

Érick Alejandro Rafael Aguilar Obregón
 Miguel Alvarado Cardona
 Carlos Felipe Mendoza
 María Mercedes Cardoso
 Miriam Saraí Cruz Leal
 Emmanuel Gómez Farías Mata
 Oscar Goiz Amaro
 Alan Gerardo Jardón Medina
 María Concepción Martínez Rodríguez
 Jonathan Muthuswamy Ponniah
 Ivonne Retama Gallardo
 Martín Vera Martínez



Instituto Politécnico Nacional
 "La Técnica al Servicio de la Patria"



Las políticas públicas ambientales son todas aquellas acciones que el gobierno aplica para el cuidado del medio ambiente, dichas políticas son diseñadas, en su mayoría, unilateralmente sin una participación social que las legitime.

La presente obra se enfoca en la importancia que tiene la participación social en la conformación de las políticas públicas ambientales, así como la importancia del reconocimiento benéfico y la evaluación que ayuda al mejoramiento del proceso.

Esto se ejemplifica con casos de las políticas públicas del recurso hídrico en la Ciudad de México y sus características culturales; los acuerdos del desarrollo económico contra el cuidado del medio ambiente en las playas de Huatulco; en la generación anticipada de la regulación de los adelantos tecnológicos como la nanotecnología y sus productos; y la interacción de un recurso no renovable como el suelo y el crecimiento urbano.

Mediante este trabajo se da a conocer la jerarquía de las políticas públicas ambientales en la vida común de los individuos.



María Concepción Martínez Rodríguez

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES



POLÍTICAS PÚBLICAS
ambientales



María Concepción Martínez Rodríguez

María Concepción Martínez Rodríguez

Doctora en política pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesora investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional (CIEMAD-IPN). También es coordinadora del nodo de la Red de Desarrollo Económico. Asimismo, participa en la Red de Medio Ambiente del Instituto Politécnico Nacional. Ha dirigido tesis a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Cuenta con experiencia en el sector privado en empresas transnacionales y en el sector gobierno, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sus principales líneas de investigación son: políticas públicas, gobernanza, administración pública, gestión ambiental. Autora de publicaciones a nivel nacional e internacional.

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ
(COORDINADORA)



Martínez Rodríguez, María Concepción

Políticas públicas ambientales / María Concepción Martínez Rodríguez (coord.)

.—Ciudad de México : Colofón, 2017

112 p. : il. algunas a color ; 16.5 x 23 cm

1. Política ambiental – Aspectos sociales

LC: GE190.L29 M37

Dewey: 363.70098 M37

Primera edición: noviembre de 2017

Diseño de portada: Francisco Zeledón

Diseño y cuidado editorial: Colofón S.A. de C.V.

Franz Hals 130,

Col. Alfonso XIII,

Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460

Ciudad de México, 2017.

www.paraleer.com • Contacto: colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN: 978-607-8563-33-3

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico sin la autorización escrita de los editores.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 500 ejemplares.

Agradecemos al Instituto Politécnico Nacional el apoyo brindado al proyecto: De la Interdisciplina a la Transdisciplina como Estrategia de Política Pública para el logro de la Gobernanza: Gestión de la Innovación para el Desarrollo Sustentable. SIP 20171417, del cual se desprende el presente libro de Investigación.

El presente libro es resultado del trabajo de autores que pertenecen a las redes de investigación y posgrado del Instituto Politécnico Nacional, creadas para lograr un conocimiento integrador e interdisciplinario sobre temas de vanguardia en el desarrollo de México. La Red de Desarrollo Económico, La Red de Nanociencia y micro Nanotecnología y la Red de Medio Ambiente.

Agradecemos la colaboración interinstitucional nacional e internacional de la Universidad Autónoma de Baja California Campus Tijuana y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Argentina y la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	9
La participación social para solucionar problemas ambientales: gobernanza ambiental	13
<i>María Concepción Martínez Rodríguez, Martín Vera Martínez, Emmanuel Gómez Farias Mata</i>	
De las políticas públicas a la gobernanza ambiental	27
<i>Alan Gerardo Jardón Medina, María Concepción Martínez Rodríguez, Miguel Alvarado Cardona</i>	
Propuestas para la crisis del agua en Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)	41
<i>Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón, María Concepción Martínez Rodríguez, Martín Vera Martínez</i>	
Las playas de Huatulco y su política ambiental	59
<i>M.P. Jonathan, I. Retama</i>	
Algunas consideraciones sobre nanociencia verde: nanoproducidos y nanoresiduos	75
<i>Saraí Cruz-Leal, Oscar Goiz, Carlos Felipe</i>	
El deterioro del recurso suelo ante el avance de la Ciudad. Caso Santa Fe, Argentina	87
<i>María Mercedes Cardoso</i>	

De las políticas públicas a la gobernanza ambiental¹

ALÁN GERARDO JARDÓN MEDINA²

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ³

MIGUEL ALVARADO CARDONA⁴

Resumen

En años recientes el gobierno mexicano ha emitido políticas públicas a fin de proteger al medio ambiente, mejorar el desempeño ambiental, disminuir o controlar los impactos ambientales generados por la actividad humana y reducir la degradación y el deterioro ambiental. Pese a lo anterior, los gobernados perciben a las políticas públicas ambientales como ineficaces para lograr su propósito, los gobernados además perciben que muchas de esas políticas públicas tienen algún grado de interés entre los gobernados y parte de la iniciativa privada. Se está haciendo común que los gobernados nos enteremos de nuevos conflictos de interés entre algunos funcionarios del gobierno que tienen el poder y la iniciativa privada; por ejemplo, los continuos vertidos mineros a ríos en Sonora (La Jornada, 2015), que pese a lo anterior, continúan con su concesiones.

El derecho ambiental mexicano formado por principios, leyes, reglamentos y normas, son el marco de referencia frente al cual las políticas que establezcan los gobiernos en sus distintos niveles, tengan legalidad y cierto grado de legitimidad.

Sin embargo para que una política sea llamada “pública” (política pública), esas decisiones de gobierno deberían ser concertadas con las partes interesadas, incluyendo a los gobernados; de lo contrario esas decisiones solo son políticas gubernamentales. La legitimidad de las políticas entonces descansa sobre el consenso o discusión que se realice con los actores involucrados.

¹ Este capítulo forma parte de los productos académicos del siguiente proyecto de investigación: Gobernanza e Innovación social: de lo general a lo particular SIP 20160912 del Instituto Politécnico Nacional.

² Estudiante de la Maestría en Gestión y Auditorías Ambientales del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. alanjardon@hotmail.com

³ Profesora investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. mcmartinezr@ipn.mx

⁴ Profesor investigador del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. maalvarado@ipn.mx

Así entonces las políticas deberán primeramente transparentarse antes de ser sometidas al ciclo de la política pública: 1) Establecimiento de agenda, 2) formulación de opciones, 3) adopción de políticas, 4) implementación, 5) evaluación

Para transparentar la política antes de considerarla política pública, los gobiernos usualmente realizan un ejercicio donde identifican las necesidades más apremiantes que tiene la sociedad, convocan a mesas de trabajo, colocan buzones físicos o electrónicos para recibir sugerencias entre otros medios. La información recabada durante estos ejercicios es supuestamente analizada y priorizada y establecen como resultado planes de gobierno, documentados como “planes de desarrollo”. Dependiendo del nivel de gobierno se establecen: plan nacional de desarrollo, planes estatales de desarrollo, planes municipales de desarrollo.

Es allí donde está la trampa. Las políticas que podemos ver en los planes de desarrollo, usualmente ya no consideraron a los actores involucrados. El supuesto ejercicio democrático inicial usado para recabar las opiniones y el resultado final que podemos ver como hechura de las políticas supuestamente “públicas” determinadas en los planes de desarrollo, usualmente no son congruentes o compatibles. Siguen siendo políticas gubernamentales y no políticas públicas, esto separa a la ciudadanía, de sus gobernantes. Los gobernantes además cargarán con el peso de hacer efectivas esas políticas sin la participación activa de la sociedad, resultando generalmente en bajas eficacias de gobiernos.

Por otro lado las políticas “públicas” usualmente no son desarrolladas haciendo uso de alguna metodología que asegure que las intenciones de las mismas cuenten con una planificación que contemple la definición de objetivos concretos, actores, estrategias o instrumentos económicos a utilizar, y actividades con suficientes indicadores y metas para poder medir los desempeños. Así muchas políticas “públicas” no cuentan con programas o indicadores que reflejen su desempeño por lo que quedan como meras intenciones o eslogan publicitarios del gobierno en turno.

Las políticas públicas que sigan su ciclo de forma asertiva conforme lo indicamos en el presente capítulo lograrían la gobernanza ambiental.

La gobernanza es un término que designa la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado en diversos temas, proporcionándole legitimidad. Para poder lograr la gobernanza respecto a las políticas públicas, podría hacerse uso de organismos de certificación (OC) acreditados o de organizaciones no gubernamentales (ONG) acreditadas. La acreditación de organismos de evaluación de la conformidad está contemplada en la Ley Federal de Metrología y Normalización y la acreditación la otorga mediante un proceso transparente una entidad que no tiene conflictos de interés con las partes a auditar.

En México la Secretaría de la Función Pública (SFP) realiza estas evaluaciones que deberían ser sistemáticas, documentadas, transparentes e independientes.

Sin embargo al ser una entidad que forma parte del gobierno, no cumple con el principio básico de independencia que todo proceso de auditoría debe de cumplir. Por otro lado es tal el grado de descomposición de las instituciones y la desconfianza en los gobiernos que lo asertivo es que organizaciones formadas por ciudadanos en procesos independientes y acreditados, realicen el trabajo de evaluar el cumplimiento de estas políticas públicas.

Los ONN u OC acreditados realizarían auditorías para determinar el grado de eficacia que los gobiernos tienen para la gestión ambiental de esas políticas públicas; por ejemplo, el cumplimiento de los objetivos, presupuestos, involucramiento de actores, metas, actividades, acuerdos internacionales, leyes, sostenibilidad, cambio climático y desarrollo sustentable, comercio de emisiones, desechos, tratamiento de agua, áreas protegidas, medición de desempeños ambientales u otros temas de gobernanza.

Introducción

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2002) ha estudiado con anterioridad la relación entre el establecimiento de políticas públicas e instrumentos económicos para el desarrollo de escenarios ideales (o con fallas), para la gestión ambiental. Las políticas públicas en México han estado principalmente orientadas a disminuir los subsidios en energía eléctrica y combustibles. Se afirma que esto desalentará el abuso de los mismos y por ende la disminución de los impactos ambientales asociados. La OCDE (2010) ha afirmado que los subsidios a la energía fomentan un mayor consumo energético y que contrarrestan los esfuerzos encaminados a disminuir las emisiones de GEI. Lo anterior, genera las siguientes preguntas de reflexión respecto a la eficacia de estas políticas públicas e instrumentos económicos: ¿Ha sido efectiva la reducción de subsidios para desalentar el uso de energéticos?, ¿qué otras políticas públicas exitosas pueden establecerse?, ¿debieran participar en el diseño de políticas públicas los actores?

Conforme el transporte, la electrificación, las telecomunicaciones entre otros avances, abrían nuevas oportunidades para los mercados; emergieron problemas sociales agudizados por las diversas tomas de decisiones. Los asuntos relacionados a condiciones sociales o hechos de la vida, se transformaron en problemas de política pública.

¿Qué es una política pública?

Durante el periodo 1940-1980, las políticas para el desarrollo en México fueron elaboradas, ejecutadas y controladas desde el Ejecutivo Federal (de “arriba hacia

abajo”), esta visión provocó más desigualdad y menos desarrollo. En la década de los ochenta, se propuso un nuevo enfoque basado en que las políticas se orientaran de “abajo hacia arriba”. Este nuevo enfoque aprovecha las oportunidades externas (nacional y mundial) junto con las oportunidades que se identifican desde lo local (Arias Torres, Daniela & Herrera Torres, Hugo Amador, 2012).

Así no todas las políticas son políticas públicas. Para que se estimen como tales deben contar con algunas características (Arias Torres, et. al., 2012):

- 1) La política pública no es resultado de respuestas arbitrarias del gobierno a un problema. Los diversos actores de la localidad guían la decisión central que tomará el gobierno.
- 2) El espacio “público” está determinado por la confluencia tanto de actores gubernamentales como de actores no gubernamentales en la localidad.
- 3) Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno y que comparte con los actores no gubernamentales.
- 4) La política pública incluye cursos de acción y no sólo decisiones orientadoras. Las decisiones abarcan además casos de “no acción”.
- 5) Los cursos de acción son de tipo causal: se movilizan recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales para generar impactos y resultados que afecten al problema (previsión de resultados).

En otras palabras, en las políticas públicas está implícita la condición de la participación ciudadana. Las políticas que no consideren las características anteriores, son políticas gubernamentales en donde solo la administración es el actor que participa en el diseño de la política. Un estado en donde prevalece la emisión de este tipo de políticas, funciona más como un estado autoritario que de una democracia. (Arias Torres, et. al., 2012).

Podemos entender a las políticas públicas, como una estrategia de intervención a cargo de la autoridad que define compromisos, valores y propuestas que se pretenden cumplir en el corto, mediano y largo plazo. Esto significa que las políticas públicas son un medio de intervención gubernamental que, bajo un esquema de cooperación y coordinación con los agentes productivos y sociales, sirven para cumplir con las metas colectivas definidas en un plan de desarrollo (Uvalle Berrones Ricardo, 2013).

El arte de gobernar a través de las políticas públicas consiste así, en el cuidado de su diseño para entregar al electorado lo que busca, en términos de resolución de problemas. Un buen gobierno es aquél que logra los resultados más cer-

canos a los óptimos, para lo cual se requiere que se diseñen y ejecuten políticas públicas con la mayor utilidad social. Las políticas públicas son la parte ejecutora de la administración pública, que de ser sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales, darán como resultado un Estado con una administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad (Alejandro Quiroz, María de Jesús, 2013).

Para Mintrom & Williams (2013), las políticas públicas son acciones tomadas por los gobiernos que representan respuestas previamente acordadas y analizadas, a circunstancias específicas. Esto implica conocer las causas de los problemas públicos, los enfoques alternativos para abordarlos, los posibles impactos de esas alternativas y las respuestas gubernamentales apropiadas a los problemas públicos.

Para Jiménez Benítez (2013), las políticas públicas, son mucho más que meras normas jurídicas y actuaciones de funcionarios públicos, las políticas públicas son la resultante del juego político de diversos actores con intereses e ideas en busca de soluciones, respuestas o tratamiento a ciertas situaciones consideradas de relevancia pública. Así, las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concreción de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices.

Controversias de la política pública

Por otro lado, el derecho tiene puntos de acuerdo o de controversia respecto a las políticas públicas. Se han identificado 4 puntos de controversia o de acuerdo entre derecho y política pública (Jiménez Benítez, 2013):

- 1) El establecimiento de políticas públicas con perspectiva de desarrollo y gobernabilidad. Se considera a las políticas públicas como el medio idóneo para la materialización de los derechos.
- 2) Es posible que la política pública se aparte del derecho a tal punto que una decisión pública podría estar trastocando el estado de derecho. Buena parte de las políticas públicas se expresan o manifiestan mediante leyes u otro tipo de regulaciones, otras políticas encuentran sus límites en la Constitución o en los tratados internacionales. Por ello, algunas medidas políticas son vistas con recelo cuando contravienen normas superiores y se convierten en meros instrumentos de consolidación y defensa de intereses grupales. Las políticas públicas pueden modificar el derecho para el logro de los objetivos políticamente determinados. La

política determina al derecho, pero en el estado constitucional, existe un núcleo de derechos y principios que toda política pública no puede desconocer, a menos que mediante un gran movimiento de las fuerzas políticas, se cambie la Constitución y sus fundamentos.

- 3) El garantizar los derechos vía acciones constitucionales, conlleva a un protagonismo de los jueces que trae como consecuencia que las políticas públicas sean influenciadas en su formulación y ejecución por el poder judicial y no por los poderes ejecutivos y legislativo junto con la sociedad. De esa forma los jueces se convierten en hacedores de políticas en vez de actores de validación o veto.
- 4) Desde la disciplina jurídica, parece existir una tendencia a identificar las políticas públicas como leyes. De este modo, las políticas públicas pueden ser entendidas como acciones gubernamentales que buscan la concretización de los derechos establecidos en la Constitución, mediante leyes u otros decretos. Sin embargo, las políticas públicas no son equivalentes al marco legal. Las políticas públicas nacen como una necesidad para resolver problemas públicos y como consecuencia podrá ser requerida la modificación del derecho para que los programas resultantes sean legales.

El estado mexicano no puede desarrollar políticas ni programas sin una política de estado que los sustente. De esa forma la Constitución y las leyes que de ella emanan, son en sí políticas públicas. En esta lógica jurídica, las leyes proveen objetivos y criterios a las políticas públicas desplegadas por el gobierno. De esa forma se proporciona al poder público de fundamento que sustenta la legalidad de sus programas, proyectos, acciones y tareas (Alejandro Quiroz María de Jesús, 2013).

Uno de los cuestionamientos más extendidos al Estado contemporáneo es la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado e integrado, restando al gobierno capacidad y eficacia de conducción social, trabajando de forma desarticulada y hasta incoherente (Aguilar Luis F, 2011).

Así mismo se ha reconocido como uno de los de los graves problemas de los gobiernos (Aguilar Luis F, 2011), la fragmentación de las políticas públicas entre sí, y la fragmentación de las políticas en un gran número de programas y proyectos, con objetivos e instrumentos incompatibles y contrapuestos entre sí, no alineados con los objetivos generales y con las acciones de la política pública. Al diseñar las políticas no se considera su configuración; es decir sus objetivos, sus instrumentos y a los actores responsables. Al no tomarse en consideración estos

factores, es muy probable que el diseño y desarrollo de las políticas sea redundante, discordante o se contraponga a las ya existentes.

Para abordar esta situación desarticulada del gobierno y darle respuesta se han elaborado en los últimos años varias propuestas. Desde el punto de vista administrativo las grandes líneas de respuesta son: la gestión inter-organizacional y la transversalidad. La gestión inter-organizacional, se orienta a la integración de la política pública para lograr que exista compatibilidad, coherencia y complementariedad entre los objetivos e instrumentos. La transversalidad, consiste en reconocer que hay determinados problemas públicos que no pueden ser resueltos satisfactoriamente, a menos que sean valores que reconocen todas las unidades del gobierno, así son problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno.

Ciclo de la política pública

Las políticas públicas pueden ser analizadas a través del modelo de 5 etapas: establecimiento de la agenda, formulación de opciones, adopción de políticas, implementación y evaluación (Howlett & Giest, 2013).

1) Establecimiento de la agenda: En esta etapa los problemas son detectados por los actores políticos.

Cobb & Elder (1972), propusieron dos tipos de agenda:

- A) Sistémica o agenda pública no oficial en donde los temas son percibidos por la comunidad como meritorios de atención.
- B) Agenda institucional o formal, en donde los temas son atendidos por las élites políticas.

Existen 3 formas de abordar la agenda (Cobb, et. al. 1972):

- Patrón de iniciación externo, en donde los problemas empiezan a incrementarse desde grupos no gubernamentales y se expanden para alcanzar la agenda sistémica y posteriormente la agenda institucional.
- Movilización, donde los tomadores de decisiones tratan de expandir la agenda desde lo formal a lo público.
- Patrón de iniciación interno, los grupos de influencia tienen acceso a los tomadores de decisiones para iniciar una política. No necesariamente quieren que sea expandida o discutida en público.

Respecto a las probabilidades de apertura o cierre a la entrada de una agenda, Kingdon (1984) argumentó que son una función de los temas (la corriente de

los problemas), las instituciones políticas (la corriente de los políticos) y el desarrollo de soluciones políticas (la corriente de la política).

2. Formulación de opciones: se refiere al desarrollo de opciones políticas específicas, excluyendo las no factibles. Los actores políticos deberían de tener un nivel mínimo de conocimientos que les permita comentar, al menos hipotéticamente, sobre la viabilidad de opciones propuestas para resolver los problemas de política. En esta etapa usualmente participan académicos, periodistas, organismos no gubernamentales, hombres de negocio, grupos de interés.

Belausteguigoitia (1992), estableció que para diseñar una política ambiental equilibrada, medida, consistente y con capacidad de elevar al máximo el bienestar social, deben plantearse las siguientes preguntas: 1.- ¿Es necesaria la intervención?, 2.- ¿En dónde intervenir?, 3.- ¿Hasta qué punto intervenir?, 4.- ¿A qué nivel intervenir?, 5.- ¿Con qué instrumentos intervenir?, 6.- ¿Cómo asegurar que se cumpla la meta? Si la política ambiental no considera todas las preguntas anteriores, le faltará equilibrio.

3. Adopción de políticas: El gobierno adopta una política en particular, establece metas, explora estrategias y alternativas para su logro, intenta predecir consecuencias y probabilidades de éxito; eligiendo una opción que maximice los beneficios potenciales al menor costo o riesgo. Pueden usarse aproximaciones empíricas basadas en negociación de las partes.

4. Implementación de políticas: Los gobiernos implementan sus decisiones usando herramientas de administración pública: entrenamiento, licencias, regulaciones, subvenciones, impuestos, préstamos, información, propaganda, acuerdos, grupos de apoyo, prohibición, investigación. Aquí se usan los instrumentos económicos.

5. Evaluación de políticas: Los resultados son supervisados por el estado y la sociedad. Se puede re-conceptualizar a las políticas públicas aprovechando las experiencias adquiridas (Howlett, 2009).

El ciclo de políticas públicas que propone Arias Torres, et. al. (2012), se divide en 2 momentos: momento normativo u orientador y momento operativo o práctico. El primero hace referencia a la fase de decisión del gobierno y sociedad para contribuir a la solución de un problema. El segundo concierne a la materialización de la política e incorpora cuatro etapas: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

TABLA 1. *Ciclo de políticas públicas.*

<i>Ciclo de políticas públicas</i>			
<i>Etapas</i>	<i>Howlett et. al. 2013</i>	<i>Arias Torres, et. al. 2012</i>	
1	Establecimiento de agenda	Momento normativo u orientador	
2	Formulación de opciones	Momento operativo o práctico	Definición de problema
3	Adopción de políticas		Diseño
4	Implementación		Implementación
5	Evaluación		Seguimiento/evaluación

FUENTE: Adaptación propia.

La evaluación de las políticas puede definirse como la examinación objetiva, sistemática y empírica de los resultados en los efectos que la política tiene en sus objetivos y en términos de sus metas que han sido logradas. Las políticas difícilmente pueden ser concluidas como exitosas o fallidas, el fenómeno de las fallas de las políticas no es tan simple ni certero como muchos críticos de políticas y políticos contemporáneos quisieran hacer creer. El éxito o el fracaso son conceptos frecuentemente subjetivos y reflejan las metas, percepciones necesidades, psicologías y disposición hacia la vida de los individuos.

Carácter público de las políticas

Cuando se decide por una política para resolver un problema, resultarán algunos actores beneficiados, otros actores afectados o en ocasiones los mismos actores resultaran beneficiados en un cierto grado, pero también afectados en otro. Por ejemplo si se decide por la construcción de un sitio controlado para la disposición final de residuos sólidos urbanos, la población que se sirve de este servicio resultarán beneficiados, la población cercana al sitio controlado, resultarán afectados de esta decisión. Sin embargo junto con la política se considera la opinión de los actores involucrados, puede establecerse un instrumento económico donde los afectados puedan resultar en cierto grado beneficiados si se establece un centro de valorización en el sitio controlado para dar empleo.

Para dar carácter público a las políticas es necesario involucrar al menos a los actores que inciden en la política. La manera en que los actores incidentes pueden participar en la construcción de la política para que esta sea pública, son:

Durante el establecimiento de la agenda

1. Momento en el que la agenda pública no oficial, de los problemas percibidos por la comunidad, es considerada por el gobierno en turno.
2. Momento en el que la agenda institucional atendida por el gobierno en turno, convoca a los actores que inciden en la política.

Formulación de opciones

3. Momento en que durante el diseño se invitan a actores para esbozar escenarios y formular alternativas: Participan académicos, periodistas, organismos no gubernamentales, hombres de negocio, grupos de interés.

Adopción de políticas

4. Momento en el que la política diseñada es seleccionada por consenso de los actores o evaluada para determinar los impactos (positivos y negativos) en la población y en su caso, consideración de instrumentos económicos o acciones para la mitigación o reforzamiento de conductas.

Una vez establecida una política pública en el plan de desarrollo correspondiente, pudiera ser puesta a consenso para determinar si es correcta o no o si le faltaron elementos en su planeación. Desafortunadamente en muchos casos, una vez que la política pública es estructurada dentro de un plan de desarrollo, difícilmente es modificada. También es común que en los planes de desarrollo no se estructure correctamente la política pública y no contenga los elementos necesarios para su concreción. Haciendo uso de la metodología de marco lógico (MML) puede establecerse la planeación para de alguna forma validar que los elementos de la política han sido considerados para su cabal implementación.

La MML es una metodología utilizada cada vez con mayor frecuencia para los planificadores de proyectos o las funciones que gestionan las iniciativas de inversión del sector público, de ONG o de entidades cooperantes bilaterales y multilaterales; así mismo está siendo usada por gobiernos nacionales como metodología de preparación de programas y evaluación de resultados.

Por ende podemos usar la MML para la planificación del diseño de políticas públicas y poder evaluar sus resultados e impactos.

Implementación de políticas

5. Momento en el que la política es aplicada y donde se motiva a los actores por la aplicación de instrumentos económicos. En la medida en que la aplicación sea aceptada por los diferentes actores, consideramos que también se privilegia lo público.

Evaluación de políticas

6. Momento en que se evalúa si la política logró el objetivo para lo cual fue diseñada; es decir que la política fue efectiva.

Si por definición las políticas son el medio de intervención gubernamental para cumplir con las metas colectivas, entonces la efectividad de la política debe ser medida en función no solo de los impactos logrados; sino también por la satisfacción o no de los actores que potencialmente resultaron beneficiados o perjudicados. Muchos de los criterios a ser utilizados como referencia para determinar la conformidad o no conformidad de las políticas públicas, pueden ser establecidos en la MML de la política en cuestión o de los programas establecidos para las políticas públicas definidos en el Plan de Desarrollo correspondiente.

Gobernanza a través de procesos de auditoria

La gobernanza se refiere a las relaciones que existen entre el gobierno y la sociedad en muchos Estados, para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. Parte del hecho de que las políticas deben considerar para su éxito, de consideraciones sociales y de mecanismos de mercado para atacar problemas sociales y producir los resultados deseados.

La gobernanza implica una mayor capacidad de decisión e influencia de actores no gubernamentales para el procesamiento de asuntos públicos. Gobernanza es entonces un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos de interés, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.

En gobernanza se distinguen 3 dominios que contribuyen a alcanzar el desarrollo sustentable: El dominio del estado, el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. De esa manera gobernanza es la forma en que se conduce la sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en los que participan tanto actores públicos, como actores privados.

En cualquiera de las etapas del ciclo de las políticas públicas, podría hacerse una evaluación de la conformidad de cara a los criterios establecidos como refe-

rencia. Sin embargo, los intereses de lo privado, pueden prevalecer sobre lo público. Es común que desde que se establece la agenda, se privilegie lo privado sobre lo público o durante el transcurso del ciclo de la política pública, se impongan criterios que desvirtúan la política pública, convirtiéndola en una política privada o gubernamental.

Lo anterior exige que las evaluaciones y sus resultados deban ser transparentados, pero también que quien evalúe sea un grupo que no tenga ningún conflicto de interés con la política evaluada y sus resultados o con los actores beneficiados o perjudicados.

En México la Ley Federal de Metrología y Normalización en su capítulo IV establece la aprobación de organismos de certificación (OC) y el procedimiento de acreditación. Los organismos de certificación tienen carácter privado y usualmente son sociedades o asociaciones civiles, pudiendo participar también organizaciones no gubernamentales (ONG) que se encuentren legalmente constituidas siempre y cuando se cumplan los requerimientos citados en dicha ley y su reglamento.

La sociedad civil o los actores privados pueden constituirse como OC acreditados para evaluar la conformidad de las políticas públicas en cualquiera de sus etapas y poder evaluar su eficacia. Los OC deben demostrar que son entidades independientes, libres de sesgo y competentes por lo que deben cumplir con la NMX-EC-17021-IMNC-2008 evaluación de la conformidad-requisitos para los organismos que realizan la auditoría y la certificación de sistemas de gestión. Esta es emitida por un organismo nacional de normalización (ONN) el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC).

Así mismo realizarán la auditoría basados en la ISO 19011:2011. De acuerdo a la ISO 19011:2011, la auditoría es un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que se cumplen los criterios de auditoría. Bajo ese punto de vista, el establecimiento de los criterios de auditoría es clave; ya que supondrán el marco de referencia frente al cual se hará la evaluación y poder determinar la conformidad o el cumplimiento de cara a esos mismos criterios de auditoría.

Así, los criterios de auditoría son el conjunto de políticas, procedimientos o requisitos usados como referencia frente a la cual se compara la evidencia de la auditoría.

En este caso los OC que evalúen políticas públicas utilizarían como criterios de auditoría:

- Opinión de partes interesadas recabadas mediante encuestas
- Metodología de marco lógico para determinar la estructura de los pro-

gramas y actividades, estrategias e instrumentos; así como los objetivos que se deriven de la política pública a ser evaluada.

- Cumplimiento de presupuestos (uso de criterios de eficiencia)
- Medición de impactos reales y potenciales derivados de las políticas públicas
- Planes de desarrollo
- Marco legal y reglamentario

Este tipo de auditorías debe de llevar a cabo un trabajo de planeación exhaustivo para poder determinar los criterios; es decir debe de diseñarse la manera en que se llevará a cabo la auditoria. Así entonces, lo que sucede o sucedió en cualquier etapa del ciclo de auditoria que pueda ser verificable, será contrastado contra esos criterios de auditoria diseñados y/o seleccionados expofeso.

A nivel internacional este tipo de trabajo de auditoria para poder dar medición y seguimiento a las políticas que diseñan e implementan los gobiernos ya lo realizan las llamadas “Instituciones Supremas de Auditoria” (ISA), cuyas auditorías tienen la peculiaridad de que tienen como alcance la gobernanza ambiental. Es decir proporcionar evidencia y conclusiones respecto a la intervención del Estado en diversos temas, proporcionándole legitimidad. Las ISA realizan auditorias para determinar el grado de eficacia que los gobiernos tienen para la gestión ambiental; por ejemplo, el cumplimiento en: Acuerdos Ambientales Internacionales (AAI), cumplimiento de leyes, sostenibilidad, cambio climático y desarrollo sustentable, comercio de emisiones, desechos, tratamiento de agua, áreas protegidas, medición de desempeños ambientales u otros temas de gobernanza. Las ISA son miembros de la Organización Internacional de Instituciones Suprema de Auditoria (INTOSAI). La INTOSAI es una entidad consultora independiente del Consejo Económico y Social las Naciones Unidas, líder en auditorías al sector público (INTOSAI/ WEGA, 2007).

Aprovechando que en México contamos con un esquema para la evaluación de la conformidad definido en la LFMN, podemos hacer uso de la misma para constituir entidades acreditadas independientes, competentes para la evaluación de las políticas públicas

Referencias.

Aguilar Luis F. (2011). Capítulo 1: Políticas públicas y transversalidad. La evaluación de políticas públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, D.F. ISBN: 978-607-9026-07-3

- Alejandro Quiroz, María de Jesús (2013). Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. . Revista de administración pública-132. México, D.F. Volumen XLVIII, N° 3, septiembre a diciembre 2013
- Arias Torres, Daniela & Herrera Torres, Hugo Amador (2012). Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010. ISBN:978-607-9026-18-9. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, D.F.
- Belausteguigoitia Rius Juan Carlos (1992). Equilibrio entre comando/control e instrumentos económicos: Políticas en México. Libro: Los instrumentos económicos aplicados al medio ambiente. Monografía No. 2. SEDESOL pp 57-60
- CEPAL/PNUD (2002), Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe. CEPAL/PNUD . Santiago de Chile, pp 11-17, 317-337
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1972). Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Boston: Allyn and Bacon.
- Howlett Michael (2009). 'Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design', Policy Sciences 42(1): 73-89
- INTOSAI/ WEGA (2007). Evolución y Tendencias en auditorías ambientales, noviembre, 2007. ISBN 987-0-662-46861-5. ISO 19011:2011
- Jiménez Benítez, William Guillermo (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. Revista de administración pública-132. México, D.F. Volumen XLVIII, N° 3, septiembre a diciembre 2013
- Mintrom Michael & Williams Claire (2013). Public Policy debate and the rise of policy analysis. Routledge Handbook of Public Policy. NY, USA. ISBN: 978-0-203-09757-1, pp 3,4
- OCDE (2010). Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible. OCDE, pp 1-41
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013). Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Revista de administración pública-132. México, D.F. Volumen XLVIII, N° 3, septiembre a diciembre 2013

Políticas públicas ambientales, coordinado María
Concepción Martínez Rodríguez por publicado por
Colofón, se terminó de imprimir en noviembre de 2017
en los talleres de Edell Graph. El tiro consta de 500 ejem-
plares impresos mediante offset en Bond ahusado de 75 gramos.
El cuidado editorial editorial estuvo a cargo del departamento
Colofón Ediciones Académicas, un sello de Colofón S.A. de C.V.