

# 45 Propuesta de política pública

## Prospectiva de la calidad ambiental del aire:

2021

## Entre la ciencia, la política y la sostenibilidad

### Contexto

Al determinar los valores máximos permitidos de contaminantes en el ambiente, los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) son instrumentos clave de política pública que permiten orientar las actividades de evaluación y fiscalización ambiental, contribuyendo al logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Durante los últimos años, el Estado peruano ha aprobado ECA para los componentes de agua, suelo y aire. Sin embargo, respecto al ECA aire han surgido varias discusiones en torno a la necesidad de establecer parámetros más estrictos que busquen asegurar el derecho a la salud y a un ambiente sano, o parámetros más flexibles que faciliten la competitividad económica. El presente policy brief presenta una evaluación sobre el diseño e implementación de los ECA aire y plantea pautas metodológicas para reformular su diseño, al incluir una mayor participación y deliberación pública; así como sus objetivos, para ser instrumentos prospectivos antes que descriptivos.

### Política y política pública de los ECA aire

Desde el año 2001 los ECA aire han sido modificados por las sucesivas administraciones respecto a los niveles permitidos de diversos materiales contaminantes. Los cambios han sido guiados por una mirada cortoplacista basada en la posición política y tecnocrática de cada gobierno. Al respecto, es necesario enfrentar tanto los problemas de política como los problemas de política pública.

El principal problema de política ha sido la minimización de la deliberación pública y la participación efectiva de los grupos de interés en el diseño de los ECA, al considerarse instrumentos netamente técnicos. Esto genera falta de legitimidad, pero, sobre todo, incapacidad de la autoridad de conocer las aspiraciones ciudadanas respecto al tipo de calidad ambiental que el país necesita.

### Propuesta de Política Pública

Presenta el aporte de los investigadores del CIUP - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico mediante recomendaciones basadas en evidencias con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al proyecto **Agenda Bicentenario**, en el marco de las Elecciones Generales 2021. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este *policy brief* se realiza en el marco del proyecto **Agenda Bicentenario**, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. "Prospectiva de la calidad ambiental del aire: Entre la ciencia, la política y la sostenibilidad", fue elaborado por Roger Merino, Investigador CIUP, Gonzalo Delgado, director del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico.

### Normas ECA (1998 - 2020)

Primer Reglamento Nacional de ECA Y LMP D.S N° 004-98-PCM	1998
Primer Reglamento Nacional de ECA Aire D.S N° 074-2001-PCM Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N°27446)	2001
Aprobación del ECA anual para el plomo D.S N° 069-2003 PCM	2003
Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)	2005
Aprobación del ECA anual para aire establecidos para el dióxido de azufre D.S N° 003-2008	2008
Disposiciones complementarias para la aplicación del ECA de aire para dióxido de azufre D.S N° 006-2013	2013
Aprobación del nuevo ECA del aire D.S N° 003-2017-MINAM	2017

Elaboración propia

El principal problema de política pública ha sido la asunción de que los ECA son instrumentos que describen los límites máximos de contaminantes que puede contener el entorno natural, pero no establecer objetivos ambientales de calidad de aire en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, el diseño e implementación de los ECAs tiene un enfoque presentista condicionado por las necesidades de la industria, el presupuesto público y las capacidades estatales, en lugar de tener un enfoque prospectivo que considere los objetivos ambientales en el marco de los avances tecnológicos, los compromisos ambientales internacionales y las necesidades de mejorar la salud pública.

Estos problemas han llevado a la formulación de planes carentes de capacidad de generar cambios significativos en la

calidad del aire. Los ECAs en el país buscan homogeneizar parámetros de calidad ambiental para todo el territorio nacional, oscureciendo las profundas diferencias y las distintas necesidades de los niveles subnacionales. En ese contexto, los planes de acción se encuentran desvinculados de los ECAs y se observa, más bien, que en la mayoría de ciudades donde se han implementado, se establecen acciones generales y sin metas específicas, lo que lleva a realizar campañas de monitoreo aisladas que no permiten evaluar el nivel de cumplimiento de los estándares (OCDE y CEPAL, 2016). En la experiencia comparada, la definición de ECAs está ligada, primero, a una ponderación de diversos intereses en la sociedad, y luego al establecimiento de planes territoriales con acciones concretas, plazos y metas de reducción de contaminantes en los componentes ambientales.

### La experiencia estadounidense y europea sobre la definición de los ECAs

En EE.UU., la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act -CAA) de 1963 designa a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) para establecer ECAs nacionales con plazos para que los estados federados alcancen las metas ambientales a través de planes de implementación. Los criterios para definir los ECAs primero enfatizaron un análisis costo-beneficio, luego un análisis de viabilidad de implementación de las industrias y, finalmente, a partir del año 2001, se prioriza el criterio de salud, obligando a los estados e industrias a invertir para mejorar su tecnología. En el caso de la Unión Europea, los ECA son regulados por directivas comunitarias, las cuales adoptan un enfoque integrador bajo el cual se establecen plazos de implementación pero también se otorga flexibilidad para que cada Estado miembro implemente las medidas destinadas a asegurar la calidad ambiental, sopesando los intereses económicos, ambientales y de salud pública que estén en juego (Mette, 2018; Livermore y Revesz, 2014; Boeve y van den Broek, 2012).

En el fondo, estos problemas derivan de una concepción de desarrollo que dista de las concepciones actuales de desarrollo sostenible. En las declaraciones de funcionarios y en el sustento de documentos normativos se plantea la idea de “gradualidad de desarrollo”, según la cual se justifica aprobar estándares no tan estrictos porque no somos un “país desarrollado”. Es decir, solo los países con mayor desarrollo económico podrían ambicionar los mejores estándares ambientales. Este argumento es problemático porque los costos ambientales se encuentran desigualmente distribuidos en la sociedad, de tal forma que la tolerancia de externalidades ambientales contribuiría tanto al crecimiento económico, como a la perpetuación de las inequidades sociales. Además,

esta perspectiva limita la posibilidad de pensar alternativas para mejorar la calidad ambiental con miras a objetivos ambientales de mediano y largo plazo. Finalmente, el argumento de la “gradualidad del desarrollo” deriva de una interpretación equivocada del Artículo 33, Numeral 33.4 de la Ley General del Ambiente, que establece el principio de la “gradualidad en la elaboración de los ECA”. Este principio se refiere a que los ECAs pueden ser objeto de modificaciones en el tiempo a medida que se cumplan los objetivos de desarrollo sostenible gracias a mejores condiciones socio-ambientales y nuevas tecnologías.

## Principales propuestas

1. **Deliberación democrática:** definición de grupos de interés y participación desde el proceso de diseño del estándar. Esto debe tomar en cuenta las particularidades de cada región (población, actividad económica, accesibilidad, externalidades negativas, entre otros), informando los esfuerzos e iniciativas de planificación del desarrollo por parte del Estado en todas sus dimensiones. Es importante también destacar el rol que cumple la sociedad civil en informar y guiar estos procesos de deliberación democrática.
2. **Planificación ambiental:** Los ECAs no deben ser concebidos como la descripción de una realidad ambiental actual, sino como expresión de objetivos ambientales. Por ello, deben establecerse a corto, mediano y largo plazo. Los plazos para verificar su cumplimiento deben ser perentorios y bajo responsabilidad del sector ambiente. Estos plazos pueden ser de 5 años, 10 años y 15 años. Se debe considerar las particularidades de la geografía de las regiones del país para establecer una gradualidad diferenciada por estas características y no una receta de “one size fits all”.
3. **Plan Nacional para la Calidad Ambiental y planes sub-nacionales:** Estos planes deben buscar la efectividad de los objetivos ambientales definidos en los estándares, por lo que deben establecer medidas concretas para alcanzarlos. Estas medidas pueden abarcar temas que van desde la fiscalización ambiental, los pasivos ambientales, el sistema de información ambiental, la institucionalidad ambiental y el parque automotor, entre otros. Se sugiere diferenciar entre un Plan Nacional para la Calidad Ambiental y los planes sub-nacionales. En el Plan Nacional podrían plantearse los objetivos de largo plazo y las medidas generales para cerrar las brechas en calidad ambiental que existen a lo largo del territorio nacional. Los planes sub-nacionales podrían tener una proyección de corto y mediano plazo y plantear acciones concretas para mejorar la calidad ambiental en los territorios.
4. **Creación de un sistema de ECAs regionales y medición horaria de la calidad ambiental:** Pueden ser establecidos como objetivos ambientales institucionales del Plan Nacional de Calidad Ambiental. Considerando la diversidad geográfica del país y las diversas líneas de base que existen respecto a la calidad ambiental, podrían plantearse ECAs nacionales con objetivos de calidad ambiental mínimos y ECAs regionales, que tengan la posibilidad de definir objetivos de calidad ambiental hacia arriba. Para ello, se requiere fortalecer el Sistema de Información Ambiental e incluir mecanismos tecnológicos que permitan el monitoreo ambiental constante. La medición horaria de la calidad ambiental, en ese sentido, podría ser un objetivo institucional de largo plazo.
5. **Estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales:** Con el fin de contar con las capacidades para un adecuado diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los ECAs por parte de las entidades competentes del gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales.

## Referencias

- Boeve, M. N., & Van den Broek, G. M. (2012). The programmatic approach; A flexible and complex tool to achieve environmental quality standards. *Utrecht L. Rev.*, 8, 74.
- Livermore, M. A., Revesz, R. L. (2014). Rethinking Health-Based Environmental Standards. *New York University Law Review*. Vol. 89:1184
- Mette, E. (2018). Environmental Injustice in Michigan Aire. Permitting, 63 *Wayne L. Rev.* 385 (2018).
- OECD y CEPAL (2016) Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones. Santiago de Chile, pp. 31-47.

**Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)**

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

[ciup.up.edu.pe](http://ciup.up.edu.pe)

---