

Consideraciones sobre el concepto de política pública: enfoque ambiental

M.C. César Israel Hernández Ramírez, M.C. Néstor Naranjo Jiménez¹

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL UNIDAD DURANGO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL.

Q.F.I. Imelda Rosas Medina²

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

RESUMEN:

El presente documento consiste en una breve síntesis acerca de los aspectos más relevantes de las Políticas Públicas debido a la importancia que adquieren dentro de la administración pública, así como las acciones operativas que el gobierno utiliza para atender las problemáticas y demandas de los ciudadanos en diversos ámbitos del quehacer nacional. Existen diversas definiciones y consideraciones sobre políticas públicas, pero en general estas deben surgir de la sociedad y ejecutarse a través del gobierno quien definirá su significancia política, social, económica, cultural, ambiental y de otros pareceres que puedan validar su viabilidad desde un enfoque holístico e interdisciplinario, para que sus resultados se plasmen en la mejora de la sociedad sin menoscabo de sus derechos, su calidad de vida y de su entorno.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Administración Pública, Gobierno.

ABSTRACT:

This document is a brief overview about the most important aspects of public policy, because of the importance acquired within the public administration, including operational actions that government uses to address the issues and demands of citizens in various fields of national life. There are several definitions and considerations of public policy, but in general these must come from society and run through the government who define their political, social, economic, cultural, environmental and other views that can validate its feasibility significance from the viewpoint holistic and interdisciplinary, so that the results are translated into the improvement of society without prejudicing their rights, their quality of life and its environment.

KEYWORDS: Public Policy, Public Administration, Government.

Introducción.

En la Administración Pública se encuentran las políticas públicas que surgen con la finalidad de satisfacer directamente las demandas de los ciudadanos y hacer más eficientes las labores cotidianas del sector gubernamental.

Se podrían identificar a las políticas públicas como el conjunto de ideas unificadas por los interesados para la toma de decisiones o líneas de acción que los gobiernos deben de hacer para la atención y/o resolución de la problemática, para reducir los conflictos para una buena gobernanza. Es importante mencionar que un gobierno decide si aplica o no dicha política pública y de ahí sus consecuencias; el ejecutarla denota que la autoridad tiene un propósito común con la sociedad.

La acción de las políticas públicas pueden estar en una gran variedad de áreas, desde el sector educativo, hasta el bélico o defensa de una nación; pueden estar en áreas de salud pública, seguridad social, económicas, fiscales, energéticas, de telecomunicación, infraestructura, deportivas, culturales, ambientales entre otras.

El estudio de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla¹.

González-Tachiquín², plantea que estudiar las políticas públicas más que una disciplina teórica se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Algunas definiciones de política pública.

Existe una amplia gama de definiciones de política pública, pero algunas son muy aceptadas como la de Dye³: “Lo que los gobiernos eligen

hacer o no hacer”. Para otros autores como Ball,⁴ las políticas públicas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción.

González-Ortíz⁵ dicta varias definiciones de política pública:

“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.”

“Son normas y programas gubernamentales, decisiones que surgen como resultado del sistema político. Leyes, reglamentos, decisiones de dirigentes y administradores o hasta acuerdos no escritos. Decisiones gubernamentales particulares a una acción”.

“En la terminología de la ciencia política y la administración pública surgen definiciones para el término política (policy) que ha sido descrito como la “forma de actuación”. También se identifica como un programa formal, refiriéndose de manera específica al contenido de lo que se está haciendo y no necesariamente a cómo se hace”.

Para Lane⁶, la política pública es ciencia social aplicada en varios sentidos, primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.

Para la formulación de las políticas públicas es importante considerar tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: los objetivos públicos del Estado; los programas

1 González-Tachiquín, M.. *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Quid Iuris. No.2. México. 2005. No 2. p. 99-116.

2 Idem. p. 100.

3 Dye, T. *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs. N.J. 1984.

4 Cfr. Ball, S.. *Politics and policy making in education*. Explorations in policy sociology Routledge. London. 1990.

5 González-Ortíz, B. *El concepto de la política pública en la administración pública norteamericana*. Revista de Administración Pública. No. 18. México. 1985. pp. 60-61.

6 Lane, R. *Social Science Research and Public Policy*. Policy Studies Journal. No.1. 1972. pp. 107.

diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad⁷.

Por lo anterior, una política pública es una variable, que se puede aplicar en una diversidad de casos o situaciones y, no sólo como concepto se debe comprender ya que varía de acuerdo a la dimensión en la que se analice⁸.

Las políticas públicas son acciones colectivas racionales, diseñadas en el ámbito de lo público, encaminadas a resolver problemas o asuntos de interés público de una comunidad en específico; por lo tanto, constituyen una eficaz herramienta de la sociedad para influir en las acciones orientadas al bien común a partir de mecanismos de participación, corresponsabilidad y rendición de cuentas, trascendiendo el terreno de meramente gubernamental.

Si bien es cierto que lo gubernamental es público, lo público trasciende lo gubernamental, puesto que el análisis y diseño de políticas públicas, constituye una acción corresponsable entre gobierno y sociedad.

Tipos y fases de la política pública.

Desde un enfoque politológico, Theodore Lowi, menciona cuatro tipos políticas públicas:

Las *regulatorias*, donde se regula o controla las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado. Imponen obligaciones a los individuos. Sanciones en caso de transgresión de la norma.

Este tipo de políticas sería el caso de la regulación urbanística del suelo o de los derechos de explotación del agua, legislación sobre salud pública (tabaco, alimentos). Existen intereses contrapuestos, que se tienen que llevar al terreno de la negociación entre grupos de poder.

Las *distributivas* se encargan de distribuir, establecer o asignar privilegios, poderes o re-

ursos en base a conductas. Un ejemplo serían los subsidios, subvenciones hacia ciertas actividades, políticas de reparto de tierras. Dotar a la sociedad de recursos públicos no rivales, los cuales son divisibles.

Las *redistributivas* transfieren recursos de grupos sociales, regiones o países a otros. Asignan ventajas a unos grupos de individuos a expensas de otros. Ejemplo como la política fiscal, seguridad social, sistema de pensiones, educación y sanidad. El grado de conflicto es considerable.

Y por último, las *constitutivas* que se refieren a los cambios estructurales que inciden en las reglas de juego, como son las reformas constitucionales o institucionales.

Para Aguilar⁹, las características del proceso de la política pública se observan a través de seis fases.

La *fase de Iniciación* es donde se da el pensamiento creativo sobre un problema, definición de los objetivos, diseño de opciones innovadores, exploración preliminar de conceptos y posibilidades.

La *fase de estimación* es la que a través de la investigación de conceptos y posibilidades, un examen científico del impacto de no hacer nada o de considerar opciones para acciones, examen normativo de consecuencias y desarrollo de planes y posibles programas se da el establecimiento de criterios de funcionamiento esperado.

En la *fase de selección* se eligen posibles opciones, compromisos y convenios, la reducción de incertidumbre sobre las opciones. Asignación de responsabilidades ejecutivas.

La *fase de Implantación*, donde el desarrollo de normas, procedimientos y reglamentos para decisiones pueden modificar las decisiones. Traducción de decisiones en términos opera-

7 Cfr. Nateras, M. E. *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?* Espacios Públicos. 2006. pp. 252.

8 Ibidem.

9 Aguilar, L. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Porrúa. México. 1993. Pp. 20-22

cionales y establecimientos de metas incluyendo un listado de operaciones.

La *fase de evaluación* donde se da la comparación de los niveles de ejecución con los criterios establecidos y la *fase de terminación* donde se determinan los costos, consecuencias y beneficios para reducciones o mejoras requeridas.

Una buena política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática. Son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Análisis de las políticas públicas.

Existen diversos enfoques de las políticas públicas, algunos incorporan análisis sistémicos, reflexión sobre aspectos políticos y socioeconómicos que enfatizan los contenidos de las políticas y otros, han centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas, por lo que cobran importancia los actores y los estilos de decisión¹⁰

Para Rivera,¹¹ los ocho pasos para el análisis de políticas de acuerdo al politólogo Bardach Eugene son:

Definición del problema. Estructura la argumentación de la propuesta, identifica los excesos y las deficiencias, da una definición evaluativa y una cuantificación de las variables. Se tiene un diagnóstico de las causas y una definición de la problemática.

Obtención de la información. Buscar la información para el conocimiento del problema previamente definido. Utilizar analogías y similitudes e incluir la opinión de críticos potenciales.

La Construcción de alternativas se parte de lo general a lo particular. Anotar las alternativas propuestas de los actores políticos clave, reducir y simplificar la lista de alternativas. Considerar las variantes tanto en términos de magnitud como de cobertura.

La selección de criterios, aplicar criterios para juzgar resultados y no alternativas. Maximizar el bienestar de las personas, “Costo – efectividad y “Costo – beneficio” o criterio de “eficiencia”. Criterios prácticos, legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

La proyección de los resultados, donde la política tiene que ver con el futuro, no con el pasado y presente. Aquí se puede dar el problema del optimismo, formulación de escenarios y la falta de conocimiento científico y técnico necesario para producir normas racionales y legalmente defendibles. Analizar efectos secundarios no deseados a través de una matriz de resultados. En la *Confrontación de costos,* se debe atender el análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección (estructurar los costos beneficios).

Para finalizar el análisis de las políticas públicas se debe observar *la decisión,* donde se da la viabilidad de cierto curso de acción y *la Comprobación y retroalimentación* ya que la difusión del análisis de la política pública sujeto a observaciones y críticas de carácter constructivo podrá enriquecerla sustantivamente.

Dye¹² propone un modelo para el análisis de los resultados de la política pública de acuerdo a los insumos recibidos por el sistema político en forma de demanda, estas se manifiestan cuando los grupos o individuos actúan para promover fines, intereses o acciones. Entonces, si los individuos o grupos obedecen las leyes y cumplen sus deberes, se les brinda apoyo del sistema político que incluye todas aquellas estructuras de las instituciones y actividades en

10 González-Tachiquín. Op. Cit. pp. 60-61.

11 Rivera, F. R. 2012. *El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas.* Revista centroamericana de administración pública. ICAP. 2012. pp. 123-149.

12 Cfr. Dye, T. *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs. N.J. 1984.

función para transformar las demandas en decisiones. Las variables socioeconómicas de desarrollo reflejadas como demandas se ejemplifican en los sectores educativos, de la construcción, de finanzas, salud pública, seguridad social y pericial, entre otras, moldean un sistema político que determinará los resultados de la política pública. El sistema político sirve de mediador entre las condiciones socioeconómicas y los resultados.

Para obtener una política pública de excelencia, según Lahera¹³, se debe observar una fundamentación amplia y no sólo específica, una estimación de costos y alternativas de financiamiento, los factores para una evaluación costo-beneficio social y este beneficio social marginal que sea comparado con el de otras políticas. Debe ser compatible con otras políticas públicas por la claridad de objetivos y funcionalidad de los instrumentos, además de contar con indicadores como costos y eficiencias así como los apoyos y críticas probables.

Finalmente, la política pública constituye una estructura sistemática que para facilitar el estudio de los procesos políticos, establece una relación entre las demandas que se hacen al sistema y las etapas de formulación de programas y el resultado de la producción con los resultados.

Consideraciones finales.

1. Las políticas públicas son las líneas de acción que los gobiernos optan por hacer y que directamente resuelven las problemáticas que demandan los ciudadanos, tomando en consideración sus derechos, su entorno ambiental y su calidad de vida. Estas acciones deben contener una visión multidisciplinaria ya que la resolución no sólo concierne a los actores políticos debido a que necesitan opiniones de expertos en un sinnúmero de áreas y realizar el análisis de las problemáticas de manera integral y holística.
2. Dichas políticas en su carácter regulatorio son una herramienta sustancial para el tema ambiental, ya que a través de la gestión del territorio y la movilidad sustentable se pueden determinar las zonas potenciales para la conservación de la biodiversidad o la expansión urbanística.
3. A su vez, deben considerar una planeación con perspectiva y no reguladas por la oferta y demanda del mercado, con orden y coherencia con el entorno natural considerando un desarrollo socioeconómico sustentable para no comprometer los beneficios que obtienen las sociedades gracias a los servicios ambientales.
4. Las políticas públicas, para ser de excelencia en el ámbito de regulación del territorio, deben considerar el costo-beneficio socioeconómico mediante herramientas como el costo de oportunidad, ya que al estimar las pérdidas o ganancias producidas por un cambio de uso de suelo podrían hacer una planificación urbana de manera acertada y con un enfoque de conservación de los beneficios o servicios ambientales del entorno natural para las generaciones futuras.

Referencias bibliográficas.

- Aguilar, L. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Porrúa. México. 1993. Pp. 20-22. ISBN: 968-842-320-3. Fecha de Consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/problemas%20publicos%20y%20agenda%20de%20gobierno.pdf>
- Ball, S. *Politics and policy making in education*. Explorations in policy sociology Routledge Library Editions: Education. London. 1990. ISBN: 978-0-203-80872-6. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136670534_sample_823520.pdf
- Dye, T. *Understanding Public Policy Englewood Cliffs*. Prentice Hall. 5th Ed. N.J. 1984.

13 Lahera, E. *Política y políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004.

- Espinoza, O. *Reflexiones sobre los conceptos de Política, políticas públicas y política educacional*. Education Policy Analysis Archives. Arizona State University. 2009. No.17, pp: 1-13. ISSN: 1068-234. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf>
- González-Ortíz, B. *El concepto de la política pública en la administración pública norteamericana*. Revista de Administración Pública. 1985. No.18. Pp: 60-61. ISSN: 0034-7620. Fecha de consulta: 09 Junio del 2016. Disponible en URL: <http://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/400/378>
- González-Tachiquín, M. *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Quid Juris. México. 2005. No 2, pp. 99-116. Fecha consulta: 9 Junio 2016. Disponible en URL: <http://132.248.9.34/hevila/Quidiuris/2005/vol2/6.pdf>
- Lahera, E. *Política y políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004. eISBN: 1680-8983. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. URL:http://aprende.contraloria.gov.co:8080/courses/506/Lahera_Eugenio_PP.pdf
- Lane, R. *Social Science Research and Public Policy*. Policy Studies Journal. No.1. Florida State University. 1972. pp.107-111.
- Lowi, T. *Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. 1964 DOI: 10.2307/2009452 Fecha de consulta: 9 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/2009452>
- Nateras, M. E. *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?*. Espacios Públicos. Universidad Autónoma del Estado de México. 2006. No. 9. pp. 252-274. ISSN: 1665-8140. Fecha de consulta: 9 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601715.pdf>
- Rivera, F. R. *El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas*. Revista centroamericana de administración pública. No. 62. ICAP. 2012. pp.123-149. Fecha de Consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/federico_rivera.pdf