

Competencias, funciones y movilización de los equipos Municipales para elaborar Planes Locales de Cambio Climático

Dra. Mg. Arq. Liliana Miranda Sara¹
Foro Ciudades para la Vida

SUMARIO: 1. 1. Competencias y funciones municipales para el diseño de acciones climáticas, 2. Conformación del equipo técnico responsable de elaborar el Plan Local de Cambio Climático y 3. Movilización de actores municipales.

RESUMEN

El diseño de acciones climáticas inicia con clarificar las competencias y funciones municipales vinculadas a las potenciales medidas sea de adaptación, mitigación, así como del manejo de pérdidas y daños, en concordancia con la legislación peruana.

Respecto al cambio climático, las principales competencias se pueden identificar en la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 y sus modificatorias y la Ley N° 30754 Ley Marco de Cambio Climático del Perú, siendo estas dos las más relevantes, pero no las únicas. Para elaborar los Planes Locales de Cambio Climático, las gerencias municipales con competencias para la adaptación son, al menos: Desarrollo urbano y obras privadas, Obras y vías públicas, Áreas verdes, Defensa civil y gestión de riesgo de desastres, Atención primaria a la salud y Sensibilización y comunicaciones. Las Gerencias Municipales con competencias para la mitigación al cambio climático que deberían involucrarse son, al menos: Desarrollo Urbano, Obras privadas, Áreas verdes, Obras Públicas, Servicios Públicos y Gestión Ambiental, Comercialización, Desarrollo Económico Local y finalmente, la gerencia de planificación y presupuesto.

Son siete pasos básicos previos para realizar un PLCC: 1. Contar con el respaldo de las autoridades locales; 2. Aliarse con otras municipalidades con experiencia previa; 3. Asignar una gerencia responsable coordinador de todo el proceso y su equipo coordinando tres tipos de tareas: adaptación, elaborar el inventario y mitigación; 4. Crear una comisión intergerencias municipales o grupo de trabajo; 5. Establecer y aprobar un plan de trabajo conjunto; 6. Establecer un espacio continuo de participación para elaborar y validar los resultados (grupo técnico de la Comisión Ambiental Local) y 7. Difundir sus resultados en la jurisdicción para promover contribución de la ciudadanía en la implementación de medidas de adaptación, reducción de las emisiones y protegerse de las pérdidas y daños.

Palabras claves: Cambio Climático, adaptación, ciudades, competencias y funciones municipales.

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctora de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía y docente de varias Maestrías. lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe. ORCID: 0000-0001-5555-931X

1. Competencias y funciones municipales para el diseño de acciones climáticas

Las municipalidades asumen una serie de competencias que les permiten tener funciones con las que pueden plantear medidas para anticipar los posibles efectos del cambio climático, así como reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El diseño de acciones climáticas inicia con clarificar las competencias y funciones municipales vinculadas a las potenciales medidas sea de adaptación, mitigación, así como del manejo de pérdidas y daños, en concordancia con la legislación peruana.

Respecto al cambio climático, las principales competencias se pueden identificar en la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 y sus modificatorias y la Ley N° 30754 Ley Marco de Cambio Climático del Perú, siendo estas dos las más relevantes, pero no las únicas.

También se identifican otras leyes relacionadas al cambio climático, como son: la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), la Ley N° 29664 y la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento del Perú, DL N° 1280 y modificatorias, particularmente para las medidas de adaptación y manejo de pérdidas y daños.

Respecto a las medidas de mitigación, las principales competencias identificadas según la legislación vigente son la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la legislación sobre energía en el Perú no está descentralizada, por lo que solamente se puede manejar respecto a las competencias de obras públicas y privadas por el consumo energético de las edificaciones en cada localidad.

A diferencia de la adaptación, la mitigación requiere de una mayor convicción. Se requiere por ello introducir medidas en el mayor número de competencias municipales si se espera un impacto más efectivo en la reducción de emisiones; lo que requiere de capacitaciones para los funcionarios responsables para promover innovaciones en mayor medida dentro de la gestión municipal.

Cuando se trabajan las medidas de adaptación, estas competencias municipales requieren ser concordadas respecto a cada peligro climático que afecta a su municipalidad. Igualmente, respecto a las medidas de mitigación, requieren ser concordadas en función de los GEI con mayor nivel de emisión en su localidad. De esta forma se puede determinar con claridad los responsables, dentro de cada municipalidad, de asumir la implementación de las medidas de adaptación como de mitigación ante el cambio climático que se prioricen asumir desde la municipalidad.

Además, existe una frondosa normativa que sustenta y precisa las competencias (ver Anexo 2 de la Guía para elaborar Medidas de Adaptación para Municipalidades de la Costa, Sierra y Selva Alta del Perú²) que pasamos a reseñar a continuación. Así, las

² <https://www.ciudad.org.pe/guias/> (visitado 21.04.2022)

funciones más relevantes para la implementación de las medidas de adaptación, mitigación y manejo de pérdidas y daños son las siguientes:

1. Desarrollo urbano y Obras privadas

Aprobar el plan urbano o rural distrital, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental, según la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley 31313 y sus Reglamentos (en proceso de aprobación) y la Ley 19990 Ley de Licencias de habilitación y edificación.

Manejar los residuos de la construcción y demolición (Reglamento de Gestión de Residuos de la Construcción y Demolición). Definir localización de terrenos para rellenos sanitarios y escombreras.

Crear nuevas áreas verdes. Elaborar y mantener el catastro distrital.

2. Obras y vías públicas

Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental. Construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial, según las Políticas Ambientales sectorial de Transporte, Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Aplicar obligatoriamente el Código Técnico de Construcción Sostenible (CTCS), Decreto Supremo N°014-2021-Vivienda.

3. Gestión Ambiental y Áreas verdes

Mantener, recuperar, rehabilitar, y vigilar la calidad ambiental y las categorías de áreas verdes y bosques urbanos de uso público. Proporcionar servicios de control ambiental y mantenimiento a las áreas verdes, arborización e instalación de vegetación en su jurisdicción. Preparar y actualizar de forma sistemática el inventario distrital de áreas verdes y de arbolado urbano, entre otros.

Establecer, conservar y administrar parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos y bosques naturales. Según la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, identificar, reconocer y constituir sistemas de gestión para la conservación, recuperación y uso sostenible de áreas de conservación ambiental (ACAs) municipal, de zonas ecológicamente sensibles o de espacios abiertos (naturales, híbridos y artificiales).

Desarrollar políticas de coordinación y gestión para aplicar instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental y liderar las comisiones ambientales locales.

4. Defensa civil y Gestión de Riesgo de Desastres

Desarrollar actividades orientadas a proteger la población del distrito, con una adecuada prospección, preparación, respuesta y rehabilitación ante el riesgo a desastres. Determinar el suelo de alto riesgo no mitigable o riesgo recurrente, aquellos suelos de protección ante riesgos de desastres.

Desarrollar los Planes de Prevención y reducción de riesgos de desastres. Promover la implementación de simulacros, sistemas de alerta temprana entre otros para reducir el riesgo de la población. Promover las plataformas de Defensa Civil con la ciudadanía, así como espacios de coordinación intergerencial para la gestión de riesgos de desastres.

5. Atención Primaria a la Salud

Planear, programar, monitorear, supervisar y evaluar en conjunto con el Ministerio de Salud, ESSALUD y clínicas privadas, la atención integral de la salud. Realizar intervenciones sanitarias en establecimientos de salud (postas médicas y puestos de salud) para la protección y recuperación de la salud de la población.

Realizar y difundir campañas de prevención de enfermedades y de saneamiento ambiental con activa participación ciudadana.

6. Participación, sensibilización/Comunicaciones

Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana. La participación y concertación se promueve para la elaboración, ejecución, monitoreo, evaluación y vigilancia y fiscalización de los instrumentos de gestión del Cambio Climático, tales como la política, estrategias, planes y las correspondientes medidas de adaptación, mitigación y manejo de pérdidas y daños.

7. Servicios públicos

Prestar servicios desde la recolección hasta la disposición final de los residuos sólidos. Las Municipalidades Provinciales y Distritales deben elaborar, aprobar e implementar esta gestión, desarrollando programas de segregación en fuente y de formalización de recicladores. Manejo y disposición final de residuos tóxicos y peligrosos.

Prestar los servicios de agua y saneamiento urbanos, manejar las Empresas Prestadoras de los servicios de saneamiento urbano y/o unidades de gestión municipal, con la única excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

8. Movilidad Sostenible

El transporte provincial es responsabilidad de las Municipalidades Provinciales, con excepción de Lima Metropolitana que es responsabilidad de la Autoridad del Transporte Urbano en el Ministerio de Transportes. Autorizar (y cancelar) las rutas de transporte (desde buses hasta colectivos, taxis y mototaxis). Manejo del tránsito y la congestión vehicular. Regular, organizar mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos. Elaborar Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento. Regular a vehículos menores (motos, triciclos, bicicletas y otros), diseñar y ejecutar ciclovías. Controlar el ruido del parque automotor. Revisiones técnicas del parque automotor. Mantener las vías locales (municipalidades distritales) y metropolitanas (municipalidades provinciales).

9. Desarrollo económico local y gestión ambiental

Control y regulación de emisión de humos, gases, ruidos, efluentes y demás elementos contaminantes de la atmósfera, los ríos y el ambiente. Planear y dotar infraestructura

para el desarrollo económico local. Promover la generación de empleo y las PYMES. Fomentar la artesanía y el turismo local sostenible.

10. Comercialización

Otorga las licencias para la apertura de los establecimientos comerciales, industriales y profesionales. Regular el acopio, abastecimiento, distribución y comercialización de productos y servicios. Promover la construcción equipamiento y mantenimiento de camales, silos, terminales pesqueros. Administrar mercados municipales. Regular el comercio ambulatorio.

Esta relación de competencias se refiere en general a las competencias de carácter exclusivo, aunque podrían ser delegadas o asumidas por otras entidades cuando la municipalidad no pueda hacerse cargo y las necesidades de la población requieran ser cubiertas. Existen también funciones de carácter compartido en su mayoría compartidas con Municipalidades distritales o provinciales entre sí, y algunas pocas también con entidades del gobierno regional o nacional.

2. Conformación del equipo técnico responsable de elaborar el Plan Local de Cambio Climático

La estructuración y alineamiento de la actuación Municipal, en el marco de su autonomía, a las políticas nacionales y regionales es una opción y decisión política respecto a cuáles serán las unidades o gerencias a cargo de este proceso.

Como ya dijéramos, para elaborar los PLCC, las gerencias municipales con las competencias para la adaptación al cambio climático que deberían involucrarse son, al menos³: Desarrollo urbano y obras privadas, Obras y vías públicas, Áreas verdes, Defensa civil y gestión de riesgo de desastres, Atención primaria a la salud y Sensibilización y comunicaciones.

Las Gerencias Municipales con las competencias para la mitigación al cambio climático que deberían involucrarse son, al menos⁴: Desarrollo Urbano, Obras privadas, Áreas verdes, Obras Públicas, Servicios Públicos y Gestión Ambiental, Comercialización, Desarrollo Económico Local.

Finalmente, la gerencia de planificación y presupuesto está llamada al menos a ser parte del equipo de elaboración del Plan Local de Cambio Climático (PLCC) para contribuir a incluir las reservas presupuestarias para la implementación de las medidas priorizadas.

³ Guía para elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático para Municipalidades de Lima Metropolitana <http://observatoriochirilu.ana.gob.pe/publicaciones/guia-para-elaborar-medidas-de-adaptacion-al-cambio-climatico-para-municipalidades-de> (visitado 21.04.22)

⁴ Foro Ciudades para la Vida y otros (2020) Guía para elaborar inventarios de gases de efecto invernadero y medidas de mitigación al cambio climático para municipalidades del Perú

Con estas gerencias o unidades se tendría que constituir una comisión intergerencias o grupo de trabajo para movilizar a los actores municipales como pasamos a reseñar a continuación.

3. Movilización de actores municipales

Realizar un Plan Local de Cambio Climático (PLCC) con su respectivo inventario de GEI requiere recursos y personal para su elaboración y recolección de datos. Usualmente se aplican los siguientes siete pasos básicos previos para realizar un PLCC:

1. Contar con el respaldo de las autoridades locales.
2. Aliarse con otras municipalidades con experiencia previa.
3. Asignar una gerencia responsable coordinador de todo el proceso y un equipo de profesionales dedicados a coordinar a su vez al menos a tres grupos de tareas: adaptación, elaborar el inventario y mitigación.
4. Crear una comisión inter-gerencias municipales o grupo de trabajo que los respalde para cada grupo de tareas.
5. Establecer y aprobar un plan de trabajo conjunto.
6. Establecer un espacio continuo de participación con apoyo externo para elaborar y validar los resultados, el cual podría ser un grupo técnico de la Comisión Ambiental Local (ejemplo: Reglamento de la CAM de la Municipalidad Metropolitana de Lima⁵).
7. Difundir sus resultados en la jurisdicción para promover contribución de la ciudadanía en la implementación de medidas de adaptación, reducción de las emisiones y protegerse de las pérdidas y daños.

Para contar con el respaldo de las autoridades, es necesario difundir la importancia de hacerlo entre tanto los colegas (funcionarios municipales) como autoridades electas (alcalde o regidores). Puede que tanto los colegas como las autoridades electas encuentren útil comunicar a la colectividad del tema, lo que puede generar aún un mayor endoso al proceso de elaborar el Plan Local de Cambio Climático y su respectivo inventario local de GEI. Aquellas municipalidades cuyos alcaldes ya han suscrito el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la energía, ya están comprometidas en elaborar sus PLCC e inventarios para reducir sus emisiones en un plazo de dos años, lo cual facilita el cumplimiento de este paso.

Otros gobiernos locales, sean distritales o provinciales, cuentan con experiencia previa, se recomienda contactar con ellos antes de iniciar el trabajo, ya sea directamente, o a través de redes (por ej. Foro Ciudades para la Vida y el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú). En muchos casos podrán compartir datos y/o sus fuentes, además de compartir cuáles alcances aplicaron en sus respectivos inventarios lo que puede contribuir a completar la

⁵ <https://smia.munlima.gob.pe/uploads/documento/cdcef382b5260c23.pdf> (visitado 21.04.2022)

información necesaria además de reducir los tiempos de cálculo del inventario en el uso del CIRIS.

Un factor crítico, es asignar un profesional responsable de la coordinación de todo el proceso, de preferencia alguien que ya haya gestionado procesos en los que es necesario obtener información de organismos públicos o privados y, en particular para elaborar el inventario de GEI, que tenga manejo en el cálculo de emisiones en una hoja de cálculo (Excel) como el de CIRIS. Debe contar con el respaldo tanto de la parte administrativa (Gerencias) como de la conducción política.

Otro aspecto importante es el personal. En muchos casos, la pesada carga administrativa no deja mucha libertad de los recursos humanos para desarrollar las tareas del PLCC ni del inventario. Una alternativa es el uso de pasantes o voluntarios universitarios ya avanzados en sus estudios de carrera. Se puede considerar involucrar a alguna universidad local, de preferencia a alguna facultad de ciencias ambientales, arquitectura, ingeniería ambiental u otras carreras científicas o de ingeniería.

Solo para elaborar el inventario, puede tomar de acuerdo con el tamaño y las actividades que se realizan de 1 a 4 meses. Se requiere establecer un Plan de Trabajo con tiempos realistas para manejar todo el proceso, las respuestas a comunicaciones oficiales y no espere respuestas inmediatas. Es conveniente que los inventarios se hagan de manera anual y en el peor de los casos bienalmente.

Es recomendable constituir una comisión municipal intergerencias para que la información de la propia municipalidad pueda ser procesada y puesta a disposición del equipo del inventario. Suele ser más expeditivo cuando se explica la tarea y los funcionarios de las diferentes gerencias toman conocimiento de la información y la comparten con fluidez. Generalmente, los funcionarios municipales, las Plataformas de Defensa Civil, los Grupos de Trabajo para la Gestión de Riesgo de Desastres y Grupos Técnicos de Cambio Climático de las Comisiones Ambientales Municipales deben poder movilizarse y organizarse para manejar todo el proceso de elaboración e implementación del PLCC; pero también provee información relevante para los actores privados, académicos y de sociedad civil, que quieran informarse sobre los efectos del cambio climático y participar en la identificación de sus peligros climáticos, nivel de vulnerabilidad, grupos en mayor riesgos y las opciones de adaptación; además de participar en elaborar el inventario de GEI y definir las medidas de mitigación.

De esta forma se espera contribuir a que las medidas propuestas y priorizadas por el Plan Local de Cambio Climático (PLCC) ingresen al presupuesto municipal correspondiente. Si el punto focal de cambio climático de la Municipal no forma parte de las Gerencias de Planificación y Presupuesto, incluso a pesar de contar con el apoyo político de la gestión municipal, las medidas priorizadas pueden ser demoradas o no ser consideradas, a menos de que se incluyan en los instrumentos de planificación institucional como el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional

(POI) para su incorporación en el Presupuesto Municipal y permitir su implementación a corto y mediano plazo.

La Municipalidad puede desarrollar una estrategia de comunicación y difusión de los resultados del PLCC y del inventario para sensibilizar y movilizar a la ciudadanía, las universidades y las empresas locales a contribuir en las medidas de adaptación, reducción de emisiones y manejo de pérdidas y daños que se podrían tomar.