

ARTÍCULO CIENTÍFICO  
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

## Las políticas públicas para promover la gestión ambiental en entidades del cantón Morona

### *Public policies to improve environmental management in entities of the Morona canton*

López Jara, Ana Alexandra <sup>1</sup>

<sup>1</sup>. [alopezj@ucacue.edu.ec](mailto:alopezj@ucacue.edu.ec). Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador

Recibido: 06/04/2018

Aprobado: 22/05/2018

#### RESUMEN

El estado ecuatoriano, con el afán de impulsar la gestión ambiental institucional ha dispuesto acuerdos ministeriales de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas. En tal virtud, esta investigación de naturaleza descriptiva-explicativa está dirigida, por una parte; a evaluar el desempeño ambiental de las entidades del sector público del cantón Morona, provincia de Morona Santiago; respecto al cumplimiento del Acuerdo Ministerial 131 emitido por el Ministerio del Ambiente y, por otra; demostrar si las políticas públicas coadyuvan a la gestión ambiental institucional. Mediante el uso de instrumentos cualitativos y cuantitativos se valoraron los criterios empleados por los servidores públicos para: la gestión adecuada de los desechos, la gestión del papel, la instalación de sistemas y herramientas, el uso desmesurado del líquido vital, el ahorro de la energía y finalmente lo relativo a la adquisición de productos. Como resultados de la evaluación se presenta que el 81,80 % de las entidades públicas han adoptado las políticas ambientales emitidas por el Ministerio del Ambiente; de este grupo un 27,3 % han logrado un reconocimiento ambiental por las prácticas medioambientales institucionales. La conclusión fundamental indica que en el Ecuador las políticas públicas para promover la preservación ambiental fortalecen la gestión ambiental institucional y pueden promover un desarrollo sostenible en los servicios públicos.

**PALABRAS CLAVE:** políticas ambientales; gestión ambiental; entidades públicas.

#### ABSTRACT

The Ecuadorian state, with the aim of promoting institutional environmental management, has disposed of binding ministerial agreements for public entities. In this virtue, this descriptive-

explanatory research is directed, on the one hand, to evaluating the environmental performance of public sector entities of the Morona canton, province of Morona Santiago regarding the fulfilment of Ministerial Agreement 131 issued by the Ministry of the Environment, and, on the other; aimed at demonstrating whether public policies contribute to institutional environmental management. Through the use of qualitative and quantitative instruments, the criteria used by public servants were evaluated for: the adequate management of waste, paper management, the installation of systems and tools, the excessive use of vital liquid, the saving of energy and finally, regarding the acquisition of products. As a result of the evaluation, it is presented that 81,8 % of public entities have adopted the environmental policies issued by the Ministry of the Environment; of this group, 27,3 % have achieved environmental recognition for institutional environmental practices. The fundamental conclusion indicates that in Ecuador, public policies to promote environmental preservation strengthen institutional environmental management and can promote sustainable development in public services.

**KEYWORDS:** environmental policies, environmental management, public entities.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador garantiza el buen vivir de la sociedad mediante normativas que promueven el uso eficiente de los recursos naturales; para efectos del control ambiental, el Ministerio del Ambiente conjuntamente con la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos son los responsables de generar un ambiente sano, y velar por el respeto de los derechos de la naturaleza. En cumplimiento de estas funciones el Ministerio de Ambiente a través del Acuerdo Ministerial 131 define las políticas ambientales generales para las entidades del sector público y privado con el objeto de reducir la contaminación ambiental producto de las actividades administrativas del servicio público.

Al representar la gestión ambiental institucional, un aspecto poco estudiado en las entidades públicas, y reconocer la tendencia hacia un crecimiento económico sostenible como objetivo nacional declarado en la Agenda de Desarrollo 2030; la investigación inicia con la fundamentación de los elementos teóricos sobre la gestión ambiental, las políticas ambientales y el Acuerdo Ministerial 131 emitido por el Ministerio del Ambiente. Lo que conduce a una discusión sobre los resultados de la evaluación del cumplimiento institucional en alcance a la sostenibilidad de los servicios públicos.

Los países más industrializados empezaron a aplicar políticas ambientales en la década de los setentas; a partir de aquello, la gestión ambiental ha tenido una lenta y permanente evolución ofertando instrumentos económicos que promuevan sostenibilidad. En ese sentido Acuña, Figueroa y Wilches (2017) argumentan que las organizaciones no actúan de manera correcta sobre los factores ambientales, tanto así que en su formulación estratégica muchas

veces no direccionan actividades para ello, centrándose solo en rebajar los costos y riesgos que puedan repercutir en sanciones, en inversiones y reparaciones económicas en sentido ambiental.

Para la empresa, en el criterio de Hurtado, Arimany-Serrat, Ferrás, y Mejide (2016), y Martínez, Vera, Vera, y Gonzáles (2016); la obtención de una cuenta de resultados positiva, como objetivo de la gestión empresarial, es reduccionista. Tal condición es necesaria pero no suficiente de permanencia, porque la empresa podría entrar en un proceso de insostenibilidad si no se adapta a las restricciones ambientales de su entorno.

El Instituto Colombiano de Normas Técnicas define al sistema de gestión ambiental como aquellos elementos (procesos, procedimientos y métodos) mediante los cuales una empresa planea, ejecuta y controla las actividades que están encaminados a dar respuesta a los objetivos planteados desde el contexto de la conservación y un manejo adecuado del medio ambiente en que se refleje el desarrollo sostenible (ICONTEC, 2014).

Es así que, los resultados de la gestión ambiental en las empresas reflejan el nivel compromiso de los actores frente a los objetivos planteados; siendo reconocido por Arguello y otros (2017) el comportamiento de la empresa como Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

En el mismo sentido, Rodríguez Córdova (2016) aclara que el sistema de gestión ambiental es una vía expedita para la consecución de los objetivos y que dentro de las etapas que lo conforman se fortalecen las prácticas ambientales, según contempla la NC ISO 14001 "Sistema de Gestión Ambiental".

En concordancia a los antecedentes bibliográficos se considera, por un lado, que la gestión ambiental surge de la necesidad de preservar y proteger el ambiente, y por otro, que constituye el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculados, que deben ser ejecutados por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida.

En ese sentido, la Evaluación Ambiental Estratégica aparece como una opción que integra la política ambiental con la social y económica para los sistemas de gestión ambiental (Ortiz & Núñez, 2016). A partir del concepto presentado por Becerra (2002) y, García y Restrepo (2015) las guías ambientales corresponden al concepto mundial de buenas prácticas ambientales o mejores prácticas ambientales, instrumentos técnicos en donde se consolidan modelos o esquemas para el mejoramiento de la gestión, manejo y desempeño ambiental de los sectores productivos.

Para alcanzar esta solución, Von Bischoffshausen (2016) analiza el escenario de la manera siguiente: el poder político presiona a través de la legislación, los grupos ecologistas a través de acciones públicas, los consumidores comienzan a exigir productos "verdes" en el mercado,

argumentos ambientales se esgrimen en el comercio internacional, incluso los fondos de inversión han definido el desempeño ambiental de las empresas como indicador para su preferencia.

Por otro lado, las normas públicas por su carácter de cumplimiento obligatorio impactan en el comportamiento de los ciudadanos y por lo tanto en las organizaciones, el art. 395 de la constitución ecuatoriana reconoce que: “Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional”. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2008, pág. 177)

La gestión ambiental en el criterio de Martínez et al. (2016) es el medio por el cual se valida y cumple la política ambiental de la organización; la política ambiental tiene el compromiso de cumplir con la legislación ambiental además debe prevenir y controlar la contaminación mediante la mejora continua que conlleven a crear un medio ambiente sostenible para futuras generaciones.

La comprensión de las políticas ambientales permitirá que los individuos formados en esta temática no solo propendan por la minimización de materias primas para procesos industrializados altamente contaminantes y de residuos, sino que además cuenten con significados y argumentos sobre el porqué de la conveniencia de dichos comportamientos. (Lozano, Suárez, & García, 2016). En el criterio de Tovar & Nossa (2017) la institución debe conocer de los impactos ambientales que provoca y definir herramientas que permitan a la entidad identificar, valorar y evaluar los impactos ambientales asociados al desarrollo de su actividad.

En Ecuador el Ministerio del Ambiente propone las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada mediante buenas prácticas ambientales; y representan un compendio de actividades destinadas a reducir la contaminación y los impactos ambientales negativos. Las normas son de aplicación obligatoria para las entidades referidas en el Art. 141 de la Constitución de la República del Ecuador y de acogida voluntaria para las demás instituciones del sector público enmarcadas en el art. 225 de la Constitución.

Las buenas prácticas están dirigidas a la revisión de:

- a) el estado de equipos e instalaciones,
- b) detalle del gasto de energía,
- c) gastos y consumos de papel,
- d) estado de la gestión de residuos y desechos,
- e) gasto y consumo de agua,
- f) situación en cuanto a la generación de desechos, y
- g) estado de la gestión del transporte de la institución.

En este sentido, el objetivo de esta investigación es analizar los resultados del cumplimiento a las buenas prácticas ambientales (Acuerdo Ministerial 131) en las entidades del sector público del cantón Morona y la eficacia hacia la sostenibilidad de los recursos naturales.

## **MÉTODOS**

La investigación desarrollada tuvo un enfoque cuali-cuantitativo, con un alcance descriptivo-explicativo, en el que se aplicaron métodos como el histórico-lógico para realizar un estudio que permitiera conocer el cumplimiento de las políticas generales para promover las buenas prácticas ambientales en las instituciones públicas.

Para obtener la información primaria en esta investigación, se utilizó como instrumento una entrevista personal de siete preguntas abiertas dirigida a las máximas autoridades de 34 entidades públicas de la ciudad de Macas, cantón Morona.

Adicionalmente se realizó una encuesta de diez preguntas cerradas con cuatro opciones de respuesta dirigida a los funcionarios de las entidades públicas seleccionadas. Los instrumentos de investigación tuvieron un enfoque hacia el cumplimiento del Acuerdo Ministerial 131 emitido por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, donde se exponen las políticas para promover las buenas prácticas ambientales en entidades del sector público.

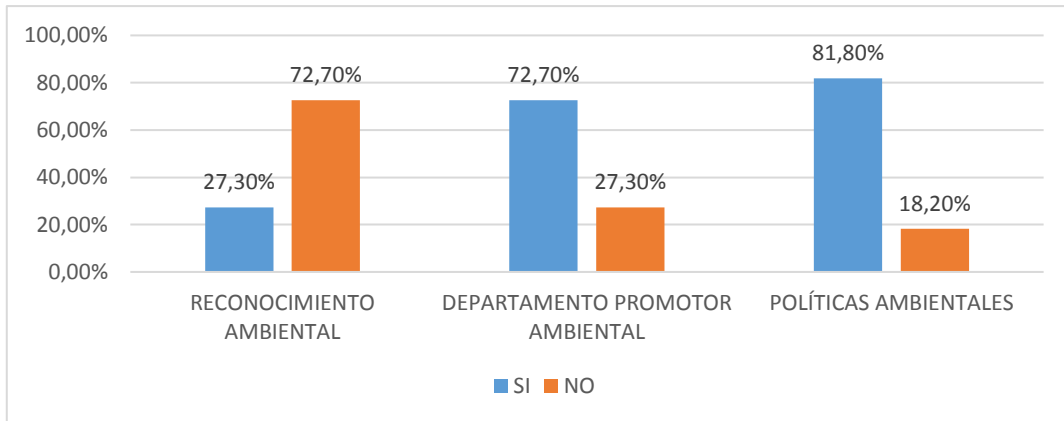
La investigación por la forma en la que se exponen los resultados presenta un enfoque cuantitativo debido a que incorpora porcentajes del cumplimiento a las políticas de gestión ambiental de las 34 entidades públicas de la ciudad de Macas, Cantón Morona, provincia de Morona Santiago, Ecuador.

Para efectos de esta investigación el universo total corresponden las 34 instituciones públicas donde se obtuvo información sobre la gestión ambiental institucional del tratamiento hacia: el papel, el agua, el transporte, la energía y las compras públicas en correlación directa con las directrices establecidas en el Acuerdo Ministerial 131.

## **RESULTADOS**

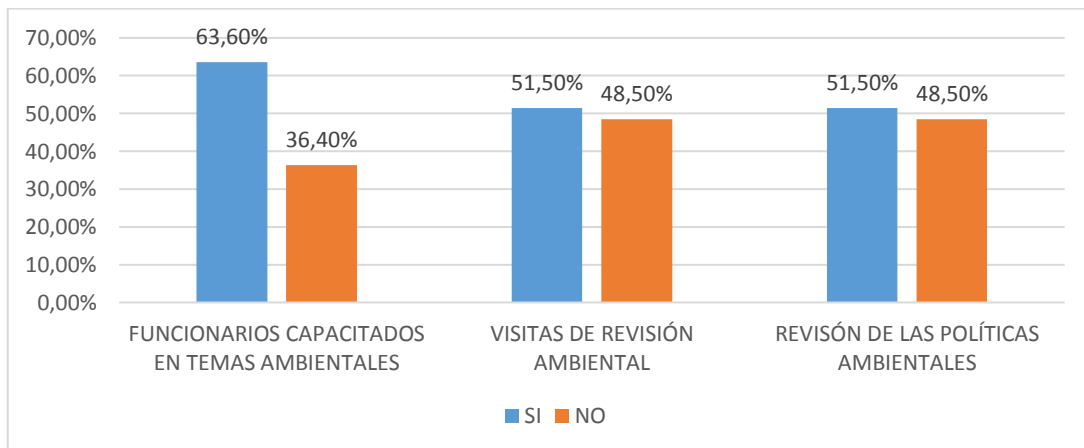
Las entidades públicas han generado políticas internas orientadas a la reducción de la contaminación ambiental siendo acogidas en un 81,8 % de la muestra analizada; en respuesta a las buenas prácticas el 72,7 % de las entidades ha establecido un departamento responsable de la administración ambiental institucional. Sin embargo, sólo el 27,3 % de las entidades públicas han alcanzado un reconocimiento ambiental ecuatoriano que le otorga una licencia ambiental con renovación anual tal como se presenta en la figura 1.

## López Jara



**Figura 1. Reconocimiento ambiental en las instituciones públicas.**

Para garantizar la supervisión y cumplimiento a la gestión ambiental institucional el 51,5 % de las entidades del sector público realizan operaciones de revisión ambiental con la intervención de los funcionarios del Ministerio del Ambiente; por igual porcentaje de cumplimiento las entidades practican revisiones internas a las políticas ambientales como medida de prevención de riesgos. Por otra parte, se conoce que el 63,6 % de las instituciones promueven capacitaciones en temas ambientales dirigidos a hacia todos los miembros de la institución en coordinación con los delegados de la gestión ambiental (Figura 2).



**Figura 2. Revisiones ambientales.**

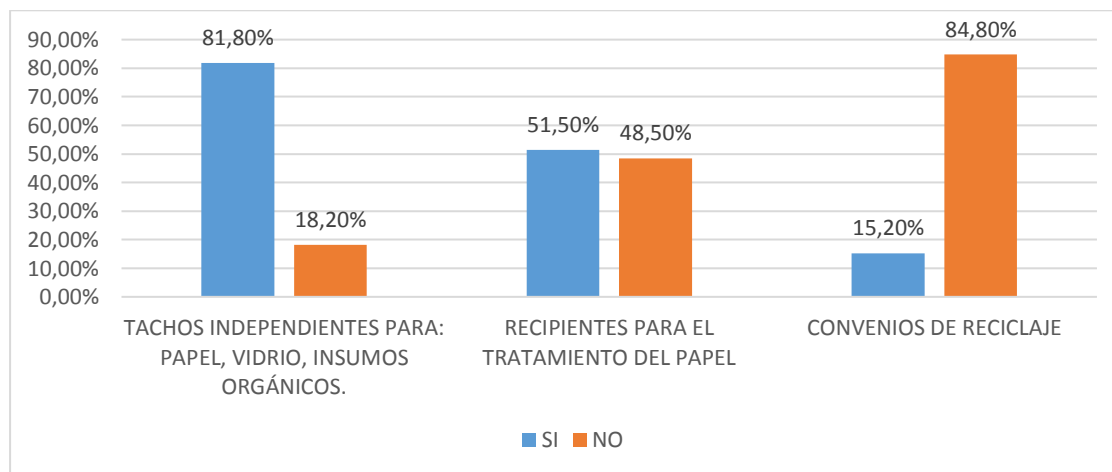
A través de los resultados de la investigación se determina que los materiales que provocan desechos significativos son: el papel, el cartón y el plástico en el orden presentado. Se consideran además materiales de mayor uso para reciclar, a diferencia del metal y el vidrio. Respecto a las acciones de reciclaje en las instituciones, por una parte, se conoce que el 51,5 % de las entidades emplean recipientes para la reutilización, reciclaje y descarte de papel y, por otra, que disponen de convenios con entidades encargadas del tratamiento del papel. Sin embargo, el interés del ministerio del ambiente se dirige a la política de cero papeles

en los trámites por lo que es recomendable la implementación de un sistema de información y comunicación que evite la utilización del papel.

El Ministerio del Ambiente Ecuador (2010) recomienda a las instituciones que están sujetas al Acuerdo Ministerial 131 que para el abastecimiento de productos de limpieza se realice compras en envases grandes o al por mayor con garantía de un etiquetado, que informe de los riesgos y beneficios; en tal razón, el 78,8 % de la muestra analizada adquieren productos calificados como responsables con el medio ambiente, mientras que un 21,2 % no requiere información adicional del producto al momento de la compra.

Adicional a este hallazgo, se comprobó que los servidores públicos investigados desarrollan una cultura de preservación ambiental y prefieren adquirir productos personales con etiquetado ecológico.

Las instituciones evaluadas han definido herramientas de gestión para cumplir con los beneficios del reciclaje de los desechos y minimizar el impacto ambiental. Sin embargo, no todas las entidades realizan convenios o contratos con empresas de reciclaje, siendo de preferencia el reciclaje institucional o el depósito de los desechos a la basura con destino hacia el relleno sanitario municipal (Figura 3).



**Figura 3. Gestión ambiental del papel.**

Como complemento a la gestión ambiental el 60,6 % de las entidades públicas realizan inspecciones anuales a la tubería y grifería interna. Por otra parte, sobre la recomendación del uso del transporte masivo público, los servidores emplean este tipo de transporte en un 36,4 % para llegar a sus lugares de trabajo, mientras que, el 63,6 % se traslada en vehículos particulares; como ejemplo de esta práctica los funcionarios del ministerio del ambiente para llegar a sus actividades laborales se movilizan en bicicleta un día a la semana.

Además, se destaca principalmente el uso de recipientes individuales y señalizados para facilitar la clasificación y posterior reciclaje o descarte de los diferentes desechos que se

generan a diario. Dentro de la gestión ambiental se reconoce que el 87,9 % de las entidades han definido normas internas que contribuyan al ahorro y buen uso de la energía, como estrategia se da respuesta de forma inmediata a los problemas eléctricos identificados en la institución.

## **DISCUSIÓN**

La evaluación del cumplimiento a las políticas ambientales descritas mediante Acuerdo Ministerial 131 permitió analizar la eficiencia e influencia de estas disposiciones para mejorar la gestión ambiental institucional encaminada a un desarrollo sostenible. De las políticas derivadas la preferencia de las entidades radica en la gestión de los desechos relativo al papel. A pesar de que la normativa ambiental está orientada a reducir la contaminación ambiental generada por los servicios administrativos de las entidades públicas, se evidencia que la gestión institucional se limita al tratamiento desechos con destino de reciclaje.

El uso y control de los recursos naturales involucrados en las operaciones administrativas, financieras y de servicio al público en las entidades investigadas ha sido visto como el mero cumplimiento a las políticas ambientales emitidas por el Ministerio del Ambiente, dejando de lado la aplicación de normativas internas y de cambios en la estructura física para garantizar la optimización de los recursos, especialmente: agua y energía.

Como premisa superior la gestión ambiental busca solucionar los problemas de la sociedad por conservar y mejorar los recursos limitados que ofrece el medio ambiente; este escenario exige que las entidades públicas diseñen planes de acción, programas y proyectos para cumplir con los objetivos previamente definidos en materia ambiental. Este particular se ha visto limitado en la gestión ambiental institucional debido a la supervisión frecuente de los organismos de control, en este caso el Ministerio del Ambiente.

El control ambiental para una institución pública debe tener igual importancia que el control interno institucional, por una parte el control ambiental provee un desarrollo sostenible en la gestión de los servicios públicos mientras que el control interno otorga una seguridad razonable en el logro de las operaciones administrativas, financieras y operativas; en tal razón las políticas ambientales sean estas presentadas de manera explícita o implícita deben orientarse bajo el control y la supervisión de la máxima autoridad institucional.

En esta investigación se evidenció una carencia de supervisión externa para garantizar la calidad y funcionalidad de las políticas ambientales institucionales, por lo que es necesario la inclusión obligatoria por parte del Ministerio del Ambiente de revisiones ambientales periódicas, incentivos para la reducción de la contaminación, programas de formación profesionales para sistemas de gestión ambiental, entre otros.



## CONCLUSIONES

Para el sector público la gestión ambiental institucional se fundamenta en un marco legal emitido por el Ministerio del Ambiente, sin embargo, las estrategias de aplicación derivan de cada institución en correlación a los objetivos y requerimientos fijados por la administración. Los métodos aplicados permitieron conocer los resultados del cumplimiento al acuerdo Ministerial 131 por parte de las entidades del sector público, por lo que se determinó que las instituciones han adoptado las disposiciones integrando acciones dentro de la gestión ambiental interna; por otra parte, para fortalecer el cumplimiento de las buenas prácticas se ha consignado un departamento encargado para el tratamiento ambiental de los desechos generados en el caso de: el papel, el cartón y el plástico.

De la investigación se desprende que las políticas ambientales resultan un instrumento válido para promover la gestión ambiental institucional si están son evaluadas y supervisadas por un funcionario público responsable, siendo sugerido la máxima autoridad para garantizar la eficiencia en la optimización de los recursos naturales, de no seguir este escenario no se generaría sostenibilidad en los servicios públicos.

La emisión de acuerdos ministeriales que deriven políticas públicas ambientales no contribuye al aseguramiento de la conservación ambiental si estas no son supervisadas frecuentemente por el órgano de control y no se emiten sanciones por incumplimiento, la tarea en el cuidado del entorno ambiental exige más que la emisión de normas técnicas de cumplimiento.

## REFERENCIAS

- Acuña, N., Figueroa, L., & Wilches, M. (2017). Influencia de los Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001 en las organizaciones: caso estudio empresas manufactureras de Barranquilla. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 25(1), 143-153.
- Arguello, C., Fiallos, L., Díaz, P., Verdugo, C., & Jara, C. (2017). Rentabilidad Y Sostenibilidad Económica, Ambiental y Social en áreas protegidas aseguradas a través del Modelo de Gestión Estudio de Casos: Refugios Carrel y Whymper reserva Chimborazo. *European Scientific Journal*, edition 13(2).
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la república del Ecuador*. Quito: Registro Oficial 449.
- Becerra, M. (2002). Las políticas ambientales. En *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas* (pág. 81). Washington DC: David Wilk.
- García, L., & Restrepo, A. (2015). Desarrollo humano y social en las prácticas ambientales de los graduados de la Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente,

- Universidad de Manizales. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (44), 253-266.
- Hurtado, C., Arimany-Serrat, N., Ferrás, X., & Mejide, D. (2016). Estrategia corporativa en el ámbito de la sostenibilidad. *Intangible Capital*, 12(1).
- ICONTEC. (2014). *Norma Técnica Colombiana NTC ISO 14001*. Bogotá: Instituto Colombiana de Normas Técnicas.
- Lozano, L., Suárez, D., & García, S. (2016). La Responsabilidad Social, un Componente Esencial de la Formación en un Programa de Química Ambiental. *MISIÓN JURÍDICA Revista de Derecho Y Ciencias Sociales*, 10(Enero-Junio), 223–231.
- Martínez, R., Vera, A., Vera, J., & Gonzales, J. (2016). Gestión Ambiental Empresarial en las Micro y Pequeñas Empresas Procesadoras de Alimentos Ubicadas en Puebla, México. *Revista Global de Negocios*, Vol. 4, num. 4. ISSN 2328-4641 (print) and ISSN 2328-4668 (online)., pp. 53-64.
- Ministerio del Ambiente Ecuador. (2010). *Acuerdo Ministerial N. 131*. Quito: Registro Oficial No. 034.
- Ortiz, E., & Núñez, M. (2016). Gestión ambiental transfronteriza para la generación eléctrica en la región California, Estados Unidos-Baja California, México. *Región y sociedad*, 18(37).
- Rodríguez Córdova, R. (2016). Fundamentos básicos para la ejecución de la auditoría ambiental. *Ciencias Holguín*, 22(1), 17-33.
- Tovar, J., & Nossa, D. (2017). Adopción e Integración del Sistema de Gestión Ambiental SGA bajo la norma NTC-ISO 14001-2015 al Sistema Integrado de Gestión Del Ministerio de Minas y Energía. *Tesis de grado. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá - Colombia*.
- Von Bischhoffshausen, W. (2016). Una visión general de la contabilidad ambiental. *Contaduría Universidad de Antioquia*, (29), 139-170.