

# Debatiendo el concepto de valor público en el marco de las políticas ambientales

MIRTA GEARY  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

## Introducción

En los últimos tiempos, el concepto de valor público ha cobrado significación para intentar explicar cómo puede incidir favorablemente en la formación de las políticas públicas. Quienes promueven este concepto como motor teórico, argumentan que si las organizaciones del Estado y la administración pública son capaces de producir este valor, se tornan más eficientes y, de esta manera, pueden apuntar a satisfacer las preferencias de los ciudadanos, mejorando consecuentemente la calidad democrática.

Para que esto suceda, es necesario que los funcionarios políticos o agentes públicos puedan comprometerse con estrategias creativas pensadas a corto y largo plazo.

Se trata entonces de un valor generado *desde el Estado*, y está orientado a los intereses colectivos de la ciudadanía en general. La idea base es que los recursos con los que cuentan las organizaciones públicas son de dos tipos:

1. Recursos políticos: que implica que el Estado es *poseedor* del poder político y la autoridad o capacidad de coerción, recurso que se impone sobre la libertad de los ciudadanos<sup>1</sup>.

---

1 La idea de imposición o restricción sobre la libertad tiene dos aristas para la teoría del valor público: una, referida a las preferencias privadas de los ciudadanos, y la otra, a las preferencias colectivas de estos. La primera se vincula al significado de la contribución forzosa a partir del pago de los impuestos y otras obligaciones con el Estado. Esto implica que esos recursos —propios de cada ciudadano— deben ser destinados a ese fin y no a otro tipo de preferencia privada individual (cualquiera que sea aquella que implique recursos económicos). La otra arista es que los ciudadanos no están habilitados para decidir por sí mismos (o de manera directa) qué tipo de actividades —y de qué manera— serán desarrolladas por los organismos públicos políticos. En este sentido, el Estado debe garantizar —a través de los funcionarios y los representantes públicos formales—, los mecanismos de participación en la toma de decisiones y la transparencia en el uso de los recursos. Ambas pretensiones se materializarán en distintas modalidades de *accountability*.

**2. Recursos económicos, donde cuentan el presupuesto del que disponen, infraestructura, equipos y experiencia, o *know how*.**

Cabe recordar que el Estado es una estructura institucional generadora de reglas, y se distingue de otras instituciones al reservarse el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de las partes que lo componen. Es una forma particular de ordenamiento político en la cual se basan las relaciones sociales (Abal Medina, 2010: 94-95).

Debemos mencionar que comúnmente el uso del término ‘Estado’ se confunde con el de ‘gobierno’; la diferencia debe ser clara y simple, ya que al hablar de gobierno hacemos referencia al conjunto de personas (agentes, funcionarios políticos) que conducen el Estado, siendo ellos quienes ejercen el poder político en una sociedad.

**Max Weber, uno de los padres de la sociología que definió el Estado hacia fines del siglo XIX, considera que las particularidades de esta institución lo distinguen por una diferencia crucial con relación al resto de las instituciones: el monopolio legítimo de la coacción sobre un territorio determinado.**

Recientemente O’Donnell (1984;1997), politólogo comparativista, figura clave en los estudios sobre la teoría del Estado en América Latina, destacado por sus valiosos estudios en innovación conceptual, en su tratado sobre el Estado burocrático autoritario, afirma que el Estado debe ser pensado no sólo como una instancia de dominación, sino también como un agente y organizador del interés general, de los intereses colectivos y no meramente de los individuales.

El concepto de ‘valor público’ (VP) tiene su origen en la economía. Son los teóricos de la administración pública quienes, inspirados en la gestión de empresas y la teoría de las organizaciones, lo retoman.

En este trabajo nos interesa debatir el alcance del VP en el marco de las políticas públicas ambientales, donde los supuestos sobre este y su primo, el valor económico, subyacen en las dos grandes visiones o paradigmas que discuten sobre los criterios para la construcción de las políticas ambientales: modernización ecológica y ecología política. Nos detendremos también en el debate sobre el concepto de *ciudadano-cliente*, y en las discusiones de la literatura acerca del concepto de calidad democrática.

La relación entre ciudadano-cliente, calidad de la democracia y valor público, presenta un hilo conductor: el alcance conceptual y las formas

de evaluarlo o *medirlo*. Pretendemos aquí prestar particular atención a la presencia y uso de estos conceptos en las discusiones acerca de la construcción de las políticas públicas ambientales en sus diferentes escalas.

## Las raíces del concepto de valor público

El concepto de valor público tiene una referencia directa con el de ‘valor económico’. Por eso, al identificarlos como conceptos primos pensamos en *parecidos de familia*<sup>2</sup>, es decir, en que presentan semejanzas, pero también diferencias cruciales que conviene analizar y explicitar dado que, como veremos, la ambigüedad de los conceptos genera grandes riesgos con respecto a la explicación y comprensión de los fenómenos y procesos políticos.

Desde una perspectiva comparada, la comunalidad de ambos tipos, el motor que los impulsa, está definido por la disposición de **recursos** que deben ser **maximizados**, es decir, que puedan generar el máximo de valor.

El primer contraste que advertimos es que **se trata de recursos diferentes**. El valor económico se produce formalmente con la apuesta de recursos económicos privados, y el valor público se produce mediante el uso de recursos públicos que provienen del erario de una nación, provincia o municipio, donde dentro del Estado, funcionarios políticos y agentes públicos disponen de recursos económicos, pero también políticos.

A su vez, en ambos casos, la idea de maximizar los recursos se asienta sobre dos criterios opuestos: el criterio de la **rentabilidad** y el de la **legitimidad**.

En el primero, o sea en el valor económico, el interés se centra en la maximización de ganancias privadas y es aplicado a las mercaderías y servicios que se ofrecen **en la relación empresario-cliente**. En el sector privado, a través de las empresas y las gestiones gerenciales, se colocan los productos en el mercado para obtener ganancias y, de esta manera, es como se crea el valor privado.

En el segundo la maximización se orienta a las políticas públicas del Estado, instrumentada a través de las estrategias creativas de los funcionarios y se dirige al ciudadano y a la sociedad en general. En esta visión

---

2 Guillermo O’Donnell (1996) hace alusión a los *parecidos de familia*, al comparar las nuevas democracias latinoamericanas. El autor argumenta que tienen un parecido de familia con las viejas democracias establecidas, pero carecen de algunos de sus atributos claves o sólo los poseen precariamente.

la creación del valor público se vincula de manera directa con la capacidad de gestión de los agentes públicos (y políticos), donde su “arsenal” de recursos lo integran funcionarios más los burócratas responsables, imparciales, no autoritarios, que respetan los criterios de la representación de la teoría de la democracia. En este sentido, el agente público se concibe como el agente político estratega, el decisor político responsable, el gerente público eficiente y responsable.

En términos de política pública está vinculado a la toma de decisiones en el nivel de funcionarios políticos del Estado, quienes, sujetos a un pacto, están dispuestos a considerar los criterios de representación de la democracia, respetando las instituciones.

Entendemos que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, al mismo tiempo que son limitaciones ideadas por el hombre, que, al fijar sanciones, reducen la incertidumbre (North, 2001).

Mark Moore introduce el concepto de valor público a través de su obra *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (1998), y su propuesta apunta a cambiar o innovar la mentalidad del gestor público (o político) como “administrador”, por la de empresario o de ejecutivo. Privilegia estrategias de liderazgo y *management*, para que las gestiones sean eficaces y eficientes, pretendiendo un enfoque integral para pensar la provisión de servicios y bienes públicos con beneficios sociales para los ciudadanos en general.

**Eficacia y eficiencia** son criterios de naturaleza comparativa, establecen una relación de avances en la producción y distribución de bienes y servicios de diversas agencias o instituciones públicas frente a los estándares definidos en su programa de actividades. Estos criterios constituyen “la base para el establecimiento del sistema de monitoreo del logro de las metas de producción y/o distribución” (Medina Giopp, 2005: 82).

Asimismo, advertimos que el uso de estos criterios se extiende y se instala como parte del lenguaje en el marco de los organismos internacionales (financieros y de cooperación tales como Banco Mundial, BID, OCDE, Cepal, etc.), y se convierte en un referente de los informes y estudios promovidos para establecer mediciones de cuestiones tales como la gobernanza, el buen gobierno, el fortalecimiento de la sociedad civil y la eficiencia.

Hemos visto que por gestores públicos se entiende a los funcionarios políticos que son quienes disponen de autoridad política sobre los recursos públicos. El lenguaje gerencial es propio del enfoque que estamos

analizando, al mismo tiempo que incorpora a la ciudadanía como actor beneficiario de respuestas estatales a los problemas relevantes. A su vez, le otorga centralidad a los procesos deliberativos y participativos, como generadores de capital social ya que *construyen* ciudadanía y democracia, incluyendo el concepto de ciudadano-cliente, para dar cuenta de la eficacia de las acciones de los agentes públicos.

Conejero Paz define el concepto de VP como:

[...]una estructura de pensamiento práctico que suponga una guía para el gestor político, como una ventana de oportunidades para que los tomadores de decisiones puedan aumentar el valor de una organización pública y lograr mejores resultados al desafiar los mandatos de política existentes a través de la innovación. (2014: 35)

Pese a ello, el autor señala que el concepto adquiere ambigüedad. Esto se manifiesta en que este tiene características de un concepto que abarca demasiado y que, en el intento por definir sus formas de medición y evaluación, se complica generando un cierto pantano conceptual. En este sentido, si la definición fuera más precisa se podría lograr una mejor diferenciación y evitar el estiramiento conceptual (Sartori, 1992; Collier y Levitsky, 1988).

Vemos entonces que los problemas que Moore plantea en su trabajo pretenden generar un diálogo con los investigadores que indagan acerca de las relaciones Estado-sociedad en el estudio de las políticas públicas, abriendo un amplio abanico de interrogantes.

A partir de diferentes estudios de caso, es preciso detenerse en algunos dilemas de los decisores de políticas ambientales, sometiendo al lector a dar respuesta a cuestiones demasiado amplias, tales como: ¿Cómo pueden obtener los gestores públicos el mejor resultado para la sociedad en función de los bienes disponibles? ¿Qué deben hacer los ejecutivos del sector público para mejorar el rendimiento de sus empresas? Estas preguntas deben tener una referencia empírica obligada donde las políticas públicas sectoriales sean identificadas.

La confianza y la legitimidad de las instituciones y organizaciones, la gobernanza, la gobernabilidad, los impactos sociales que se generan a partir de las políticas, así como la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía son consideradas por Moore como **dimensiones para**

**operacionalizar** el concepto de valor público, evaluando de este modo si se miden los objetivos propuestos.

Otra forma de “medir” es a través de las técnicas de evaluación de programas, que les permiten a los decisores saber si su organización ha alcanzado los objetivos propuestos políticamente. Otra alternativa se vincula a la gestión privada y establece una analogía entre la satisfacción de los clientes, con la visión del ciudadano-cliente, por la cual el gobierno estaría orientado a la satisfacción de los clientes; es decir, donde el ciudadano es un cliente de la administración.

Morlino (2005: 82-83) discute las cuestiones que se generan y no necesariamente se explicitan, o se interrogan, con el tratamiento y uso de los llamados conceptos empíricos: la ambigüedad, el problema de la vaguedad y la banalidad.

El argumento central del autor es que el significado de un concepto debe estar sostenidamente articulado y organizado a partir de tres componentes fundamentales que funcionan a modo de relación triangular:

1. El término (que es el vocablo que se usa).
2. El significado vinculado.
3. El referente empírico que es el objeto al que remite la palabra.

Este politólogo comparativista advierte que en el lenguaje científico, a diferencia del lenguaje común, resulta básico que « [...] a cada término corresponda un solo significado y un solo conjunto de referentes empíricos» (2005: 83). De esta manera, se evita la frecuente tensión entre referente y significado, y se deja sentado que **no es posible la existencia de sinónimos ni homónimos**, ya que en el lenguaje especial o científico —a diferencia del común— « [...] se intenta hacer de cada término un concepto con un significado propio bien definido y referentes empíricos precisos» (2005; 83).

En este sentido, si lo pensamos con relación a la alternativa de operacionalizar el concepto de valor público desde la perspectiva de Moore, se advierte ciertamente una ambigüedad, ya que el alcance del VP lo “mide” evaluando si los objetivos fueron cumplidos, teniendo en cuenta dimensiones tales como la confianza y la legitimidad de las instituciones y organizaciones, así como la eficiencia y calidad de los servicios prestados por los funcionarios políticos.

## Valor público, gerentes y ciudadanos

En los gestores públicos se ha extendido —de la mano de los conceptos de valor público y *management* público—, el uso del término **ciudadano-cliente**.

La teoría del *management*, también conocida como la de los gestores públicos, o nuevo gestor público (NGP), pretende comparar y de cierta manera equiparar al Estado con la empresa y al ciudadano con el cliente. Dicha teoría está especialmente dirigida hacia un enfoque sistémico, donde la vaguedad de los conceptos presenta la relación Estado-sociedad como un todo impreciso.

Ante los interrogantes sobre los problemas teóricos y metodológicos que puede ocasionar el uso de este concepto de doble pertenencia, ser ciudadano como tal y ser cliente de la administración, se encuentra una diferencia crucial: que el rol de cliente identifica de manera completa al individuo en sus relaciones comerciales en el mercado.

En este sentido

[...] el nexo entre el cliente y una empresa privada no son los derechos políticos y sociales —que son atributos del concepto de ciudadano— sino el pago de un valor o monto definido unilateralmente por el productor. Observamos entonces que no se adapta el concepto **ciudadano-cliente** al marco de lo público, se potencia el riesgo de que el **cliente** sustituya de manera parcial o total al **ciudadano** y de esta manera, **las relaciones** de tipo comercial pasarían a desplazar a las de **ciudadanía**<sup>3</sup>. (Román Macedo, 2012: 86-87)

Por lo tanto, si las relaciones de la ciudadanía son desnaturalizadas, los atributos básicos del propio concepto procedimental mínimo de

---

3 Siguiendo a O'Donnell (1993) entendemos por ciudadanía el conjunto de **derechos y deberes** por los cuales, el individuo como ciudadano, está sujeto en su relación con **la sociedad en que vive, e implica ser miembro de la comunidad organizada**. Uno de sus atributos, que está referido a los derechos políticos, radica en elegir y poder ser elegido para las funciones de gobierno, siendo las leyes del Estado las encargadas de proteger y garantizar ese derecho. La igualdad garantizada a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía es crucial para el ejercicio de los derechos políticos que connota el funcionamiento de la democracia y también para la eficacia de las garantías personales consagradas en la tradición liberal.

democracia (ligado estrechamente al de ciudadanía) quedarían puestos en cuestión.

## **La calidad de la democracia y el valor público**

Una de las dimensiones que ha tomado relevancia dentro de las recomendaciones acerca de los objetivos y metas, tanto de las estrategias como de la reforma del Estado en América Latina, es la creación de entornos favorables para el buen desempeño socioeconómico.

Se postula que las ‘democracias de calidad’ que operen con reglas que minimicen los costos de las transacciones estimulen el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa. En este sentido, pueden promover las relaciones de cooperación, garantizando la gobernabilidad (Brito, 2002). Por eso destacamos la importancia de poder establecer el valor público como contrato implícito y a veces explícito, como medio para estimar la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

Las discusiones acerca de la calidad de las democracias en América Latina se hallan estrechamente ligadas a los procesos de democratización. En tanto y en cuanto las democracias comienzan a estabilizarse institucionalmente, los debates acerca de la transición y la consolidación comienzan a poner el foco en la calidad de la democracia. Se discute tanto el propio alcance del concepto como la forma en que se evalúa esa calidad (Hagopian, 2005; Morlino, 2007; Levine y Molina, 2007; Barreda, 2012; Mazzuca, 2003; O’Donnell, 2003).

Si bien la literatura presenta cuatro tipos de factores explicativos (estructurales, de experiencia democrática, factores institucionales y socio-culturales), dentro de los factores que determinan la calidad de una democracia, presta particular atención al desempeño en la administración pública. Esta cuestión se vincula estrechamente con el debate acerca del valor público (Barreda, 2007: 164-65).

La calidad es un tema recurrente en los análisis de gestión. Sin embargo, el proceso de definir de manera precisa qué es, cómo implementar un estilo de gestión para alcanzarla y cómo medirla no ha sido una tarea exenta de controversias en su hábitat natural: la empresa privada. Su irrupción al sector público bajo esta lógica, ha multiplicado los debates, al punto de que la administración —de calidad total aplicada

al sector público— es denominada como una *aproximación administrativa reformada*, ya que su aplicación sin atender a las particularidades puede causar daño en vez de mejorar la gestión. (Medina Giopp, 2005: 88-89)

El estudio de Morlino (2007) intenta explicar la calidad de la democracia y sus diferentes dimensiones para *medirla*, recurriendo no sólo como tarea a considerar un umbral mínimo del concepto democracia, sino también a explicar el alcance (y los orígenes) de la noción de calidad. Esta se remite a que el uso del término calidad tiene una referencia a productos con valor cambio. El autor marca tres modos de pensar la calidad de algo: el primero se define por los aspectos del procedimiento y los métodos empleados para cada producto; el segundo por las características del producto, el funcionamiento y su contenido; y el último, donde la calidad del producto o de un servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresa del consumidor; siendo que la calidad de un producto se define por procedimientos, contenido y resultado. Luego viene el análisis empírico (Morlino, 2007: 5).

Morlino también alude a la importancia de la administración pública, al considerarla como uno de los componentes de la *responsiveness* o reciprocidad, en relación con las políticas públicas, identificándola como una de las dimensiones que enumera y define para evaluar una buena democracia, siendo que la investigación empírica es lo que permite indicar formas y grados prevaletentes.

Para Levine y Molina (2007: 17-18) la calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla a sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. Aquí cabe prestar atención a las condiciones que pueden operar para que tanto los ciudadanos como los grupos o asociaciones puedan influir en la toma de decisiones políticas del gobierno, exigiendo responsabilidad efectiva hacia los representantes y funcionarios políticos. La responsabilidad está pensada como un equivalente a la *accountability*<sup>4</sup>, es decir, como forma de control del poder político por fuera de los procesos electorales.

---

4 Pensando el término como una forma de control político hacia el Estado, como rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos y considerando una sociedad civil activa. La democracia representativa implica *accountability*, ya que el representante político es responsable de sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre (O'Donnell, 1997).

## La política pública ambiental, las decisiones de los funcionarios y el problema de la agenda

Toda política pública supone una agenda de temas cuyo responsable es el Estado, que a su vez destina recursos públicos para su ejecución. La particularidad de ser ambiental genera una relación entre el poder político, la economía y el compromiso implícito de atención y protección del ambiente<sup>5</sup>.

El cuidado del ambiente está formalmente expresado a través de normativas e instituciones, con marcos legales y organizaciones públicas de regulación y vigilancia. Esto significa que hay un poder político, o sea un gobierno, que asume el compromiso de gobernar cuidando del ambiente y para lo cual asigna recursos económicos.

Si lo pensamos a escala local vemos que en cada ciudad existen temas y problemas ambientales conocidos y diversos, que están presentes en la agenda pública, pero que su tratamiento político es materia de debate, **particularmente por la forma de concebirlos, de entenderlos**. Esto se manifiesta a través de la opinión de diferentes sectores de la comunidad.

La polémica se basa en su entidad como **tema-problema**, ya que, si bien por un lado algunos actores coinciden en que determinados problemas son *merecedores de una política pública*, quienes deben definirlo, esto es, los decisores políticos, a menudo **no comparten el mismo criterio**. Estas diferencias cobran significación debido a que pueden marcar sustancialmente el rumbo de una política ambiental a largo plazo.

Para los analistas de políticas públicas, quienes también debaten el concepto de valor público, la *transformación de tema a problema* define la pertenencia a la agenda política, por eso destacan la importancia del proceso de formación de agenda y lo hacen a partir de una imagen: la de varios grupos organizados que demandan al gobierno para conseguir

---

Existen diferentes tipos: *accountability* vertical (a través del voto) y *accountability* horizontal (a través de agencias del Estado, o sea intraestatal). También podemos pensar en el tipo de *accountability* social (para esto consultar Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

5 Gutiérrez y Merlinsky (2011) consideran que la mayoría de los problemas ambientales son de origen económico y que esto conlleva a la intervención del Estado en la economía y en las regulaciones que sustentan a las inversiones económicas.

que los funcionarios presten atención política a sus temas y les den entidad de problema. Se habla entonces de una agenda pública, compuesta por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima del gobierno.

Al mismo tiempo se diferencia una agenda política o de gobierno que se entiende como el conjunto de asuntos explícitos **aceptados** para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones (Cobb y Elder, 1986; Aguilar Villanueva, 1995).

De esta manera se afirma que lo que importa no es qué ni cuántos temas, asuntos o cuestiones están en juego, sino **cómo** serán definidos como problemas de agenda política. Aquí evidentemente cobra cuerpo el diferente criterio de valor público que se le adjudica al tema.

En esta encrucijada centramos el eje en las dos visiones o paradigmas que discuten sobre política ambiental: modernización ecológica y ecología política.

La primera visión presenta los problemas ambientales como plausibles de resolver a partir de soluciones técnicas, poniendo el acento en la innovación tecnológica. En esta elección se observa que en las políticas ambientales que se definen a partir de esta mirada, prevalecen instrumentos teóricos que están sustentados por la economía convencional y que son los que orientan las decisiones políticas.

Los funcionarios responsables que comparten este criterio, introducen y usan de manera generalizada conceptos que marcan y acompañan el modo en que el problema es tratado.

**Desde la categoría de gestión ambiental y desarrollo sustentable como concepto guía (o como concepción hegemónica), se introduce el lenguaje de la eficiencia técnica, el uso de tecnologías con escaso nivel de contaminación, y prima el criterio económico de la relación costo-beneficio para disponer el uso de recursos naturales como el agua y los suelos.**

Esta visión es académicamente conocida como ‘teoría de la modernización ecológica’ según Hajer (1995); ‘modelo económico racional’ (Acsehrad, 2006: 195) o ‘paradigma de adecuación ambiental’ (Zouri, 2008). Su forma de concebir los problemas admite que las políticas ambientales pueden provocar impactos negativos o efectos contaminantes

en el ambiente, que en el lenguaje técnico de la economía se denominan externalidades<sup>6</sup>.

La segunda visión, contrapuesta y muy crítica de la primera, pone el acento en la naturaleza conflictiva de la cuestión ambiental, y considera que el espacio urbano se presenta como una singularidad para comprender los conflictos sociales relacionados con el ambiente (Zhou-ri, 2005), advirtiendo que el técnico despolitiza los temas al convertirlos en gestión.

La propuesta de gestión ambiental participativa pretende pensar la política ambiental con criterios por fuera del cálculo económico, reclamando indicadores precisos para evaluar costos ecológicos y sociales ambientales, en lugar de asignar costos a los contaminantes y a los procesos de degradación como reto a la sostenibilidad de las políticas neoliberales (Barkin, 2002: 180; Leff, 1998; Martínez, 2000). Desde la mirada de la **ecología política** se enfatiza la relación entre el poder y los conceptos, particularmente el uso ambivalente de *desarrollo sustentable*.

El concepto de racionalidad ambiental pretende transformar la racionalidad económica mediante los principios de sustentabilidad ecológica y equidad social (Leff, 1996; 1998) y cuestiona el discurso de política pública que conceptualiza los problemas ambientales en términos monetarios.

Tanto la visión de la modernización ecológica como la ecología política cuentan con diversos seguidores que ponen su conocimiento para la defensa e innovación de los criterios que se entrecruzan para definir una política ambiental local.

Partiendo de considerar que algunos especialistas (Hajer, 1995; Lezama, 2004) acuerdan que los desarrollos en políticas ambientales dependen de manera crítica de la construcción social específica de los problemas ambientales, vemos que técnicos y funcionarios políticos de gobierno intervienen desde el Estado para generar valor público.

---

6 Las externalidades se conciben como fallas del mercado, es decir, como situaciones en las que este no es eficiente. De esta manera, para que la eficiencia y el equilibrio sean restablecidos, las primeras deben ser *internalizadas*. Los ejemplos clásicos en la economía convencional han estado referidos a los conflictos que generalmente surgen ocasionados por empresas que contaminan y donde sus productos salen al mercado sin haber considerado esas externalidades. En este sentido, para Ocampo (1999: 15) los problemas ambientales están asociados a fallas de mercado.

## Algunas reflexiones finales

Lo planteado hasta aquí nos permite pensar que el valor público se crea a partir y a través de las instituciones, no en el mercado. Por lo tanto, identificar el VP generado para la sociedad desde el Estado rindiendo cuenta a los ciudadanos, implica pensar en términos de *accountability*, como forma de control político y una dimensión de la calidad de la democracia.

Hemos visto que el criterio de legitimidad orienta la creación de este valor a través de la maximización de los recursos públicos, donde funcionarios y agentes políticos disponen de recursos económicos y políticos. De esta manera, las transformaciones operadas en el plano institucional y normativo son entonces un indicador significativo para indagar acerca de un proceso de construcción de VP. Aquí, los funcionarios, administradores políticos, decisores políticos y representantes políticos electos pueden generar estrategias creativas y bienes públicos comprometidos con la defensa del ambiente.

Sabemos que la particularidad de la construcción de las políticas públicas ambientales y de las agendas ambientales (en sus diferentes escalas: nacional, regional y local) radica en que la legitimidad la otorga la consulta y la inclusión de la sociedad civil en los debates.

En este sentido, la historia de los avances y retrocesos en la trayectoria de la política ambiental de un país muestra que el desarrollo de la institucionalidad ambiental debe entenderse a partir del análisis de la emergencia del ambientalismo estatal y social, poniendo el foco en los periodos de confluencia de ambos y prestando atención, a manera de indicador a la capacidad de incidencia de la última en la agenda política o gubernamental social (Gutiérrez e Isuani, 2014).

Sobre los debates conceptuales hemos visto que los conceptos no son neutros y que tienen derivaciones analíticas que impactan en el modo de concebir el problema y que, si bien no podemos controlar su uso, sí es compromiso de todo investigador social interrogarse acerca de su alcance y contenido. La reflexión y la crítica quedan planteadas.

## Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Acselrad, H. (2006). Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En H. Aguilar Villanueva, L. (1995). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa Editores.
- Alimonda (comp.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso.
- Barkin, D. (2002). El desarrollo autónomo, un cambio a la sustentabilidad. *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: Clacso.
- Barreda, M. (2012). La calidad de las democracias latinoamericanas. En G. Munck y S. Mantilla, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: CELAEP y Fundación Hanns Seidel.
- Brito, M. (2002). “Buen gobierno” local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 249-275.
- Cobb, R. y Elder, C. (1984). Agenda building and the politics of aging. *Policy Sciences Journal*, 13 (1).
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3 Ciencias. Revista 3CEmpresa. Investigación y Pensamiento Crítico*, 3 (1).
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en la Argentina. *Revista de Administración Pública*, 48, 297.
- Gutiérrez, R. y Merlinsky, G. (2011). *En los confines de la política ambiental: gestión municipal y articulación interjurisdiccional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)*. Ponencia presentada ante el Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

- Hagopian, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Chile y Argentina. *Revista Política y Gobierno*, 12 (1).
- Hajer, M. (2000). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Nueva York: Oxford University Press.
- Leff, E. (2000). *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Leff, E. (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*. México: Siglo XXI.
- Levine, D. y Molina, J. E. (2012). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. En G. Munck y S. Mantilla, S., *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: Celsae y Fundación Hanns Seidel.
- Levine, D. y Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 045, 17-18.
- Lezama, J. L. (2008). *La construcción política y social del medio ambiente*. México: Colegio de México.
- Martínez Alier, J. (2000). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mazzuca, S. (2003). Calidad democrática: debe y haber del concepto. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y C. Vargas (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (pp. 325-337). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Medina Giopp, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*. Santo Domingo: CEP-Intec. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias. *Revista de Ciencia Política*, 27 (2). Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v27n2/art01.pdf>
- Morlino, L. (2005). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. (1999). Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, serie Medio Ambiente y Desarrollo, 18.
- O'Donnell, G. (2003). Democracia, desarrollo humano y derechos humanos. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y C. Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, 128.
- O'Donnell, G. (1996). Ilusiones de la consolidación. *Revista Nueva Sociedad*, 144.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability* social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.) *Controlando la política*. Buenos Aires- Temas Grupo Editorial SRL.

Roman Masedo, L. (2012). *Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/380/38024605004.pdf>

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.