de San Pedro Sula, Actualización del Plan Maestro de Desarrollo de la Ciudad de San Pedro Sula, Componente Ambiental, Octubre de 1992.
- 10/ Decreto N° 46-90 Ley de Protección del Merendón, 1990.
- 11/ Avila, O., "Situación Socio-demográfica y Económica de los Asentamientos Humanos en la Ciudad de San Pedro Sula", Proyecto HON/91/P03, Julio de 1993.
- 12/ Registro de Industrias de la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés, 1993.
- 13/ Consorcio Cinsa-Padco-Tecnisa, Proyecto de Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de San Pedro Sula, en ejecución, 1993.
- 14/ FEDECOH (Federación de Desarrollo Comunitario de Honduras), Proyecto RLA/89/011/Honduras "Informe del Diagnóstico participativo sobre el Manejo Ambiental Urbano", Marzo de 1993.
- 15/ DIMA ha realizado los siguientes estudios en relación a la contaminación de las fuentes superficiales: Informe sobre la Revisión de los Diseños del Interceptor Sanitario Este, incluyendo Evaluación de Impacto Ambiental (1989); Estudio de cinco industrias altamente contaminantes (1990); Monitoreo intensivo de los sitios de descarga provenientes de la Red de Alcantarillado Sanitario (1992); Estudio de Actualización del Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario y Pluvial (Actualmente en ejecución).
- 16/ Haase, P. y Sagastume M., Control sobre los Usos del Suelo para proteger las Aguas Subterráneas, San Pedro Sula, Cortés, Sept. 1993.
- 17/ Echeverría, A., Informe sobre los componentes I) Contaminación Atmosférica, II) Residuos Peligrosos, III) Contaminación de Agua, Proyecto Medio Ambiente y Salud para el Istmo Centroamericano (MASICA), Nov. 1990.
- 18/ Tomado de Figura 7, Climatología, Estudio de Alternativas y Diseño del Sistema de Recolección, Tratamiento y Disposición final de Desechos Sólidos, Informe de Segunda Etapa, Luis Berger-Gabinete Técnico, Abril 1993.

19/ Datos obtenidos de entrevistas realizadas a funcionarios de CARE INTERNACIONAL en Honduras, Proyecto Ambiental para Centroamérica (PACA), Septiembre de 1993.

20/ Como se indica en el análisis de instrumentos, existe una Ordenanza Municipal (desde 1991) que pretende regular los vertimientos industriales pero que no se ha aplicado ni se han generado los mecanismos para hacerlo.

21/ Este proyecto está siendo ejecutado por el Consorcio CINSA-PADCO-TECNISA. El estudio de Actualización del Plan de Desarrollo Urbano, estará finalizando en Febrero de 1993.