

Breve introducción a las políticas públicas ambientales

Para lograr una mejor comprensión del sentido mismo de una política pública ambiental se ha considerado necesario abordar inicialmente la generalidad de las políticas públicas desde diferentes enfoques. Pero de antemano es necesario establecer una diferencia sustancial:

Para entender que son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en castellano no tienen traducción: Politics (política) y policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

¿Qué es una política pública?

Según el Banco Mundial una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público (Banco Mundial 2011). Aquí lo que interesa es lograr la consecución de las metas gubernamentales de mayor nivel, aquellas que requieren de mayor gasto público, y las que podrían generar un mayor interés público. La política pública un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general. Estas actividades frecuentemente se acumulan durante años. (Evalesd 2008). La política pública se diferencia de un programa público en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política.

Otros autores consideran que las políticas públicas son:

- Las políticas públicas según Peters (1982)¹ expresa como "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos", de esta manera las políticas públicas más que una disciplina teórica, se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.
- Una política pública para Lahera² de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Al mismo tiempo, las políticas públicas pueden ser soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Estas se desprenden de una agenda pública y permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. Por lo tanto,

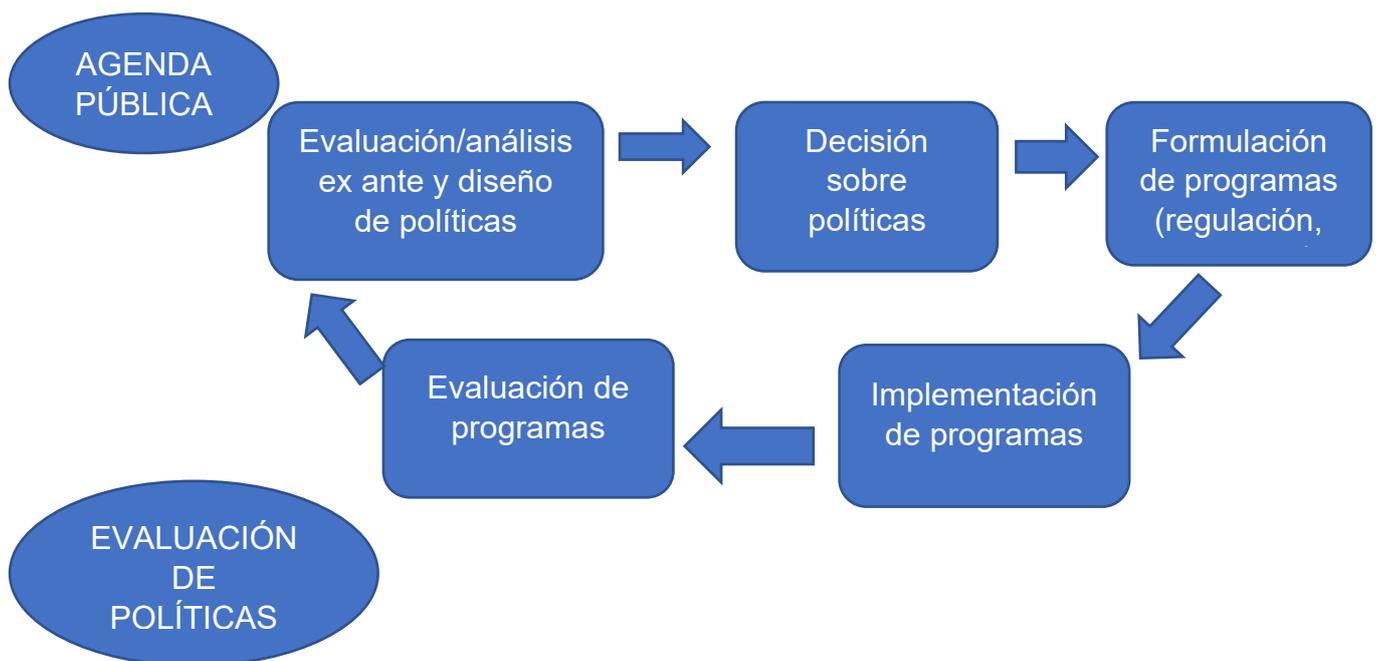
¹ Peters, B. (1982). American Public Policy. Nueva York: Franklin Wats Publications

² Lahera P, E. (2004). política y políticas públicas. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) . Santiago de Chile: Naciones Unidas.

el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno.

Para una mejor comprensión es menester conocer también cuales son los tipos de instrumentos de la política pública. Es así que se pueden mencionar a los incentivos económicos como los subsidios y los impuestos, pero también a los instrumentos de regulación directa como la zonificación, los estándares, etc. También debe reconocerse a ciertas medidas como la desregulación/creación o simulación de mercados, estos en el caso de políticas neoliberales que apuntan a la privatización de los bienes estatales. La provisión directa o indirecta de servicios y bienes (programas y proyectos), así como los seguros frente a eventos adversos, entre los más comunes están la seguridad social o las ayudas de emergencia frente a desastres. Todos estos instrumentos buscan intervenir en lo sustantivo para lograr un cierto resultado.

Ciclo de política pública



Las etapas del proceso de políticas públicas se constituyen generalmente por:

– Agenda Política – Formulación de política – Proceso de decisión – Implementación
La evaluación no es una etapa causal y consecutiva puede ser aplicada en cualquier tiempo.

Las políticas públicas son concebidas como:

Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos. En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y la voluntad política de un gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades. Resulta imprescindible la interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.

Entonces, al ser las políticas públicas procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales, podemos afirmar: **la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.**³

En esa medida, las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, consigue también eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.

De acuerdo al artículo 154 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Al hablar de políticas públicas sectoriales, nos referimos a las políticas del nivel de ministerios y secretarías ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría.

Es importante considerar entonces el papel central que juega el Estado para llevar a cabo las políticas públicas enmarcándolas en los siguientes fines específicos:

- Lograr la integración y el equilibrio, en términos sociales y territoriales;
- Incidir en la conformación plural de la sociedad;
- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria para la consecución del Buen Vivir de la población; y
- Garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales, para su realización progresiva.

³ SENPLADES, GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, SENPLADES / 1a edición – Quito, 2011

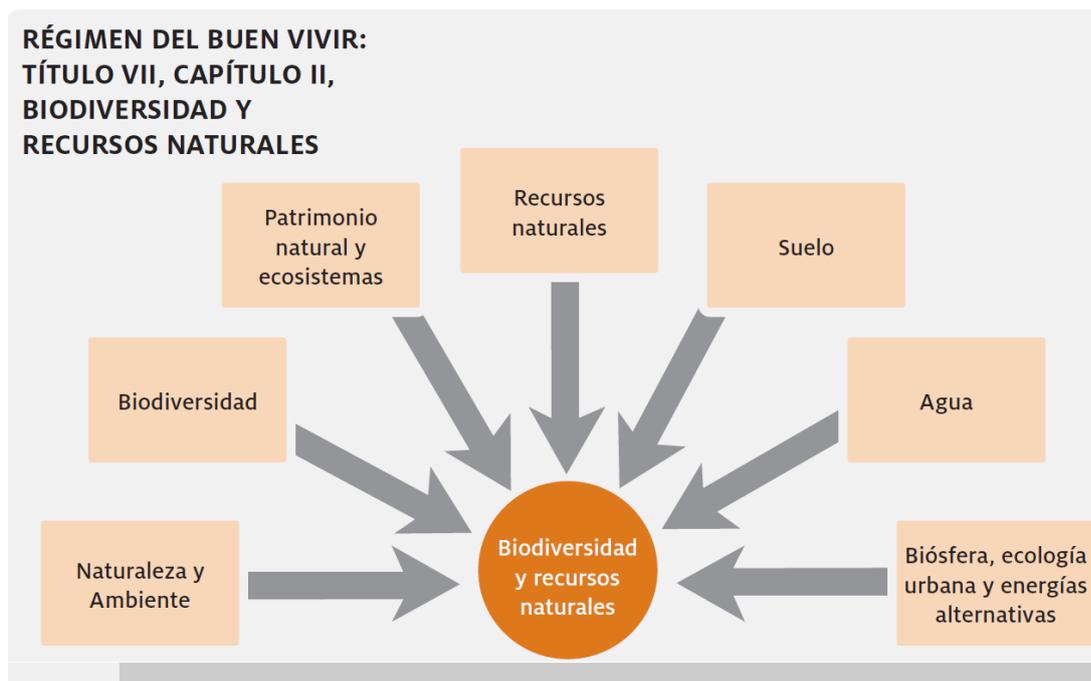


Figura 2:
Articulación de los instrumentos de planificación

Fuente y Elaboración: SENPLADES, 2011.

Requisitos básicos para asegurar la planificación ambiental

- Sin una agenda de gobierno no se pueden lograr políticas públicas sectoriales.
- Sin Políticas de Estado no se puede avanzar en estrategias, en planes, programas y proyectos.
- Por lo tanto, la ausencia de una estructura conceptual no permitirá una adecuada y coherente planificación.
- El pretender re-empezar siempre lo ya anteriormente realizado se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo.



- Análisis de eficiencia. Se debe construir una matriz de asignación de responsables, importancia relativa y capacidades técnica, financiera, etc., para cada subacción o componente concreto en que se desglosa la acción. La capacidad se mide por la asignación de una calificación (cuantitativa) de las y los responsables para cumplir su asignación concreta en la acción, en cada una de las dimensiones acordadas. Se debe insertar también una valoración cuantitativa de la motivación para la acción. La matriz permite calcular la eficiencia por responsable, como promedio ponderado de calificaciones y motivación, así como la eficiencia conjunta de la institución para la acción como sumatoria de las eficiencias parciales de las y los responsables. Si la eficiencia no presenta un nivel aceptable, es posible tomar decisiones sobre incluir o no la acción, o proponer



El diagrama muestra cuatro niveles de viabilidad representados por cuadrados concéntricos de color naranja. Desde el centro hacia el exterior, los niveles son: Disponibilidad (con un ícono de una persona y una hoja), Accesibilidad, Calidad y Adaptabilidad.

Condiciones necesarias para garantizar la viabilidad

Calidad: garantizar estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de la población incluyendo las consideraciones ambientales pertinentes;

Adaptabilidad: garantizar que las políticas se adapten a los contextos culturales y sociales relevantes en el país, de manera que sean concertadas con nacionalidades y pueblos. La adaptabilidad también incluye la incorporación de criterios de pertinencia por razón de género, para que los programas y proyectos que se derivan de las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades e intereses particulares de hombres y mujeres de acuerdo a su ciclo de vida, condición de discapacidad, quintil de pobreza, orientación sexual, zona de hábitat, etnia y origen nacional.

Disponibilidad: la política debe garantizar la disponibilidad de bienes, servicios e infraestructura adecuada, y suficiente talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos humanos y ambientales.

Accesibilidad: la política debe garantizar que los programas y proyectos que ofrecen servicios básicos sean accesibles a todas las personas (física, económicamente), especialmente a grupos de atención prioritaria o tradicionalmente excluidos o discriminados;

Una vez diseñadas las políticas e identificados sus responsables, para la mejor definición de lineamientos de política y la priorización del diseño de los planes, programas y proyectos, conviene evaluar la viabilidad sociopolítica de la acción, con algunas de las herramientas adecuadas.

Políticas públicas ambientales

Luego del breve excurso sobre las generalidades de las políticas públicas generales se ha considerado de utilidad presentar directamente el ejemplo directo del conjunto de la política sectorial ambiental adoptada en el 2009 y consignada en el Primer Plan

de Desarrollo en el cual, al determinar el objetivo superior, el de una transformación fundamental, **un cambio de paradigma: del desarrollo al Buen Vivir**, se plantean los 12 principales objetivos nacionales a alcanzar. Entre ellos nos atañe aquí presentar dentro del Objetivo Nacional 7 aquellos necesarios para conseguir el Buen Vivir.

Así tendremos un objetivo referido a aspectos específicos ambientales, y con sus siete políticas y lineamientos de política.

Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable y sus políticas.

Política 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.

Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.

Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

7. OBJETIVOS NACIONALES PARA EL BUEN VIVIR

Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

3. Políticas y Lineamientos Política

4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

a. Fortalecer los sistemas de áreas protegidas terrestres y marinas, basados en su gestión y manejo con un enfoque ecosistémico, respetando sus procesos naturales y evolutivos, ciclos vitales, estructura y funciones.

b. Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de

recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.

c. Diseñar y aplicar marcos regulatorios y planes especiales para el Archipiélago de Galápagos y la región amazónica, que impulsen prácticas sostenibles, de acuerdo a los parámetros ambientales particulares de estos territorios así como sus recursos nativos.

d. Promover usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas terrestres y marinos y de las potenciales oportunidades económicas derivadas del aprovechamiento del patrimonio natural, respetando los modos de vida de las comunidades locales, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza.

e. Desarrollar y aplicar normas de bioseguridad y de biotecnología moderna y sus productos derivados, así como su experimentación y comercialización, en cumplimiento del principio de precaución establecido en la Constitución y la normativa internacional relacionada.

f. Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental.

g. Fomentar la investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.

h. Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades endémicas y nativas, bajo el principio precautelatorio a través de, entre otras medidas, la regulación del ingreso y salida de especies exóticas.

i. Preservar, recuperar y proteger la agrobiodiversidad y el patrimonio genético del país, así como de los conocimientos y saberes ancestrales vinculados a ellos.

Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.

a. Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno.

b. Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica.

c. Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica.

- d. Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación.
- e. Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas.
- f. Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico.
- g. Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas.
- h. Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.

Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

- a. Aplicar programas, e implementar tecnología e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética.
- b. Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía.
- c. Impulsar la generación de energía de fuentes renovables o alternativas con enfoque de sostenibilidad social y ambiental.
- d. Promover investigaciones para el uso de energías alternativas renovables, incluyendo la mareomotriz y la geotermia, bajo parámetros de sustentabilidad en su aprovechamiento.
- e. Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos.
- f. Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios.

Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

- a. Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios, y sustancias químicas para prevenir y reducir las posibilidades de afectación de la calidad ambiental.

- b. Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
- c. Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
- d. Reducir progresivamente los riesgos para la salud y el ambiente asociados a los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
- e. Regular criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua e implementar normas para controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua mediante la aplicación de condiciones explícitas para el otorgamiento de las autorizaciones de uso y aprovechamiento.

Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

- a. Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional, y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales.
- b. Incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima que puedan afectar las infraestructuras del país.
- c. Impulsar programas de adaptación a las alteraciones climáticas, con énfasis en aquellos vinculadas con la soberanía energética y alimentaria.
- d. Valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas, en diferente estado de conservación. e. Incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales, considerando
- f. Desarrollar actividades dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana, con énfasis en las mujeres diversas, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y sus implicaciones en la vida de las personas.
- g. Elaborar modelos predictivos que permitan la identificación de los efectos del cambio climático para todo el país, acompañados de un sistema de información estadístico y cartográfico.
- h. Incentivar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países industrializados sobre transferencia de tecnología y recursos financieros como compensación a los efectos negativos del cambio de clima en los países no industrializados.

Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.

- a. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental.
- b. Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos, para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.
- c. Fomentar acciones de manejo integral, eficiente y sustentable de las tierras y cuencas hidrográficas que impulsen su conservación y restauración con énfasis en tecnologías apropiadas y ancestrales que sean viables para las realidades locales.
- d. Implementar un sistema de investigación y monitoreo de alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.
- e. Desarrollar modelos específicos para el sector seguros (modelos catastróficos), que combinen riesgo y los parámetros financieros del seguro y reaseguro, para recrear eventos históricos y estimar pérdidas futuras.
- f. Analizar la vulnerabilidad y el aporte a la adaptación al cambio climático de infraestructuras estratégicas existentes y futuras.

Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

- a. Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní - Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.
- b. Institucionalizar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas del país.
- c. Impulsar los procesos sostenidos de gestión de conocimiento en materia ambiental.
- d. Incorporar consideraciones ambientales y de economía endógena para el Buen Vivir en la toma de decisiones en los sectores productivos públicos y privados.
- e. Promover productos de calidad, con bajo impacto ambiental y alto valor agregado, en particular de los generados en la economía social y solidaria, con certificación de la calidad ambiental.
- f. Desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales.
- g. Fomentar las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales, generando actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica, acuícola y otras alternativas.

Se podrá observar que partiendo del objetivo superior que garantiza los derechos de la naturaleza y promueve un ambiente sano y sustentable, fundamentado en la Constitución, las políticas enfocan la conservación, la gestión integral de los recursos hídricos, la diversificación de la matriz energética; la prevención y control de la contaminación; la adaptación al cambio climático; la reducción de la vulnerabilidad social por efectos naturales y la incorporación del enfoque ambiental en todos los procesos de gestión pública.

Estas políticas constituyen el primer gran esfuerzo para el establecimiento de unos lineamientos claros y amplios de gestión ambiental en el país. Debe mencionarse que evidentemente las políticas y sus lineamientos obedecen a un análisis previo de la situación ambiental del país con el que se pudo determinar las líneas de acción más necesarias. No debe dejarse de lado que luego de la determinación de las políticas y lineamientos estos deberán ser aprobados por los sectores involucrados y así pasar a su difusión.



JJ