



Enero 2016 - ISSN: 1988-7833

MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

Lic. Gabriel Estuardo Cevallos Uve, MBA¹
Instituto Tecnológico Superior Julio Moreno Espinosa, Ecuador
gecevallos@gmail.com.

Ing. Sixto Santiago Ibáñez Jácome, M.Sc²
chisanty1@hotmail.com.

Lic. Evelin Eugenia Alcívar Soria, MBA³
evelyn_alcivar@hotmail.com.

RESUMEN

Se presenta un estudio empleando el método de investigación de la Economía Política como ciencia y en especial sus funciones, por lo que intenta demostrar la aplicación del método de análisis de la Economía Política, como base teórica y metodológica para su desarrollo. Se encontró en el caso de Ecuador una nueva visión de una sociedad inclusiva, respetuosa y consciente de sus obligaciones para con las generaciones futuras marcada por el estatismo, que sus concepciones acerca de la naturaleza, de las relaciones sociales de producción y de las formas de propiedad dominantes son las únicas posibles de transformar los esquemas consumistas a ultranza heredados por generaciones. Pero además los actores vinculados a la eficiencia de las políticas públicas ambientales. La conclusión más sobresaliente, fue que la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales debe ser rigurosamente evaluada para demostrar las insuficiencias en esta dirección.

Palabras clave: Economía Política, Políticas Publicas, Actores Locales, Eficiencia, Evaluación, Crecimiento Económico, Gestión Ambiental.

Clasificación JEL: D61, I28, L38, P16, Q56

ABSTRACT

A study using the method of investigation of political economy as a science and especially its functions, so attempts to demonstrate the application of the method of analysis of political economy as theoretical and methodological basis for development is presented. A new vision of an inclusive, respectful and aware of their obligations to future generations marked by statism society met in the case of Ecuador, their conceptions about the nature of the social relations of production and forms of Key are the only property of transforming extreme consumerist schemes inherited by generations possible. But also actors linked to the efficiency of environmental policies. The most

¹ Licenciado en Informática Educativa, Magister en Docencia, mención: Gestión en Desarrollo del Currículo, Master en Administración de Empresas, Candidato a Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Oriente de Cuba.

² Ingeniero en Administración Pública, Magister en Docencia y Desarrollo del Currículo.

³ Licenciada en Administración de empresas, Master en Administración de Empresas.

striking finding was that the influence of local stakeholders on the efficiency of environmental public policy should be rigorously evaluated to demonstrate the inadequacies in this direction.

Keywords: Political economy, public policy, local actors, Efficiency, Evaluation, Economic Growth, Environmental Management.

JEL classification: D61, I28, L38, P16, Q56

1. INTRODUCCIÓN

La insuficiencia en el tratamiento de la dimensión ambiental en la actividad humana sobre la naturaleza en la actualidad ha previsto que la economía y el medio ambiente sean estimados factores mutuamente dependientes. La economía se origina de los medios naturales que proveen los ecosistemas en la consolidación de la vida; a su vez, las condiciones del entorno y del uso de los recursos naturales dependen del desarrollo económico (Camacho & Ruiz, 2011; Arias, 2011; Cevallos Uve, 2015).

Todas las decisiones relacionadas con factores ambientales comprobadamente a lo largo del tiempo tuvieron componentes económicos y actualmente se basan en teorías determinadas por las presiones del mercado, sin embargo el imparable deterioro ambiental ha puesto de manifiesto la necesidad de concentrar este factor en las estrategias de desarrollo, con nuevas aristas metodológicas y conceptuales (Gómez-Baggethun & De Groot, 2007; Kumar & Kumar, 2008; Jørgensen, 2010; Camacho & Ruiz, 2011).

No obstante, criticar desde una perspectiva axiológica, ontológica, epistemológica, metodológica y teleológica la naturaleza humana, con miras a reconocer que el modelo de desarrollo sostenible, establece una opción legítima para el mejoramiento de la calidad de vida del hombre, sus ecosistemas socio ambientales y biodiversos recursos (Rojas, 2012).

Se debe considerar que el desarrollo sostenible se ha convertido un mecanismo que sostiene acciones económicas y conquistas políticas en esta era de la eclosión del conocimiento, donde está tácito tomar medidas ambientales más por influencia de competitividad económica y política, que por el nerviosismo de conservar recursos para las generaciones futuras (Acosta García & Cosano Delgado, 2009; Negrín & Martínez, 2011; Santillán Egas, 2012; Jiménez Jiménez & Vargas Camacho, 2013; Cañizares, 2014).

El planeta hoy está sufriendo transformaciones que implican una seria amenaza para un ambiente en constante degradación. Por esto, se hace necesario concienciar a la opinión pública, y en especial a los gestores de política con estos hechos (Cevallos Uve, 2015). El resultado de un desarrollo económico que no desestime los problemas del ambiente debe ser asumido por las autoridades gubernamentales como un compromiso inequívoco, otorgándole la elevada cuota de compromiso que el tema merece.

Considerando que una política pública es generalmente aceptada como un cumulo de acciones propuestas por el gobierno para solventar una necesidad o problema social, emparentado a contextos históricos concretos que lo generan y a los intereses sociales dominantes (Cevallos Uve, 2015), en el que las medidas que se emplean persiguen el creciente bienestar y progreso 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 del ser humano.

El crecimiento económico y el respeto al entorno que le sustenta no son objetivos incompatibles. El acrecentamiento de la producción condiciona la posibilidad de la conservación del ambiente a través de la actitud racional del hombre (Marx, 1980), cuando, al transformar la naturaleza para su beneficio, actúa en aras de conservarla. Esto enuncia la necesidad de que las políticas públicas observen una dimensión de acción referida exclusivamente a los daños ambientales provocados por la actividad productiva (Engels, 1974).

El desarrollo de una localidad presupone obtener un nivel elevado de crecimiento económico sostenido, priorizando a su vez, como temas esenciales, la transformación de la organización social, todo ello regulado por el accionar de las políticas públicas encaminadas a la conservación del medio ambiente, las políticas públicas ambientales y estas deben de ser eficientes, eficaces, efectivas y sobre todo oportunas.

Estas categorías relacionan las entradas y salidas de los procesos, y presupone alcanzar el máximo resultado posible, utilizando la mínima cantidad posible de recursos. Las políticas públicas no escapan a este fenómeno, por lo que conceptuosamente se han propuesto instrumentos de medición 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 (Cevallos Uve, 2015), asumiendo que una política son eficientes, eficaces, efectivas y sobre todo oportunas si cumplen sus objetivos al menor costo posible y en el menor tiempo, en el caso que nos ocupa, las ambientales, esto como se mencionó, debe establecer una prioridad si se considera la crisis ambiental contemporánea que afecta al planeta provocada fundamentalmente por los patrones irracionales de producción y consumo (Marx, 1976).

El cantón “La Concordia” en Ecuador, es un fiel reflejo de la degradación ambiental provocada por los procesos productivos. Los principales problemas ambientales que afectan a la localidad (contaminación de las aguas de los ríos Blanco, El Quinde, El Diablo, El Mache y Guabal, así como de lagunas y esteros naturales; contaminación del aire por gases y partículas; contaminación sónica; deforestación; degradación y contaminación de los suelos por deforestación, monocultivo, mal drenaje y erosión; y pérdida de la biodiversidad) son preocupantes y demuestran, a lo largo del tiempo, que lejos de ser erradicados o minimizados por las políticas públicas ambientales, su tendencia ha sido creciente⁴, poniendo en duda la eficiencia de las mismas.

En el complejo y multifacético fenómeno ligado a la eficiencia de las políticas públicas ambientales, intervienen un sinnúmero de actores los cuales, desde el cumplimiento de sus funciones para la sociedad, influyen y son influidos por las políticas públicas ambientales, y deciden el curso de sus resultados. Estos actores (gobiernos locales, descentralizados, desconcentrados y

⁴ Para profundizar en la naturaleza, causas y consecuencias de los problemas ambientales del cantón La Concordia de la provincia de Santo Domingo de las Tsáchilas revítese: *Plan de desarrollo provincial 2015*, disponible en <http://senplades.gob.ec/>.

comunidades) (Cevallos Uve, 2015), a partir del cumplimiento de sus objetivos y funciones dentro de las estrategias de desarrollo en los cantones, y mediante el manejo de sus instrumentos, ejercen influencia sobre el logro de la eficiencia de las políticas públicas ambientales, siempre que estas estén enfocadas al logro del desarrollo local sostenible.

Incluso, en el Plan Nacional para el Buen Vivir, estrategia de desarrollo de la sociedad ecuatoriana para el largo plazo, se hace patente la necesidad de la evaluación de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales (SENPLADES, 2009), al reconocer la urgencia de estudiar *“(...) la eficiencia y eficacia en la aplicación de la política pública, a los actores tanto públicos como privados que llevan adelante este proceso y como éstos se organizan para alcanzar su fin, a la planificación territorial, a los recursos necesarios, a la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos enmarcados en la planificación establecida.”* (pág. 109).

La bibliografía especializada ha dedicado abundante material a analizar los métodos de evaluación de la eficiencia de las políticas pública ambientales, sin embargo, no se ha profundizado sobre la evaluación de la influencia de los actores locales sobre dicha eficiencia. No hay constancia, en la literatura revisada, de alguna metodología o procedimiento encaminado en esa dirección, y por tanto no se dispone del instrumental completamente desarrollado necesario para medir (indicadores) la influencia antes citada, y poder ayudar al proceso de toma de decisiones en las localidades (Cevallos Uve, 2015).

Los elementos anteriores argumentan, que a pesar de la importancia que tiene la evaluación de la eficiencia de las políticas públicas ambientales, aún no se dispone de herramientas metodológicas que permitan evaluar la influencia de los actores locales sobre el logro de la misma.

A tal fin, se ha identificado el siguiente problema científico: ¿cómo evaluar la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales en el cantón La Concordia? Para la realización del presente trabajo se ha empleado el método de investigación de la Economía Política como ciencia y en especial sus funciones, por lo que tiene como objetivo: demostrar la aplicación del método de análisis de la Economía Política, como base teórica y metodológica para el desarrollo de la investigación.

2. DESARROLLO

El tema sobre la economía y la conservación del medio ambiente ha tomado fuerza en la medida en que se ha hecho evidente la estrecha relación entre estos conceptos. Entre los factores que han provocado el desequilibrio entre el hombre y la naturaleza, a escala global, está la forma en que se han producido los bienes materiales para la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

El proceso de producción es una actividad vital para toda sociedad, y constituye una de las fases de las relaciones sociales de producción, entendidas como las relaciones que establecen entre los hombres en la producción, la distribución, el cambio y el consumo. Las relaciones sociales de producción corresponden siempre a una fase determinada de desarrollo de las fuerzas productivas materiales, y de conjunto con estas últimas, conforman el modo de producción.

Para Marx (1976) "En la producción, los miembros de la sociedad se apropian (producen, crean) de los productos de la naturaleza para las necesidades humanas" (págs. 242-243). La esencia de la relación hombre-naturaleza descansa en el proceso de producción. "El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza." (Marx, 1980) "(...) es una actividad racional encaminada a la producción de valores de uso, la asimilación de materias naturales al servicio de las necesidades humanas, la condición general de intercambio de materias entre la naturaleza y el hombre, la condición natural eterna de la vida humana, y por tanto, independiente de las formas y modalidades de esta vida y común a todas las formas sociales por igual" (pág. 146).

El proceso de producción precisa de los siguientes elementos: medios de producción y fuerza de trabajo. Los primeros son el conjunto de medios y objetos de trabajo utilizados en el proceso de producción. Los objetos de trabajo, a su vez, son todos aquellos elementos que la naturaleza le brinda al hombre y que éste no hace más que transformar. Los medios de trabajo son los elementos que el hombre interpone entre él y el objeto sobre el cual trabaja y que le permite encauzar su actividad. La cantidad y calidad de materias primas, como objeto de trabajo, las características de los suelos, el tipo de clima, y el aire, por citar algunos ejemplos, son factores determinantes en el nivel de productividad del trabajo de cualquier sector de la economía. Por otro lado, el hombre, portador de la fuerza de trabajo, en tanto que especie, es parte de la naturaleza y resultado de su estrecha conexión con el medio natural que lo rodea.⁵

Significa, que la producción, como eslabón primario de la actividad económica, se sustenta en la actividad de intercambio del hombre con la naturaleza, como sustrato de la vida humana. Por tanto, la naturaleza es el mundo físico que asegura la provisión de recursos para la producción y la recepción de residuos, y de su conservación depende la sostenibilidad del proceso productivo y del proceso de generación de riqueza material. Pero esto sólo explica una arista del problema, cuando en realidad existe un condicionamiento mutuo entre la producción y el medio ambiente. Ya se explicó que el medio ambiente natural condiciona la producción, y por tanto el desarrollo de las relaciones de producción, pero a su vez el nivel de producción y en especial el carácter de las relaciones de producción garantiza, entre otras cosas, la posibilidad de la conservación del medio ambiente, por medio de la actitud racional del hombre como sujeto del proceso, cuando, al

⁵ Para profundizar revítese Marx, K.: *Ob. Cit.*, Sección Tercera, Capítulo V.

transformar la naturaleza para su beneficio, actúa en aras de conservarla. No obstante, esta condición se ha estado, a lo largo de la historia, muy alejado de la realidad en los diferentes modos de producción que han existidos, pues la humanidad, en su intención de dominar la naturaleza por medio de los adelantos científico-técnicos, ha logrado una fuerte expansión económica fundamentada en patrones de producción y consumo en extremo irracionales, y al costo de un grave deterioro del medio ambiente, así ha sucedido con el capitalismo y con los países que intentaron construir el Socialismo.

Lo anterior, además de preocupante, se convierte en contradictorio, si se considera que el estado en que se encuentra el medio ambiente, limita en términos de generación de riqueza, los presentes y futuros ritmos de crecimiento económico, la producción y el resto de las fases de las relaciones de producción, especialmente el consumo, pues se están usando desmesuradamente valiosas materias primas, comprometiendo su existencia en el futuro y el entorno donde el hombre se reproduce como especie, además de reproducir su capacidad de trabajar. Es en esto precisamente donde las políticas públicas deben jugar un papel decisivo.

La bibliografía especializada ha reflexionado profundamente sobre la conceptualización de las políticas públicas. Así pueden encontrarse los siguientes conceptos: *“programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”* (Mény & Thoenig, 1989); *“orientación intencionalmente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne”* (Anderson, 1990); *“conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica”* (Jenkins, 1978); *“conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”* (Tamayo Sáez, 1997); *“programa general de acción conformado principalmente por recursos y productos”* (Rose & Davies, 1994); y *“decisiones de actores actuando a título gubernamental, y que contienen objetivos, recursos y producen resultados”* (Hernández, 2002), por solo citar los más trabajados.

De las definiciones anteriores se desprende que una política pública es siempre un proceso orientado hacia la toma de decisiones de las autoridades públicas para la consecución de los objetivos sociales. En consonancia con lo anterior, una política pública ha de ser representativa de los intereses populares, corresponderse a las tareas propias del gobierno, propiciarle espacio a la comunidad o al sector privado, debe de estar integrada con otras políticas, ser especificada en un diseño claro e integrado, clarificar la responsabilidad del sector público, tener la gestión más adecuada a su propósito, ser objeto de controles internos, y permitir una fluida relación con la comunidad. Por ello, las políticas públicas son elaboradas y ejecutadas por las autoridades públicas, para satisfacer necesidades comunitarias, por lo que el proceso de rendición de cuentas de sus resultados resulta clave en el mecanismo de gestión.

La importancia de las políticas públicas descansa en que otorgan institucionalidad al Estado, trascienden las gestiones del Gobierno, fortalecen el sistema democrático al responder a demandas de la ciudadanía, son expresión de coyunturas políticas, económicas y sociales a nivel nacional, regional e internacional, y se encuadran dentro de las agendas de gobierno.

Para una mejor comprensión y un estudio más detallado de su gestión, las políticas públicas se clasifican en:

- Tradicionales (económicas, impositivas y educativas)
- Asistencialistas o de coyuntura (sociales, alimentarias y laborales)
- Derechos de tercera generación (derechos humanos, derechos de género, derechos de minorías y ambientales).

Entre ellas, 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 y la promoción. Así pues, la prevención se orienta a atender las diferentes problemáticas y analizar medidas para evitar continuar con el daño ambiental ya iniciado; al tiempo que la promoción incluye acciones que abogan por el desarrollo de la conciencia sobre la importancia del cuidado del ambiente.

Las políticas públicas ambientales se conciben, en lo fundamental, para acercar la gestión económica y social de una nación a los principios del desarrollo sostenible, los que, a su vez, se convierten en principios básicos de toda política pública ambiental:

- Principio de responsabilidad (todo agente causante de daños ambientales debe asumir la responsabilidad que le toca).
- Principio de prevención (debe ser evitado todo daño prevenible, incluso a costa de suspender actividades humanas).
- Principio de sustitución (deben reemplazarse todas las sustancias peligrosas por sustitutos menos contaminantes y procesos de alta intensidad energética, por otros más eficientes, siempre y cuando estén disponibles).
- Principio “el que contamina paga” (en los casos en los que no es posible prevenir el daño ambiental, el agente que contamina debe indemnizar por ello, siempre que sea posible identificar el causante).
- Principio de coherencia (la política ambiental debe coordinarse con otras autoridades y niveles de gobierno y deben integrarse otros aspectos además de los ambientales).
- Principio de cooperación (en su aplicación debe valorarse la integración de diferentes grupos sociales en la definición de metas ambientales y su implementación).

En virtud de lo anterior, las políticas públicas ambientales disponen de un conjunto de instrumentos de gestión entre los que destacan:

- Instrumentos administrativos (evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones).
- Instrumentos técnicos (promoción y aplicación de tecnologías de cuidado del medio ambiente disponibles para acciones preventivas y correctoras).
- Instrumentos económicos y fiscales (subvenciones, impuestos, tarifas y tasas para recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar las acciones que perjudican al medio ambiente).
- Instrumentos sociales (información y participación ciudadana para estimular la toma de conciencia en los ciudadanos a través de la educación ambiental, información pública e integración en proyectos ambientales).

El mecanismo básico de actuación de una política pública ambiental, como el de toda política pública, comprende cinco momentos esenciales:

- Definir acertadamente el problema ambiental a solucionar
- Seleccionar los objetivos a cumplimentar
- Seleccionar los instrumentos que permitan alcanzar los objetivos
- Producir resultados concretos
- Evaluar los resultados obtenidos.

O sea, una política pública ambiental es un proceso que se inicia cuando un Gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema ambiental que, por su importancia, merece su erradicación, y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Dado que previo a su abordaje, toda política no es una única alternativa, sino una elección entre muchas, la evaluación de programas y políticas públicas constituye un instrumento esencial para la provisión de información a los decisores y responsables políticos, los cuales recurren a su uso con el fin de potenciar y maximizar la acción de gobierno en los diferentes ámbitos administrativos (locales, regionales, o nacionales).

La evaluación de las políticas públicas ambientales sigue el mecanismo lógico de evaluación de cualquier política pública solo que adecuado a los objetivos específicos del medio ambiente, entendiendo por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de política, así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política. Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas.

En otras palabras, por evaluación de programas públicos debe entenderse aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social. El uso

de su información también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve.

La evaluación de políticas tiene relevancia a nivel de instancias de decisión política e intenta responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación a un determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos. En la evaluación de políticas lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos, o acciones gubernamentales (Ballart, 1992).

Para evaluar una política pública, y por consiguiente, una política pública ambiental, deben seguirse los siguientes pasos de Rowen (1974) citado por Salazar (2009):

- utilizar los métodos mejor adaptados al carácter del problema y a la naturaleza de los datos; mirar a los datos con escepticismo;
- explorar, reformular e inventar objetivos, teniendo en cuenta la multiplicidad de objetivos;
- que implica cada causa; es necesario también tener en cuenta la jerarquía de los objetivos y el hecho de que siempre se trabaja con objetivos que actúan como intermediarios;
- utilizar criterios de selección de manera prudente y adecuada, dándole peso a los factores cualitativos tanto como a los cuantitativos;
- hacer énfasis sobre la concepción y la invención de alternativas; evitar concentrarse en un abanico de alternativas demasiado estrecho;
- tratar a la incertidumbre de manera explícita;
- mostrar que el analista comprende los hechos técnicos centrales del problema;
- utilizar modelos simples que aclaren los aspectos importantes del problema y evitar modelos complejos que, aunque buscan representar en detalle la realidad, capturan la estructura de base del problema arrastrando con toda la incertidumbre ligada a sus parámetros, etcétera.

Nótese que 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, tal y como puede serlo cualquier fenómeno o proceso económico: 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. De tal forma, en las aplicaciones de los análisis de eficiencia al estudio de políticas públicas ambientales, la eficiencia se asocia con una relación entre medios y fines. Conforme a ello, la eficiencia de esas políticas debe ser entendida como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente).

Ahora bien, la eficiencia en el uso de los recursos, depende de las cualidades y características sociales, pues no siempre los logros sociales 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 que son protagonistas del cambio y la transformación social, donde el gobierno, sólo es uno de ellos.

El gobierno, como actor del desarrollo, se refiere al sistema de la administración y gestión públicas, y al cumplimiento de las funciones económicas del Estado mediante la utilización de sus instrumentos de política (Caraballo, 2004). Puede influir positiva o negativamente en el empleo eficiente de los recursos para el desarrollo, debido a su relación de poder sobre el resto de los actores.

En el orden local, las administraciones deben desempeñar un papel importante en la protección del medio ambiente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007), pues dirigen el proceso de planificación y gestión sostenibles del territorio municipal. A través del manejo de la política pública municipal cumplen las funciones de promoción, facilitación y regulación del desarrollo local sostenible, creando las condiciones favorables para este proceso y garantizando así el incremento del bienestar de la población local y del nivel de satisfacción de sus necesidades.

La meta suprema de las administraciones locales es modificar el entorno productivo, social y territorial (Falconí, 2002), con el fin de incrementar la calidad de vida de la comunidad local a partir del cumplimiento de las siguientes funciones: planificación y ordenamiento territoriales, oferta de servicios básicos y sociales; establecimiento y recaudación de tasas y tributos, gestión administrativa y financiera localidades, promoción del desarrollo económico local y el empleo, defensa del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible, planificación estratégica municipal; animación y fomento de la asociatividad local, concertación estratégica de actores para el desarrollo local, marketing municipal y creación de una imagen territorial proactiva, fortalecimiento de los elementos de identidad local y valorización del patrimonio histórico como activo de desarrollo local (Albuquerque, 2003).

Las comunidades, al igual que las administraciones locales, influyen considerablemente en la conservación del medio ambiente, pues, al estar conformadas por economías domésticas y constituir el origen de los factores de la producción y el destino de la producción de bienes y servicios (Acuña & Repetto, 2009), son los actores que lideran el proceso de toma de decisiones de consumo y ahorro.

Las universidades, en tanto instituciones académicas más importantes de un territorio, a partir del auto despliegue de sus funciones sustantivas y universales (formación del profesional,

investigación básica y aplicada, y extensión universitaria), cumplen tareas imprescindibles en el desarrollo territorial: formación y superación del talento humano local, así como transferencia de conocimientos científicos y de tecnología. Estas tareas impulsan el desarrollo de las empresas de los territorios, lo que a su vez, le permite a la academia nutrirse de un componente práctico válido para la calidad de la enseñanza y la investigación.

Las universidades, además, juegan un rol esencial en la preservación, el desarrollo y la promoción de la cultura (Falconí, 2002), elemento sustancial para la adopción de las nuevas transformaciones que exige el mundo contemporáneo en materia de una producción cada vez más sostenible, que le garantice a las generaciones futuras igualdad de condiciones en la satisfacción de necesidades.

Dentro de los agentes económicos con mayor responsabilidad en el desarrollo de las localidades se encuentran las empresas, las cuales, como parte activa de la dimensión económica del desarrollo local sostenible (Aguilar Villanueva, 2003), no solo deben trabajar por maximizar los beneficios derivados de la actividad productiva, sino que deben coadyuvar a la conservación del entorno ambiental y social donde realizan sus actividades.

Las empresas cargan con una doble responsabilidad. Por un lado son las encargadas de crear la riqueza material del territorio a partir de la producción de bienes y servicios, por lo que la satisfacción de las necesidades de la población local depende en buena medida de la optimalidad de sus decisiones de inversión y de producción (Santillán Egas, 2012). Por otro lado, y para cumplimentar su encargo productivo, las empresas toman elementos del entorno en forma de inputs, los transforman y los retornan al ambiente como outputs, no solo bajo la forma de productos, sino también de desechos del proceso productivo que dañan considerablemente la salud de los ecosistemas en los que se desenvuelve el ser humano. Del adecuado balance entre los inputs y los outputs depende que la producción pueda auto sostenerse y, por ende, ser perdurable en el tiempo. Por ello las empresas tienen la tarea de asumir un fuerte compromiso con la sostenibilidad del proceso productivo.

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.

A pesar de ello, 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 de la política.

La evaluación de las políticas públicas requiere de rigurosas metodologías de evaluación. En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, se observa que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores de desempeño los que son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral (Ballart, 1992). O sea, se precisa de una herramienta

metodológica que permita evaluar la influencia de los actores locales sobre la eficiencia de las políticas públicas ambientales, superando así el vacío detectado en el estado del arte.

El análisis anteriormente expuesto es resultado de la aplicación consecuente del método de análisis de la Economía Política e implicó apropiarse de las funciones de la misma y su aprovechamiento en el desarrollo de la presente investigación. Las sus funciones que cumple esta ciencia son: función cognoscitiva, función metodológica, función ideológica y función práctica.

La función cognoscitiva de la Economía Política fue decisiva en la construcción del marco teórico y referencial, ya que, a partir de la revisión del estado del arte, se pudo constatar el conocimiento acumulado en forma de teoría y su expresión concreta en la evidencia empírica, siempre a partir de la aplicación del método científico de lo general a lo particular para lograr procesos de inducción y deducción. Ello permitió detectar el problema científico y elaborar un conducto teórico donde se analizó: primero, la conservación de los ecosistemas como factor determinante de las estrategias ambientales locales; segundo, la eficiencia de las políticas públicas ambientales; tercero, la influencia de la actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales; y cuarto, la revisión crítica de las experiencias existentes sobre evaluación de la influencia de la actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales.

La construcción del marco teórico y referencial permitió detectar insuficiencias que fundamentaron la necesidad de una propuesta metodológica que permitiera dar solución al vacío de la ciencia. La función metodológica de la Economía Política permitió diseñar, de una manera lógica y coherente, los pasos necesarios para evaluar la influencia de la actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales, las que quedaron estructuradas de la siguiente manera: primero, caracterización del ambiente de las políticas públicas ambientales (paso uno: caracterización del ambiente macroeconómico de las políticas públicas ambientales, y paso dos, caracterización del ambiente local de las políticas públicas ambientales); segundo, medición del nivel de eficiencia de las políticas públicas ambientales; tercero, determinación de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales; y cuarto, diseño de una estrategia para potenciar la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales.

La función ideológica de la Economía Política permitió definir que la tesis se afilia a los lineamientos definidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir (SENPLADES, 2009), que constituye la estrategia de desarrollo de la nación ecuatoriana a largo plazo, y cuyo objetivo cuatro se propone garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. *“La responsabilidad de tratar el agua y la biodiversidad como patrimonios estratégicos es un desafío para las políticas públicas del país. De ella se derivan retos, como lograr cambios significativos en las instituciones que dirigen la política, la regulación y el control ambiental. Obliga, además, a impulsar la desconcentración efectiva en los territorios y articularla a la gestión de la nueva estructura estatal, bajo el principio de reconocimiento de la diversidad poblacional, cultural y ambiental, y sin olvidar que el*

Ecuador forma parte de una comunidad mundial. Para ello, es indispensable que los cambios planteados estén acompañados de transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global.” (pág. 77).

Esta nueva visión de una sociedad inclusiva, respetuosa y consciente de sus obligaciones para con las generaciones futuras, solo ha sido posible por el impulso del “socialismo del siglo XXI” y está marcada por un fuerte estatismo. Según Correa, en su discurso a la nación de 2009, es “la mayor realización de este segundo año de revolución ciudadana”, que “permite superar el... el neoliberalismo” y “nos distancia de los nefastos paradigmas que hoy vemos fracasar a nivel planetario” en la escena política ecuatoriana (Malamud & García-Calvo, 2009). Aunque esta experiencia solo ha comenzado a dar sus primeros pasos, sus concepciones acerca de la naturaleza de las relaciones sociales de producción y de las formas de propiedad dominantes son las únicas posibles de transformar los esquemas consumistas a ultranza heredados tras siglos de capitalismo. Pero además los actores vinculados a la eficiencia de las políticas públicas ambientales (e incluso, el propio Gobierno como brazo administrativo del Estado y ejecutor de la política), se mueven, en ocasiones en Ecuador, guiados por intereses clasistas que definen sus patrones de comportamiento y su postura frente al cuidado y protección del medio ambiente. Es una contradicción entre los intereses económicos y ambientales, resultado de una contradicción esencial entre la propiedad privada y la propiedad pública. De esta manera, resulta clara pues la apropiación de la función ideológica de la Economía Política en el desarrollo de esta investigación

Por último, los resultados concretos de la investigación en el Cantón La Concordia, escogido como elemento representativo del sistema nacional para validar la pertinencia de la metodología diseñada, permitirán cumplimentar la función práctica de la Economía Política, al darle solución a la contradicción práctica esencial detectada en la situación problemática descrita en la introducción.

3. 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. El cantón “la Concordia, en Ecuador, no escapa a esta realidad.

- Las ideas anteriores son resultado de la apropiación del método de análisis de la Economía Política, como base teórica y metodológica de la investigación, lo cual nos permitió: el análisis teórico y referencial de la investigación, a partir de la revisión crítica de la bibliografía especializada, con lo que recomienda diseñar la primera versión una metodología para evaluar la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales, cuyos procedimientos dan solución al vacío detectado en la ciencia, de igual forma, ubicar el tema en los lineamientos definidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir, demostrando que responde al cambio paradigmático de las relaciones sociales de producción y preparar las condiciones para validar, en el estudio de caso específico del cantón La Concordia, los postulados teóricos y metodológicos de la investigación.



Enero 2016 - ISSN: 1988-7833

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta García, T., & Cosano Delgado, S. (abril de 2009). La gestión ambiental, herramienta para el replanteamiento estratégico de la empresa. *Contribuciones a la Economía*, 1-12. Obtenido de <http://www.eumed.net/ce/2009a/>
- Acuña, C., & Repetto, F. (2009). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: Mimeo.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *"Estudio Introductorio" sobre Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Albuquerque, F. (2003). *Curso sobre desarrollo local, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas*. Turin.
- Anderson, J. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*,. Boston: Houghton-Mifflin Co.
- Arias, Y. (2011). Políticas públicas ambientales, neoliberalismo y "buen vivir". *Cultura Investigativa*, 48-57.
- Asamble Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamble Constituyente.
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington: Oficina de Evaluación (EVO).
- Camacho, V., & Ruiz, L. (2011). Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. *Bíociencias*, 1(4), 3-15.
- Cañizares, B. Z. (2014). *"Cuestión social" y responsabilidad social empresarial*. La Plata: SEDICI.
- Caraballo, L. (2004). La economía ambiental y la política ambiental. *Revista Venezolana de ciencia Política*, 55-75.
- Cevallos Uve, G. E. (2015). Análisis de los problemas sociales derivados de la influencia de los actores locales en la eficiencia de las políticas públicas ambientales. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*(29), 1-12. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/ccss/2015/03/politicas-ambientales.html>
- Cevallos Uve, G. E. (junio de 2015). Modelo de simulación prospectiva en el proceso de gestión ambiental del cantón La Concordia, Ecuador. *Desarrollo Local Sostenible*, 8(23), 1-21.
- Cevallos, E. (2015). Un análisis de los problemas ambientales en el cantón La Concordia, provincia Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. *Investigación y Saberes*, 1-16.

- Engels, F. (1974). *Contribución a la crítica de la economía política*. Berlín: Progreso.
- Falconí, F. (2002). La desmaterialización de la economía. *Ecuador Debate*(55), 121-133.
- Gómez-Baggethun, E., & De Groot, R. (2007). Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía. *Ecosistemas*(16), 4-14.



Enero 2016 - ISSN: 1988-7833

- Hernández, G. (2002). El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales*(4), 80-91. Obtenido de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/view.php>
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jiménez Jiménez, V. C., & Vargas Camacho, Y. M. (2013). *Gestión ambiental para empresas de servicio de consultoría ideal*. Santander: UFPSO. Obtenido de repositorio.ufpso.edu.co:8080/dspaceufpso/handle/123456789/659
- Jørgensen, S. (2010). Ecosystem services, sustainability and thermodynamic indicators. *Ecological Complexity*(7), 311–313.
- Kumar, M., & Kumar, P. (2008). Valuation of the ecosystem services: A psycho-cultural perspective. *Ecological Economics*(64), 808-819.
- Malamud, C., & García-Calvo, C. (2009). La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología. *Real Instituto Elcano*(61), 1-8.
- Marx, K. (1976). *Contribución a la crítica de la Economía Política*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Marx, K. (1980). *El Capital Tomo I, II y III, Editorial*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). Politiques Publiques. *française de science politique*, 40(3), 394-397.
- Negrín, A., & Martínez, M. G. (2011). *Plan de desarrollo sostenible para la Posada Arrecife, ubicada en el Parque Nacional Archipiélago Los Roques*. Caracas: Universidad Nueva Esparta.
- Rojas, C. L. (2012). Las universidades latinoamericanas y caribeñas ante el reto del desarrollo sostenible. *Congreso Universidad*. 1, págs. 1-12. Felix Varela.
- Rose, R., & Davies, P. (1994). *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 23-52.
- Santillán Egas, F. (2012). *Educación ambiental. Una gestión al desarrollo sustentable en el Ecuador*. Andalucía: Doctoral dissertation, Universidad Internacional de Andalucía. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10334/1827>
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

