



SEPTIEMBRE 2015

## ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES DERIVADOS DE LA IINFLUENCIA DE LOS ACTORES LOCALES EN LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

Lic. Gabriel Estuardo Cevallos Uve, MBA<sup>1</sup>

Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres, Ecuador.

[gecevallos\\_2206@hotmail.com](mailto:gecevallos_2206@hotmail.com)

### RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar con enfoque social, la evaluación de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales en el Ecuador. Para el análisis de la evolución de las consideraciones teóricas acerca del tema; se utilizaron los métodos de análisis-síntesis, el de lo general a lo particular para la revisión, adecuación y reformulación del sistema de categorías vinculadas en el análisis de los antecedentes teóricos, metodológicos y prácticos, desde el ámbito internacional hasta el local, lo que permitió un estudio crítico de experiencias acumuladas sobre el particular. Los principales resultados fueron: que entre la conservación del ambiente natural y la producción existe un condicionamiento mutuo, donde el estado del primero determina los niveles y la calidad del segundo; los problemas ambientales que afectan a la humanidad evidencian que existe la tendencia de maximizar los niveles de producción en detrimento de la conservación del ambiente y que por tanto, la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales debe ser evaluada para determinar las insuficiencias de esta; y finalmente las principales contradicciones sociales identificadas pudieran ser resueltas a partir del cambio de comportamiento de los actores locales.

**Palabras clave:** eficiencia-política pública ambiental-actores locales

**Clasificación JEL:** I38, J18, Q58

### ABSTRACT

The objective of paper is to analyze social approach to the assessment of the influence of local stakeholders on the efficiency of environmental public policies in Ecuador. For the analysis of the evolution of theoretical considerations on the subject; methods of analysis-synthesis, from the general to the particular to the review, adjustment and reformulation of the system related categories in the analysis of the theoretical, methodological and practical background, from the international to the local is used, which He allowed a critical study of accumulated experience on the subject. The main results were: between preserving the natural environment and mutual conditioning production, where the state determines the levels of the first and second quality; the environmental problems that affect humanity show that there is a tendency to maximize production levels at the expense of environmental conservation and thus the influence of local stakeholders on the efficiency of environmental public policies should be

<sup>1</sup> Licenciado en Informática por la Universidad Técnica de Esmeraldas, Ecuador. Máster en Administración de Empresas por la Universidad Técnica de Esmeraldas, Ecuador.

evaluated to determine the inadequacies of this; and finally identified the major social contradictions could be resolved from the change of behavior of local stakeholders.

**Key words:** efficiency-environmental public policy-local actors

**JEL classification:** I38, J18, Q58

## **INTRODUCCIÓN**

Nuestro planeta está sufriendo en la actualidad cambios que implican una seria amenaza para un medio ambiente ya degradado. En este sentido, se hace necesario sensibilizar a la opinión pública, y en especial a los gestores de política con estos hechos. El logro de un desarrollo económico que no desatienda los problemas medioambientales debe ser asumido por las autoridades públicas como un compromiso inequívoco, otorgándole la alta cuota de responsabilidad que el tema amerita.

Tomando en consideración que una política pública es generalmente aceptada como un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el creciente bienestar y perfeccionamiento material y espiritual de la sociedad en su conjunto, resulta claro el enorme protagonismo que deben asumir las mismas en la conservación del medio ambiente humano, dadas las proporciones de la crisis ambiental contemporánea.

El crecimiento económico y el respeto al entorno que le sustenta no son objetivos antagónicos. El incremento de la producción condiciona la posibilidad de la conservación del medio ambiente humano a través de la actitud racional del hombre, cuando, al transformar la naturaleza para su beneficio, actúa en aras de conservarla. Esto expresa la necesidad de que las políticas públicas contemplen una dimensión de acción referida exclusivamente a los daños ambientales provocados por la actividad productiva.

El desarrollo de una localidad presupone alcanzar un alto nivel de crecimiento económico sostenido, priorizando a su vez, como cuestiones esenciales, la transformación de la estructura social, todo ello regulado por el accionar de las políticas públicas encaminadas a la conservación del medio ambiente natural, las políticas públicas ambientales y estas deben de ser eficientes.

La categoría eficiencia relaciona las entradas y salidas de un proceso, y presupone alcanzar el máximo resultado posible, utilizando la mínima cantidad de recursos. Las políticas públicas no escapan a este fenómeno, por lo que tradicionalmente se han propuesto instrumentos de medición de la eficiencia de una política pública asociados a la relación que se establece entre los fines de la política y los medios de los que ha dispuesto para conseguirlos, asumiendo que una política es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible.

Sin embargo, a pesar de que sobre los resultados de eficiencia de una política pública influyen un conjunto de actores de cuyos comportamientos dependen el logro de los objetivos trazados por la administración pública en términos ambientales, éstos no son incluidos en los instrumentos evaluativos de eficiencia de políticas públicas. Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo *analizar, con un enfoque social, la evaluación de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales.*

## **DESARROLLO**

### **1. Antecedentes teóricos y metodológicos sobre evaluación de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales.**

Las políticas públicas ambientales son políticas que abogan por el desarrollo sustentable, considerando aspectos ambientales, sociales, económicos, políticos, entre otros. Aunque originalmente fueron concebidas para el control de los daños ambientales, actualmente, han abandonado ese esquema primario estrictamente legal, para abordar la cuestión ambiental desde la prevención (atender las diferentes problemáticas y analizar medidas para evitar continuar con el daño ambiental ya iniciado) y la promoción (lograr el desarrollo de la conciencia sobre la importancia del cuidado del ambiente).

La evaluación de una política pública ambiental siempre debe tomar en consideración el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, para el logro de esos objetivos deben emplearse un conjunto de recursos, generalmente escasos, por lo que la evaluación de la relación que se establece entre los resultados alcanzados y los recursos empleados es crucial para evaluar consecuentemente la política. De ahí que una política pública ambiental es siempre susceptible de ser evaluada en términos de eficiencia. Una

política pública ambiental es eficiente cuando crea la mayor cantidad de resultados, con la menor cantidad de recursos. O sea, la eficiencia de una política pública ambiental se concibe como la minimización de los recursos empleados en la gestión de la política, en relación con sus resultados, dado los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos.

Ahora bien, la eficiencia en el uso de los recursos, depende de las cualidades y características sociales, pues no siempre los logros dependen de las cantidades del dinero invertidas, ni sólo de la intervención del Estado. Y es que los procesos sociales trascienden, no sólo a los procesos cuantitativos relacionados con el dinero, sino que involucran también a muchos actores (empresas, comunidades y universidades, por solo citar a los más notorios), que son protagonistas del cambio y la transformación social, donde el gobierno, sólo es uno de ellos.

Resulta claro que todos estos actores locales, en su doble papel de clientes finales de las políticas públicas ambientales, y de responsables de la conservación del medio ambiente, ejercen una influencia notable sobre la eficiencia de la política.

Existe una amplia bibliografía sobre las características y métodos de construcción de indicadores para medir la eficiencia de una política pública, entre los que destacan:

El modelo de Tyler utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar.

El modelo de Scriven considera objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades fundamentales detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si se consideran como parámetro de valoración sólo los objetivos, puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar.

Los modelos descriptivos sistematizan a modo de inventario la información relativa a las actividades y resultados del programa, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa

en la realidad. En una fase posterior se procede a valorar la utilidad del programa sobre la base de: a) comparaciones con descripciones de otros programas alternativos y, b) normas de calidad o parámetros establecidos por los grupos de implicados más significativos en cada caso.

Los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentado responder a cuestiones de tipo causa-efecto.

Los modelos basados en la utilización de los resultados, consideran la evaluación como investigación aplicada que puede proporcionar conclusiones objetivas e imparciales sobre la consecución de los objetivos del programa y aportaciones útiles para redefinir los medios y recursos necesarios para su logro.

El método de evaluación naturalista se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad. El programa se concibe como un conjunto abierto y dinámico que integra a la evaluación como elemento variable en función de la evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el mismo produciendo información útil para la negociación de nuevos programas.

El modelo experimentalista, lleva implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad. Entre los que abogan por la utilización de este enfoque, se afirma que la toma de decisiones se ha de fundamentar en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención. Por ello, la Administración debería evaluar un programa nuevo sometiéndolo a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población.

Los métodos y modelos, anteriormente expuestos, son de carácter general que desde el punto de vista de la ciencia agitan totalidades, aplicables en ciertos momentos y contextos diversos desde el punto de vista muy particular de cada autor, dentro de cada uno de los bloques o modelos explicados se puede ver al aporte particular de cada autor. Por otro lado existen métodos de evaluación de eficiencia tales como:

La función del análisis coste beneficio es evaluar la eficiencia de la intervención del sector público; midiendo la consecución de los objetivos propuestos en función de los costes. Su principal utilidad radica en que posibilita comparar distintos proyectos sobre la base de criterios comunes para evaluar costes y beneficios.

El método de comparación entre los precios de licitación, adjudicación y ejecución es una vía alternativa para medir la eficiencia, sobre todo para actuaciones de creación de infraestructuras. Consiste en comparar los precios de licitación de cada proyecto con los precios de adjudicación y ejecución sobre la base de los cuales se construyen tres indicadores de eficiencia: eficiencia ex-ante, ex-post y eficiencia en la actuación. Los inconvenientes del método son: el proyecto debe estar terminado para conocer su precio de ejecución; la inversión debe estar totalmente concentrada en el área de intervención que se quiere evaluar; el precio de licitación es una estimación, por lo que la aplicación de la técnica puede tener implicaciones para la programación financiera de los fondos públicos y los procedimientos de presupuestación; además de que se mide la eficiencia del procedimiento de adjudicación y no la eficiencia de la actuación en sí.

El análisis frontera es una de las técnicas de análisis utilizada para medir el nivel de eficiencia de las intervenciones públicas. Compara distintas unidades de gestión que desarrollan servicios análogos, mostrando la eficiencia relativa de dichas unidades en relación a la frontera eficiente" bien de forma individual, para cada unidad evaluada, o a través de una medida del nivel medio de eficiencia.

A manera de resumen debe hacerse notar que los modelos de evaluación de las políticas públicas no están concebidos para centrarse exclusivamente en el análisis de eficiencia, sino que solo consideran a esta como uno más de los criterios de evaluación de los resultados de la política. Al propio tiempo, se han importado herramientas de análisis de eficiencia de otras ramas del saber económico, por lo que no existe un corpus metodológico propio para la evaluación de la eficiencia de la política pública ambiental, ni mucho menos para la consideración de la influencia de los actores locales sobre ella.

A pesar de la enorme importancia que reviste, la evaluación de las políticas públicas, en la bibliografía especializada y en la práctica, no ha profundizado lo suficiente en la influencia de los actores locales sobre el resultado de eficiencia. No hay constancia, en la literatura revisada, de ninguna metodología o

procedimiento encaminado en esa dirección, y por tanto no se dispone del instrumental necesario para medir la influencia antes citada, y poder ayudar al proceso de toma de decisiones en las localidades.

A tal fin, se ha identificado un problema social de la ciencia y la tecnología entre la necesidad de una metodología para evaluar la influencia de los actores locales en la eficiencia de la política pública ambiental y la inexistencia de herramientas metodológicas para este propósito.

## **2. Principales contradicciones sociales asociadas al problema social identificado.**

Aun cuando los beneficios de la conservación del entorno sean incuestionables, y constituyan un acicate real para la gestión eficiente de las políticas públicas, con el fin de minimizar los daños medioambientales, surgen un conjunto de problemas y contradicciones que responden a los intereses reales de los sujetos implicados, en el cuidado y conservación del medio ambiente.

- *Los enfoques generales de los modelos tradicionales de evaluación de políticas públicas versus la necesidad de una evaluación particular dirigida a la influencia de los actores locales sobre la eficiencia de la política pública ambiental.*

La causa esencial de esta contradicción radica en que la eficiencia ha sido considerada tradicionalmente como un criterio de evaluación, no como un factor decisivo en el éxito de la política, lo que ha motivado que no existan herramientas específicas para evaluar a fondo la eficiencia, ni la acción de los actores locales sobre esta. Por otro lado, las herramientas para evaluar eficiencia son importadas desde otros campos del saber.

- *El uso excesivo de los recursos naturales como factores productivos versus la necesidad de su conservación como elemento del medio ambiente.*

Es en las empresas donde tiene lugar la unión de los factores productivos, lo que implica que la misma protagoniza la actividad productiva y es responsable de una correcta gestión de los recursos naturales utilizados en este proceso. Significa que toda entidad tiene como objetivo central elevar al máximo sus beneficios, pero muchas veces dicha maximización genera un gran deterioro del medio ambiente, por el uso irracional o excesivo de los recursos naturales y la contaminación. Esto contradictoriamente compromete, en el mediano y largo

plazo, el objetivo de la empresa, si tenemos en cuenta que estos recursos constituyen el soporte biofísico de su actividad económica.

- *El objetivo de crecimiento económico de la política pública económica versus el objetivo de conservación del medio ambiente de la política pública ambiental*

Las políticas públicas se desarrollan en todos los ámbitos de la vida de una sociedad, alcanzando esferas tan disímiles como la economía y el medio ambiente. Una de las mayores contradicciones que se dan en el marco de actuación de las políticas públicas, es que las políticas económicas buscan siempre, como primer objetivo de desarrollo de la nación, el crecimiento sostenido de la producción global de bienes y servicios, expandiendo la frontera de posibilidades de producción del país al máximo nivel posible, lo que ampara, en cierta medida, el uso indiscriminado de los recursos naturales que constituyen factores productivos, y el proceso de generación de residuos. Lo anterior se encuentra en franca oposición con el objetivo fundamental de una política pública ambiental: la conservación del medio ambiente. O sea, en el propio seno de las administraciones públicas se opera una contradicción esencial que convierte a los objetivos de una política u de la otra en mutuamente excluyentes, cuando en realidad no lo son. El crecimiento económico y el respeto al entorno que le sustenta no son objetivos antagónicos. El incremento de la producción condiciona la posibilidad de la conservación del medio ambiente humano a través de la actitud racional del hombre, cuando, al transformar la naturaleza para su beneficio, actúa en aras de conservarla.

- *Las inversiones en tecnologías limpias versus el incremento de los costos.*

La obsolescencia de la tecnología en muchas empresas, genera involuntariamente, una notable contaminación de los suelos, del aire y del agua. Para superar estos problemas es necesario adquirir tecnologías limpias, lo que exige necesariamente invertir en esta dirección, desde la administración pública y desde las empresas, que implica a su vez un aumento de los gastos y esto va en detrimento de la minimización de los costos, un objetivo que califica la actividad empresarial. Los empresarios, en defensa de sus intereses económicos hacen resistencia a cambiar la tecnología y la mayoría no comprende que el respeto a las exigencias elevadas en materia de protección medio ambiental.

- *La morbilidad que generan las empresas contaminantes versus la salud comunitaria.*

Teniendo en cuenta que la calidad de los recursos tiene una incidencia en la salud de las personas en cualquier región, la degradación de los mismos tiene un impacto negativo en el bienestar social. El impacto del deterioro de la calidad de un recurso sobre la salud de las personas afectadas, se expresa en la morbilidad de la población. Esto, a su vez, compromete la política social del Gobierno en términos de los costes del diagnóstico, de hospitalización y del tratamiento de la enfermedad, considerando el número de personas afectadas. O sea, la incapacidad de la política pública ambiental puede provocar, a su vez, incapacidad de la política pública sanitaria para cumplir sus objetivos.

- *La centralización de la política pública versus el efecto local de los problemas ambientales*

El desarrollo sostenible, desde una óptica local, tiene que considerar, que el crecimiento económico no puede seguirse operando a costa de degradar el entorno del que se nutre.

En modo alguno, la descentralización en el desarrollo local significa ignorar un desarrollo nacional e incluso global, solo preconiza la atemperación de los marcos institucionales nacionales a las necesidades e intereses particulares de cada territorio, o sea, debe dársele a los actores locales la oportunidad de liderar sus procesos de desarrollo, y a los gobiernos locales, la ocasión de hacer su propia política pública ambiental sin alejarse de la estrategia de desarrollo nacional.

- *Los intereses clasistas versus el compromiso social de la política pública ambiental*

En las condiciones específicas de Ecuador, los lineamientos definidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir, que constituye la estrategia de desarrollo de la nación ecuatoriana a largo plazo, proponen garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Incluso, la Constitución del Ecuador es la única carta magna de Latinoamérica que contempla a la naturaleza como un ente de derecho. Considerando el sistema político y social al que aspira llegar el Plan Nacional del Buen Vivir, este enfoque no sólo es mucho más viable, sino que garantiza reafirmar el carácter justo y humano del

sistema, y avanzar en lo que siempre ha sido la razón de ser de la Revolución Ciudadana: el mejoramiento humano, en todas sus aristas.

- *Los instrumentos de control versus el amparo legal para contaminar*

Una de las contradicciones más discutidas en este particular es el de las facilidades que otorgan los instrumentos normativos de control de la contaminación, para contribuir agrediendo al medio ambiente. Uno de los ejemplos más notorios es el del principio fiscal de “el que contamina paga”, el cual permite a los grandes contaminadores, erogar sumas financieras, que en ocasiones ni siquiera igualan el daño causado, y mantener bajo un marco de legalidad, una contaminación importante

El análisis crítico del estado del arte demuestra un vacío importante en la ciencia, que afecta la solución teórica, metodológica y práctica del problema social identificado y de sus contradicciones sociales aparejadas, motivando la necesidad del diseño de una metodología para evaluar la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales en Ecuador.

## **CONCLUSIONES**

- Entre la conservación del medio ambiente natural y la producción existe un condicionamiento mutuo, o sea, el estado del primero determina, entre otras cosas, los niveles y la calidad del segundo. A su vez, las relaciones que se establecen entre los hombres en la producción deben contribuir al uso racional de los recursos naturales por constituir estos su soporte biofísico.
- Los problemas ambientales que afectan a la humanidad evidencian que la balanza se ha inclinado a maximizar los niveles de la producción en detrimento de la conservación del medio ambiente y que por tanto, la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales debe ser rigurosamente evaluado para demostrar las insuficiencias en esta dirección.
- Las principales contradicciones sociales identificadas solo pueden ser resueltas a partir del cambio de los patrones de comportamiento de los actores locales.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACUÑA, C. y REPETTO, F. (2009): Marco de análisis de las políticas sociales, Mimeo, Buenos Aires.
2. AGUILAR, L. (2003): Estudio Introductorio sobre Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Porrúa, México.
3. ALBURQUERQUE, F. (2003): Curso sobre desarrollo local, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Turín.
4. ANDERSON, J. (1990): Public Policymaking: An Introduction, Boston, MA, Houghton-Mifflin Co.
5. ASAMBLEA NACIONAL DE ECUADOR: Ley de Gestión Ambiental, Quito, disponible en [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec). Consultado en 20/02/2013 a 15:33.
6. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007): Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Oficina de Evaluación, Washington.
7. BALLART, X. (1992): ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso, Madrid, 1992.
8. CARABALLO, L. (2004): La economía ambiental y la política ambiental, Revista Venezolana de Ciencia Política, No. 25.
9. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2008): Constitución de la República del Ecuador, Quito.
10. FALCONÍ, F. (2009): La desmaterialización de la economía, Revista Ecuador Debate, No. 4.
11. JENKINS, W. (1978): Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, London, Martin Robertson.
12. MEDINA, M. y SAN MARTÍN, J. (1990): Ciencia, Tecnología y Sociedad, Anthropos, Barcelona.
13. MENY, Y. y THOENIG, J. (1989): Les Politiques Publiques, Paris.
14. NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2008): Evaluar para la transformación, Paidós, Buenos Aires.
15. NÚÑEZ, J. y ACEVEDO, E. (2003): Apreciación social de la ciencia en la periferia, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia, 2003.

16. OSPINA, S. (2006): Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, Revista Reforma y Democracia del CLAD, N° 9, Caracas.
17. ROSE, R. y DAVIES, P. (1994): Inheritance in Public Policy, New Haven, Yale University Press.
18. SÁENZ, T.; y otros (1989): Ciencia y Tecnología en Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
19. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2009): Plan Nacional para el Buen Vivir, Quito.
20. SUBIRATS, J. (2005): Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación, revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, No. 1, Primer Semestre, México.
21. SULBRANDT, J. (2004): La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales, informe del CLAD/PNUD, Caracas.
22. TAMAYO, M. (2007): El análisis de las políticas públicas, en Bañon, Rafael y Castillo (eds.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.
23. VEGA, L. (2001): Gestión Ambiental Sistémica: un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal, Bogotá.