



GESTIÓN PÚBLICA

Aguilar-Muñiz Milagros¹, Rosales-Zuñiga Diego², Montemayor-Romero Rodrigo³,
Ríos Jorge Eugenio⁴

Facultad de Contaduría Pública y Administración (México)
dirección.facpya@uanl.mx, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y
Administración, Ciudad Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., México, 83 29 40 00

Fecha de envío: 02/Mayo/2016

Fecha de aceptación: 16/Mayo/2016

Introducción

Actualmente existe un consenso sobre la importancia de lograr el desarrollo sostenible, el cual debe compatibilizar el crecimiento económico, con la equidad en la distribución del ingreso y la conservación del ambiente. Para poner en práctica esta estrategia los impactos ambientales generados por las actividades económicas deben ser reconocidos, cuantificados e internalizados en la toma de decisiones; y para ello la valoración económica (VE) del medio ambiente es un instrumento de particular importancia

La evaluación económica provee de un conjunto de herramientas que permiten un análisis sistemático de intervenciones, tecnologías y medicamentos en términos de sus resultados en salud y costos asociados, lo cual hace posible valorar el costo por unidad de ganancia en salud y decidir entre alternativas de asignación de recursos con base en evidencia. Es así como la evaluación económica, como sub-disciplina de la economía de la salud, desempeña crecientemente un papel central como herramienta para la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el químico farmacéutico.

En este contenido se va a estudiar la evaluación económica de comparar una o más alternativas con base en la razón beneficio/costo aplicado al sector público y ambiental, en el cual se aplicará basándose en análisis de valor presente o valor anual, con la finalidad de determinar si los beneficios esperados constituyen un retorno aceptable sobre la inversión y costos estimados.

Resumen

El ambiente es el resultado de un conjunto de procesos sociales, culturales, políticos y económicos que genera la sociedad en función del medio que habita, produce y consume. Esta dinámica está condicionada por una racionalidad social, es decir, una idea de mundo que guía los intereses de la sociedad, basada en valores, saberes y comportamientos que legitiman los procesos de desarrollo y la relación entre el Ser Humano y su Hábitat.

El presente artículo plantea una reflexión acerca de la noción de Sustentabilidad Ambiental, un término frecuentemente usado en la actualidad para referirse al anhelo de desarrollo de nuestras ciudades y territorios, poniendo énfasis en conceptos relacionados con la dimensión social de los problemas ambientales urbanos.

La pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas se han acelerado en los últimos años. Los científicos y tomadores de decisiones coinciden al reconocer que los esfuerzos de conservación más efectivos requieren de enfoques y herramientas innovadoras que vayan más allá de los límites de las áreas protegidas e involucren nuevos actores de la sociedad civil y el sector privado.

Palabras Clave: Ambiente Urbano, Problemas Ambientales, Vulnerabilidad Social, Gestión Ambiental, Desarrollo Sustentable.

The atmosphere is the result of a set of social, cultural, political and economic processes that generates society based on the average dwelling, produces and consumes. This dynamic is conditioned by social rationality, ie, an idea of the world that guides the interests of society, based on values, knowledge and behaviors that legitimizes the development process and the relationship between humans and their habitat.

This article presents a reflection on the notion of Environmental Sustainability, a term frequently used today to refer to the desire for development of our cities and territories, emphasizing concepts related to the social dimension of urban environmental problems. Loss of biodiversity and degradation of ecosystems have accelerated in recent years. Scientists and policy makers agree to recognize that the most effective conservation efforts require innovative approaches and tools that go beyond the boundaries of protected areas and involve new actors of civil society and the private sector.

Keywords: Urban, Environmental Issues, Social Vulnerability, Sustainable Development. Environmental Management

Marco Teórico

Políticas Ambientales

Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes.

Distinguir entre políticas, instrumentos y planes es necesario para efectos analíticos y prescriptivos pero estas tres dimensiones se encuentran con frecuencia fundidas en la práctica y diferenciarlas no resulta una tarea fácil.

Quienes actúan en pro de la protección ambiental pueden responder en formas muy variadas a los problemas que perciben: el establecimiento de nuevas regulaciones, la formulación y puesta en marcha de un plan detallado, la expedición de un permiso, o la creación de un fondo para promover la descontaminación o preservar la biodiversidad. Las respuestas mismas pueden venir de fuentes muy diferentes: algunas son diseñadas por los cuerpos legislativos; otras por las agencias ambientales principales a nivel nacional, sub nacional o local, o por organizaciones de la sociedad civil. Pueden estar dirigidas a prever o mitigar los daños ambientales, a conservar o restaurar un determinado ecosistema, o a remediar un viejo problema. Algunas respuestas pueden tener como fin lidiar directamente con

el medio ambiente en el sentido estricto de la palabra (agua, bosques, aire, suelo), mientras que otras buscan ofrecer una solución más integrada a partir de un fino tratamiento transitoria. Tan diversos orígenes y formas de afrontar los problemas ambientales lleva a sus actores a utilizar diversas denominaciones, muchas veces en forma indistinta, para referirse a su acción, o a una parte de ella: políticas, planes de desarrollo, estrategias, planes de acción, programas y proyectos. Y detrás de estas denominaciones encontramos lo que aquí se ha definido como políticas, instrumentos y planes.

Las políticas pueden tener como objetivo la protección de un determinado ecosistema (ej. un sistema de arrecifes, los bosques naturales andinos), el fortalecimiento de la capacidad de los actores que la proponen, o a compensar su débil posición frente a otros actores (ej. en relación con algunos de los oponentes de una determinada acción). También pueden estar dirigidas a incidir en factores del contexto como: el mejoramiento de las condiciones para la generación y apropiación social de la información (ej. el fortalecimiento de la educación

ambiental en determinados niveles o de la investigación básica sobre un determinado campo del medio ambiente) .

Las políticas con sus objetivos, principios, criterios y orientaciones generales impulsan nuevos procesos y tecnologías más beneficiosas con el ambiente y desarrollan nuevas formas de relación con la naturaleza. Las políticas deben reflejar las prioridades ambientales, y al ser expresadas mediante los instrumentos y planes se constituyen en verdaderas agendas de trabajo.

Las políticas ambientales pueden ser explícitas o implícitas. Se consideran como políticas explícitas aquellas que están formuladas y publicadas en documentos oficiales aprobados o expedidas formalmente por algún organismo estatal y que tienen como objetivo la protección ambiental.

Son las denominadas políticas nacionales y sub nacionales sobre medio ambiente o las políticas que se refieren a recursos particulares como el agua, los bosques o el aire. Algunos elementos de la política ambiental explícita se encuentran consagrados en la Constitución y la ley, o en los decretos y resoluciones normativas y administrativas emanados del poder ejecutivo, para desarrollarlas o reglamentarlas, y con frecuencia se reiteran en los documentos bautizados como política.

Las políticas implícitas que son aquellas decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente (Gligo, 1997). Ellas pueden hacer parte de acuerdos multilaterales o de políticas y legislaciones económicas y sociales de carácter general o sectorial sin que sus impactos ambientales hubiesen sido previstos o debidamente tomados en cuenta. Son políticas que

pueden tener tanto consecuencias negativas como positivas para la protección ambiental, siendo el primero de los casos el más común.

Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Iniciativa de Comercio y Medio Ambiente de las Américas, busca apoyar la gestión ambiental de los Estados miembros en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad. La pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas se han acelerado en los últimos años. Los científicos y tomadores de decisiones coinciden al reconocer que los esfuerzos de conservación más efectivos requieren de enfoques y herramientas innovadoras que vayan más allá de los límites de las áreas protegidas e involucren nuevos actores de la sociedad civil y el sector privado. Dentro de los instrumentos existentes para promover acciones de conservación están los de comando y control e instrumentos de mercado El Pago o compensación por Servicios Ambientales (PSA) es visto como un instrumento innovador para la implementación de políticas y programas de conservación y está siendo cada vez más utilizado en los países de América Latina.

Si bien los sistemas de PSA pueden variar según el país, existen elementos comunes como es el uso de este instrumento para la conservación de cuencas hídricas, biodiversidad y captura de carbono en combinación con otros mecanismos de mercado y con la participación del sector privado. El uso e implementación efectiva de estos instrumentos requiere marcos legales claros y una institucionalidad eficaz.

El tema de PSA tiene varias dimensiones:

1) Ecológica y Geográfica

- 2) Económica y Social
- 3) Legal y de políticas y programas.

Cabe resaltar que bastante literatura y estudios de caso se han desarrollado para analizar las dos primeras dimensiones, ecológica y económica, mientras que los estudios de la dimensión legal están empezando a presentar sus primeros resultados.

Desarrollo Sostenible

El concepto de sustentabilidad surge como una nueva dimensión en la concepción de las relaciones entre la sociedad, el desarrollo económico y los recursos naturales, centrando los debates y reflexiones en la valoración adecuada del medio ambiente y de la utilización responsable de los recursos renovables y no renovables, asegurando la posibilidad de su uso a largo plazo.

Falta un marco integrador de la gestión ambiental que permita establecer estrategias para optimizar las formas de aprovechamiento de los recursos naturales con equidad, sostenibilidad, y orientado al mejoramiento de la calidad de vida del hombre.

Marco legal e instrumentos económicos para el desarrollo sostenible

Esta revisión de normas relacionada con PSA se da en un momento en el que están surgiendo a nivel de los países de América Latina propuestas de políticas y programas sobre PSA (por ejemplo: Panamá y Colombia) así como discusiones acerca de los instrumentos regulatorios de comando y control y de mercado más apropiados para desarrollar este tema en el corto y mediano plazo. Por esta razón las definiciones utilizadas

son indicativas. La revisión de los marcos regulatorios e institucionales se hizo a la luz de los avances conceptuales, criterios y definiciones sobre PSA, a saber:

Un ecosistema es un complejo dinámico de comunidades de plantas, animales, microorganismos y el medio ambiente inorgánico que interactúan como una unidad funcional (marino, costero o continental). Los seres humanos son parte integral de los ecosistemas. Los

ecosistemas presentan diferencias ostensibles de tamaño; una poza pasajera en la hendidura de un árbol y una cuenca oceánica pueden ambas constituir un ecosistema.(MEA, 2005)

- Los servicios ambientales que prestan los ecosistemas son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Los cambios que experimenten estos servicios afectan de diversas maneras el bienestar humano. (MEA, 2005).

- Bienestar: El bienestar humano tiene múltiples constituyentes, entre los que se incluyen los materiales básicos para el buen vivir, la libertad y las opciones, la salud, las buenas relaciones sociales y la seguridad.

- Pago por Servicios ambientales –PSA.: Es un acuerdo voluntario en el que los proveedores de servicios ambientales son compensados y los beneficiarios del servicio pagan por él.

- Servidumbre Ecológica, como lo definen la mayoría de los códigos civiles de LAC, es una limitación de uso que un particular impone, de manera voluntaria, sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio de diferente dueño, con el fin de

contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales existentes en este.

Los Instrumentos Económicos

Los Instrumentos Económicos constituyen una categoría dentro de los Instrumentos de Regulación Ambiental. Y no son más que aquellos que inciden en los costos y beneficios atribuibles a cursos de acción variados que enfrentan los diferentes agentes económicos, afectando, por ejemplo, la rentabilidad de procesos o tecnologías alternativas o el precio relativo de un producto, y en consecuencia las decisiones de productores y consumidores (CEPAL, 1997).

O sea, los sistemas de instrumentos económicos para el medio ambiente, son un mecanismo estatal de intervención en la economía, con la única pretensión de incidir por un lado, en la estructura de precios, en los niveles de rentabilidad o costeabilidad según sea el caso, y por lo tanto en la competitividad de las empresas; y por el otro, en los productores y consumidores, pretendiendo modificar sus conductas negativas para con el entorno, así como en la demanda.

Teóricamente pueden ser utilizados como complemento o sustituto de otras categorías de instrumentos con fines similares, pudiendo mencionar a los instrumentos de regulación directa a través de normativa ambiental; o los acuerdos directos entre la autoridad ambiental y la industria para efectuar mejoras de desempeño ambiental, reducir emisiones, entre otras. En la práctica, los instrumentos económicos en la gestión ambiental, se han utilizado para complementar los marcos regulatorios existentes. Los países reconocen la necesidad de mantener normas, controles, sanciones y otras formas de intervención directa de parte de los gobiernos como parte esencial de los esquemas de gestión ambiental.

Los Instrumentos Económico – Ambientales, generalmente resultan de mayor utilidad puesto que son aplicados para generar una estrategia eficiente de mínimo costo con el objeto de lograr niveles de contaminación aceptables; son aplicados para provocar un incentivo permanente para

la disminución de la contaminación, y por otra parte estimulan la utilización de tecnologías no contaminantes; y son utilizados para inducir aplicaciones más eficientes de otras técnicas, en la fase de prevención del control ambiental.

Análisis de impacto social y ambiental de programas públicos.

Los proyectos públicos también llamados de propiedad, poseen costos pagados por el organismo gubernamental indicado y benefician a la ciudadanía, es decir propiedad que son utilizados y financiados a los ciudadanos de cualquier nivel en el gobierno.

Proveer servicios a la ciudadanía buscando el bienestar público y no las ganancias. Las áreas como salud, seguridad, bienestar económico y servicios públicos abarcan una gran cantidad de alternativas que requieren el análisis de la ingeniería económica.

Naturaleza de los Proyectos Públicos

- Desarrollo cultural
- Protección:
- Servicios económicos
- Recursos naturales

Algunos ejemplos del Sector Público son:

- Hospitales y Clínicas.
- Parques y Centros de Recreación.
- Servicios: agua, electricidad, gas, alcantarillado y limpieza.
- Escuelas: primarias, secundaria, institutos comunitarios, universidades.
- Desarrollo económico.
- Auditorios.
- Campos Deportivos.
- Transporte: Carreteras, Puentes, Canales.
- Policía y Bomberos.
- Juzgados y Prisiones.
- Vales de despensas y programas de ayuda para sectores desprotegidos.
- Capacitación laboral.
- Albergues.
- Servicios de emergencia.
- Códigos y estándares.

El capital utilizado para financiar proyectos del sector público se obtiene principalmente de impuestos, bonos y pago de derechos. Los impuestos se recaudan de los propietarios (ciudadanos).

Por ejemplo: impuestos federales a la gasolina para carreteras son pagados por todos los consumidores de gasolina. Este también es el caso del pago de derecho, como las cuotas de peaje en carretera. Con frecuencia se emiten bonos municipales, bonos para fines especiales, tales como los bonos de utilidad distrital.

Los organismos gubernamentales están exentos de los impuestos que imponen los organismos de más alto nivel. Por ejemplo, los proyectos municipales no tienen que pagar impuestos, estatales; por el contrario, las corporaciones privadas, así como los ciudadanos, tienen que pagar los impuestos.

Los funcionarios electos a menudo contribuyen a la elección de la alternativa, especialmente cuando los votantes, urbanistas, ambientales y otros ejercerán presión. El proceso de selección no es tan limpio, como en una evaluación del sector privado.

Método de la Razón Benéfico-Costo en el Sector Público

El método de la razón costo-beneficio, que normalmente se usa para la evaluación de proyectos públicos, tiene sus raíces en la legislación federal. Específicamente, en la ley de control de inundaciones, de Estados Unidos de Norte América, de 1936 requiere que para que se justifique un proyecto financiado por la federación, los beneficios deben exceder sus costos. Para cumplir con los requisitos de esta ley, el método C/B se mejoró y ahora implica el cálculo de una razón de los beneficios del proyecto con respecto a los costos del proyecto. En lugar de que el analista aplique criterios más usuales en la evaluación de proyectos privados (TIR, VPN, etc.), muchas agencias gubernamentales solicitan el método C/B.

El análisis de B/C es una herramienta de toma de decisiones para desarrollar sistemáticamente información útil acerca de los efectos deseables e indispensables de los proyectos públicos. En cierta forma, podemos considerar el análisis de costo-beneficio del sector público como el análisis de rentabilidad del sector privado. En otras palabras, el análisis de costo-beneficio pretende determinar si los beneficios sociales de una actividad pública propuesta superan los costos sociales. Estas decisiones de inversión pública usualmente implican gran cantidad de gastos y sus beneficios se esperan que ocurran a lo largo de un período extenso.

Para evaluar proyectos públicos diseñados para lograr tareas muy distintas, es necesario medir los beneficios o los costos con las mismas unidades en todos los proyectos, de manera que tengamos una perspectiva común para juzgar los diversos proyectos. En la práctica, esto comprende expresar los costos y los beneficios en unidades monetarias, tarea que con frecuencia debe realizarse sin datos precisos. Al efectuar análisis de costo-beneficio, lo más usual es definir a los "usuarios" como el público y a los "patrocinadores" como el gobierno.

Conclusiones

El Desarrollo sustentable (social, económico, ambiental) exige una gestión que preserve las potencialidades de bienes y servicios del ambiente para el beneficio de las generaciones presente y futuras; esto es, alta calidad de vida en lo social, crecimiento en lo económico y equilibrio ecológico en lo ambiental. Una ciudad ambientalmente sana se puede interpretar como una población social y económicamente justa. Para lograr este objetivo es fundamental transformar el comportamiento, modelo de desarrollo y patrones de consumo no sustentables.

La garantía constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación, debería permitir a la comunidad realizar acciones judiciales por los daños producidos para detener la contaminación y conseguir indemnizaciones por perjuicios causados por actividades que degraden el ambiente.

En nuestro país, el imperativo del desarrollo económico y social debe conjugarse con la conservación y protección del ambiente, para esto, se tiene que concientizar, cambiar de actitud y asegurar una conducta permanente de la comunidad de respecto a la potencialidad de los recursos naturales en consideración de que son la base de la subsistencia actual y de las generaciones futuras.

Los estudios ambientales enfatizan la identificación oportuna de problemas ambientales en el período de vida útil del proyecto, de tal manera de diseñar proyectos con mejoras ambientales para evitar impactos negativos.

En este contenido se ha mencionado las diferentes formas de aplicar la razón B/C para ser utilizados a proyectos del sector público y ambiental, para lo que se debe seguir bajo diferentes criterios de decisión que se explicaron, haciendo mención a uno de ellos; la razón

B/C incremental debe ser mayor o igual que 1.0 para el costo total equivalente incremental con la finalidad de que se justifique económicamente. .

La garantía constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación, debería permitir a la comunidad realizar acciones judiciales por los daños producidos para detener la contaminación y conseguir indemnizaciones por perjuicios causados por actividades que degraden el ambiente.

Bibliografía

Efraín Pérez. (2000). Gestión Pública Ambiental. 15 de Julio 1996, de Proyecto BID-CONADE

Luis Alfonso Sandía II. (2010). Instrumentos de Gestión Para el Desarrollo Sustentabl. 2010,

Oswaldo Moreno Flores. (2009). Ambiente Total. 2009, de Universidad Cental

Adriana Casas, Rodrigo Martínez. (2008). Marcos Legales Para el Pago de Servicios Ambientales en América Latina. 2008, de Secretaría General de la Organización de Estados Americanos

N.U CEPAL. (2004). Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina. 2004, de CEPA

Inaivis Fábregas Amaya. (2008). Los instrumentos económicos y la gestión económica ambiental, alternativas para la sustentabilidad . 2008, de Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca"

The World Bank. (2003). Análisis de impacto social en la pobreza. 2003, de The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

Daniel Franks. (2012). Evaluación del impacto social de los proyectos de recursos. 2012, de The University of Western Australia

Iván Turmero. (2008). Análisis económico de proyectos públicos y ambientales. 2008, de . Editorial Prentice Hall. México