

**SÍNTESIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**



**Federalismo ambiental
en América Latina**



NACIONES UNIDAS



UNIÓN EUROPEA

**SÍNTESIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**



**Federalismo ambiental
en América Latina**



Este documento fue preparado por Joseluis Samaniego, Luis Miguel Galindo, Silvia Jessica Mostacedo Marasovic, Jimmy Ferrer Carbonell, José Eduardo Alatorre y Orlando Reyes, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del programa EUROCLIMA (CEC/14/001).

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00197

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Federalismo ambiental en América Latina¹

RESUMEN

Esta síntesis de política pública expone la problemática asociada con el papel que tienen los distintos órdenes del Estado en términos de la adscripción de responsabilidades respecto al diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas ambientales en cada país. En América Latina y el Caribe, la definición de estos roles es confusa debido a debilidades en las capacidades institucionales, estructuras legales intrincadas, falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre las autoridades de distintas regiones o Estados federados, dificultades en la definición sobre las formas de tratamiento de la política ambiental y la incongruencia entre los distintos intereses políticos y los objetivos ambientales. Las enseñanzas del Federalismo Ambiental podrían contribuir a dar respuesta a estas inquietudes y ayudar a resolver de manera efectiva las distintas externalidades ambientales negativas en la región. En este contexto, se observa un riesgo en procesos de descentralización administrativa y fiscal que conduzcan a una carrera hacia el fondo (“race to the bottom”) en el establecimiento de estándares ambientales.

MENSAJES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Para lograr que la política ambiental y de cambio climático sea exitosa, sería importante que se considere:

- **Establecer un marco regulatorio ambiental** en el que se definan y delimiten de manera muy específica los principios y obstáculos en materia ambiental, de manera que estos puedan ser incorporados en el proceso de diseño de la política pública.
- **Fortalecer las capacidades institucionales** de cada uno de los órdenes de gobierno que se encuentren vinculados con la toma de decisiones respecto de la política ambiental, a partir de un mayor financiamiento de las mismas, una burocracia más eficiente y una mayor capacidad profesional.
- **Establecer mecanismos que permitan generar una colaboración y coordinación muy cercana** entre y dentro de los distintos

niveles de gobierno, independientemente de que se posea una estructura unitaria, federal o, inclusive, una confederación.

- **Diseñar de manera estratégica las políticas ambientales, delimitar claramente las responsabilidades, diseñar salvaguardas** en casos en los que exista la posibilidad de captura de rentas por parte de distintos grupos de interés **y establecer estándares ambientales** entre los distintos órdenes de gobierno, que permitan maximizar el bienestar de los ciudadanos.
- **Evitar una carrera hacia el fondo (“race to the bottom”) en el establecimiento de estándares ambientales**, dado que existe el riesgo de que entidades administrativas locales o regionales establezcan estándares cada vez más bajos con objeto de competir por nuevas inversiones.

INTRODUCCIÓN

La región de América Latina y el Caribe enfrenta problemas ambientales, entre ellos el cambio climático, que pueden circunscribirse en un ámbito local, regional, nacional e incluso global.

Estos problemas podrían afectar a una sola localidad, por lo que su tratamiento resultaría responsabilidad de los niveles que pertenecen a ella. Sin embargo, también se podrían generar externalidades ambientales negativas que se extiendan más allá de la localidad en la que se

¹ Esta síntesis de política pública se basa en el estudio elaborado por Hernández, F., “Federalismo ambiental: una revisión de la literatura con lecciones para América Latina”, *Documentos de Proyectos* (2015).

generaron, por lo que la responsabilidad para actuar en su solución requiere de la actuación de otros órdenes del Estado.

Para atender estos problemas, es necesario comprender cuál es el nivel de gobierno que debe hacerse cargo de ellos. Sin embargo, en la región, la jurisprudencia generalmente no es clara, puesto que el desarrollo de la política ambiental se realiza en un contexto donde los distintos niveles de gobierno intervienen. Esto representa dificultades para determinar cuál es el rol de cada uno de estos órdenes en el diseño e implementación de una política para el medio ambiente.

Asimismo, se han podido encontrar circunstancias en las que debido a la complejidad en la regulación y a la deficiencia en la coordinación inter e intra-gubernamental, se han presentado obstáculos para poder solucionar problemas ambientales. La toma de decisiones respecto a la centralización o descentralización de la atención a la problemática ambiental es compleja, puesto que intervienen diversos factores que requieren ser analizados caso por caso.

La política ambiental requiere ser diseñada e implementada en un ejercicio coordinado por los distintos órdenes de gobierno. De aquí la importancia de un Federalismo Ambiental adecuado. Un Federalismo Ambiental bien diseñado se caracteriza porque las atribuciones y las obligaciones en materia ambiental están bien definidas, la distribución de los costos y de los beneficios está bien delimitada y debidamente financiada y la coordinación entre los órdenes de gobierno se realiza mediante mecanismos efectivos.

El análisis que se presenta en esta síntesis de política pública presenta, desde la perspectiva del Federalismo Ambiental, elementos que guían una política ambiental, continúa con consideraciones respecto a la centralización y la descentralización de la política ambiental, se incluyen algunas generalidades sobre la institucionalidad ambiental en América Latina y características que se requeriría incorporar dentro de un marco regulatorio ambiental.

FEDERALISMO AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

De manera general, el fenómeno del cambio climático se da a nivel supranacional, debido a que éste es resultado del comportamiento agregado de la población que posteriormente resulta en un problema global. En este sentido, una política de cambio climático efectiva debe ir más allá de las fronteras (Grasso, 2004).

Bajo esta perspectiva, el éxito en el cumplimiento de los compromisos acordados a nivel internacional para poder reducir los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero depende de que exista una buena articulación entre todos los órdenes del gobierno para ejecutar las estrategias diseñadas dentro de cada uno de los países.

Sin embargo, puede presentarse la situación en la que, a pesar de que el gobierno central se hubiese comprometido a nivel internacional, los órdenes de gobierno sub-nacionales podrían ser reacios a asumir los costos. En este caso, la meta difícilmente se cumpliría. Del mismo modo, si las atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno no están bien definidas, entonces se incurrirá en fallas institucionales que dificultarán la consecución de la meta.

En este sentido, si se procura dar respuesta a los compromisos vinculados con la estabilización o la reducción del efecto invernadero, se debe contar con un Federalismo Ambiental bien diseñado. Los principales puntos dentro de este diseño a los que se requiere prestar atención son: en primer lugar, que las atribuciones y las obligaciones en materia ambiental estén bien definidas; en segundo lugar, que la distribución de costos y beneficios estén bien delimitados y debidamente financiados; y en tercer lugar, que la coordinación entre los órdenes de gobierno se realice mediante mecanismos efectivos.

ELEMENTOS PARA GUIAR UNA POLÍTICA AMBIENTAL

Principio de Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad indica que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema.

Con el fin de guiar una política ambiental, es importante comprender que los elementos normativos que ésta tendría que regir pueden presentarse en un contexto donde intervienen distintas jurisdicciones.

En primer lugar, es posible analizar la calidad ambiental como un bien público puro para la Federación o la Nación. En este caso, la calidad ambiental está dada por el nivel agregado de todas las emisiones de las distintas comunidades dentro de las fronteras de un país. Es decir que, si bien la calidad del medio ambiente de las distintas comunidades puede variar, esta divergencia es consecuencia directa de un nivel agregado de emisiones. Bajo esta perspectiva, el nivel nacional o central es el que debería ocuparse de la política ambiental. En este sentido, su descentralización tendría que ser desestimada, ya que las regiones no tendrían control sobre el nivel de emisiones dentro de la misma, ya que lo que se contamina es la suma de todas las emisiones de las regiones. Por ejemplo, esto podría darse en el caso del cambio climático global, donde efectivamente éste se da como resultado de la

suma de todas las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (Oates, 2001).

En segundo lugar, es posible analizar la calidad ambiental como un bien público local. En este caso, las emisiones que se generan en una comunidad se mantienen en ella, sin generar externalidades ambientales negativas a las contiguas. Bajo esta perspectiva, lo que convendría sería una total descentralización de la política ambiental. En este sentido, cada región determinaría sus propios estándares y se aplicaría el principio de subsidiariedad. Por ejemplo, esto podría darse en el caso del manejo de la basura diaria o de la calidad del agua de un lago o laguna (Oates, 2001).

En tercer lugar, es posible analizar la calidad ambiental como una combinación de los dos anteriores. En este caso, existen externalidades ambientales negativas en el bien público local que pueden afectar a las regiones aledañas o incluso a la nación en su conjunto. Bajo esta perspectiva, podría darse un proceso de negociación entre las regiones afectadas para encontrar soluciones en conjunto, pero la intervención del gobierno central resultaría necesaria para poder emitir legislación de estándares de calidad de medio ambiente para todas las regiones. Aun así, en el caso de que las externalidades ambientales negativas sean locales, se las podría dejar al orden del gobierno local. Por ejemplo, esto podría darse en el caso de la lluvia ácida que se puede

Cuadro 1. Elementos para guiar el diseño de una política ambiental

Quando la calidad ambiental es:	Un bien público puro	Un bien público local	Una combinación (público-local)
El nivel de afectación de las externalidades ambientales negativas:	Se da a nivel federal o nacional por el agregado de las emisiones.	Se da a nivel local por el mantenimiento de las externalidades ambientales negativas en esa unidad geográfica.	Se da a nivel local y puede extenderse a nivel regional o nacional.
La responsabilidad de la política nacional se daría:	A nivel nacional o central.	A nivel local. Se puede dar una descentralización total.	De manera mixta. Se pueden dar negociaciones regionales y el gobierno central puede emitir legislaciones de estándares de calidad.
Ejemplo para cada caso:	Cambio climático global.	Manejo de basura diaria.	Lluvia ácida.

Fuente: Elaboración propia con base en Oates, 2001.

presentar en varios sitios. En este caso, se podría permitir un impuesto local a las emisiones, sobre una planta específica de una región para corregir la externalidad. Al mismo tiempo, se podría establecer otro impuesto, en este caso uno federal, que aminore la suma del todo (por ejemplo, un impuesto verde a la gasolina) (Oates, 2001). Debe considerarse que el control de estándares implica que los gobiernos sub-nacionales (GSN) tendrían que contar con la atribución de gravar estas actividades. Sin embargo, esta situación es poco común en América Latina. Asimismo, existen aspectos positivos y negativos de la competencia entre jurisdicciones. Por un lado, ésta puede generar mejores resultados para la ciudadanía en términos económicos, pero por otro, podría darse una “carrera hacia el fondo” (“race to the bottom”) en los estándares ambientales.

CENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

De manera general, existe una tendencia a centralizar la política ambiental. En primer lugar, esto se da debido a la necesidad de que existan estándares ambientales a nivel nacional, lo que cuesta menos recursos al gobierno central alcanzarlos. En segundo lugar, el gobierno central tendría ventajas comparativas en la internalización de las externalidades ambientales negativas que se generan en distintas jurisdicciones. En tercer lugar, el gobierno central puede emitir medidas más uniformes a lo largo de la nación y tomar ventaja de las economías de escala en el diseño y administración de la misma.

Sin embargo, existen inconvenientes y riesgos que se pueden presentar en la centralización de la política ambiental. En primer lugar, es posible incurrir en ineficiencias debido a la falta de consideración de las diferencias regionales al fijar los estándares ambientales. En segundo lugar, al establecer estos estándares, generalmente se ha omitido la incorporación de las preocupaciones regionales o locales, que pueden ser de tipo cultural, económico, social o ambiental. En tercer lugar, es posible que con la centralización se quite control a las autoridades locales, quienes son los entes que tienen mayor facilidad para monitorear el cumplimiento de los

estándares. En cuarto lugar, pueden presentarse situaciones de tensión entre el gobierno central y los gobiernos locales, las que podrían resultar en una posible “insurrección” de parte de los locales.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Al diseñar la política ambiental, el principio de subsidiaridad que acompañaría a la descentralización de la misma, permite que las preferencias, las densidades de población y las diferencias físicas de las regiones se vean reflejadas en la definición de los estándares ambientales. Asimismo, otra de sus ventajas es que se estimula el uso del conocimiento que tienen las localidades respecto de sus características físicas, económicas y políticas propias. Esto contribuye a generar un mayor interés en la participación en la definición de la política y a fortalecer a las localidades para que puedan ser más eficientes. En este sentido, es posible contribuir a una buena coordinación y una estrecha colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales. Sin embargo, se deben considerar distintas características de la región que podrían hacer que la descentralización no alcance los objetivos esperados.

“RACE TO THE BOTTOM”

“Carrera hacia el fondo” (“Race to the bottom”)

“Race to the bottom” es un término socioeconómico que se utiliza para describir la desregulación gubernamental a la baja de las normas o de los impuestos para atraer o retener actividades económicas en sus jurisdicciones.

Uno de los mecanismos con los que cuenta el gobierno para regular el cumplimiento de los parámetros de calidad ambiental establecidos es el control directo, que puede darse a través de la estipulación de un límite de emisión.

Una problemática que es importante considerar bajo un esquema de descentralización de la política ambiental se puede dar cuando los municipios y/o Estados compiten entre ellos y deciden “relajar” los estándares de calidad ambiental con el fin de atraer inversiones. Como resultados de esta acción, se lograría la inversión en el área, pero ésta podría generar

Estudio de Caso 1. Contaminación atmosférica en México Distrito Federal – Falta de coordinación de los distintos órdenes del Estado

La falta de coordinación de los distintos órdenes del Estado pueden generar disputas entre cada uno de ellos como se ha podido evidenciar en el caso de contaminación atmosférica en México DF.

En el año 2015, la Secretaría de Medio Ambiente de México DF, responsabilizó a los municipios contiguos del Estado de México y del Estado de Hidalgo, de generar el 80% de la contaminación atmosférica en el DF. Esto se debe a que la situación geográfica y orográfica de la capital, hacen que la contaminación de la capital y de los Estados contiguos quede atrapada en el valle. En este sentido, se ha argumentado que para que las medidas correctivas que la capital pudiese implementar sean efectivas, estos Estados también requerirían implementar estrategias de similar índole. Como respuesta a ello, la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México lo negó.

mayores niveles de contaminación a los que podrían haberse presentado antes de las modificaciones a las normas.

Por ejemplo, para poder ubicar una cementera en una ubicación determinada, ésta tendría que cubrir ciertos costos asociados al cumplimiento de la legislación. Sin embargo, para que a ésta le resulte más atractivo instalarse en un sitio determinado, el gobierno local podría tomar la decisión de hacer que la legislación sea más laxa y de esta manera conseguirían su apertura, aún en desmedro de la calidad ambiental.

Por otra parte, el desarrollo de políticas dictadas desde el gobierno central, con las que se puedan clausurar plantas que son ineficientes y altamente contaminantes, podría generar tensión social a nivel local debido a que éstas representarían fuentes de trabajo y de impuestos importantes.

REGULACIÓN BASADA EN EL MERCADO

Entre otros instrumentos con los que cuenta el gobierno para buscar alcanzar la conservación del medio ambiente se encuentran los instrumentos basados en el mercado. Estos instrumentos de mercado, como los instrumentos de control, pueden generar incentivos para que los gobiernos sub-nacionales modifiquen las regulaciones ambientales. Algunos ejemplos de este tipo de

Instrumentos de política basados en mercado

Los instrumentos basados en el mercado utilizan los precios y otras variables económicas para proveer incentivos económicos a quienes contaminan para que reduzcan o eliminen las externalidades ambientales negativas.

instrumentos son los impuestos sobre las emisiones o los permisos de emisión establecidos por el gobierno federal.

En este tipo de instrumentos, el Estado que desee imponer una regulación más estricta o utilizar instrumentos económicos más intensamente, cargará únicamente con parte del costo adicional. Esto se debe, por ejemplo, a que el permiso de emisión en sí permite consolidar un ingreso con una reasignación a nivel local. Como consecuencia, los Estados tienen más incentivos a establecer más rigidez en la regulación ambiental, que cuando el gobierno federal es quien establece límites a las emisiones. En este sentido, se argumenta por ello que un esquema basado en el mercado desde el gobierno federal es más efectivo ambientalmente, porque los Estados no solamente tienen incentivos a cumplirlo sino en hacerlo más rígido (Williams, 2012).

CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES

La calidad de las instituciones correspondientes a los distintos órdenes del gobierno (nacional, provincial y municipal) es importante para que el proceso de descentralización pueda ser exitoso. Ya sea en el caso de que éstas sean fuertes y puedan implementar adecuadamente los estándares ambientales o en el caso de que éstas sean débiles y respondan a conductas estratégicas y oportunistas.

En América Latina y el Caribe, se debe tomar en cuenta la debilidad de las instituciones, sobre todo a nivel sub-nacional. Esta consideración es esencial debido a que los gobiernos sub-nacionales se encuentran más sujetos a la influencia de grupos de poder locales, lo que reduce la efectividad de las políticas públicas ambientales. En este sentido, si los niveles locales no llegan a colaborar o si están atrapados por grupos de interés locales, la intervención de los gobiernos centrales resulta necesaria.

Estudio de Caso 2. Contaminación en Sonora, México

El Estado federado de Sonora, México sufrió una de las peores catástrofes de contaminación del río que lleva su nombre por la descarga de los residuos tóxicos de una empresa minera. Se ha indicado que esta empresa sería cercana al gobierno de ese Estado. Ante esta situación, se generaron distintas presiones por parte de la población sonorense, que obligaron al gobierno federal a intervenir a través de su Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Esto generó tensión entre el Estado federado y el gobierno central.

Para evaluar la actuación de las distintas autoridades ante el problema de contaminación, la empresa Parametría realizó una pesquisa en la que se pudo observar que la delimitación de las responsabilidades de cada orden era poco clara para la ciudadanía y que se desconocía cuál nivel de gobierno era el último responsable.

En este sentido, es posible observar que la falta de claridad respecto a las atribuciones de los distintos niveles del gobierno, acompañado de la influencia política de otros grupos, tiene efectos negativos en la protección ambiental.

Por otra parte, la debilidad de las capacidades de las instituciones locales puede verse reflejada en la dificultad que éstas tienen para poder alcanzar los estándares ambientales fijados por el gobierno central.

DEMOCRACIA

En términos de democracia, uno de los beneficios cuando se descentraliza la política ambiental es que el votante mediano dictaría la política local, asumiendo que existe una democracia funcional. Sin embargo, en el caso en el que exista oportunismo político y la democracia sea disfuncional, es decir que exista falta de transparencia y rendición de cuentas, entonces la descentralización puede generar un resultado no deseado. Es decir que las elecciones podrían terminar como un medio de control político más que de expresión ciudadana (Díaz, Magaloni y Weingast, 2008).

POBREZA

Otro aspecto que se requiere considerar dentro de la política ambiental en América Latina y el Caribe es la existencia de altos niveles de pobreza. Al interior de cada país de la región existe una amplia heterogeneidad entre las

comunidades y entre las ciudades con respecto al grado de cesantía, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

En este sentido, se ha podido observar que, por ejemplo, en México, la distribución del Fondo de Infraestructura Social, pudo haber estado sujeto a presiones de grupos de poder locales, en lugar de haberse dado con base en los niveles de pobreza de las comunidades (Hernández y Jarillo, 2008).

**INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL
EN AMÉRICA LATINA**

En las últimas décadas, en América Latina y el Caribe, se han estado realizando esfuerzos para mejorar la gobernanza ambiental, a través de la re-estructuración y la creación de instituciones con competencia ambiental.

Sin embargo, se ha podido observar que a pesar de estos esfuerzos, aún se tienen dificultades para llegar a niveles de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, generando conflictos de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esta falta de coordinación también puede ocasionar una escasa financiación presupuestaria para la conservación del medio ambiente. Asimismo, en ocasiones las Constituciones no especifican el tema ambiental de manera exhaustiva, por lo que la asignación de competencias no se encuentra claramente definida. Finalmente, se tiene una ausencia de mecanismos e instrumentos que permitan a los Estados y municipios a sancionar aquellas actividades que generen impactos negativos en el ambiente.

Estudio de Caso 3. Institucionalidad ambiental en Brasil

En el año 1981, Brasil promulgó la Ley No. 6938, en la que establece los fines y mecanismos de formulación y aplicación de la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA). Asimismo, a través de esta ley se creó el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el que es una instancia colegiada encargada de la formulación de la PNMA. La coordinación al interior del CONAMA es importante para el desarrollo de la política ambiental en el país.

Para poder aplicar la PNMA, se instituyó el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA), el cual está encabezado por el CONAMA y también participan distintos órganos del Estado. Asimismo, otra esfera de acción del SISNAMA es la articulación interinstitucional, en el que participan el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente (IBAMA), órganos sub-nacionales –estatales– de medio ambiente, Consejos Estaduales y los municipios.

En el año 1988, se introdujo en la Constitución Política del Estado un capítulo relacionado con el medio ambiente, explicitando el deber del Estado de preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

Por otra parte, en el año 1994, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (Río 1992), se creó la Comisión Interministerial sobre Desarrollo Sostenido (CIDES) para poder dar respuesta a las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales asumidos.

Finalmente, en el año 2001 el Ministerio de Medio Ambiente instituyó la Comisión Técnica Tripartita para promover una mejor gestión ambiental en una estructura federal, donde se comparte la responsabilidad ambiental entre los distintos órdenes de gobierno.

Si bien la PNMA define un arreglo institucional articulado y descentralizado entre todos los entes gubernamentales que constituyen el SISNAMA (Sobreira de Moura, 2005), contribuyendo de este modo al fortalecimiento de la gobernanza ambiental, se han ocasionado importantes tensiones con el gobierno federal. Esto se ha debido a problemas de multiplicidad de comandos del IBAMA, a acciones de carácter unilateral del gobierno federal en aspectos que concernirían a los estados y a una falta de coordinación entre el nivel federal y el nivel sub-nacional, dificultando la articulación de las normas.

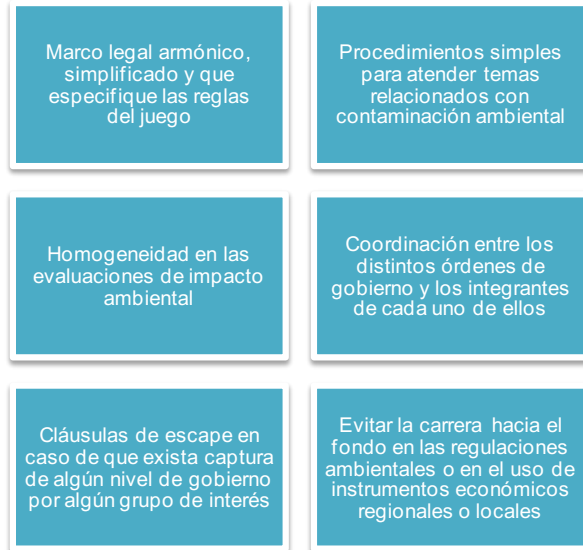
DISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y DE BENEFICIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

La implementación de las políticas ambientales requiere de desembolsos importantes. En este sentido, es necesario delimitar cual orden del Estado será el que asuma estos costos. Cuando a nivel federal se emiten mandatos de calidad ambiental, es necesario que éste erogó recursos para que la implementación de las normas esté cubierta y no afecte los presupuestos de los Estados y municipios. Por otra parte, si un Estado quisiese imponer una regulación más estricta que aquella impuesta por el gobierno federal, éste tendrá que cargar con el costo de esa rigidez extra.

MARCO REGULATORIO AMBIENTAL

Para que la política ambiental pueda darse de manera armónica entre los distintos órdenes de gobierno, es necesario diseñar un marco regulatorio en el que se delimiten claramente las acciones y las sanciones que se tendrían que aplicar en caso de que se esté incumpliendo con las normativas ambientales. Asimismo, se requieren estructuras simples y homogéneas para elaborar las evaluaciones ambientales pertinentes. Como se ha profundizado en esta síntesis de política pública, la coordinación de los distintos órdenes de gobierno y entre los integrantes de un mismo orden de gobierno es esencial. Finalmente, se requiere contar con una estrategia para poder dar respuesta a situaciones en las que algún nivel del gobierno se encuentre en una situación en la que un grupo de interés genera presión sobre él (Gráfico 1).

Gráfico 1. Consideraciones en el establecimiento del marco regulatorio ambiental



Fuente: Elaboración propia con base en Hernández, F. 2015.

Recuadro 1. Aspectos que pueden considerarse en una evaluación de impacto ambiental

Para que una evaluación de impacto ambiental pueda ser efectiva, es importante que se estructure una metodología clara que pueda aplicarse a todos los proyectos. Entre los procesos que esta evaluación podría incorporar se encuentran: a. el análisis y la descripción de los impactos ambientales vinculados con el proyecto, b. la descripción de los efectos adversos que no se pueden evitar, c. la identificación y el análisis de las alternativas de la acción – incluyendo la no realización del proyecto, d. la evaluación de la consistencia del proyecto con la sustentabilidad ambiental a largo plazo y e. la identificación de los compromisos ambientales.

Grasso, Marco. (2004). Climate Change: The global public good. Unpublished mimeo.

Hernández, F. (2015), "Federalismo ambiental: una revisión de la literatura con lecciones para América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC.W/681), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39661-federalismo-ambiental-america-latina-revision>.

Howe, Charles (1996) "Making Environmental Policy in a Federation of States. In Braden, J., H. Folmer and T. Ulen. Environmental Policy with Political and Economic Integration: The European Union and the US. Edward Elgar Publishing Company, UK.

Oates, Wallace E. (2001). A Reconsideration of Environmental Federalism. In Resources for the Future Discussion Paper 01-54.

Segerson, K., T. Miceli and L. Wen (1997). Intergovernmental Transfers in a federal system: an economic analysis of unfunded mandates. In Braden, J. and S. Proost. The Economic Theory of Environmental Policy in a Federal System. Edward Elgar Publishing Company, UK.

Sobreira de Moura, Alexndrina (2005). "Federalismo Ambiental en Brasil: la visión de las entes subnacionales". Presentación en el III Taller Regional en Política Fiscal y Medio Ambiente, CEPAL, Santiago de Chile, enero.

Williams, Robertson (2012) Growing state-federal conflicts in environmental policy: the role of market-based regulation. *Journal of Public Economics*. 96: 1092-1099.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org