

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

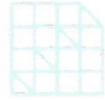
Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Gestión
Pública

TÍTULO

Implementación de la política ambiental en el Gobierno Autónomo
Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH) en el sector
avícola durante el período 2015-2017

Autor: Rosa Elvira Muñoz
Director: Dr. Víctor López

Quito Noviembre 2019.



No.476- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los once días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve, **ROSA ELVIRA MUÑOZ AVENDAÑO**, portadora del número de cédula: 0602599946, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2018-2020)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **“POLÍTICA AMBIENTAL EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO (GADPCH) EN SECTOR AVÍCOLA, PERÍODO 2015-2017”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.60
Artículo Científico Escrito:	7.00
Defensa Oral Artículo Científico:	8.62

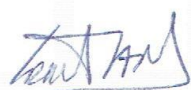
Nota Final Promedio: 8.61



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO
SECRETARÍA GENERAL

En consecuencia, **ROSA ELVIRA MUÑOZ AVENDAÑO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

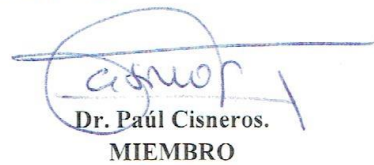
Para constancia firman:



Dra. Irma Jara.

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Sofía Cordero
Dra. Sofia Cordero.
MIEMBRO



Dr. Paúl Cisneros.
MIEMBRO



Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas: 4
Fecha: **07 ENE 2020**
Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Rosa Elvira Muñoz Avendaño Master, con CI 0602599946, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



firma

Rosa Elvira Muñoz Avendaño
CI: 0602599946

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Rosa Elvira Muñoz Avendaño, cedo al IAEN los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que se deba hacer un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, Noviembre del 2019



Firma

ROSA ELVIRA MUÑOZ AVENDAÑO
CI: 0602599946

Implementación de la política ambiental en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH) en el sector avícola durante el período 2015-2017

Resumen

El artículo analizó la implementación de la política ambiental en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH), evaluando la opinión de diferentes actores partícipes de ella. Basados en conocer cómo se implementó la política ambiental en el sector avícola el GADPCH durante el período 2015-2017, se procedió a la revisión de Ordenanza que regula la acreditación en todos los procesos relacionados con la implementación, prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en el sector avícola. Y a la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a 16 técnicos y 17 directivos de la institución, así como encuestas a 108 operadores de las diferentes empresas avícolas, que arrojaron datos para validar la forma como se aplicó dicha política en la realidad estudiada. Se concluyó que las políticas aplicadas no tuvieron los efectos deseados debido a problemas en la implementación de la misma en lo referente a la regularización, control y seguimiento, evidenciado en los vacíos de conocimiento que poseen muchas empresas respecto a la implantación de ordenanza y por ende problemas que se presentan para cumplir las disposiciones legales, la escasa mejora de temas ambientales según las personas a quienes fue definida la política así como falta de metas y objetivos medibles con indicadores que permitan tener una lectura correcta de la gestión ambiental. Se destaca el esfuerzo por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH) para involucrar a las personas beneficiarias de la política ambiental, y la necesidad de capacitación para lograr una implementación más adecuada para conseguir los logros esperados.

Palabras clave: Política pública, normativa ambiental, análisis, sector avícola

Abstract

The article analyzed the implementation of the environmental policy in the Decentralized Autonomous Government of Chimborazo (GADPCH), evaluating the opinion of different actors involved in it. Based on knowing how the environmental policy was implemented in the poultry sector in GADPCH between 2015-2017, ordinances were reviewed, and semi-structured interviews were applied to 16 technicians and 18 executives of the institution, as well as surveys to 108 operators of the different poultry companies, who threw data to validate the way in which said policy was applied in the reality studied. It was concluded that the policies applied did not have the desired effects due to problems in the implementation of the same in relation to the regularization, control and monitoring, evidenced in the knowledge gaps that many companies have regarding the ordinance and therefore problems that are presented to comply with the legal provisions, the poor improvement of environmental issues according to the people to whom the policy was defined as well as lack of measurable goals and objectives with indicators that allow to have a correct reading of the environmental management. The effort by the Decentralized Autonomous Government of Chimborazo (GADPCH) to

involve the beneficiaries of environmental policy, and the need for training to achieve a more adequate implementation is highlighted.

Keywords: Public policy, environmental regulations, analysis, poultry sector

Kay shimikuka ima shina kay pachata sumakta rurashpa kay Chimborazo markapi tiyak pushakkamay ukumanta (GADPCH) pushashpa shamukun shinapash ashtawan alli rurankapakka tapuykunatami rurashkani. Chunka sukta allillankakkunata shinallatak, Chunka pusak pushakkunata shinapash shuk patsak pusak wiwakunata wiñachishpa rurak-llankakkunatami tapushkani, paykunamantami taripaykunaka hapishpa hatun yuyayta paktachinkapak kamachikkunawan chimpapurashpa, rikushpa kamachikpi nishkata paktachinkapak kay *“Implementación de la Política Ambiental”* nishkata rurashkani.

Chay washaka hatunta rimanakushpa tapunakushpa rurashpa paktachinkapak, puchukay yuyaypika rikunchikmi mana allí rurarishkata chaymantami ima allikuna mana rikurin, kaykunaka mana achiklla yuyaytiyashkamantami ruraykunapi pantarishka tukushka, kayka tukuytukupakmi kan mana allí hamuntashkamanta, imashina ruranakunapak ñanta mana allí rikuchishkamantapash, ashtawampash karuyarikunamanta, ankiuyarikunamanta mana allí rikuchishkamantapash. Shuktak iñikunapash kay tukunmi kaymanta: mana yuyay paktachi tiyashkamanta, imashina paktachikunata rikunapak mana rurashkamanta shinallatak imashina pachamamata rikunamanta mana tiyashkatami rikunchik. Shinallatak kay Chimborazo markapi pushkkamay ukumantaka yuyaykuna tiyashkami tukuykunata tantachina kay yuyaypi yaykuchina ima shina ñukanchik pachamamata rikunamanta.

Shunku shimikuna: Tukuy kunapak paktaykuna, pachamamata rikunkapak kamchik, umanarina, atallpamanta kuskakuna.

1. Introducción

Una política se genera para atender un problema o una falencia que la sociedad siente se debe solucionar con la intervención del Estado o cualquiera de sus instituciones. Constituyen un conjunto de intenciones de los políticos, consecuencia de los actos de estas fuerzas o con alguna finalidad. (Aguilar & Lima, 2009). Uno de esos sectores que necesita de ayuda de las políticas es el medio ambiente, y para ello se han emitido leyes, codificaciones, resoluciones y ordenanzas que buscan protegerlo, involucrando a los actores de la sociedad.

Una política pasa de una etapa de diseño a una de implementación, y la última debe realizarse en tres fases: regulación, control y seguimiento, y en cada una de ellas se debe constatar que cumpla el modelo de gestión ambiental propuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH) no solo a nivel normativo, sino que es importante analizarlo desde el punto de vista teórico a fin de establecer comparaciones y normas generales que permitan evaluar la calidad de la implementación de la política ambiental.

Para el análisis de la implementación de las políticas se considerará las fases propuestas por Sabatier y Mazmanian (1981), quienes introducen el componente de

trazabilidad o complejidad, referido a los principales elementos, variables y etapas que delimitan la implantación de la política pública.

Una ley u ordenanza debe cumplir el propósito con el que se ha desarrollado, de lo contrario pierde importancia. Según lo expresado por Muller (2006), cuando se plantea que una política pública no solo constituye un proceso de decisiones que lo toman varios actores, sino que realmente construye una relación entre la sociedad y el mundo en el que se encuentra, por lo que las acciones de las políticas deben estar encaminados a conseguir resultados reales que transformen la realidad. A criterio de Roth (2007) para implementar una política pública actual brinda la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos como objetivos que estén dentro del contexto de la aplicación pero en especial que se alineen con los intereses de las personas.

La presente investigación busca analizar la implementación de la política pública ambiental en el GADPCH, que tiene a su cargo cuatro sectores de atención: agrícola/ pecuaria/ acuicultura /y silvicultura/ construcción, industria y servicios. Actualmente en la provincia de Chimborazo se han asentado 108 empresas registradas según datos de AGROCALIDAD, pertenecientes al sector avícola, los cuales están en la obligación de acatar las decisiones del GADPCH en las regulaciones que decida expedir, entre ellas la aplicación de políticas ambientales.

Se elige a la política ambiental debido a que se han presentado varias denuncias por parte de pobladores ante el GADPCH que viven cerca de las empresas del sector, en especial las avícolas que tienen mayor presencia en la provincia, por situaciones de contaminación ambiental que afectaron el entorno de las personas denunciantes y sus familias, posiblemente causados por desvíos de dichas empresas de la política ambiental. Si bien las empresas avícolas no son las que estadísticamente representan el mayor contaminante de entre las nombradas, si producen un impacto importante generado por el incremento de animales necesarios para cubrir las demandas de la población, y si no se maneja de forma adecuada esta creciente demanda de producción, los efectos sobre el agua y el aire especialmente será significativa (Sutton et al., 2013).

De acuerdo a lo revisado anteriormente se puede establecer la siguiente pregunta: ¿Cómo se implementó la política ambiental en el sector avícola el GADPCH durante el período 2015-2017?

El principal objetivo de este estudio es investigar cómo se implementó la política ambiental en el sector avícola el GADPCH durante el período 2015-2017, al analizar las características profesionales del equipo multidisciplinario de la Unidad de Control y Calidad Ambiental (UCCA), y de la Dirección de Gestión Social, determinar el grado de definición de la política ambiental y evaluar el grado de cumplimiento de Ordenanza que regula la acreditación en todos los procesos relacionados con la implementación, prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en el sector avícola.

2. Marco Teórico

Cada vez es más difícil ignorar los efectos que tiene la contaminación ambiental sobre el entorno y la salud de las personas, y de forma inversa como el crecimiento humano afecta al medio ambiente (García, 2014). Aunque se ha hablado en reiteradas ocasiones que la labor de conservación es tarea de todas las personas, también se debe

decir que cada elemento de la sociedad debe contribuir de una forma específica, y desde luego los órganos públicos no son la excepción. El presente estudio abarca los parámetros de implementación de la política pública considerando a Sabatier y Mazmanian (1981) como principales exponentes del tema, en especial lo referido a la trazabilidad que resulta un limitante para este caso, aunque también se toman diversos autores complementarios para mejorar el estudio.

Análisis de la implementación de la política pública

Una política pública es una acción o conjunto de acciones que las personas que forman parte de una sociedad siguen con el objetivo de solucionar problemas públicos, (Ávila & Lima, 2018), o también pueden considerarse como acciones que buscan satisfacer las diferentes necesidades del ser humano y en donde es necesario que la población tenga participación para su implementación (Arroyave, 2010). Estas acciones son producto de una decisión que al poner en práctica busca un cambio en la sociedad. Una política busca un beneficio específico en la sociedad y constituyen prácticas destinadas a lograr la sostenibilidad en un sector que el gobierno considere necesario (Lobelle, 2017). Es necesario que se disponga de los medios, instrumentos y mecanismos necesarios para realizar una correcta implementación (Olavarría, 2007).

La política constituye el acto de vivir en comunidad (Dussel, 2006), con la naturaleza, siempre en la búsqueda de mejorarla calidad del ambiente y de esta forma la vida de las personas. Según lo expresado por Cardozo (2013), el gobierno es el principal actor responsable del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública ya es el organismo que posee los recursos necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas. Para Guinart (2003) la eficacia de la labor realizada por las entidades públicas, al ser prestador de servicios a la colectividad, deben poder ser susceptibles de medición en función de la satisfacción de las necesidades de la comunidad o de objetivos que se planteen para ello, no únicamente en lo referente a ejecución presupuestaria.

Para estudiar conceptualmente las políticas públicas y su implementación se incluye una diversidad de factores que se encuadran en dos enfoques, el *top-down* y el *botton-up*. Del primero los autores más reconocidos son Sabatier y Mazmanian (1981), que inicia con el análisis de la toma de decisiones y posteriormente analiza en qué medida se han cumplido los objetivos, por lo que se puede decir que depende de las decisiones de los políticos para que estas políticas lleguen a cumplir sus objetivos. El segundo enfoque se basa en construir la política desde la relación entre los políticos y quienes serán afectados por ella, es decir, se trata de la construcción hacia atrás, opuesto al enfoque *top-down*, basado en los objetivos que se desea conseguir. El estudio actual se basa en el enfoque *top-down* en la que fue desarrollada la política debido a que, en palabras de Sabatier y Mazmanian (1981), este enfoque se presenta cuando existe una estructura dominante en el desarrollo de la política pública, que en este caso constituye el Gobierno Nacional.

Para aplicar una política pública es necesario seguir una serie de pasos, que básicamente, de acuerdo a Sabatier y Mazmanian, (1981), se pueden resumir en: regulación (aprobación de la ley básica), control (acatamiento de los grupos objetivos relativos a las decisiones) y seguimiento (evaluar los impactos derivados de la Ley); los cuales, según Villalpando (2019), dependen de variables como la tecnología y teorías que

se encuentren probadas, la diversidad y el grupo objetivo al que se va a aplicar la política, así como el grado de las modificaciones conductuales necesarios para aplicar la política. Cada una de estas variables influye sobre el apoyo político que se necesita para la implementación adecuada de la ley además de consecución de los objetivos que se aplican sobre el grupo objetivo.

Hablando de la implementación propiamente dicha, Sabatier y Mazmanian (1981) manifiestan que esta resulta ser la forma en la que se lleva a cabo una decisión política, o en otras palabras constituyen la parte intermedia entre declarar una política y conseguir los resultados de estas en donde algunos factores externos como actores por ejemplo pueden alentar, modificar u obstaculizar el cumplimiento de objetivos derivados.

Parsons (2007), manifiesta reconocer el carácter multidisciplinario y multidimensional de las políticas, lo que permite que su estudio y análisis pueda ser realizado desde varios enfoques. Según lo expuesto por Muñoz (2011), a las políticas de carácter público se puede hacer un análisis en torno al uso de *marcos*. Estas políticas se plantean como las acciones principales de carácter institucional que están orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas (Parker, 2014). En Europa se han establecido enfoque especial dirigido a las políticas públicas en particularmente se hace uso de los marcos analíticos.

Política ambiental provincial

Las políticas públicas ambientales están direccionadas acorde a las nuevas tendencias de protección del medio ambiente y la llamada estrategia ambiental que busca políticas que sean sostenibles en el tiempo. Es así que en la actualidad se busca una nueva gobernanza ambiental en donde todos los actores involucrados junto con las herramientas disponibles pueden manejar de una mejor forma el llamado capital natural (Kessler, Van Ginniken, Cornelissen, Romijn, 2001). Muchos autores exigen a los gobiernos que se realice análisis más profundos a las políticas públicas porque entienden que son ellos los llamados a intervenir de forma primaria para solucionar los problemas públicos que se presentan en la sociedad.

Las empresas son las primeras entidades llamadas a regular su gestión ambiental, de ahí que la gestión medioambiental constituya el conjunto de técnicas que deben aplicar para reducir el impacto ambiental que generan sus operaciones (Cramer, 1998). De esta forma se puede obtener un desarrollo sostenible del medio ambiente.

La Ordenanza que regula la acreditación en todos los procesos relacionados con la implementación, prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental.11-2015-GADPCH se expide con el fin de implementar, regular, controlar y hacer el seguimiento de la contaminación ambiental en la provincia de Chimborazo a las empresas o personas que realicen actividades que supongan un riesgo impacto ambiental y que por tanto deberán obtener su licencia, registro o certificado ambiental. El GADPCH tiene la jurisdicción para regular los procesos de contaminación ambiental dentro de la provincia.

Competencias profesionales

En general las competencias profesionales se definen como un conjunto de elementos necesarios que se asocian al éxito de las personas al desempeñar una función. (McClelland, citado por Escobar, 2005)

Entonces las competencias constituyen un conjunto de comportamientos que unas personas dominan mejor que otras de tal forma que le es posible realizar su trabajo de forma más eficaz. Estas competencias pueden ser evaluadas y observadas tanto en la práctica diaria como en test específicos que pongan a evaluar aptitudes, conocimientos y personalidad. Constituyen básicamente el puente entre las características personales propias y lo necesario para que se cumplan los objetivos del puesto.

Los enfoques actuales de las competencias comparten algunas características en común, así según (Escobar, 2005):

- Las competencias poseen definiciones que les identifica, tales como autoconfianza, búsqueda de información, orientación al cliente, pensamiento conceptual, flexibilidad, liderazgo, aparecieron en los primeros.
- Las competencias se componen de niveles identificadas por conductas individuales.
- Dichos niveles pueden aumentar (lo cual constituye un desarrollo de la competencia) por medio la formación y la práctica profesional.

Un puesto de trabajo cualquiera trae consigo un cierto número de competencias asociadas para un buen desarrollo de la misma, junto con los niveles mínimos requeridos para que las actividades del puesto se cumplan de forma eficaz.

El factor humano es esencial para implementar una política pública, y para ello las personas que se encuentre al frente del proceso deberán poseer competencias que permitan un correcto desarrollo del trabajo. Estas características incluyen ciertos elementos definitorios como flexibilidad, liderazgo, autoconfianza, etc., que puedan medirse e identificarse (Escobar, 2005). Entonces existe la necesidad de que quienes deban implementar una política pública tengan características profesionales y personales necesarias para cumplir con lo establecido por los reglamentos y que con su trabajo logren los objetivos que se planteen para ellos.

3. Metodología

La investigación analizó la implementación de la política ambiental en el sector avícola del GADPCH, durante el período 2015-2017. La investigación inició con la recopilación y revisión de documentos necesarios como legislaciones vigentes, revistas científicas y ordenanzas, que regula la acreditación en todos los procesos relacionados con la implementación, prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en el sector avícola, ya que en ellos se establecen políticas públicas ambientales y de allí emergen los objetivos que se pretende alcanzar en cuanto a verificar el grado de cumplimiento de los objetivos derivados de las políticas públicas.

El primer objetivo consiste en analizar las características profesionales del equipo multidisciplinario de la UCCA, para lo cual la variable a tratar es el perfil de conocimiento y experiencia profesional medido por medio de su experiencia laboral y conocimiento profesional

El segundo objetivo consiste en determinar el grado de definición de la política ambiental, por medio de la magnitud del cambio requerido de la política y la motivación para su implementación.

El tercer objetivo es evaluar el grado de cumplimiento de ordenanza ambiental en el sector avícola por medio de las razones de cumplimiento aplicados a los operarios de las empresas avícolas.

Se recopiló y revisó información de fuentes primarias, siendo la ordenanza N 11-2015-GADPCH que expide la regulación de los procesos relacionados con la prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en la provincia de Chimborazo la principal para constatar el grado de cumplimiento de la política.

Las fuentes secundarias revisadas se relacionan con estudios acerca de política pública y normativa ambiental, tomados de revistas científicas provenientes en especial de las plataformas Scielo, Redalyc y Google Académico como principales buscadores de los artículos base de la investigación

Con la finalidad de conocer con mayor profundidad el comportamiento de las variables se realizó entrevistas semiestructuradas a los actores clave del GADPCH y empresas avícolas que participaron en el proceso de implementación de la política pública ambiental, específicamente dirigidos a los 16 técnicos de la entidad y a los 17 directivos que conforman el GADPCH, los cuales fueron aplicados para dar cumplimiento al primer y segundo objetivos, y a los 108 operadores de las empresas avícolas (que constituyen la población total de empresas avícolas de Chimborazo), a quienes se aplicó un encuesta para dar respuesta al tercer objetivo.

De la información obtenida se llevó a cabo un análisis de contenido, también denominado como método de análisis de documentos, ya que permite analizar los mensajes de la comunicación escrita, verbal y visual, tanto con datos cuantitativos como cualitativos, y de forma inductiva.

La presente investigación utilizó el análisis de contenido cualitativo de forma predominante con un enfoque de tipo deductivo y mixto razonado, que de acuerdo a Elo y Kyngäs (2008), resulta útil si lo que se pretende es probar una teoría previa en situaciones diferentes o para comparar categorías en periodos de tiempo distintos.

La recolección de la información antes señalada se hizo gracias a que no existieron impedimentos técnicos, legales o culturales que lo impidan.

4. Resultados

El equipo multidisciplinario

El equipo multidisciplinario es una parte importante de la trazabilidad del problema, ya que sobre ellos recae preparar la normativa y hacerla conocer al resto de personas involucradas. La encuesta a los 16 técnicos del GADPCH presenta los siguientes resultados:

Tabla N 1: Resultado evaluación técnicos del GADPCH

Utilidad de los conocimientos universitarios	Muy útiles	Poco útiles	Nada útiles	
	14	2	0	
	87,50%	12,50%	0,00%	
Formación complementaria	Si	No		
	10	6		
	62,50%	37,50%		
Experiencia en trabajos similares	Primera experiencia	Menos de 1 año	Entre 1 y 2 años	Más de dos años
	4	4	3	5
	25,00%	25,00%	18,75%	31,25%
Observaciones a la ordenanza	Si	No		
	15	1		
	93,33%	6,67%		
Promoción de la ordenanza a las empresas avícolas	Si	No		
	11	5		
	68,75%	31,25%		
Llamado a la ciudadanía a participar en la definición de la política pública	Si	No		
	15	1		
	93,75%	6,25%		
Dirección de comitivas	Menos de 10	Más de 10		
	13	3		
	81,25%	18,75%		

Las personas encargadas de la aplicación de la ordenanza poseen en su mayoría especializaciones afines al área agronómica, conocimientos que fueron muy útiles para trabajar en la Dirección General de Gestión Ambiental, la Unidad de Control y Calidad Ambiental (UCCA), y de la Dirección de Gestión Social. Adicionalmente muchos de los integrantes tuvieron una formación complementaria que ha ayudado a que su trabajo sea más adecuado, especialmente por medio de cursos de capacitación y especializaciones en el área de gestión pública. Esta formación complementaria es importante a tomar en cuenta dentro del trabajo en equipo. En cuanto a su experiencia, el equipo multidisciplinario presenta una variedad importante que combina experiencia con nuevos integrantes, de aquí que se percibe un equilibrio en el grupo, lo cual constituye una buena oportunidad para que más gente se involucre paulatinamente en la implementación de la política pública

Ya en el proceso de implementación, los miembros del equipo si tuvieron la oportunidad de hacer observaciones que permitan mejorar la aplicación de la política pública ambiental a fin de obtener resultados más eficientes, en la que coinciden que es necesario sociabilizar la ordenanza con quienes deben aplicarla. Una persona no hizo ninguna observación por cuanto consideró que la Ley ya estaba establecida y por tanto solo se debía seguir.

Es importante mencionar que una mayoría del equipo de trabajo efectuó la promoción necesaria para la participación de las empresas avícolas en la implementación de la política pública, debido a la necesidad de que los actores involucrados tengan conocimiento de ella. También se menciona que si ha existido el llamado a la ciudadanía a participar en el proceso de la implantación, por la importancia que tiene el criterio de la gente en esta toma de decisiones.

Finalmente se puede observar que en la conformación de las comitivas existe un alto nivel de alternancia en la dirección lo cual es positivo para la generación de ideas y la comunicación en el equipo, aunque puede ser perjudicial el tener a disposición demasiados criterios que en ocasiones podrían ralentizar la toma de decisiones.

Grado de aplicación de la ordenanza

En el documento dividido en 4 capítulos se establece el marco general sobre el que se expide la normativa. Sin embargo, luego de una exhaustiva revisión, se presencian varios vacíos para una adecuada aplicación, en especial lo referente a las sanciones y multas que no se establecen en una cuantía referencial o en tiempos para ser ejecutadas y el grado de contaminación y como se debe medir los parámetros. Es importante señalar la importancia del documento como el paso inicial para comenzar a implementar una adecuada política ambiental en la provincia.

Tabla N 2: Resultado evaluación directivos del GADPCH

Motivación para asumir la competencia ambiental	Control en la contaminación ambiental	Descentralización de responsabilidades	
	13	4	
	76,47%	23,53%	
Motivación por tipo de control	Agua	Aire	Suelo
	8	3	2
	61,54%	23,08%	15,38%
Sectores involucrados en la definición de la política ambiental	Órganos de Gobierno Seccional	Barrios/Parroquias (representantes)	Personas en general
	8	4	5
	47,06%	23,53%	29,41%
Cambios deseados con la implementación de la política pública	Regularización	Control	Seguimiento
	2	11	4
	11,76%	64,71%	23,53%

El GADPCH asume la competencia ambiental de la provincia de Chimborazo para buscar controlar la contaminación en el aire, agua y suelo, así como asumir la competencia con la intención de descentralizar responsabilidades del gobierno central. Se manifiesta adicionalmente que muchos sectores estuvieron involucrados en la definición

de la política ambiental, tanto del sector público como privado, siendo los órganos de gobierno seccional los que más involucramiento tuvieron en esta actividad.

Por medio de la implementación de la política ambiental en el sector avícola se buscaba establecer procesos de regularización, control y seguimiento, siendo el control lo que más se procuró obtener. De otro lado por medio de la definición de la política ambiental se buscó que todos los sectores involucrados sean partícipes de dicho proceso, con el objetivo de cumplir la función de descentralizadora, además que se busca incentivar y hacer cumplir los incentivos a los nuevos emprendedores, además de involucrar a la empresa privada en el proceso logístico.

Los resultados más importantes de la implementación de la política ambiental fueron: La aprobación de registros ambientales, la implementación de mecanismos de control y seguimiento, mejoras en las condiciones de higiene y salud, implementar procesos de capacitación técnica a los involucrados, de acuerdo al criterio de los directivos. La ejecución de la ordenanza viene desde el 2015, y aunque los objetivos no se cumplieron totalmente, una parte importante de las personas evaluadas manifiestan la conformidad con lo logrado, aunque no se exponen instrumentos de medición o indicadores que avalen este criterio.

Cumplimiento de la ordenanza que regula la acreditación en todos los procesos relacionados con la implementación, prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en el sector avícola.

El factor final que condiciona el cumplimiento de los objetivos normativos se refiere a los efectos de las políticas en apoyo a los objetivos, lo que es posible medir con el cumplimiento de la ordenanza y los resultados que se obtuvieron, y para ello se presentan los siguientes datos:

Tabla N 3: Resultado evaluación operadores de las empresas avícolas

Conocían de la existencia de normativa ambiental	Si	No	
	79	29	
	73,15%	26,85%	
Obtención de la última autorización ambiental	Si	No	
	63	45	
	58,33%	41,67%	
Conocimiento de deberes y derechos de la ordenanza ambiental	Si	No	
	59	49	
	54,63%	45,37%	
Socialización correcta de la política ambiental	Si	No	
	79	29	
	73,15%	26,85%	
Mejora del nivel general de contaminación del medio ambiente	Mucho	Poco	Nada
	27	55	26
	25,00%	50,93%	24,07%

Una parte muy importante de las empresas avícolas mencionan que si conocían de la existencia de las normativas ambientales aplicadas a su sector. Sin embargo, este conocimiento en ocasiones es de existencia, sin tener conocimiento exacto de la norma, alcances u objetivos. Este puede ser el motivo por el que solo un poco más de la mitad de empresas avícolas se encuentran al día de la última autorización ambiental emitida por el GADPCH. Entonces, aunque se sepa de la existencia de la norma existe una cantidad importante de empresas que no se encuentran al día en sus autorizaciones.

A nivel individual, un poco más de la mitad de las empresas evaluadas conocen sus deberes y derechos derivados de la aplicación de ordenanza, por lo que todavía se tiene que un porcentaje elevado de personas que no conocen sus deberes y derechos originados en la aplicación de la ordenanza.

La falta a la ordenanza fueron muy comunes en el último período revisado, según expresa por parte de los dueños de las avícolas, situación que se presentó por el desconocimiento al momento de hacer los informes ambientales, el plan de manejo, el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) que controlan el Ministerio del Ambiente, que se presenta para que los ciudadanos tengan un mejor y más ágil acceso a la información ambiental, es más se pudo observar que los dueños de las empresas avícolas tenían dificultad el manejo del sistema único de información ambiental, mientras que los profesionales que administran las empresas no tienen dificultad con el sistema se evidencio que sus procesos que deben cumplir, acceso a servicios interconectados como el del SRI por ejemplo; catalogado como lento y tedioso, además del desconocimiento generalizado de la ordenanza. Cabe destacar que el sistema no está desarrollado ni mantenido por el GADPCH, sino que corresponde al Ministerio del Ambiente regularlo y adaptarlo a las necesidades de información que se tuviese.

Existe un consenso para una mayoría importante de las empresas avícolas con respecto a la adecuada difusión de la normativa, además que ha existido una socialización adecuada de la política ambiental a la mayoría de las personas involucradas en el proceso.

A pesar de lo mencionado, se expresa que la política ambiental no ha ayudado a mejorar el estado del aire, agua o suelo del lugar en donde se asienta la empresa, o su implementación ha logrado resultados leves. Para mejorar la implementación de la política ambiental se requiere de una mayor socialización de la misma, una mejor capacitación tanto en la ordenanza como en el sistema SUIA, así como un mejor seguimiento técnico y de la ordenanza.

5. Discusión

Se ha podido demostrar que al 87.5% del personal entrevistado del GADPCH le ha sido útil sus conocimientos de la universidad, además de tener formación complementaria en el 62.5% de los casos, lo cual es un indicativo de la importancia que tiene la formación académica en el trabajo que se está desarrollando. Existe cierto distanciamiento entre los organismos que deben establecer la política pública y la población que va a ser beneficiaria, y en algunos casos incluso se presenta poco interés para tratar estos temas. Es importante incentivar a que la población se involucre más en el proceso de implementación de la política pública ambiental

La política ambiental no se encuentra correctamente definida, ya que no se presentan objetivos o indicadores que permitan realizar un correcto seguimiento. Es necesario que se definan estos parámetros que permitan medir el verdadero grado de gestión de la política pública, de tal forma que se pueda lograr mejores resultados en lo que a protección ambiental se refiere. Se debe buscar una mejor capacitación para que quienes manifiestan si conocer de la política ambiental también tengan claro los elementos que la conforman, e involucrar a más sectores a más de los Órganos del Gobierno Seccional (47.06%) y los representantes barriales (23.53%).

La política ambiental del GADPCH aplicada a las empresas avícolas no ha tenido los resultados deseados, ya que solo el 25% expresan que han existido mejoras importantes en cuanto a la contaminación ambiental. Existe todavía mucha confusión en las empresas respecto a los procedimientos que deben acatar para cumplir las disposiciones, siendo uno de ellos por ejemplo la presencia de fallos en el sistema informático que demoran a los usuarios para cumplir sus responsabilidades, en esta parte se encontró en la investigación de campo dos apreciaciones uno por los dueños de la empresa, ya que no saben el manejo del sistema informático SUIA mientras que los administradores no tienen ningún inconveniente por lo que son profesionales de la rama. En este sentido la población solo ha sido parcialmente consultada sobre los aspectos formales de la política, y según se conoce, existen todavía muchas interrogantes en la aplicación, o incluso confusión en las mismas empresas, ya que la ordenanza no menciona todos los detalles como el tema de multas, procedimientos, entre otros, además que falta capacitación en especial a las personas que tienen dificultades para el manejo del programa SUIA. Producto de estos problemas se tiene que el 58.33% del total de las empresas han obtenido la última autorización ambiental, el 54.63% tienen conocimientos sobre los deberes y derechos que le asisten respecto a la ordenanza

Sin duda el control ambiental es un tema que preocupa a los diferentes actores que se encuentran involucrados en la política pública ambiental. Por ello es importante rescatar la opinión de quienes consideran que el proceso descentralizador es de hecho también muy importante, lo cual concuerda con lo manifestado por Figueroa (2012). Es de gran importancia entonces descentralizar, es decir, transferir el poder decisorio al GADPCH para que ejerza de manera autónoma la gestión de su unidad territorial (Paiva & Almerida, 2003).

En las respuestas de las personas que representan a las empresas avícolas se aprecia que no existe un conocimiento total íntegro de la ordenanza, además de existir diversas dificultades derivadas de la aplicación que causan reparos en la población al momento de aplicarlas. Una política pública es esencial para lograr un desarrollo sostenido en el ámbito ecológico. (FAO, 2018). Es importante que se pueda involucrar a todos los actores que tienen interés sobre la política a implementar, coincidiendo con Villalpando (2019) y Podestá (2001), a fin de que la política pueda ejecutarse correctamente

Fue posible observar que en la definición de la política ambiental en el GADPCH estuvieron involucrados de forma mayoritaria por organismos del gobierno seccional, que se ve reflejado en las respuestas de las personas del sector avícola que no conocen de la ordenanza, o quienes la conocen no están al tanto de muchos de los procedimientos que deben cumplir conforme a lo establecido en la política. Respecto a esto último Podestá (2001) manifiesta que existe un divorcio entre quienes formulan la política y los

beneficiarios de la misma, y en su mayor parte se debe a que no existe un sistema de comunicación adecuado que permita recoger las necesidades y opiniones de la ciudadanía que resulte efectivo. Adicionalmente debe existir el compromiso ciudadano para lograr una mejor cultura ambiental, y ello se enmarca dentro de la política ambiental (González, 2003).

Algo particularmente preocupante son los resultados de la aplicación de la política pública ambiental, ya que fue creada con el afán de que se presenten mejoras en el medio ambiente, lo cual no ha ocurrido. Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017) mencionan que una política pública debe ser ejecutada de forma correcta para evitar que se constituya en una actividad únicamente para dar cumplimiento a una disposición. El seguimiento falla en el proceso de implementación. Se evidencia la falta de indicadores que respalden las respuestas de las personas consultadas en cuanto a la consecución de objetivos producto de la aplicación de la política pública, presentándose solo en algunos casos la cantidad de informes, notificaciones, permisos o participantes los que avalaban la respuesta de la pregunta.

Como menciona la Intervención General de la Administración del Estado IGAE (2007), en la gestión actual es necesario ampliar el campo de análisis de la actuación de los entes gubernamentales, que ponga de manifiesto un proceso profesional y responsable, con transparencia en la actuación de los encargados de la política pública, lo cual sin duda fortalecerá la confianza del ciudadano y el empresario al poder verificar de una forma real los beneficios de la implementación de la política pública. En resumen los indicadores podrían producir un acercamiento y mayor interés ciudadano a la política pública ambiental del GADPCH, y aunque la tarea no es sencilla como mencionan Ogando y Miranda (2001) por las consideraciones que se deben hacer, en las que se incluyen las fallas propias humanas o la posibilidad de los efectos de ciertas políticas tengan sobre otras, en todo caso se deberá crear indicadores en base a lineamientos de expertos y con base en el ejemplo de otras administraciones exitosas.

6. Conclusión.

La política ambiental del GADPCH aplicada a las empresas avícolas no ha implementado de forma adecuada, y por tanto no se han alcanzado los resultados deseados. Existe todavía mucha confusión en las empresas respecto a los procedimientos que deben acatar para cumplir las disposiciones, además de la presencia de fallos en el sistema informático de seguimiento que deben corregirse para mejorar el servicio a los usuarios. En este sentido la población solo ha sido parcialmente consultada sobre los aspectos formales de la política, y según se conoce, existen todavía muchas interrogantes en la aplicación, o incluso confusión en las mismas empresas, ya que la ordenanza no menciona todos los detalles como el tema de multas, procedimientos, entre otros, además que falta capacitación en especial a las personas que tienen dificultades para el manejo de la plataforma SUIA, se puede evidenciar los dueños de las empresas avícolas tenían dificultad el manejo del sistema único de información ambiental, mientras que los profesionales que administran las empresas no tienen dificultad con el sistema. Así como en muchos casos alrededor del mundo existe cierto distanciamiento entre los organismos que deben establecer la política pública y la población que va a ser beneficiaria, y en algunos casos incluso se presenta apatía para tratar estos temas. Por otro lado, es importante el desarrollo del equipo de trabajo de GADPCH, como también incentivar a que la población se involucre más en el proceso de implementación de la política pública

ambiental. Es necesario que se definan objetivos e indicadores que permitan medir el verdadero grado de gestión de la política pública, de tal forma que se pueda lograr mejores resultados en protección ambiental refiere a través de una reforma de la ordenanza vigente. Se debe buscar una mejor capacitación para quienes manifiestan si conocer de la política ambiental también tenga claro los elementos que la conforman, lo que incluye el sistema del ambiente informático y seguimiento.

7. Recomendaciones

Se debe mejorar la capacitación de las políticas a la población

Es necesario que se definan objetivos e indicadores que permitan medir el verdadero grado de gestión de la política pública

Se debe reformar la ordenanza ya que en la actual no determina sanciones ni el grado de responsabilidad por la contaminación.

Se debe habilitar accesos al SUIA para el GADPCH, ya que actualmente no lo tiene y le es imposible agilizar los procesos ambientales.

Se debe realizar difusión en todos los medios para que la ciudadanía y los sectores empresarios conozcan sus deberes y obligaciones.

No se exponen instrumentos de medición o indicadores que avalen el criterio de contaminación.

8. Bibliografía

- Aguilar, C., & Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 1-15.
- Arroyave, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM*, 1, 96.
- Ávila, M., & Lima, E. (2018). Difusión de las Políticas de Compras Públicas de Brasil en América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 5(2).
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 39–59.
- Cramer, J. (1998). Environmental Management: From “fit” to “stretch.” *Business Strategy and the Environment*, 162–172.
- Dussel, E. (2006). *Tesis de Política* (Siglo XXI). México.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 107–115.
- Escobar, M. (2005). Las Competencias Laborales: ¿La estrategia laboral para la competitividad de las organizaciones? *Estudios Gerenciales*, 31–55.
- FAO. (2018). *Agriculture and Food in an Urbanizing Society*. (Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Ed.). Brazil.
- Figueroa, N. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *Polis*, 375–392.
- García, D., Calderón, P., Ruiz, L., Santana, J., Bello, M., & Lima, L. (2014). Propuesta

- de metodología de gestión ambiental para agro ecosistemas con riesgos a la salud por contaminación química. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 13(4), 592–604.
- Guinart, J. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. In *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 28–31). Panama.
- Gutiérrez, J., Restrepo, R., & Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, (8), 2, 333–351.
- IGAE. (2007). *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público* (Ministerio). Madrid.
- Kessler, J., Van Ginniken, P., Cornelissen, W., & Romijn, B. (2001). *Environmental management; Towards a conceptual framework for environmental governance*. (I.-A. D. Bank., Ed.). Washington D.C.
- Lobelle, G. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. *Alcance*, 6(14), 81–96.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. (U. E. de Colombia, Ed.). Bogotá.
- Muñoz, G. (2011). Análisis de la Política Ambiental Colombiana en la Década 2000-2010. *Semestre Económico*, 121–134.
- Ogando, O., & Miranda, B. (2001). La evaluación de las políticas públicas: aspectos metodológicos y estudio de casos. In Ayuntamiento de Gijón (Ed.), *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión* (pp. 8–38). Gijón.
- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo*, 11.
- Paiva, F., & Almerida, M. (2003). Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, 291–314.
- Parker, C. (2014). El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. *Polis*, 13(38), 175–201.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (M. y Dávila, Ed.). Buenos Aires.
- Podestá, J. (2001). Problematicación de las políticas públicas desde la óptica regional. *Ultima Década*, 163–175.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas. Formulación, interpretación*. (Aurora, Ed.). Bogotá.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). Effective Policy Implementation. *D.C. Heat and Company*.
- Sutton, A., Ong, H., Zulkifli, I., Tec, T. & Liang, J.(2002). *The role of education and technology transfer in livestock waste management*. Global perspective in livestock waste management. Proc. Fourth International Livestock Waste Management Symposium and Technology Expo. Penang. Malaysia. Abstracts. (ed-room) *Agris*
- Vaquero, B. (2007). La Implementación de las políticas públicas. *Dikainon*, 135–156.
- Villalpando, J. (2019). La implementación de políticas públicas. Retrieved January 17, 2019, from [http://www.cesjal.org/MDPP/Implementacion de politicas publicas.pdf](http://www.cesjal.org/MDPP/Implementacion%20de%20politicas%20publicas.pdf)