

GOBERNANZA AMBIENTAL: ORÍGENES Y ESTUDIOS DE CASO



**MARÍA CONCEPCIÓN
MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**

GOBERNANZA AMBIENTAL: ORÍGENES Y ESTUDIOS DE CASO

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. María Isabel García Morales

Escuela Superior de Economía. Instituto Politécnico Nacional

Dr. Pablo Pérez Akaki

FES Acatlán, Universidad Autónoma de México

GOBERNANZA AMBIENTAL: ORÍGENES Y ESTUDIOS DE CASO

María Concepción Martínez Rodríguez
(coordinadora)



Primera edición: diciembre 2015

D.R. © María Concepción Martínez Rodríguez

© Plaza y Valdés S. A. de C. V.
Manuel María Contreras núm. 73, Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 50 97 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés, S. L.
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

Formación tipográfica: Ray Arturo Arriaga Ibares

ISBN: 978-607-402-844-7
Impreso en México / *Printed in Mexico*

El trabajo de edición de esta obra fue realizado en el Taller de Edición de Plaza y Valdés ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte. Lo anterior es posible gracias al apoyo, confianza y colaboración de todas las autoridades del Sistema Penitenciario del Gobierno del Distrito Federal, en especial de la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario

Contenido

Introducción	9
Algunos detalles sobre el término “Gobernanza” <i>María Concepción Martínez Rodríguez</i>	11
Las cinco disciplinas de la Gobernanza <i>Hans Dieleman</i>	27
Gobernanza ambiental en redes de políticas públicas: La relación entre eficacia institucional y resultados de política <i>Celia Ruiz de Oña Plaza y Federico Morales Barragán</i>	55
El programa “Hoy no circula” como política de movilidad sustentable fallida que puede provocar migración. Una mirada en retrospectiva de 25 años <i>Martín Vera M., David Rocha Romero y Emmanuel Gómez Farías Mata</i>	81
Acerca de los autores	101

Introducción

María Concepción Martínez Rodríguez¹

En el presente trabajo tenemos el objetivo de dar a conocer el término gobernanza desde sus orígenes, modelos, aplicaciones y estudios de caso. Consideramos proporcionar los diferentes conceptos de gobernanza contextualmente, ayuda para su conocimiento, análisis y aplicación esto lo hemos incluido en el capítulo I para que partiendo de este podamos relacionar más fácilmente los modelos de gobernanza y aplicaciones que incluimos en el capítulo II, el cual nos muestra una teoría del aprendizaje organizacional para la gobernanza, así como cinco disciplinas como marco exploratorio para el análisis de casos específicos.

En el capítulo III, establecemos la relación de las políticas públicas ambientales, las redes y la gobernanza se establece la parte teórica y los supuestos a cumplir, sin embargo algunos de ellos se contraponen con el resultado práctico de la investigación en donde no siempre se cumple la teoría, el interesante caso de Chiapas nos lleva paso a paso al análisis de las redes de poder que se dan mediante una gobernanza ambiental entre los diferentes actores.

En nuestro capítulo IV, exponemos el problema que se tiene y las diferentes soluciones que se han dado para resolverlo, sin embargo se analiza en la segunda parte del capítulo por qué no se ha encontrado la solución, ya que la ciudad de México cuenta con un perfil en donde la primera aspiración de todo joven es adquirir su automóvil, situación que desde las políticas unilaterales no han tomado en cuenta, y que la gobernanza ambiental no ha sido manifestada en un estado capturado por los intereses empresariales, una gobernanza donde un actor es el que predomina sobre los intereses de los demás, se describe cual puede ser la posible solución al “hoy no circula la sociedad”.

¹ El presente trabajo es resultado del proyecto SIP-20150863 del Instituto Politécnico Nacional.

Esperamos que este libro sirva para tener un mayor acercamiento a un concepto innovador como es la gobernanza y que este sea más utilizado en la implementación de las políticas públicas ambientales.

Algunos detalles sobre el término “Gobernanza”

María Concepción Martínez Rodríguez¹

Cuando se evoca el tema de la “gobernanza” y se comienza a leer la literatura sobre este tema nos encontramos principalmente con un origen de la palabra que nos explica que “gobernanza” es un “concepto antiguo...” y por otro lado con un “concepto nuevo...”, lo que nos lleva a pensar que el verdadero concepto de “gobernanza” está determinado por el “tiempo” ¿cuándo se habla de gobernanza? El lugar ¿en dónde se habla de gobernanza? Un contexto ¿quién habla de gobernanza? ¿Por qué habla de gobernanza? ¿Bajo qué circunstancias habla de gobernanza? ¿Con qué relaciona a la gobernanza? ¿Qué diferencia hay entre gobernanza y gobernabilidad?

En este momento el término gobernanza aún no tiene un consenso por los especialistas de diferentes disciplinas, sectores o nacionalidades, lo cierto es que todos coinciden en que gobernanza es la participación de la sociedad civil en el actuar del gobierno.

Se escribe que la palabra “gobernanza” tiene su origen en la traducción de la palabra inglesa “governance” que se refería a “gobernación” pero por limitantes del idioma inglés que carecía de la palabra “governations” utilizaban “governance” (Aguilar, 2008).

También se escribe que “governance” procede del francés antiguo “gouvernance”, que significa gobierno (Solà, 2000).

En los siglos XVII y XVIII, la “gouvernance” designará un elemento del debate sobre el equilibrio entre los poderes real y parlamentario, lo que ya indica una autonomización de aquel sentido originario (Gaudin 2002).

¹ Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. CIEMAD-IPN. mcmartinezr@ipn.mx

Para cuestiones de traducción la palabra “governance” y sus sinónimos “governancy” y “governatation” no habían tenido problema como “gobierno, gobernación”, comenta Solà (2000) que es en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, Brasil, donde el término “governance” aparecía repetidas veces en los acuerdos de Río, el cual se traducía como “gobierno” “administración” “régimen de administración” “autoridad” “reglamentación” “governabilidad” “governancia” y otros.

Esta confusión en la traducción del término “governance” tenía un trasfondo teórico ya que estaba naciendo el término que explicaría la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas.

Si inicialmente, gobernanza y gobierno tienen el mismo origen y son empleados indistintamente, desde hace algunos años, la noción de “gobierno” en la literatura sociopolítica comienza a reservarse para designar al viejo poder jerárquico, a la autoridad tradicional del Estado como totalidad, a la concepción centralista del interés general. La “governancia”, en cambio, sugiere cierta modalidad “horizontal” de gestión del poder, opuesta al modelo tradicional de gobierno que tiene por principio la autoridad estatal y una estructura vertical de instancias delegadas de decisión. (Graña s/a).

Otro estado del arte de las teorías de la gobernanza deja percibir que, tanto en los documentos técnicos de las principales agencias de cooperación para el desarrollo como en la literatura anglosajona, el uso de “governance” sustituyó al de “governability”. En cambio en la literatura hispanohablante, el concepto de “governabilidad” predomina aunque pueda aparecer como sinónimo de “governancia” al cual suele sustituirse en función del contexto político y cultural; generando con ello cierta confusión en los intentos de traducir “governance”. (Fontaine, 2005).

Podemos decir que la “governancia” como se está interpretando hoy fue un resultado erróneo del sistema económico, ya que en otra teoría sobre su origen, se destaca que “governancia” irrumpió en la década de los ochenta ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquéllas vinculadas al fomento del desarrollo económico, como el Banco Mundial. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales.

¿Cuándo nace la gobernanza? Si bien el término nace (como una referencia) en la cumbre de Río para poder explicar y denunciar que el gobierno ha perdido poder, a pesar de su “legitimidad de cargo” por ser elegido libremente y su “legitimidad de actuación” por los instrumentos que se han implementado, como la transparencia, etc. Su competencia directiva o su “legitimidad por resultados” era cuestionada.

Aguilar (2008) explica: el problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar “governancia”; el gobernar del gobierno es causa de problemas dejando de ser solución de problemas.

La ciudadanía está tomando conciencia sobre la “gobernanza” del gobierno ya que su actuar ha demostrado grandes deficiencias por ejemplo:

- Las crisis económicas (de 1980 y 1990) ocasionaron daños y costos sociales en lugar de beneficios.
- La percepción social negativa de la Administración Pública; trámites excesivos, políticas públicas desarticuladas e ineficaces, costos elevados de operación etc.

Hoy el cambio de paradigma gira en torno a la gobernanza, y es aquí donde entra la democracia participativa como una vía para incrementar la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales, y de esta forma intentar resolver uno de los dilemas impuestos por la globalización, esto es, nos estamos refiriendo a que uno de los déficit de legitimación democrática surge cuando el planteamiento de los que toman decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas. (Conejero s/a).

Crisis del Estado tradicional, reclamos sociales de participación, conformación de “redes” de decisores e intensificación de los procesos de globalización son cuatro características marcantes del contexto histórico-social que explica la emergencia de la “gobernanza”. Se habla de una triple crisis de representatividad, participación y legitimidad de los modelos democráticos vigentes y sus actores políticos (Graña s/a).

Las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas a la certidumbre jurídica, mediante aplicación imparcial de las leyes, la seguridad pública, mediante un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia, un espacio público de deliberación ciudadana. Si el sistema de gobierno carece de estas capacidades, que son las esenciales del estado, las actividades económicas no tienen los incentivos para sostenerse y las iniciativas de la sociedad civil están destinadas a la improductividad frente a la anomía, la infracción y el delito que destacan cuando el control estatal es deficiente (Aguilar, 2008).

Resumiendo el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes alcances en asuntos centrales de interés general como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo (XX-XXI) y que continúan, bajo las cuales el gobierno no tiene control.

La “gobernanza” implica una preocupación contemporánea inspirada por cierta separación de lo político, donde el Estado ha perdido su antigua contendencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a un

grupo de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales (ONG S) de toda índole, etc.

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza.

Son dos enfoques conceptuales y prácticos cuya confusión es más que terminológica, ya que implica el significado de situaciones diferentes y de concepciones analíticas distintas, ambas con relación a la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y quizás la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. (Aguilar, 2007).

Su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio, como las variables dependientes e independientes del mismo, es decir su causalidad.

Gobernanza y Gobernabilidad tienen como objetivo cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico.

Un ejemplo que puede ilustrar la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad es el siguiente: en un contexto donde una o varias autoridades o decisiones políticas han perdido la legitimidad para ejercer poder, sea momentánea o permanentemente, estamos frente a una “crisis de gobernabilidad”. Sin embargo, el sistema (forma, modo, esquema o arquitectura) del gobierno, su forma de tomar decisiones y aplicarlas está aún vigente y es socialmente aceptado.

Este caso ilustra una “crisis de gobernabilidad” y no una “crisis de gobernanza” (Loyo, 2002).

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno (gobernanza) actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. (Barriga *et al*; 2007).

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. (Aguilar, 2007).

En la década de los setenta la gobernabilidad era la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones

públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades. (Prats, 2003).

Para Guillermo O’Donnell (1979) y Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas”.

Dentro de los organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, el término gobernabilidad era utilizado como sinónimo de “governance” para referirse a:

- 1) El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- 2) La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
- 3) El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (Kauffman *et al.*, 2000).

La Comunidad Europea explica el concepto de gobernabilidad como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Estas corrientes ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Dependiendo de la corriente que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad, lo que dificulta la comunicación y el entendimiento entre perspectivas que comparten, como mínimo, la nomenclatura de su marco de referencia. (Prats, 2003).

Marx Weber (1992) en sus conceptos sociológicos de su obra *Economía y Sociedad*, explicaba que la posibilidad de ser gobernado depende de la capacidad que el gobernante posee de dirigir al gobernado, ya sea porque ejerce su propio poder o fuerza sobre él o por la disposición del gobernado a aceptar su autoridad que se plasma en leyes y políticas.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, no es un enfoque social, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que, para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado, (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y

coordinarla. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada a conflicto y crisis, en conclusión un gobierno capaz, bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad. (Aguilar, 2007).

La gobernabilidad según Aguilar (2007) es un enfoque centrado únicamente en las capacidades del gobierno, las cuales no son más que potencialidades de acción, y no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad.

La capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno. Sin embargo la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales, situación que la gobernanza contempla.

La gobernabilidad supone que el orden y el desarrollo social son un resultado que puede ser producido sólo con las facultades legales, capacidades financieras y administrativas, habilidades políticas que poseen los gobiernos más que por las capacidades de la sociedad económica o civil, que en el supuesto son inexistentes, inestables, de impacto circunscrito y en el mejor de los casos complementarias a las gubernamentales.

En resumen en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero en ningún modo sujeto (Aguilar, 2007).

La gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte (Prats, 2003).

El enfoque de gobernanza es postgubernamental apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno.

Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internaciones) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad. (Aguilar, 2007).

Para Strom y Müller (1999) Gobernanza es el proceso entre actores estratégicos, esta definición puede entenderse como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva (Granovetter, 1985).

Las instituciones formales e informales restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función:

- 1) Solucionar dilemas distributivos (Bardham, 1999).
- 2) Solucionar problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994) bajo contextos diferenciados.

Así el institucionalismo establece las bases bajo las que se debe entender la gobernanza.

Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse así mismo; es decir de transformar sus necesidades o preferencias políticas efectivas. (Prats, 2003).

En un comienzo la “gobernanza” no es lo que es hoy, como ya hemos visto al principio fue un concepto descriptivo que representaba otro modo de gobernar y administrar distinto al gobierno tradicional y protagonista; los instrumentos que se utilizaron para reconstruir la gobernabilidad, restablecer la capacidad debilitada y dar forma a un nuevo gobierno eficaz y socialmente aceptado fueron: la política pública y la Nueva Gestión Pública (NGP) los cuales habían tenido su origen en los años 50's que fueron creados para mejorar la calidad analítica del actuar del gobierno, pero los alcances de ambos instrumentos estaban muy limitados en cuanto a considerar otras dimensiones para gobernar; su margen de acción se dirigió a diseñar opciones de política económicamente eficiente olvidando los criterios sociales y políticos.

Sin ánimo de establecer un orden de aplicación, los procesos de reforma y modernización en el ámbito público de los últimos tres lustros se han dirigido a: (Conejero, s/a).

- La disminución del tamaño del aparato gubernamental.
- La privatización del sector público empresarial.
- La introducción de criterios de mercado en la actuación de las Administraciones públicas.
- La búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación/provisión de los servicios públicos.
- La profesionalización de la función pública.
- El impulso a la descentralización.
- Los procesos de desregulación o desreglamentación.
- El perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidad administrativa.
- La introducción de códigos de ética y cartas de servicios.

- La implantación del gobierno y la administración electrónica.

Las implementaciones de lo anterior así como la búsqueda de la eficiencia económica (ahorro de recursos) llevó al gobierno a recurrir a las organizaciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil a aceptar y hasta formalizar que participaran en la deliberación sobre los asuntos públicos, en la formulación, implementación y evaluación de determinadas políticas públicas y también en la prestación de ciertos servicios públicos (Aguilar, 2008), tomando forma con esto “la gobernación indirecta, mediante terceros”.

Así fue como partiendo de unos instrumentos de eficiencia económica se estableció una relación entre gobierno y sociedad mediante: asociaciones público-privadas, auditoría ciudadana, participación solidaria, cogestión de poder, etc.

A partir de ese momento la “gobernanza” comenzó a tomar otro curso, en donde ya reconocidos los participantes se procedía a fijar acuerdos, negociaciones, que por lo menos en la teoría y/o en las definiciones de “gobernanza” se establece, hagamos un recorrido cronológico por algunas definiciones de “gobernanza” que dibujen las diferentes posturas que hay al respecto tanto por autores como organismos internacionales.

“Gobernanza” es la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin necesariamente tener la competencia legal para ordenar que se hagan; mientras los gobiernos aplican reglas, la “gobernanza” utiliza el poder. En ese sentido, el sistema internacional es un sistema de “gobernanza”, así como los conflictos que se dan en este sistema (Czempiel, 1992).

La “gobernanza” es el desarrollo del capital social, la sociedad civil, y los altos niveles de participación ciudadana (Kooiman, 1993).

El gobierno se refiere a la estructura y función de las instituciones públicas. La “gobernanza” es el modo en que el gobierno hace su trabajo. (Kettl, 1993).

Una cantidad de autores crean un sistema de “gobernanza” global eficiente, gobernado por la gente y las instituciones, conforme a reglas y mecanismos definidos conjuntamente de manera que asegure que todos contribuyan a (y benefician de) una economía mundial eficiente, una justicia social universal, libertad y auténtica diversidad cultural y democracia consolidada. Estas características implicarían un uso adecuado de los recursos naturales y artificiales, existentes y potenciales; mecanismos de solidaridad y de responsabilidad entre las generaciones presentes y futuras; un marco dinámico y de múltiples variables culturales; la mayor participación posible de los individuos y grupos en los procesos de toma de decisión, respaldada por un sistema de información y comunicación pluralista y orientado hacia los intereses del público (Petrella, 1995).

ALGUNOS DETALLES SOBRE EL TÉRMINO “GOBERNANZA”

La “governanza” es asumir riesgos empresariales en la administración pública (Osborne y Gaebler, 1997).

La “governanza” es la nueva gestión pública o de la gerencia pública (Kernaghan, Marson and Borins, 1999).

Governanza son los procesos de interacción entre actores estratégicos (Strom y Müller, 1999).

Rhodes (2000) utiliza el término “governanza” para describir un proceso de formulación de políticas en que los actores del poder estatal comparten con los actores privados.

La “governanza” es la globalización y la racionalización. (Pierre, 2000).

La “governanza” es el cambio del estado burocrático al estado de terceros (Miward y Provan 2000).

La “governanza” refleja las últimas ideas en la nueva gestión pública, la ampliación de las formas de participación política y los intentos de renovar la sociedad civil (Newman, 2001).

La “governanza” es un concepto que tiene el potencial de unificar el management y las políticas públicas en el sector público. (Lynn, Heinrich and Hill, 2001).

La buena “governanza” implica reglas y procedimientos formalmente democráticos además de actores estratégicos constituidos, mientras que la gobernabilidad democrática implica que los actores se comporten y resuelvan sus conflictos efectivamente conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas (Prats, 2001).

Governanza: manifestación de menos Estado y más intereses privados y economía de mercado, semánticamente, el descrédito en que ha caído el poder. (Guénaire, 2002).

La “governanza” constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la “governabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales. (Morata, 2002).

La “governanza” implica todos los modos de dirección política en donde participan los actores públicos y privados, incluidos los modos tradicionales de gobierno y los diferentes tipos de mecanismos de dirección de la imposición jerárquica a las medidas de información pura (Héritier, 2002).

La “governanza” implica un proceso de gobierno que se aparta del modelo tradicional en donde las decisiones colectivas vinculantes son tomadas por representantes elegidos en los parlamentos y ejecutadas por los burócratas en las administraciones públicas. La “governanza” tiene en cuenta un cambio en la constelación de actores, tanto en la formulación y la aplicación de políticas y en el método de dirección política (Treib, 2007).

La “gobernanza” una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privado, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. (Conejero, s/a).

La “gobernanza” son los patrones de interacción de los actores, -algunas veces con objetivos contradictorios- y los instrumentos elegidos para dirigir los procesos ambientales dentro de un área política en particular. (Galaz, s/a).

La “gobernanza” es el impacto de las políticas públicas, en sentido amplio para incluir decisiones sobre la estructura de las instituciones políticas. (National Research Council, 1999).

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la buena “gobernanza” abarca no solo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses, median sus discrepancias y ejercen sus derechos y obligaciones legales, sino también el uso optimizado y equitativo de los recursos (PNUD, 1997).

Para la unión Europea, se basa en la apertura, la participación, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la eficiencia y la coherencia en las políticas públicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

La agencia de cooperación estadounidense, USAID, llama “gobernanza” democrática a las dimensiones políticas del proceso de gestión pública, sobre la base de cinco principios: transparencia, pluralismo, implicación de la ciudadanía en las tomas de decisión, representación y responsabilidad o rendición de cuentas (USAID, 1998).

Hay una gran gama de ideas y teorías asociadas al término “gobernanza”, de las cuales debemos observar primero dos tendencias la primera la identificaremos como la Europea, que nos habla de una participación civil dentro de una democracia participativa, donde la participación ayuda a fortalecer y legitimar las decisiones, etc., se mueve bajo un criterio de participación para construcción, sin embargo la otra tendencia que vamos a identificar con los Estados Unidos es sobre minimizar al Estado, otorgando más poderes a los actores estratégicos, ambas tendencias después se mezclan y surge bajo organismos internacionales “la buena gobernanza”, nos preguntamos ¿y dónde está la aportación Latinoamericana al respecto?

Independientemente de la corriente lo que debemos de resaltar de nuevo es la participación de la sociedad civil (ciudadano), en las formas de gobierno que se aproximan, lo importante es crear “capital social” para tomar decisiones propias no inducidas, decisiones sustentables, recordemos a Putnam (1994).

Las políticas acertadas son aquéllas que emergen de los procesos apropiados, y los procesos apropiados son aquéllos en los que los ciudadanos eligen por sí mismos, no importa lo ingenuamente que lo hagan. Para mejorar el proceso de políticas públi-

cas, el ciudadano debe participar en él. Ya sea influyendo en una política concreta o en el proceso global, el ciudadano tiene una tarea a realizar formidable. La elaboración de políticas es laboriosa para todas las personas que quieren alcanzar algo más allá del efecto mínimo. La elaboración de las políticas reserva la mayor participación e influencia a aquéllos que reconocen que uno participa en el juego del poder no como un privilegio sino como una tarea o carrera muy exigente (Lindblom, 1991).

Con esto establecemos que el concepto de gobernanza no es autorregulación o control social mediante “otra mano invisible” sino es un proceso de construcción de la sociedad, de una sociedad con capacidad informativa, cognoscitiva, tecnológica, política, de deliberación y entendimiento de capacidad moral basada en la confianza y cooperación de una sociedad con “capital social” sin roles pasivos o subordinados.

Como ejemplo tenemos que en el centro de muchos conflictos ambientales originados por las actividades “económicas” se ubica una lucha por la definición de un modelo de desarrollo que nunca es el objeto de un consenso general, porque los actores en oposición comparten distintas visiones del mundo y lógicas racionales. Lo que está en juego aquí es el control de la historicidad, es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación (Fontaine, 2005).

Majone (1976) estudioso sobre el tema de la relación entre la distribución del poder y la selección de instrumentos de política; argumentó que la selección de los diferentes instrumentos tiene poco o ningún impacto en el éxito o fracaso de una política en sí misma, puesto que los instrumentos se pueden aplicar a los resultados de la política sólo en la medida que dicha solicitud esté permitida por los titulares de la balanza de poder.

La gobernanza, vista como un gobierno más incluyente tomara en los años siguientes más importancia, será resultado de una presión social que demanda mejores condiciones de administración, un gobierno de leyes, una democracia pluralista y competitiva; que dé respuesta a los problemas actuales que se padecen.

Se gobernará asimismo en condiciones de sociedades abiertas, de conectividad y economía global, por lo que habrá que responder a los requerimientos de aquellos sectores productivos de nuestro país que son mundialmente competitivos y, al mismo tiempo, habrá que encontrar respuestas a los problemas pertinaces de la pobreza, la desigualdad, la crónica incompetencia productiva de muchos sectores de nuestra población y los onerosos grandes territorios de nuestra vieja economía industrial y agropecuaria sin futuro significativo (Aguilar, 2008).

Los gobiernos tienen que tomar en cuenta la interacción de todos los actores participantes en un problema o en una solución, el modelo propuesto por Hans Bressers (2005) se preocupa por describir la interacción real de los procesos (interacción en-

tre actores) y los elementos estructurales de la “gobernanza”, se compone de cinco elementos de la “gobernanza” que hemos identificado bajo las siguientes preguntas ¿Dónde? ¿Quién? ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Con qué?

1. Niveles y escalas de la gobernanza ¿DÓNDE? Gobernanza multinivel, asume el multinivel en general ¿cuáles niveles de gobierno dominan la política y el debate y cuáles son sus relaciones?, ¿cuál es la relación con los niveles administrativos de gobierno? ¿Quién decide o influye en estas cuestiones? ¿Cómo es la interacción entre las distintas administraciones?
2. Actores en la red política ¿QUIÉN? Gobernanza multiactor, supone el carácter multi-actor de la política de la formulación y aplicación. ¿Qué tan abierta es la arena de la política en teoría y práctica, y ante quién? ¿Quién está realmente involucrado y con qué exactamente? ¿Cuál es su posición? ¿Cuál es el papel aceptado para el gobierno? ¿Qué actores tienen juego en la propiedad y los derechos de uso? ¿Cuál es la tendencia estructural de los actores al cooperar en la “red”? ¿Hay entre ellos actores que operan como agentes de proceso de las políticas de los empresarios? ¿Cuál es la posición del público en general frente a los políticos ejecutores?
3. Percepción de problemas y objetivos. ¿QUÉ Y PORQUÉ? Gobernanza multi-facetas. La gobernanza asume el carácter multifacético del problema, las percepciones y objetivos de la política de toma de decisiones y de ejecución. ¿Qué son los mapas dominantes de la realidad? ¿Que se ve como un problema y qué tan grave es considerado? ¿Qué ve la gente como las causas del problema? ¿El problema es considerado como problema para las personas o un problema para la sociedad en general? ¿Qué valores y otras preferencias se consideran en juego? ¿Qué funciones se asignan al sector? ¿El problema es visto como relativamente nuevo y un reto o como una “gestión” tema sin mucha relevancia política? ¿Qué grado de incertidumbre se tiene? ¿Dónde están los puntos reconocidos de la intervención? ¿Qué relaciones con otros ámbitos políticos se reconocen como co-temas de coordinación? ¿Qué objetivos de la política son aceptados? ¿Cuáles son los niveles a los que los políticos aspiran (ambición) en términos relativos (los cambios necesarios en la sociedad)?
4. Instrumentos y estrategias. ¿CÓMO? Gobernanza multi-instrumental. ¿Qué instrumentos pertenecen a la estrategia política? ¿cuáles son las características de estos instrumentos? ¿cuáles son los grupos objetivo de la política y lo que es el momento de su aplicación? ¿cómo hacer flexibles los instrumentos que se ofrecen? ¿cómo son los costos y beneficios de la política de distribución? ¿Hasta qué punto son múltiples e indirectas las rutas de acción

que se utilizan?¿están previstos en el sector los cambios en la propiedad y los derechos de uso?¿cuáles son los requisitos que hay para poner en disponibilidad los recursos para la aplicación?¿cuáles son los requisitos para la disponibilidad de recursos?

5. Responsabilidad y recursos para la ejecución. ¿CON QUÉ? Gobernanza multi-recursos (basada en múltiples recursos) ¿qué actores (incluidas las organizaciones de gobierno) son responsables de la aplicación de la política?¿cuál es el repertorio estándar de las reacciones a los problemas conocidos de estas organizaciones?¿qué autoridad y otros recursos están a disposición de estos actores de la política?¿con qué restricciones?

La gobernanza se vuelve más compleja cuando se trata de más capas y escalas, más actores involucrados, diversas percepciones del problema y objetivos; más instrumentos forman parte de la combinación de políticas y más organizaciones comparten responsabilidades para su aplicación.

Los problemas sociales que actualmente padecemos son resultado de una marginación en la toma de decisiones, son el resultado de una imposición constante, sin leer previamente las necesidades del pueblo que se pretende gobernar; si en este momento no se toma la determinación de ser más incluyentes, esta será tomada más adelante bajo un escenario aún más complicado, la gobernanza infiere que es aplicada en situaciones donde nadie tiene miedo de perder su posición o poder, porque cada uno tiene definida y delimitado esté y sobre todo porque hay un pensamiento de bien común que subordina al interés personal.

Referencias

- Aguilar Villanueva Luis F. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 de octubre de 2007.
- Aguilar, Villanueva Luis F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bardhan. P. (1999). *Democracy and Development: A Complex Relationship*. En Shapiro, I y Hacker-Cordon, C. (Editores), *Democracy's Values*. Cambridge University Press.
- Barriga, Milka; Campos, José Joaquín; Corrales, Olga Marta; Prins, Connelis. (2007). *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. *Seria Técnica, Informe Técnico No. 358*. Economía, Política y Gobernanza del ordenamiento de Recursos Naturales Publicación No. 2. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE Departamento de Recursos Naturales y Ambiente. Turrialba, Costa Rica.
- Bressers, Hans and M.M. Kuks (2003). "What does governance mean?". *Achieving Sustainable Development: The challenge of Governance Across Social Scales*. Eds. Hans Bressers y Walter Rosenbaum. Westport Connecticut: Praeger Publishers. 2003. p.1
- Conejero, Paz Enrique (s/a). *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. No. 52/53.
- Contreras, Servín, Carlos, (2005). *Las Sequías en México durante el siglo XIX Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. Núm. 56, (2005). <http://www.igeograf.unam.mx/instituto/publicaciones/boletin/bol56/b56art7.pdf> Fecha de consulta 26 de Septiembre de 2009.
- Fontaine, Guillaume. (2005). *Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales in Sergio Florencio Abreu (Comp.), (2005) *Integración, equidad y desarrollo*, Quito, Flacso, CAF, Embajada de Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Odebrecht, pp. 131-148.
- Galaz, Victor; Olsson Per; Hahn, Thomas; Folke, Carl (s/a). *The Problem of Fit Between Ecosystems and Governance Systems. Insights and Emerging Challenges*. Centre for Transdisciplinary Environmental Research (CTM), Stockholm University.
- Gaudin, Jean Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po, Paris.

- Graña, François. (s/a) Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*. Vol. 4 No. 012. Santiago de Chile.
- Granovetter, Mark (1995). *The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs*. En Alejandro Portes, ed. *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- Guénaire, Michel (2002), *Déclin et renaissance du pouvoir*. Gallimard, Paris.
- Héritier, Adrienne. (2002). *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without legislating?* En Adrienne Héritier. *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Oxford: Rowman& Littlefield.
- Kauffman, D., Kraay, A. y Labatón-Zoido P. (2000). *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html>
- Fecha de consulta 24 de Marzo de 2010.
- Kettl Donald. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kernaghan, Kenneth and Marson, Brian and Borins, Sandford (1999). *The New Public Organization*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Kooiman, Jan, (1993). Findings, speculations and recommendations, in: Jan Kooiman (ed), *Modern Governance: New government-society interactions*, London.
- Lindblom Charles. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Editorial Porrúa.
- Loyo, J. (2002). *La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela*. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, PT.
- Lynn, Laurence; Heinrich, Carolyn, Hill, Carolyn. (2001). *Improving Governance. A New Logic for Empirical research*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2001.
- Majone, G. *Choice among Policy Instruments for pollution control*. February 1976. International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria. <http://www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/PP-76-002.pdf>. Fecha de consulta 23 de Febrero de 2010.
- Martínez, Rodríguez María Concepción. (2011). *Gobernanza Ambiental: Análisis del programa especial de cambio climático 2009-2012 mediante el modelo de la*

- gobernanza. Berlín, Alemania. Editorial académica española. 350pp. ISBN:978-3-8473-5138-2
- Milward, H. Brinton and Keith Provan. (2000). "Governing the Hollow State." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:359-79.
- Morata, Francesc. (2002). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Departamento de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. (2002).
<http://unpan1.un.org/intrahoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>
Fecha de consulta 01 de Octubre de 2009.
- Newman J. (2001), *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Londres, Sage.
- O'Donnell, G. (1979). *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.
- Osborne David y Gaebler Ted (1997). *La Reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ed. Paidós.
- Petrella, R. (Dir.) (1995), *Limits to competition*, The Group of Lisbon, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford. University. Press, Oxford.
- Prats, J. (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No 8-9, Instituto Internacional de Governabilitat, de Catalunya, Barcelona.
- Putnam, Robert. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac, Caracas, Venezuela.
- Rhodes, R. A. W. (2000). "Governance and Public Administration," in Jon Pierre, ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: University of Oxford Press.
- Shepsle, K y Weingast, B. (1994). *Positive Theories of Legislative Institutions*. *Legislative Studies Quarterly* Vol. 19.
- Solà Amadeu (2000). *La Traducción de Governance*. Punto y coma, boletín de las Unidades Españolas de traducción de la comisión europea. No. 65.
- Strom, K. y Müller, W. (1999). *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies*. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31 (1999). Mannheim.

Las cinco disciplinas de la Gobernanza

Dr. Hans Dieleman¹

Introducción

En este capítulo abordamos la gobernanza desde la perspectiva de las teorías del aprendizaje organizacional, y presentamos varios estudios de caso analizándolos desde la perspectiva teórica mencionada. La tesis clave de esta teoría es que la forma de actuar de la parte de profesionales es una actividad intrínsecamente reflexiva: una constante reflexión sobre los objetivos a realizar desde un amplio depósito de códigos culturales, experiencias, rutinas, imágenes, conocimiento formal, y demás. La teoría pone énfasis en las culturas profesionales, organizacionales y nacionales, así como en creencias, percepciones, sentimientos, costumbres y aspiraciones personales en la toma de decisiones por parte de profesionales. La teoría tiene una gran relevancia para la gobernanza porque su implicación es que la gobernanza no es tanto un reto de brindar conocimientos formales y habilidades alrededor de ciertos objetivos establecidos, pero es más que nada un arte de brindar una amplia escala de individuos, culturas, convicciones, sentimientos y prejuicios alrededor de objetivos emergentes.

El objetivo del capítulo es explorar la relevancia de la teoría del aprendizaje organizacional para la gobernanza e intentamos realizar este objetivo por medio de la introducción y el uso como marco exploratorio de las cinco disciplinas claves de la gobernanza. Estas cinco disciplinas se basan en el libro de Peter Senge: “La quinta disciplina, el arte y la práctica de la organización que aprende” (Senge, 1990), un libro fundado en la perspectiva teórica del aprendizaje organizacional.

¹ Profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Colegio de Ciencias y Humanidades Centro de Estudios sobre la Ciudad

La gobernanza y sus múltiples interpretaciones

Mencionar el concepto de gobernanza en un grupo de académicos, específicamente de las ciencias sociales y en América Latina, fácilmente generan discusiones fuertes entre los protagonistas y los antagonistas del concepto. Las argumentaciones varían desde la postura de que “la gobernanza es nada más que la marginación del estado a favor del mercado en el contexto neoliberal” hacia la posición de que “la gobernanza es buena porque se refiere a la demanda justa de participar en la toma de decisiones públicas por parte de la sociedad civil y la ciudadanía”.

En palabras menos normativas podemos decir que la gobernanza se refiere a nuevas configuraciones entre el gobierno, la sociedad civil y el estado, que resultan en nuevos mecanismos de toma de decisiones que crean nuevas relaciones y balances de poder. Según Revesz (2006) la gobernanza tiene como fin mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y lo colectivo y su esencia es que la realización de los objetivos políticos depende de encontrar un nuevo balance *horizontal* entre actores públicos y privados. Según Aguilar (2007), la gobernanza es un tema relevante porque “la sociedad contemporánea se caracteriza cada vez más como un gran sistema de múltiples subsistemas como los de la economía, la política, la ciencia y tecnología, el derecho, la familia, la vida privada, el arte, etc., y a través del incremento rápido de los organismos no gubernamentales; el creciente papel político de la sociedad civil y la globalización”.

Las nuevas relaciones horizontales entre una pluralidad de actores pueden tomar varias formas. Una forma es la participación ciudadana en la toma de decisiones acerca de asuntos y políticas públicas. Otra forma es la colaboración en redes entre el estado, el sector privado y la sociedad civil con el fin de realizar determinados objetivos. Una tercera forma de gobernanza encontramos en las comunidades semiautónomas dentro de un marco legal y con permiso del estado, una forma que encontramos en varios países de América Latina, específicamente (pero no únicamente) en relación con las comunidades de los pueblos originarios. No es común pero es correcto incluir esta semiautonomía en la definición de la gobernanza porque se refiere también a nuevas configuraciones entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Específicamente en el campo de la gobernanza ambiental encontramos varios ejemplos desde la participación pública en el diseño de planes y proyectos ambientales, hacia la gobernanza ambiental en redes con el fin de crear parques eco-industriales, realizar proyectos de reciclaje de residuos municipales y mucho más.

En la literatura encontramos varias escuelas de investigación en el concepto de gobernanza y específicamente en la gobernanza como forma de colaborar en redes entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. La primera escuela enfatiza

la pregunta de la legitimidad de la gobernanza y analiza sus impactos sobre las políticas públicas y el proceso democrático: ¿qué tipo de decisiones genera la gobernanza y que impacto tiene sobre la calidad de la democracia? Esta escuela está particularmente presente en la literatura en América Latina, y se encuentra también en la escuela danesa con autores como Sørensen, Torfing y otros (Saçli, 2011). La segunda escuela se enfatiza en los resultados de gobernanza: ¿Qué es la eficiencia y la eficacia de la gobernanza y cómo podemos mejorarlas? Esta escuela es particularmente importante en los Estados Unidos (Eggers y Goldsmith, 2004), y es también una característica de la escuela holandesa de gobernanza (Klein, Koppejan, Termeer y otros). Podemos considerar a Aguilar como un representante de esta escuela desde América Latina y en particular desde México. Según él, el concepto de gobernanza discute sobre todo la “validez directiva” y la “competencia directiva” del gobierno, así como su capacidad de transformar objetivos en resultados y prácticas concretas (Aguilar 2007). La tercera escuela se enfatiza en los actores individuales y las relaciones interorganizacionales dentro de las redes e investiga las acciones y roles de individuos y grupos dentro de los procesos de la toma de decisiones. Esta escuela tiene su base en Alemania (sobre todo en el instituto Max Planck) y en los Estados Unidos. Podemos distinguir entre varios enfoques específicos dentro de esta escuela como, por un lado, el énfasis en actores como tomadores racionales de decisiones (las teorías de juegos y las teorías de la elección racional) y por otro lado el énfasis en los aspectos informales dentro de la toma de decisiones como las costumbres, valores, culturas organizacionales y más (las teorías del aprendizaje organizacional).

En este capítulo analizamos la gobernanza desde la perspectiva y la dinámica de las redes y configuraciones interorganizacionales, y relacionamos esta dinámica con los resultados generados por parte de las configuraciones y redes de actores. Abordamos este tema desde la teoría del aprendizaje organizacional. Esta perspectiva parte del pensamiento sistémico y tiene al menos dos características fundamentales.

En primera instancia nos dice que no podemos entender la toma de decisiones de individuos o grupos y redes de individuos sin verlos dentro del contexto de los sistemas sociales y culturales donde pertenecen: las organizaciones donde trabajan y las sociedades donde viven. En segunda instancia no podemos entender la toma de decisiones de individuos sin vincular lo formal (conocimiento científico y técnico, datos duros, objetivos formales, etc.) con lo informal (costumbres, reglas implícitas, emociones, etc.). Estos dos principios de pensamiento sistémico tienen grandes implicaciones para ver a la manera de funcionar de profesionales y por eso a la manera de funcionar de redes de profesionales dentro de un contexto de gobernanza.

La acción reflexiva

La teoría del aprendizaje organizacional se basa en gran medida en el trabajo colegiado de Chris Argyris y Donald Schön (1974, 1978, 1996) y el trabajo de Donald Schön solo (1967, 1983, 1985, 1991). La teoría cuenta con varios elementos que – en su conjunto – dan una explicación de las acciones y la toma de decisiones en organizaciones.

Un concepto clave es el concepto de la *acción reflexiva*. La esencia de la acción reflexiva es que un profesional, al tomar decisiones y ejecutar tareas, no usa únicamente su conocimiento y sus habilidades formales, usa todas sus experiencias de vida previas, que implica un depósito amplio y complejo de conocimientos, sentimientos, emociones, asunciones implícitas, códigos, rutinas y demás. Es una visión muy distinta a la visión tradicional acerca de la manera de actuar de un profesional. En la visión tradicional el profesional actúa de manera competente cuando aplica teorías y técnicas que ha aprendido durante sus estudios formales previos, abordando un problema de manera analítica y tomando decisiones sobre la base de argumentaciones racionales, lógicas o técnicas.

Dentro de la perspectiva de la acción reflexiva las acciones de los profesionales no son “racionales” en este sentido de la racionalidad científica, económica, técnica o lógica. La acción reflexiva es un saber mucho más complejo donde saber y hacer están estrechamente relacionadas y en principio integrados. Para Schön (1983), se trata de un *conocimiento en la acción* que es tácito y no proviene de únicamente una operación intelectual.

El conocimiento en la acción no se puede reducir hasta conocimiento y habilidades específicas y más allá, es muy difícil deconstruirlo en cualquier aspecto separado. Es como manejar una bicicleta o carro, tocar un instrumento musical, jugar basquetbol o tenis. La acción reflexiva es una secuencia de acciones para alcanzar una meta y cuando lo sabemos hacer bien, tenemos dificultad para decir cómo lo logramos. Es realmente una integración de experiencias, habilidades y conocimientos en la acción dentro de un sistema integral: la experiencia alimenta al conocimiento, el conocimiento a la experiencia, etc. La implicación es que un profesional no está limitándose a la aplicación de su conocimiento formal y habilidades técnicas, pero usa una escala mucho más amplia de códigos y experiencias de vida.

Otro aspecto importante de la teoría del aprendizaje organizacional es que la manera de aplicar el depósito de experiencias, conocimientos y demás no es lógico-racional pero se constituye por medio de combinar la lógica, la asociación y el pensamiento lateral dentro de un esquema cíclico e iterativo. Schön (1983) lo llamo “*hacer de manera artística*” (*artful doing*) porque se parece mucho a la manera

de actuar de un artista. Con el fin de explicar cómo funciona la acción reflexiva Argyris and Schön (1974) introdujeran el concepto del mapa mental. Al ir haciendo y actuando el profesional crea un mapa mental o diagrama cerebral combinando todas sus experiencias de vida, conocimientos, ideas, conceptos, sentimientos etc. alrededor de una situación o problema. Un tal tipo de mapa mental es una representación semántica cerebral de las conexiones entre una situación o problema actual y todo el conocimiento que el profesional tiene al respecto, y es una combinación de pensamientos lógicos, imágenes, asociaciones y demás. Schön (1983) explica que cada vez cuando un profesional tiene que tomar una decisión, revisa su depósito de imágenes y experiencias y toma una decisión comparando la situación actual con todas las imágenes que tiene en su depósito. Por eso la acción del profesional es una constante reflexión y se llama la acción reflexiva.

El Iceberg organizacional

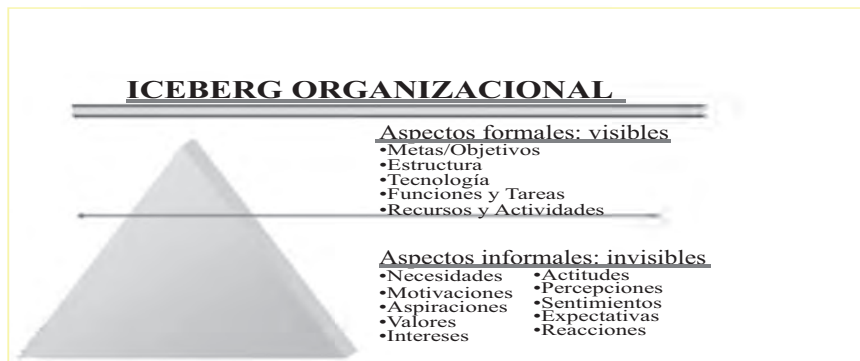
¿De dónde viene este depósito de conocimientos, sentimientos, códigos y rutinas? En parte viene de la formación profesional o académica de una persona. Durante nuestros estudios no únicamente aprendemos habilidades y conocimiento, también nos formamos en una cultura profesional o académica particular. Así un estudiante de sociología por ejemplo aprende aplicar una postura crítica y un ingeniero aprende una postura constructiva. Donde el sociólogo analiza problemas el ingeniero se enfatiza en la construcción de soluciones ante los problemas. Las dos posturas son complementarias, sin embargo crean fácilmente problemas en la colaboración porque los actores involucrados no se dan cuenta de las diferencias. Esto es uno de los desafíos de la gobernanza.

También la organización donde una persona trabaja tiene su cultura y tradiciones específicas. Una organización no únicamente tiene sus funciones y actividades formales, así como sus objetivos y metas registradas, sus recursos, estructuras y tecnologías establecidas. También cuenta con un conjunto de aspectos informales igualmente importante, como sus valores, costumbres, tradiciones, reglas implícitas y soluciones de estándar que todos forman parte de su cultura informal y memoria organizacional.

Podemos experimentar y “sentir” la importancia de la parte informal de una organización, la cultura informal y la memoria organizacional, cuando empezamos a trabajar en un nuevo puesto en una organización que no conocemos. Al empezar a trabajar experimentamos un conjunto de reglas implícitas que no entendemos mientras que parecen ser totalmente obvio para los otros trabajando

en la misma organización. Estas reglas varían de cómo relacionarnos con ciertas personas, cómo abordar temas dentro de las reuniones, cómo proponer iniciativas y demás. Aprender estas reglas, o en otras palabras aprender la cultura implícita o informal de una organización, es un proceso de “internalización” y “socialización” y es indispensable para ser capaz de funcionar bien. Cuando somos “socializados” la organización nos presenta como algo “normal” y nos permite actuar de manera “natural” en varias situaciones y ante muchos desafíos. Es como aprender a manejar la bicicleta. En principio es difícil porque implica el manejo de varios elementos al mismo tiempo. Luego se convierte en algo tácito y “natural”.

Figura 1. Representación de la metáfora del Iceberg organizacional



Fuente: elaboración propia.

Una manera de ver a una organización como una compleja interacción entre lo formal y lo informal es a través del concepto del “Iceberg Organizacional” (French y Bell, 1973). Este concepto, o más bien metáfora, ve a una organización como un conjunto de aspectos formales e informales, y a través de la metáfora French y Bell muestran que mientras que la parte informal es en grandes rasgos invisible, eso no implica que es menos importante. Al contrario. Por eso ellos introdujeron la metáfora del iceberg donde la parte invisible es mucho más grande que la parte visible.

No es nada nuevo presentar una organización con una parte formal y la otra informal. Lo reconocemos inmediatamente. Sin embargo, la esencia no es que hay dos partes (1+1) pero que el funcionamiento de la organización es el resultado de

la interacción entre las dos (1x1). No hay una parte donde se tomen las decisiones racionales con respeto a la producción, las finanzas, las inversiones y demás, y una parte donde encontramos los sentimientos y costumbres. Las dos forman un sistema, se vinculan y alimentan todas las decisiones y acciones. Como consecuencia el “funcionamiento” de una organización es el resultado de las complejas interacciones entre los aspectos formales e informales donde las partes informales tienen un peso muy grande en el resultado de esta interacción.

Podemos demostrarlo a través de un ejemplo de la producción más limpia. Desde el principio de los años noventa del siglo pasado encontramos proyectos de producción más limpia en muchas partes del mundo. El objetivo de estos proyectos es cambiar la forma de producción hacia formas más ambientales con menos emisiones y menos producción de residuos. La base de estos proyectos es una metodología sencilla usada por parte del ONUDI, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. La metodología cuenta con algunas etapas básicas: reconocer la importancia de producción más limpia, diagnóstico, generar opciones de cambio, hacer estudios de factibilidad e implementar las opciones factibles. Ahora encontramos metodologías más complejas que cuentan con descripciones formales de los procesos de producción de varios sectores de industriales y con programas de capacitación basados en estas descripciones. No obstante la base es la misma y usando esta metodología la ONUDI estableció Centros Nacionales de Producción más Limpia en 47 países, específicamente en los países en desarrollo y economías emergentes.

En casi cada proyecto se generan fácilmente varias opciones que se puede implementar a corto plazo sin grandes inversiones y en muchos casos con ahorros financieros. Se considera eso como el éxito de la producción más limpia: en todas las industrias existen amplias posibilidades de bajar el impacto ambiental a través de modificaciones en los procesos de producción. Pero, al mismo tiempo casi todas las evaluaciones de proyectos de producción más limpia muestran que la actual tasa de implementación de las opciones identificadas es muy baja (Berkel van, 1994, Friedman 2002, Dieleman, 1999 y 2007, Hoof van, 2011). ¿Qué muestra eso?

Estas evaluaciones muestran la existencia de la acción reflexiva. Es fácil encontrar posibles cambios en la organización de la producción en cualquier industria cuando revisamos esta organización con ojos de alguien fuera de la organización. Es así porque la toma de decisiones en empresas e industrias con respeto a la producción no es lógico-racional. En muchos casos se basa en rutinas, costumbres e ideas fijas sin explorar alternativas. Alguien con conocimiento de un proceso de producción en un sector industrial específico, ve fácilmente en cada industria de este sector

las “ilógicas” que existen dentro de los procesos de producción. Para muchos es difícil aceptar esta realidad porque constituye una confrontación fuerte con la visión dominante que dice que una empresa (o más bien personas dentro de una empresa) actúa de manera “económicamente racional”: siempre en la búsqueda de la optimización de los beneficios y la disminución de los costos.

Un ejemplo muy concreto desde una planta de producción en la más grande cadena de productores de leche en los Países Bajos, nos muestra cómo se genera estas ilógicas. La empresa produce yogurt y natilla de varios sabores (vainilla, chocolate, etc.) en lotes de las mismas instalaciones y cuando cambia el lote tiene que limpiar el sistema con agua. De costumbre la empresa uso 6 giras de agua para limpiar y nunca reviso la costumbre. El equipo de la producción limpia pregunto en el contexto del diagnóstico y la generación de opciones si sería posible disminuir la cantidad de giras y así usar menos agua. Los jefes de producción inmediatamente respondieron que no era posible por razones de higiene y porque ellos sabían desde experiencia que necesitaba ser así. El director de la planta, bien consciente de la acción reflexiva, dijo: “¿No lo sabemos, porque no probamos posibles alternativas?” Así paso y finalmente la empresa fue capaz de reducir el proceso de limpieza de 6 hasta 3 giras. Durante el proyecto la empresa descubrió una pérdida de producto en toda su producción de 6%, lo que fue una sorpresa enorme y una motivación de revisar todos los procesos de producción. No hablamos de una empresa pequeña pero de una planta de producción de la más grande cadena de productores de leche en Holanda y una de las más grandes en el mundo. Una empresa con todo el conocimiento técnico disponible (Dieleman, 1991).

Los especialistas de la producción más limpia casi siempre asumen que las empresas reducen su impacto ambiental cuando ven opciones factibles y económicamente interesantes. Porque es lógico-racional. Las evaluaciones casi siempre muestran que no es así. Se explica a través de la metáfora del Iceberg Organizacional y del funcionamiento de una organización como una compleja interacción entre los aspectos formales e informales con un peso muy grande por parte de los aspectos informales.

Culturas nacionales

Las culturas, costumbres, tradiciones y memorias colectivas no son únicamente relevantes al nivel de las organizaciones y redes interorganizacionales. También existen culturas nacionales con gran impacto sobre la forma de hacer las cosas en general y sobre las formas de organizar participación ciudadana y gobernanza en específico.

Philippe d'Iribarne (1989) lo mostro muy bien en su libro "La Lógica del Honor". En este libro el comparo las formas de trabajar en tres países: Francia, Estados Unidos y los Países Bajos. Lo interesante de su libro es que muestra muy bien la importancia de culturas nacionales en la toma de decisiones a nivel de organizaciones y redes o cadenas de organizaciones. Los profesionales en los Países Bajos toman decisiones laborales en reuniones donde se discutan todos los aspectos del trabajo en gran detalle: su organización, división de trabajo entre miembros del equipo y finalmente la ejecución de las diversas tareas. Luego cada individuo sale de la reunión con una tarea muy bien definida y por consecuencia existe muy poca libertad en la manera de ejecutar un trabajo o tarea.

En Francia es muy diferente. Allá un profesional tiene una gran libertad en la manera de ejecutar su trabajo. En Francia se considera esto como una cuestión de honor y era muy malo y deshonesto intervenir en la manera de ejecutar un trabajo por parte de un profesional. d'Iribarne, haciendo la investigación desde Francia, se preguntó ¿Por qué los holandeses no protestaron contra la poca libertad que ellos tienen en la forma de hacer su trabajo? Le costó mucho trabajo encontrar la respuesta. Ya que los Holandeses tiene amplia posibilidad de discutir y construir la forma de ejecutar su trabajo durante las reuniones. Ellos no se consideran como limitados porque fueron parte de la toma de decisiones acerca de "cómo hacer las cosas" durante las reuniones. Donde los profesionales en Francia tienen mucha libertad durante la fase de la ejecución de un trabajo, los profesionales en Holanda tienen esta libertad en una fase anterior: la fase de construir el conjunto de tareas y dividirlas entre los colegas. En los Estados Unidos ni se encuentra el principio de la lógica del honor, ni el mecanismo de co-construcción de los trabajos en reuniones. Allá los marcos jurídicos y marcos normativos escritos forman más que nada el contexto y la guía de la ejecución del trabajo. El análisis de d'Iribarne muestra la gran importancia de culturas nacionales en la vida profesional cotidiana.

Los mecanismos de la apropiación de las culturas, códigos y costumbres nacionales son similares a los mecanismos al nivel de las organizaciones. Internalizamos culturas y así nos socializamos. Luego las culturas, costumbres y formas de hacerlo son tan naturales y "normales" que no nos damos cuenta de que son construcciones sociales. David Vogel mostro la importancia de las culturas nacionales para las formas de regulación ambiental en su famoso libro "Estilos nacionales de regulación" (1986). El libro creó toda una escuela de investigación y genero mucho conocimiento acerca de la relación entre cultura y estilos legislativos. En 2000 Robert Kagan publicó un análisis comparativo entre los Estados Unidos y Japón, llegando a la conclusión que el estilo de los Estados Unidos es muy formalista y

legalista mientras que el estilo japonés es más informal y orientado hacia la colaboración (Kagan, 2002).

La acción desposada, paradigmas y aprendizaje en ciclos

Argyris y Schön llamaron la atención a tres fenómenos específicos que resultan de la acción reflexiva y la importancia de las culturas profesionales, organizacionales y nacionales. El primero es la existencia de, en sus palabras, dos teorías de acción: la teoría desposada y la teoría usada. La teoría desposada se refiere a lo que queremos que los otros piensen de nuestras acciones y maneras de tomar decisiones. La teoría usada por otro lado se trata de lo que actualmente define las acciones. No es difícil entender esta diferencia. Casi todos nosotros usamos a veces un pretexto para explicar o justificar nuestras acciones. La teoría desposada en una parte es así, pero es más compleja. Ocultamos las verdaderas razones detrás de nuestras decisiones y acciones pero no son pretextos y muchas veces no lo hacemos de manera consciente. Lo hacemos porque referimos a ciertas lógicas mientras que nuestras acciones no se basan en estas lógicas. En el ámbito del mercado los empresarios se refieren muchas veces a la racionalidad económica: (no) lo hacemos porque (no) es económicamente justificable. Sin embargo, muchas veces no es así.

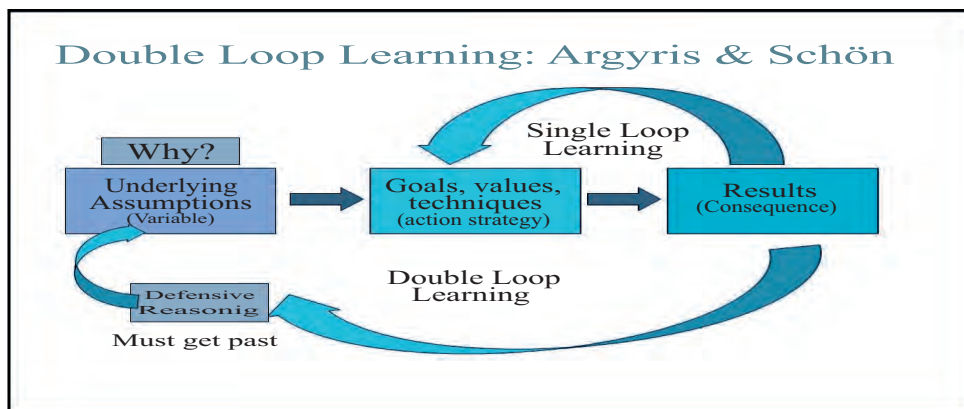
Otro elemento importante derivado de la teoría del aprendizaje organizacional es el fenómeno del funcionamiento de paradigmas como formas establecidas de definir un problema y buscar soluciones. Obviamente el concepto del paradigma entro el debate académico con el libro de Kuhn (1970) acerca de la estructura de las revoluciones científicas. En el campo de las teorías de administración y específicamente de la innovación el concepto del paradigma ha mostrado su gran importancia para entender los procesos de búsqueda de soluciones, cambios e innovaciones en organizaciones. Nelson y Winter (1982) son dos pioneros de la teoría de la dinámica de tecnología e introdujeron el concepto de “régimen tecnológico” que es muy parecido al concepto de paradigma. Ellos mostraron cómo la búsqueda tecnológica sigue ciertos caminos o trayectorias y como empresas, investigadores individuales y sectores industriales enteros pueden encontrarse atrapados en una trayectoria, y ser ciego para soluciones alternativas. Donde Nelson y Winter relacionaron la ceguera con las características de la tecnología, Dosi (1982) la ha relacionado con el contexto institucional de las organizaciones en búsqueda de innovaciones. Los tres autores abrieron una escuela de investigación en los antecedentes de cambio tecnológico hasta estudios en transiciones socio-ambientales de sociedades enteras (Kemp

y Loorbach, 2003, Dieleman, 2007). Lo importante en casi todos estos estudios es el reconocimiento de la importancia de culturas, tradiciones, rutinas y demás y cómo este conjunto se establece como un paradigma. Estos estudios muestran también que un cambio de un paradigma establecido implica una transición radical, específicamente en las culturas, rutinas y definición de los problemas.

La consecuencia de la existencia de los paradigmas es que el aprendizaje organizacional e interorganizacional tiene que reconocer la diferencia entre procesos de aprendizaje dentro de un paradigma y hasta otros paradigmas, regímenes, caminos o trayectorias. En este contexto Argyris y Schön introducen una distinción entre dos ciclos de aprendizaje, tomando estos conceptos del pensador sistémico del primer momento Gregory Bateson (1979):

- aprendizaje del primer orden en ciclo sencillo.
- aprendizaje del segundo orden en doble ciclo.

Figura 2. Representación de los dos ciclos de aprendizaje: el ciclo sencillo y el doble ciclo



Fuente: elaboración propia.

Aprender en un ciclo sencillo significa aprender hacer cosas de mejores maneras: más eficiente, con mejor calidad, etc. Normalmente aprendemos en ciclo sencillo a través de identificar errores. Cuando hay un fallo y podemos detectar un error, sabemos porque existe el fallo y podemos identificar cómo evitar el error o el fallo. Aprender en ciclo sencillo se lleva a cabo a través de comparar objetivos, valores y

técnicas fijas en un lado y los resultados de hacer cosas para realizar estos objetivos fijos y con las tecnologías dadas en otro lado.

Aprender en doble ciclo es muy distinto. Implica resolver problemas que no tiene su fuente en errores tan sencillos. Aprender en doble ciclo es un proceso de investigar y reconsiderar los objetivos, los valores o las tecnologías dadas. El aprendizaje en doble ciclo pone las metas y las normas fijas en duda y explora la necesidad de restablecer normas y reestructurar las formas de realizar metas y objetivos: las asunciones implícitas, las rutinas, la organización y el diseño del trabajo, etc. Este tipo de aprendizaje es relevante cuando se presentan conflictos entre las posibilidades de realizar ciertos objetivos fijos por medio de los procesamientos y rutinas establecidas. En las palabras de Argyris y Schön: ”

to resolve incompatible organizational norms by setting new priorities and weightings of norms, or by restructuring the norms themselves together with associated strategies and assumptions” (Argyris and Schön 1978: 18).

La relevancia para la gobernanza es obvio: la gobernanza implica en la mayoría de los casos una colaboración de actores con distintos antecedentes, culturas y rutinas con el fin de realizar objetivos emergentes que se establece dentro de la red de la gobernanza misma. Muchas veces ni los objetivos ni las formas de realizar los objetivos son dados. Por eso la gobernanza implica: explorar nuevos caminos, entrar en nuevas configuraciones y reflexionar sobre la propia lógica y códigos de acción, así como sobre la lógica y códigos de los otros involucrados de la red. La acción reflexiva y el aprendizaje en doble ciclos, es un requisito de base de la gobernanza.

Las cinco disciplinas de la gobernanza

En 1990, Peter Senge publicó su famoso libro “La quinta disciplina, el arte y la práctica de la organización que aprende”. Sobre la base de la teoría del aprendizaje organizacional, él formuló 5 disciplinas claves para organizaciones que aprenden: dominio personal, modelos mentales, pensamiento sistémico, visión compartida y aprendizaje en equipos. Estas disciplinas parecen ser muy importantes y útiles con respecto a lo formulado al fin de la sección anterior: que la gobernanza tienen que explorar nuevos caminos, entrar en nuevas configuraciones y reflexionar sobre la propia lógica y códigos de acción, así como sobre la lógica y códigos de los otros involucrados de la red. La descripción de las disciplinas en el libro es muy amplia y permite varias interpretaciones. Sin embargo las disciplinas tienen muchos vínculos

con los aspectos de la teoría del aprendizaje presentados anteriormente, y tienen una gran relevancia para la gobernanza.

Podemos caracterizar la primera disciplina del *dominio personal* como “conocer así mismo”. También es correcto decir que el dominio personal es la acción reflexiva consciente. Donde Argyris y Schön hablaron de la acción reflexiva como una categoría analítica, Senge la pone en un contexto normativo y constructivo. Es algo que tenemos que aprender y dominar bien. El dominio personal no implica estudiar más y adquirir más conocimiento, pero implica la capacidad de evaluar y usar el conocimiento y la experiencia que tenemos en el contexto de resolver un problema o realizar un objetivo concreto. Es comparar la situación actual desde el contexto de nuestras experiencias previas y usar todo nuestro depósito de imágenes, conocimientos y experiencias previas. El dominio personal implica también tener confianza en sí mismo y tener confianza en el uso de su intuición. Como la toma de decisiones en muchos contextos profesionales, se basa en una corazonada es importante tener confianza en el uso de su intuición. Al cabo, cuando alguien tiene confianza en su intuición, esta intuición normalmente funciona mejor. El dominio personal se refiere igualmente a la capacidad de trabajar desde una visión y motivación personal. Trabajando desde una visión nos da motivación y por eso somos más comprometidos con el trabajo. Senge explica porque la visión personal es importante para llegar a una visión compartida en contextos de colaboración en redes. En efecto, él dice que la realización de una visión compartida depende de la existencia de visiones personales de los involucrados de una organización o una red. Sin visiones individuales no es posible llegar a una visión *compartida*.

La disciplina de los *modelos mentales* se puede caracterizar como “conocer a los otros y el mundo entorno de nosotros”. Aquí también el “conocer” no se refiere a lo formal o lo visible. Se refiere a las ideas implícitas que tenemos: los prejuicios y las ideas fijas que usamos sin probarlas o comprobarlas. Senge menciona que muchas buenas ideas nunca se realizan porque no nos metemos a probarlas. Los ejemplos presentados anteriormente desde la producción más limpia subrayan esta realidad. La disciplina de los modelos mentales implica reconocer que trabajamos con prejuicios e ideas fijas y nos llama a ser abiertos a explorar ideas de otras personas u otros grupos, mientras que estas ideas nos parecen en primera instancia ser inútiles o poco factibles. La disciplina implica tener un interés sincero en otras culturas (profesionales, organizacionales y nacionales), respetarlas y ser abierto para aprender de las experiencias de otros. Así podemos establecer puentes y crear nuevas configuraciones entre varias culturas y diferentes modelos mentales.

La disciplina del *pensamiento sistémico* es ver a la realidad como algo intrínsecamente relacionada. La disciplina del pensamiento sistémico nos llama a ver la

multidimensionalidad y la pluralidad del mundo, aceptarlas y balancear entre los múltiples y diversos objetivos, visiones y verdades. También nos dice que debemos pensar en sistemas complejos con varias causas, efectos, retroalimentaciones y puntos de apalancamiento, así como en procesos de corto y de largo plazo. En otras palabras, el pensamiento sistémico nos invita a vernos como un punto dentro de un universo de muchos otros puntos con movimientos incesantes entre todos. La implicación es que realizar un objetivo no es trabajar en una línea recta hacia su realización, pero es pensar en los otros y ver a los otros como posibles colaboradores y aliados. Según Senge el pensamiento sistémico integra todas las otras disciplinas: no podemos llegar a una visión compartida cuando no aceptamos la diversidad en visiones individuales y grupales y no podemos balancear entre nuestro conocimiento formal y nuestra intuición cuando no aceptamos los y las de los otros.

Estas tres disciplinas mencionadas constituyen más que nada una forma de ser: tener confianza en sí mismos, en las otras o los otros ver a ellos como aliados dentro de un mundo complejo y sistémico. Las últimas dos disciplinas tienen más la característica de actividades concretas. Sin embargo el dominio de las primeras tres disciplinas facilita mucho realizar las últimas dos con éxito.

La disciplina de la *visión compartida* se refiere a la importancia de la creación de una visión en común entre los miembros de una organización o una red de organizaciones. Mencionar este requisito no es nuevo o sorprendente. Lo importante del trabajo de Senge es presentarlo como disciplina y como algo que tenemos que aprender, y sobre todo de vincular la disciplina con las tres mencionadas anteriormente: el dominio personal, los modelos mentales y el pensamiento sistémico. Estas disciplinas tienen un gran potencial en explicar por qué la creación de una visión compartida es muchas veces tan difícil a realizar. Como hemos mencionado no es posible llegar a una visión *compartida* cuando los miembros de un equipo o una red no tienen visiones individuales. Y eso obviamente no es suficiente. Crear una visión compartida implica sobre todo una actividad comunicativa: explicar su visión personal, escuchar a los otros, reflexionar, dialogar, negociar, proponer o aceptar compromisos y mantener un ambiente de apertura y de respeto mutuo mientras que existen diferentes visiones, ideas e intereses.

Finalmente la gobernanza es un proceso. No se establece y no es exitosa porque hay en un momento dado una red o un objetivo o visión compartida. Se establece sobre todo a través de un proceso de *aprendizaje en equipos*. Esta disciplina crea la gobernanza real y contribuye en gran escala a su continuación, éxito o fracaso. Existen varias formas de aprendizaje en equipos. La primera forma es el aprendizaje individual a través de la participación en un equipo. Esta forma es importante porque cada equipo depende de sus miembros. Una persona más preparada – sea con más conocimiento o más capacidad de dominio personal – es más valiosa para una red.

Otra forma es la forma negativa: aprender que una red o equipo no funciona y nunca va a funcionar bien, o aprender que tú no eres una persona adecuada para una red o equipo específico. La tercera forma es el aprendizaje del equipo como equipo: el aprendizaje colectivo. Este aprendizaje normalmente se lleva a cabo a través de varias etapas y fases. Tuckman (1965) formulo 4 fases genéricas que forman una base importante del área de dinámica grupal. En primera instancia se forma un equipo, luego se hace una lluvia de ideas, después se va a normar el equipo para que en la cuarta fase el equipo se pueda desarrollar. En inglés las 4 etapas se llaman: *forming, storming, norming and performing*.

Además de formular las 4 etapas básicas, Tuckman también dio una indicación del tiempo relativo necesario para cada etapa y para crear equipos que realmente aprenden. A través de esta indicación el mostró la importancia de tomar amplio tiempo para las etapas de formar un equipo y de desarrollar una visión compartida a través de sesiones de lluvia de ideas. En el círculo estas dos etapas toman la mitad del tiempo. Obviamente es una representación visual que no dice nada concreto pero llama la atención a este fenómeno que muchas veces no está reconocido o aplicado en la práctica.

Figura 3. Las 4 etapas básicas de la vida de un equipo (Tuckman, 1965)

Forming	Formar
Storming	“Lluviar”
Norming	Normar
Performing	Desempeñar



Fuente: elaboración propia.

Poner las cinco disciplinas en el contexto de la literatura sobre la gobernanza nos muestra que las últimas dos disciplinas son ampliamente reconocidas en esta literatura. Aguilar (2006) menciona dos grandes desafíos para la gobernanza, la necesidad de crear un sentido común de dirección, y la necesidad de brindar los conocimientos y las habilidades para que nos ayudan en la transformación de objetivos en resultados y prácticas concretas. El concepto de gobernanza, según él, implica dos

dimensiones fundamentales de la vida en sociedad: la intencionalidad y la capacidad de transformar los propósitos en realidades. Obviamente él habla de la disciplina de construir una visión compartida y de la disciplina del aprendizaje en equipos. Como mencionamos antes no es nada nuevo mencionar la importancia de estas disciplinas.

Sin embargo, Aguilar menciona también una característica de la sociedad contemporánea que forma un obstáculo para la gobernanza, y así él pone la atención sobre las otras disciplinas mencionadas. Según él, la sociedad contemporánea se caracteriza cada vez más como un gran sistema de múltiples subsistemas, y estos subsistemas representan en muchos casos pequeños mundos más o menos autorreferenciales. Obviamente los pequeños mundos con sus propias lógicas y códigos de acción se refieren a las culturas informales y a los códigos, reglas y memorias implícitas de las organizaciones. Sin mencionar las disciplinas de Senge, Aguilar menciona algo que se puede resolver a través de la aplicación de estas disciplinas. A través de su aplicación podemos abrir los pequeños mundos y cambiar la autoreferencialidad hacia una orientación más abierta. Rueda Abad (2011) lo formula en una manera ligeramente diferente. Según él, la pluralización del mundo ha rebasado los límites organizativos del Estado y por eso la gobernanza es una alternativa que posibilita que la diversificación de intereses encuentre representatividad en la creación, planeación y ejecución de las políticas públicas. La observación de Rueda Abad es correcta en la medida en que los “intereses plurales” sean capaces de realmente construir puentes entre sus mundos autorreferenciales.

Eso obviamente es lo que pretenden hacer las cinco disciplinas, que forman según Senge *el arte* y la práctica de la organización que aprende. Encontramos una similitud interesante en la literatura sobre gobernanza en el texto de Navarro Gómez (2002) donde ella dice que la gobernanza no sólo se refiere a la calidad de la gestión pública: eficiencia, eficacia y transparencia pública, sino también se refiere “*al arte o manera de gobernar promoviendo un sano equilibrio*” entre todos partidos y todas personas involucradas en las redes de la gobernanza.

Estudios de caso de gobernanza ambiental desde las cinco disciplinas

La práctica de la gobernanza ambiental es diversa e incluye un panorama de proyectos como la participación, la ciudadanía en el diseño y la ejecución de planes ambientales, proyectos de producción más limpia, la construcción y el manejo de parques industriales y una variedad de esfuerzos y proyectos específicos en varios

ámbitos como el cambio climático, la reforestación, el manejo del agua, los desechos, y demás.

Las evaluaciones y análisis de estos proyectos muchas veces mencionan las dificultades que genera la gobernanza, y muchas de estas dificultades tienen su base en lo presentado anteriormente: la autoreferencialidad, la acción reflexiva y la importancia de las culturas informales e invisibles en la toma de decisiones. Sin embargo, muchas de estas evaluaciones se limitan a dar sugerencias concretas para superar los problemas y desafíos encontrados, sin ponerlos en un contexto más comprensivo y teórico. El objetivo siguiente es analizar algunos ejemplos desde el marco teórico de la teoría del aprendizaje organizacional.

La reserva de la biósfera Sierra Gorda, Querétaro, México

Un primer ejemplo encontramos en el manejo sustentable de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, Querétaro, México. Esta reserva es un área rica en biodiversidad con una gran cantidad de diferentes especies de aves, especies de mamíferos y diferentes reptiles. No obstante la mayoría de la población vive en pobreza extrema, con más del 30% de la población económicamente activa, sin empleo. Esta pobreza constituye una amenaza para los recursos naturales de la Reserva, resulta en una alta tasa de deforestación y pone los bosques en peligro. La reforestación es un objetivo desde hace varios años y los esfuerzos tienen éxito.

El proyecto se realizó en dos términos, el primero de 2001 hasta 2005 y el segundo de 2006 hasta 2011. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el Gobierno de México (Semarnat) y las ONGs el “Grupo Ecológico de Sierra Gorda” (GESG), y “Bosque Sustentable” diseñaron el proyecto con el fin de reforestar el área y asegurar su desarrollo sustentable de largo plazo. Hasta 2011 el proyecto fue capaz de reforestar 1 823 has y de poner 24 000 has de terreno bajo vigilancia y protección civil. Además realizó la restauración de 48 micro cuencas, la compra de 2 826 has de tierras y la renta de 6 127 has, todo para la conservación. A través de estos resultados el área pudo albergar 124 065 851 toneladas de CO₂, lo que es un resultado importante en el contexto del cambio climático.

Los resultados del proyecto son buenos y así son – en general - las evaluaciones del proyecto. No obstante, hay muchas observaciones críticas específicamente con respecto a la gobernanza del proyecto. Esto tiene que ver con la dinámica social y el rol que jugó la organización central en el proyecto, el “Grupo Ecológico de Sierra Gorda” (GESG). Esta ONG trabajó como coordinador y director del proyecto y funcio-

nó bien para realizar su objetivo principal, lo que fue la reforestación del área. En las evaluaciones del proyecto encontramos mucho respeto para la profesionalidad y la perseverancia de GESG. No obstante, lo mismo generó también la crítica. En esta crítica encontramos varios de los aspectos mencionados anteriormente.

Un elemento importante mencionado en todas las evaluaciones, la evaluación a medio término y la evaluación final de la parte del PNUD y el gobierno así como una evaluación de medio término de la parte de la ONG “Grupo Mesofilo”, es que fue muy difícil para GESG actuar como una organización abierta que realmente quiera compartir sus objetivos con los otros partidos involucrados. En otras palabras GESG no fue capaz de manejar las disciplinas de los modelos mentales, del aprendizaje en equipos y en sistemas complejos. Las evaluaciones presentaron al GESG como una organización bastante cerrada, trabajando para realizar su propio objetivo, sin dar el mismo peso a los otros objetivos y tampoco aceptando fácilmente las visiones de las otras instituciones. La evaluación del medio término señaló que:

“El Proyecto goza de un liderazgo fuerte centralizado en la persona de la Directora de la Reserva (. . . .). Este estilo de gerencia centralizado es muy efectivo y eficiente, pero a la vez limita la participación en la toma de decisiones, el espacio para el crecimiento de otros líderes, y la negociación con niveles superiores del Gobierno. El personal del Proyecto ha empleado una gama de instrumentos (. . .) para difundir los aprendizajes desde el interior del Proyecto. Sin embargo, se detecta una resistencia a examinar sus actividades en forma crítica o entrar en dialogo con personas afuera del grupo central para una evaluación fría de las mismas” (Putney *et al*, 2006: 4 y 5).

Obviamente el inadecuado manejo de las disciplinas mencionadas tenía su impacto sobre la capacidad de aprender en equipo y desempeñar como equipo. El caso muestra claramente la interrelación de las disciplinas y cómo el pobre manejo de una disciplina afectó a la otra. Durante los primeros años el PNUD (patrocinador importante del proyecto) insistió que él seleccionó y contrato los expertos del proyecto. El GESG no aceptó a estos expertos. Mientras que fueron calificados (verificado por parte del PNUD) GESG expresó sus dudas porque estos expertos no necesariamente demuestran (en los ojos del GESG) un compromiso con los pobladores del área. Como consecuencia los expertos, antes de 2003, no estaban bien integrados en el equipo y el asunto de la contratación de los expertos generó problemas de confianza mutua. Desde 2004 se cambió la política de decisiones acerca de la selección del personal, y a partir de entonces, la Directora de la Reserva tiene mayor voz en la contratación del personal.

No obstante, la evaluación final menciona otros problemas con respecto a la aceptación de expertos y muestra cómo estos problemas impactaron a la sustentabilidad del

proyecto en el largo plazo. En general el GESG era muy efectivo en conseguir fondos financieros, con la excepción de un fondo importante que se llama el “fondo de conservación” de la parte del Fondo Global para el Medio Ambiente (el GEF) que no se ha hecho realidad. La evaluación final menciona: “es importante enfatizar primero, que para el proceso de establecer el fondo, el GESG necesitará la asistencia de reconocidos especialistas en el tema; segundo, que para administrarlo tendría que contratar los servicios de una empresa inversora; y tercero que para monitorear el comportamiento de las inversiones y para mantener un enlace con la empresa inversora tendría que incorporar a su plantilla de personal a alguien con experiencia en el tema.” (Vela *et al*, 2009: 45). En la misma página la evaluación concluye que “A pesar de todos estos esfuerzos e iniciativas, la sustentabilidad de la reserva, al cierre del proyecto, entraría en una fase crítica, particularmente si no se hace realidad el apoyo de la CONANP para cubrir los salarios de 14 posiciones del personal técnico, que hasta el cierre del proyecto eran remunerados directa o indirectamente con fondos GEF.” Lo que la evaluación indica es que GESG pone el proyecto en riesgo porque no fue capaz de abrirse y compartir la gestión con representantes de otras organizaciones.

También los pobladores y los dueños de los terrenos expresaron su crítica. Los dueños son importantes porque poseen 97% del área, en la forma de propiedad privada o comunal y la reforestación así como la conservación del área depende de su participación. La crítica se centró en dos aspectos distintos. En primera instancia no existió claridad acerca de las posibles modalidades y lugares de las plantaciones previstas. ¿El objetivo era de plantar árboles para regenerar áreas y suelos degradados, para la creación de un mercado sustentable de madera o para crear vías de captura de carbono y así generar ingresos a través del Fondo Global para el Medio Ambiente? Obviamente la selección de una modalidad específica tiene sus implicaciones para la forma de crear y mantener plantaciones y para el trabajo de los plantadores. La evaluación ejecutada por parte de la ONG “Grupo Mesofilo” observa: “Son aspectos no definidos, dejando su desarrollo, de una parte, a la capacidad del GESG para gestionar y concertar recursos, y, de otra, al mero interés o curiosidad de los campesinos que quisieran participar, al margen de tener una idea precisa del propósito y fines del programa”. Así GESG evito la creación de una visión compartida y eso fue muy importante porque el objetivo de entrar en el mercado de madera sustentable era más cercano de las tradiciones de los dueños de los terrenos. El objetivo de crear plantaciones para la captura de carbono por otro lado fue mucho más ajeno a las tradiciones de los dueños. Finalmente, debido a la participación del PNUD en el proyecto la última modalidad gana importancia. No fue una decisión de la parte de los dueños y aquí veremos de nuevo una aparente incapacidad de la parte de GESG de abrirse y de realmente formar equipos que compartan sus ideas, tradiciones, culturas y lleguen a objetivos compartidos.

El segundo elemento de la crítica de la parte de los dueños se concentró específicamente en la ausencia de la participación en la toma de las decisiones claves del proyecto. La evaluación lo señaló de la siguiente manera: “Tampoco se pensó en dotar de algún tipo de representatividad social a los participantes en el mismo, ni en estructurar un programa sólido de capacitación y seguimiento para desarrollar las habilidades de una población campesina eminentemente agropecuaria, con una cultura y tradición para el aprovechamiento forestal prácticamente inexistente”. Aquí encontramos una relación entre la manera de desarrollar la visión en común, la capacidad de aprender en equipos y la disciplina de los modelos mentales.

Como se menciona el objetivo de la reforestación se realizó con mucho éxito y esto es reconocido por parte de la mayoría de los actores claves del proyecto, el gobierno federal de México, el GEF y el PNUD. Sin embargo, la realización de los otros objetivos fue mucho más difícil. Aquí encontramos el verdadero reto del pensamiento sistémico que es necesario en la gobernanza y al mismo tiempo en la sustentabilidad. Ambas requieren un pensamiento sistémico y una verdadera co-gestión por parte de varias organizaciones trabajando simultáneamente dentro de diferentes líneas de acción: fortalecer lo ambiental y al mismo tiempo lo económico y lo social, para que lo ambiental y lo económico/social mutuamente se refuercen. GESG entro en el proyecto como ONG ambiental con un interés en la naturaleza y aparentemente fue difícil de crear una visión más amplia y aceptar una pluralidad de objetivos y opiniones. Como consecuencia el desarrolló de las opciones alternativas de producción no se realizaron tan fácilmente, específicamente durante el primer periodo del proyecto. Obviamente eso tiene que ver con el pobre manejo de la disciplina del pensamiento sistémico.

El estilo de gerencia de la parte del GESG no afectó únicamente a la creación de una visión compartida, al aprendizaje en equipos y al pensamiento sistémico. Finalmente pone también el desarrollo del proyecto en el largo plazo y el desarrollo sustentable del área en riesgo. A pesar de los buenos resultados la evaluación final indica que “la reserva, al cierre del proyecto, entraría en una fase crítica”. Como sugerencia la evaluación indica que: “es recomendable que durante la preparación y diseño se obtenga consenso en torno al planteamiento de los resultados y a las metas a comprometer” y en el mismo párrafo dice que “es preferible tomar un poco más de tiempo en este proceso, en lugar de enfrentar retrasos y lenta aplicación de los recursos durante la ejecución” (Vela *et al*, 2009:53). Sin dudas la sugerencia de tomar más tiempo es correcta, pero esta sugerencia ignora la razón detrás del pobre diseño del proyecto y de la incapacidad de llegar a una visión compartida. Esta razón la encontramos en las disciplinas mencionadas.

La Reserva Biológica de la Sierra Gorda nos muestra un proyecto exitoso en su aspecto más visible: la reforestación. El proyecto es considerado como un proyecto de ejemplo dado a estos resultados. No obstante la parte de la gobernanza genero

críticas de varios lados y esta crítica tiene todo que ver con las disciplinas mencionadas antes.

Gobernanza del agua en comunidades indígenas de la región nororiental de Puebla

El siguiente ejemplo no trata de un proyecto de gobernanza realizado, pero de un estudio explorando y analizando los varios aspectos y perspectivas importantes para la organización de un proyecto de gobernanza, en el tema de agua en comunidades indígenas de la región nororiental del estado de Puebla, México. El estudio es interesante porque menciona – de manera implícita - casi todas las disciplinas mencionadas y las pone en el contexto de la gobernanza.

El estudio se publicó en 2010 con una descripción de la región, percepciones de los principales problemas ambientales y la organización social de su protección, tres estudios de caso del manejo de agua en tres municipios diferentes y finalmente – en las palabras del libro - una recapitulación crítica. El libro es publicado por parte del gobierno y más en específico el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). IMTA es parte de Semarnat y trabaja principalmente para implementar tecnologías de agua. No obstante, desde algunos años IMTA tiene un departamento de participación social y busca formas más participativas del desarrollo y de la ejecución de las políticas públicas. El estudio viene de este departamento.

El estudio analizó el funcionamiento de tres comités locales de agua potable, en los municipios de Chignautla, Atempan en Zacapoaxtla y llegó a la conclusión que la situación de los comités locales “revela una insuficiencia estructural y reglamentaria, intrínseca, para gestionar el agua y operar sus sistemas de acuerdo con los marcos ambientales, legal, técnico y operativo actuales” (Murillo Licea *et al*, 2010: 203). Como consecuencia el estudio sugería que el gobierno tiene que jugar un rol más importante en el sistema local de gestión del agua: “La corrupción y la deshonestidad que surgen ante un vacío de autoridad, relativo al control social-institucional del agua, pueden ser afrontados por los comités con el robustecimiento de su autoridad, ganando ellos mismos consistencia a través del conocimiento y la revisión o discusión crítica de la Ley Estatal de Aguas y Saneamiento y de la Ley de Aguas Nacionales.” (Murillo Licea *et al*, 2010: 204).

El estudio es muy consciente de la necesidad de involucrar a los pueblos locales y sus culturas en una nueva forma de gobernanza del agua y se dedica a dibujar los lineamientos de esta gobernanza. Un aspecto importante son las miradas que tienen varios grupos de sí mismo, de los otros y de la situación con respecto al agua. En este contexto

IMTA realizó entrevistas en las comunidades y estas entrevistas muestran la existencia de varias preconcepciones y prejuicios. Sin mencionarlo de manera explícita el estudio pone mucha atención en los modelos mentales vigentes en la región y en la necesidad de superarlos. Por ejemplo, las autoridades – y también las ONGS en la región - tienen ideas muy distintas e idealizadas acerca de los indígenas y los mestizos. Los indígenas saben convivir con la naturaleza. Ellos conocen la diversidad en los ecosistemas y cuando tiran un árbol lo hacen respetando el ecosistema como total. Debido a la pobreza tienen que vender sus terrenos a los mestizos y ellos los maltratan porque saben mucho menos de la naturaleza. Sobre la base de estas miradas las autoridades locales y las ONGS no quieren intervenir en los comités locales dentro de las comunidades indígenas y no quieren realmente ver las deficiencias del manejo del agua actual. El estudio dice al respecto: “en el ambiente discursivo de esta región existe una idealización de las comunidades indígenas, hecho común a diferentes actores sociales y con el que debe tenerse cuidado. No se trata de hacer a un lado estas ideas, pero tampoco se trata de situarlas en primer término sin formular antes una sustentación o un fundamento cabalmente argumentado.” (Murillo Licea *et al*, 2010: 207-208).

Aquí encontramos el inverso y simultáneamente lo mismo que veremos en la Sierra Gorda: una resistencia de abrir un diálogo de varios saberes con el fin de llegar a una visión compartida y un proceso de aprendizaje en equipos, en este caso debido a una idealización de los saberes originarios. El estudio es igualmente claro con respecto a las preconcepciones, miradas y fallas de la parte de las autoridades regionales y estatales: “Como se ha dicho, además de los fuertes problemas ambientales y sociales de la región, existe una falta de visión interinstitucional para actuar de modo sinérgico, tanto en los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) como dentro de las dependencias que actúan en esos estatus; también es perceptible la ausencia de una relación horizontal en cada nivel. La falta de claridad en las acciones parece ser un problema creciente, que, a la larga, crea ambientes de ingobernabilidad y confusión” (Murillo Licea *et al*, 2010: 230). Lo que encontramos aquí son varias organizaciones que –por diversas razones – no tienen la capacidad de abrirse y de aplicar las disciplinas de los modelos mentales, la visión compartida y el aprendizaje en equipos.

Con respecto a las mismas autoridades el estudio sugeriría algo que es muy cercano de la disciplina del dominio personal. El estudio menciona que varios actores comentan el pobre desempeño de las autoridades y proponen establecer nuevos programas y nuevas instancias. El estudio responde a estas demandas con las siguientes palabras: “Antes de generar nuevas instancias y nuevos programas (o mientras operan), los órganos gubernamentales y civiles que ya existen deben hacer bien lo que se han propuesto” (Murillo Licea *et al*, 2010: 219). Es realmente una variante de la

noción que es más importante saber cómo usar el conocimiento que alguien tiene, en lugar de tomar nuevas clases y cursos sin invertir en el dominio personal. En este caso la sugerencia es de usar los programas y las instancias existentes – o más bien aprender cómo usarlos – en lugar de cada vez crear algo nuevo porque lo existente no funciona. Quizás podemos hablar de una variante del dominio personal: el dominio institucional.

El estudio es, y al mismo tiempo no es claro con respecto a la creación de una visión compartida. En la página 233 dice: “se encuentra la falta de mecanismos acertados de intermediación entre los actores sociales y gubernamentales; no hay dispositivos que apoyen el diseño de programas cuya aptitud para atender necesidades específicas.” Luego el estudio sugería que, en un lado “las comunidades deben ensanchar su percepción del medio hasta incorporar criterios complejos de planificación y reordenamiento locales, relativos al manejo de los recursos con perspectivas regionales; también deben reorientar y fortalecer sus formas de organización con base en el conocimiento y en una nueva legitimación de los marcos legales relativos al aprovechamiento y a la preservación del medio ambiente.” Por otro lado, por los órganos gubernamentales es “indispensable conocer y comprender las maneras en que se regula localmente el acceso a los recursos, en los ámbitos pequeños” (Murillo Licea *et al*, 2010: 210). Lo que es claro es que la creación de una visión compartida debe salir del reconocimiento de las visiones, costumbres, culturas y códigos de los diversos partidos o grupos quienes forman la red de gobernanza.

La pregunta clave en este caso es si va a ser realmente posible brindar las cosmovisiones de los pueblos originarios con los requisitos modernos de la parte del estado. El estudio concluye con las siguientes palabras: “La conjunción pactada y sistemática de los elementos anteriores deberá ocurrir en atención a la cosmovisión y los valores indígenas. Estudios cruzados de antropología, etnografía, sociología, geografía política e hidrología pueden auxiliar en la comprensión renovada del escenario socio ambiental y cultural de la región. Avanzar por ese camino no es un acto que debería ser relegado” (Murillo Licea *et al*, 2010: 245).

Sin dudas estos estudios son muy importantes, no obstante el cómo brindar las diferentes visiones en una visión compartida no resulta realmente de estudios, antropológicos y demás. Esto requiere sobre todo la disciplina de aprender en equipos y dentro de los procesos de aprendizaje en equipos de estudios sobre los pueblos originarios van a ser útiles e importantes. Brindar un equipo que aprende parece ser el reto principal de la gobernanza del agua en las comunidades indígenas de la región nororiental de Puebla.

Observaciones finales

El objetivo de este capítulo es la exploración de la relevancia de la teoría del aprendizaje organizacional para la gobernanza, así como el uso de las cinco disciplinas de Peter Senge como marco exploratorio para el análisis de casos específicos. Hemos presentado diferentes tipos de proyectos de gobernanza y los hemos analizado desde la perspectiva mencionada.

El estudio de caso de la Reserva Biológica de la Sierra Gorda mostro una red de organizaciones gestionada por parte de una organización cerrada con pocas capacidades de manejar las cinco disciplinas propuestas en este capítulo. Esta organización fue capaz de realizar una gran parte de sus objetivos, mientras que funciona menos bien en equilibrar su objetivo particular con los de las otras organizaciones involucradas en el proyecto. Como consecuencia el proyecto genero crítica de varios lados y aunque realizo una gran parte de sus objetivos, se encontró en una fase crítica al momento de su cierre.

El análisis de los casos a través del modelo de las cinco disciplinas mostro la coherencia del modelo y su poder iluminador para entender los procesos y los desafíos de la gobernanza en los casos presentados. Muestra de igual forma que es importante ver a la gobernanza como un desafío de trabajar con objetivos emergentes y con una amplia escala de individuos, culturas, convicciones, sentimientos, prejuicios, habilidades y conocimiento formal. La gobernanza es una herramienta para realizar ciertos objetivos pero se presenta más que nada como un “arte” que cuesta mucha atención y un nivel alto de dominio personal de todos involucrados.

Aprender la gobernanza se presenta como un reto muy importante y eso implica la enseñanza en no menos tres campos distintos: aprender haciendo, aprender en ciclos dobles y aprender a actuar como un artista: usando todo el depósito de experiencias, conocimientos y demás dentro de un esquema cíclico e iterativo combinando la lógica, la asociación y el pensamiento lateral. Es importante reconocer estos retos de la gobernanza y no darla por sentado.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008); *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica
- Aguilar Luis F. (2007); *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas
- Argyris, C. and Schön, D. (1996); *Organizational learning II: Theory, method and practice*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978); *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley.
- Argyris, M. and Schön, D. (1974); *Theory in Practice. Increasing professional effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Baas LW (2005); *Cleaner Production and Industrial Ecology; Dynamic Aspects of the Introduction and Dissemination of New Concepts in Industrial Practice*. Eburon Academic Publishers Delft
- Bateson, G. (1979); *Mind and Nature: A Necessary Unity (Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences)*. Hampton Press
- Berkel Van R. (1994); *Comparative evaluation of cleaner production working methods*, Journal of Cleaner Production, Volume 2, Issues 3-4, 1994, Pages 139-152
- Dieleman Hans y Margarita Juarez (2008): *¿Cómo se puede diseñar educación para la sustentabilidad?*, en: Revista Internacional de Contaminación Ambiental, Vol 24 (3), Augusto 2008, Universidad Nacional Autónoma de México
- Dieleman, H. (2007) *Cleaner production and innovation theory; social experiments as a new model to engage in cleaner production*, Universidad Metropolitana, Rev. Int. Contam. Ambient. 23 (2) 79-94, Mexico DF.
- Dieleman H. (2007); *The competencies of artful doing and artful knowing in higher education for sustainability*. Conference Proceedings of the Second International Conference on Higher Education for Sustainable Development, “World in Transition – Sustainability Perspectives for Higher Education”, July 5 to 7, 2007. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.
- Dieleman H. y Huisingsh D. (2006). *Games by which to learn and teach about sustainable development: exploring the relevance of games and experiential learning for sustainability*. Journal of Cleaner Production, volume 14 numbers 9-11, pp 837-847.
- Dieleman Hans (1999); *De arena van schonere productie, mens en organisatie tussen behoud en verandering* (La Arena de Producción más Limpia, hombre y organización entre conservación y cambio). Eburon Delft

- Dosi, G. (1982); “*Technical paradigms and technological trajectories - A suggested interpretation of the determinants and directions of technological change*”. *Research Policy*. 11 (3). pp. 147-162.
- Eggers William D. y Goldsmith Stephen (2004); *Governing by Network: The New Shape of Government*. Brookings Institution Press.
- French W.F. y C. Bell (1973); *Organization development: behavioral science interventions for organization improvement*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Friedman, A., S. Miles, (2002), *SMEs and the environment: evaluating dissemination routes and handholding levels*, *Business Strategy and the Environment*, Volume 11, Issue 5, pp. 324-341
- Grupo Mesofilo (sin año); *Evaluación y Perspectivas para el Aprovechamiento Forestal Sustentable en La Reserva de la Biosfera de Sierra Gorda, México* http://www.grupomesofilo.org/pdf/proyectos/DR/DR_informe.pdf
- Hoof van, B. (2011); *Developing bridging capacity among Mexican suppliers as part of global sustainable supply chains*, *Journal of Ecological Economics*
- d'Iribarne Philippe (1989); *La logique de l'honneur, gestion des entreprises et traditions nationales*. Le Seuil, Paris
- Kagan R (2002); Introduction: *Comparing National Styles of Regulation in Japan and the United States* in: *Law & Policy*, Volume 22, Issue 3-4
- Kemp René y Derk Loorbach, (2003); *Governance for Sustainability Through Transition Management*, paper for EAEPE 2003 Conference November 7-10, 2003 Maastricht, the Netherlands
- Klijn, E. H. (2008); *Governance and Governance Networks in Europe*. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Koefoed O., S. Kagan y H. Dieleman (2011); “Sustensive Intercultural Chronotopes”, In Oleg Koefoed, Joakim Kromann, Michael Paulsen, Christian Ydesen (Eds.), *Learning from the Other - intercultural metalogues*, Århus: Århus University Press/NSU Press
- Kolb, D. (1984); *Experiential learning, experiences as the source of learning and development*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004); *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision making*. London: Routledge.
- Kuhn, Thomas S.; *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Ed., Univ. of Chicago Press, Chicago & Londres, 1970
- Murillo Licea Daniel, Eduardo López Ramírez, Pablo Chávez Hernández, Boris Marañón Pimentel, Nora Brie Gowland (2010); *Gobernanza del agua en*

- comunidades indígenas de la región nororiental de Puebla*. Colección Agua y Sociedad, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua,
- Navarro Gómez Carmen (2002); *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- Nelson, R. R y Winter, S. G. (1982); *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press. Cambridge.
- Putney A., E. Niembro y P. Bath (2006); *Evaluación del Medio Término, Conservación de la Biodiversidad en la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda*. erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4202
- Revesz, B. (2006); *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*. En la memoria del congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba.
- Rueda Abad José Clemente (2011); *Gobernanza y Cambio Climático en la Ciudad de México*, Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México. Primera edición: Febrero de 2011
- Saçcli F (2011); *Understanding the Interdependence between Policy Networks and Policy Outcomes; a dialectical approach applied to business parks in The Netherlands*, Doctoral thesis, Erasmus University Rotterdam, December 15, 2011
- Schön, D. A. (1991); *The Reflective Turn: Case Studies In and On Educational Practice*, New York: Teachers Press, Columbia University.
- Schön, D. A. (1985); *The design studio: an exploration of its traditions and potentials*, London : RIBA Publications for RIBA Building Industry Trust.
- Schön, D. A. (1983), *The Reflective Practitioner: How professionals think in action*. London: Temple Smith, 1983
- Schön, D. A. (1967); *Technology and change: the new Heraclitus*, Oxford: Pergamon.
- Senge Peter (1990); *La quinta disciplina, el arte y la practica de la organización que aprende*, Granica, España.
- Sørensen, E. Y Torfing J. (ed), (2007); *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Termeer, C. J. A. M., & Koppenjan, J. F. M. (1997); *Managing Perceptions in Networks*. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (eds), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 79-97). London: Sage.
- Vela C., C. Plaza y P. Muench (2009); *Proyecto Conservación de la Biodiversidad en la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda, Evaluación de Cierre del Proyecto. Revisión*. Final 26 de Junio 2009. erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4201

Vogel D. (1986); *National styles of regulation: environmental policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press

Gobernanza ambiental en redes de políticas públicas: La relación entre eficacia institucional y resultados de política

*Celia Ruiz de Oña Plaza¹
Federico Morales Barragán²*

Resumen

El enfoque de la gobernanza ambiental moderna enfatiza que la participación de actores distintos al gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas para la gestión ambiental, fomenta la eficacia y legitimidad de éstas. Frecuentemente, esta participación adopta la forma de redes de políticas públicas, asociaciones más o menos estables de actores diversos que persiguen un objetivo común entorno a un asunto de interés público para cuya solución se necesitan mutuamente. La trama de relaciones que se conforma entre los actores pertenecientes a la red puede ser un indicador de la capacidad de gobernanza de la misma. Se asume que los patrones de relaciones que fomentan el intercambio de información y construyen capacidades organizacionales internas eficaces logran un desempeño efectivo de la red y por ende, un logro de sus objetivos de gobernanza ambiental. Este trabajo

¹ Gestora en recursos naturales, Doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de La Frontera Sur. Investigadora asociada al Programa de Investigaciones Multidisciplinarias para Mesoamérica y el Sudeste, Proimmse, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. celia_ruizdeona@yahoo.com. Tel. 967 111 83 44

² Economista, Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de La Frontera Sur. Investigador de tiempo completo en Programa de Investigaciones Multidisciplinarias para Mesoamérica y el Sudeste, Proimmse, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. jfmoralesb@gmail.com Tel. 967 111 17 33

explora esta relación con el objeto de comprender como funcionan estas redes en contextos específicos haciendo uso del análisis de redes.

Introducción

El ámbito de la política ambiental se ha caracterizado por una ineficacia y una inoperancia crónica. Tradicionalmente, la toma de decisiones con base en la normativa ambiental queda relegada e incluso anulada, ante decisiones de política económica y social, a menudo presentadas como prioritarias e impostergables, y en abierta competencia con las intervenciones ambientales.

La tensión entre políticas ambientales y socio-económicas remite al debate más amplio entre desarrollo económico y preservación del medio ambiente, debate que se supone superado desde la visión del desarrollo sustentable (Delgado *et al.*, 2007). El elemento común dentro de la diversidad de concepciones del desarrollo sustentable es la necesidad de abordar la problemática ambiental de una manera integral, combinando tanto las dimensiones sociales y económicas, como las ambientales (Leach *et al.*, 2007). Lo anterior requiere también de una forma de hacer política y gestión ambiental diferente a la que hemos llevado a cabo hasta hace apenas una década. Esta nueva forma se caracteriza principalmente por la inclusión de actores distintos a los gubernamentales, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas ambientales (Arts & Tatenhove, 2006). Cooperación, transversalidad, diálogo, reflexión conjunta, aprendizaje colectivo y creación de espacios de interacción que promuevan la heterarquía frente a la gestión jerárquica típica de la regulación de comando y control, son algunas de las características asociadas a esta forma alternativa de hacer política pública, cuyo significado se resume con el concepto de gobernanza ambiental moderna, o gobernanza ambiental en red (Arts & Tatenhove, 2006; Crona & Bodin, Ö., 2012; Koiman, 2004; Mayntz, 2001; Rydin, Yvonne, 2006).

La gobernanza ambiental moderna adquiere sentido en este contexto de transición hacia escenarios de política ambiental que reconocen el alto grado de incertidumbre y de interdependencia social, política, ecológica y económica de los conflictos ambientales (Dedeurwaerdere, 2005).

Subyacente al enfoque de gobernanza ambiental moderna, está la idea de que la inclusión de actores públicos y privados en la formulación e implementación de política ambiental, genera por un lado, una mayor legitimidad de ésta, al tratar de incluir las visiones de todos los actores implicados en un asunto ambiental, lo cual a su vez repercute en una profundización democrática (K. Bäckstrand, 2006; Bingham *et al.*, 2005). Por otro lado, esta legitimidad basada en la participación social se enlaza con

una mayor eficacia de las políticas ambientales (Karin Bäckstrand *et al.* 2010, pág. 4; Hall, 1999; Jens Newig & Fritsch, 2009). Esto es lo que se ha dado en llamar “la promesa de la gobernanza (Karin Bäckstrand *et al.*, 2010, pág. 4; Lemos & Agrawal, 2006).

Pero ¿es realmente más eficaz esta forma interactiva de hacer política ambiental? ¿Amplía la capacidad de ejecutar políticas ambientales que efectivamente logren una mayor calidad ambiental?

Responder a estas cuestiones implica un proceso de evaluación de la eficacia de las políticas ambientales formuladas en clave interactiva. Semejante tarea no es sencilla, principalmente por la doble naturaleza de los procesos de gobernanza ambiental en red: por un lado, como proceso político y social de articulación de actores (“*social outcomes*”) y por otro, en términos de mejora de la calidad ambiental (“*environmental outputs*”) (Koontz & Thomas, 2006; F. Rauschmayer, Berghöfer, Omann, & Zikos, 2009; Rydin & Falleth, 2006).

En este trabajo nos enfocamos en los resultados del proceso de gobernanza de una red de políticas públicas en Chiapas (“*social outcomes*”), toda vez que esta experiencia colaborativa no llegó a la fase de implementación del programa de pagos por servicios ambientales, objeto de confluencia de la red.

Para ello, retomamos y adaptamos la propuesta analítica de Ars y Leroy (2004) “*Institutional Analysis of Policy Arrangements*”, constituida por cuatro dimensiones analíticas: actores y sus relaciones, recursos y poder asociados a estos, reglas formales e informales y percepción del problema ambiental (esta última no se presenta aquí). Hacemos uso de las herramientas metodológicas del análisis de redes sociales (ARS) y su combinación con el análisis cualitativo de entrevistas y observación participante, para abordar, a partir de la primera dimensión de actores y sus relaciones, la configuración estructural que emerge de las interacciones entre los actores que conforman la red. Para ello nos centramos en dos ámbitos de análisis que están entrelazados: la eficiencia institucional y la capacidad de aprendizaje construida en la red.

Partimos de la hipótesis de trabajo clásica de que diferentes configuraciones arrojan diferentes resultados de política. En general, se asume que estructuras que promueven el aprendizaje colectivo y la eficiencia institucional obtiene mejores resultados de política que llevan a una modificación de las políticas públicas y son, por tanto, más eficientes en logro de sus objetivos. Los resultados de esta investigación no confirman lo anterior. Se concluye que la organización interna eficiente es importante para la supervivencia de la experiencia de articulación de actores pero no determina sus resultados de política. Estos se ven mediados por otros factores, como son el momento de oportunidad política, la pertinencia del tema que aglutina a la red y la cercanía con tomadores de decisiones.

En el siguiente apartado, definimos nuestros conceptos eje –redes de política y capacidad de gobernanza en red- y explicitamos nuestro marco conceptual. A continuación, ofrecemos una breve explicación del potencial del análisis de redes aplicado a procesos de gobernanza ambiental y mostramos el esquema analítico construido. Finalmente presentamos los resultados del caso de estudio, tanto del ARS como del análisis cualitativo.

Redes de política para la gobernanza ambiental: ¿hacia una mayor capacidad de gobernanza?

Las articulaciones de actores públicos y privados para la gobernanza ambiental son un fenómeno de creciente importancia en las democracias de todo el mundo (Rydin, Yvonne, 2006). Se considera que estos nuevos arreglos de gobernanza colaborativa son más apropiados para abordar conflictos ambientales multi-actores, multi-sectores y multi-escala, que tienen lugar en entornos de alta complejidad, por cuanto permiten una mayor flexibilidad en la toma de decisiones que idealmente conduce a una mayor efectividad de las políticas ambientales (Jens Newig & Fritsch, 2009).

En el ámbito de la gestión ambiental, las redes de política emergen como uno de los tipos de arreglos institucionales más innovadores y con mayores desafíos en términos de ruptura con esquemas de gestión ambiental tradicionales, así como generadoras de espacios interinstitucionales para el diseño interactivo de políticas públicas ambientales

A pesar de la diversidad de configuraciones que pueden adoptar, las redes de políticas públicas comparten ciertas características centrales, presentes en la gran mayoría de tipologías descritas y que nos permiten definir las redes como “conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política de interés común” (E. Klijn, 1998; Héritier, 1993 en Zurbriggen, 2004).

Evaluar qué tan exitosas son estas nuevas formas de gobernanza requiere del desarrollo de marcos evaluativos diferentes a los usados desde la óptica clásica de la evaluación racional de políticas (Arts & Goverde, 2006). El éxito de una red de políticas puede medirse en términos de qué tanto logró los objetivos para los que se constituyó (K. Bäckstrand, 2006). El concepto de capacidad de gobernanza de la red, definido por Arts y Goverde (2006), abarca la idea anterior y la extiende al siguiente cuestionamiento: hasta qué punto la red es capaz de disminuir o solucionar problemas sociales y administrativos, es decir, qué tan efectivos son los procesos colaborativos de gobernanza ambiental.

El análisis de la efectividad de la gobernanza ambiental se divide en dos niveles: uno, el nivel de la producción social (*social outcomes*), hace referencia al logro de acuerdos, a los programas diseñados y establecidos, a las nuevas regulaciones puestas en práctica a partir de la colaboración entre actores públicos y privados, o a cambios en la política pública, es decir al proceso de gobernanza en sí mismo (Felix Rauschmayer, Berghöfer, Omann, & Zikos, 2009). En este estudio nos referimos a este nivel como el nivel de la capacidad de gobernanza desde el punto de vista del desempeño de la red.

El otro nivel, el de los resultados medioambientales (*environmental outputs*), trata de identificar si la colaboración pública-privada mejora las condiciones ambientales y requiere sobre todo de medidas biofísicas de impacto ambiental, como cambios en cobertura vegetal, diversidad biológica y parámetros de calidad ambiental (Koontz & Thomas, 2006). Algunos autores argumentan que éste último es el nivel que determina la capacidad de gobernanza ambiental y que es que el debería abordarse principalmente (Koontz & Thomas, 2006). Otros, en cambio, señalan que el reto está en integrar ambos niveles, a pesar de las dificultades metodológicas impuestas por la gran diferencia en los objetos de análisis del nivel social y del nivel ambiental, especialmente en lo que se refiere a los plazos de tiempo que en uno y otro nivel se requieren para lograr resultados (Felix Rauschmayer, Berghöfer, *et al.*, 2009)

En este trabajo, sin embargo, nos referimos únicamente al nivel de la producción social, al proceso de gobernanza, puesto que nuestro caso de estudio no alcanzó a llegar a una fase de implementación de política. Evaluamos este proceso centrándonos en dos de sus dimensiones claves (aunque no las únicas): la eficiencia institucional y el aprendizaje en la red. La eficiencia institucional se entiende aquí como liderazgo, formulación clara de objetivos y coherencia organizativa interna (K. Bäckstrand, 2006), es decir, eficiencia hace referencia al proceso de organización interna que permite la acción colectiva (A. Sandström & Carlsson, 2008).

En cuanto al aprendizaje social, existe un vasto y variado cuerpo de literatura científica sobre el tema (Kilvington, M., s/f). Desde las teorías de redes, el aprendizaje como factor de promoción de la sustentabilidad apenas ha despegado (Winges & Siebenhüner, 28/ 29 September). No obstante, en el ámbito de la gestión de los recursos naturales en el marco de redes colaborativas empieza a haber una producción científica importante sobre el aprendizaje social en redes, especialmente en lo que concierne a las teorías de la resiliencia y del manejo adaptativo (J. Newig, Günther, & Pahl-Wostl, 2010; Claudia Pahl-Wostl, 2009; Reed *et al.*, 2010; Schultz & Lundholm, 2010; Wings, Siebenhüner, & Grecksch, 2009).

Para el tema que nos ocupa, nos limitaremos aquí a definir aprendizaje social como proceso de cambio social que sucede cuando los actores aprenden uno

de otro a través de redes sociales (Prell *et al.*, 2008, en Wings, Siebenhüner, & Grecksch, s.f.). Evaluar si ha habido aprendizaje social supone todo un desafío (Kilvington, M., s/f), pero los teóricos de las redes enfatizan el papel relevante de las relaciones entre actores como canales de intercambio de información y de adquisición de nuevas ideas. El intercambio de información y el conocimiento como recurso construido colectivamente en procesos de comunicación en la red, se consideran condiciones básicas para el inicio de un proceso de aprendizaje social (Wings & Siebenhüner, 28/ 29 September) Como veremos en el siguiente apartado, el análisis de redes nos puede ayudar a medir que tanto sucede esto en la red (Hubacek *et al.*, 2006).

En relación con la efectividad de la red, se considera que redes de actores con estructuras que permiten la generación de conocimiento y el flujo fluido de información entre sus miembros (es decir, con elementos para impulsar un proceso de aprendizaje) tienen mayores posibilidades de lograr mejores resultados políticos, sobre la base de que la generación de conocimiento, fruto de la deliberación conjunta, facilita la aceptación y el cumplimiento de decisiones políticas (Günther & Newig, 2006).

De igual forma, se relaciona un diseño institucional efectivo con el logro de los resultados de la red (K. Bäckstrand, 2006; Rydin, Yvonne, 2006)

Lo anterior hace referencia a uno de los grandes debates en el seno de la perspectiva de redes de política, el que se refiere a la relación entre la estructura de la red y el desempeño de la misma (A. Sandström & Carlsson, 2008), tanto en sus resultados de política como en los ambientales. Se parte del supuesto de que diferentes formas de articulación de actores pueden desencadenar diferentes resultados de política y de que la estructura interna de la red determina su impacto en el nivel de la producción social, y este a su vez, determina el impacto en el nivel ambiental.

En el marco general de la perspectiva de redes de políticas, este asunto tomó forma en torno a la polémica suscitada a finales de los 90, por las críticas de Dowding (1995, 2001 en Zurbriggen, 2004) al concepto de red elaborado por Marsh y Rodhes (1992, en Zurbriggen, 2004). Para Dowding, las características de la estructura de la red no afectan los procesos y los resultados de política.

Sandstrom y Carlsson (2008) señalan la relación entre la estructura de la red de políticas y sus resultados es compleja y está mediada tanto por la agencia de los actores como por el contexto. Sin embargo, estos autores consideran que la estructura de las redes impone tanto limitaciones como oportunidades para la acción, con el consiguiente aumento o en detrimento del proceso de organización. En ese sentido, estos autores se cuentan entre los primeros en hacer uso del ARS para estudiar la relación entre la estructura de la red y su desempeño. Este es también el objetivo de este trabajo, ya que el debate no está zanjado.

El análisis de redes y su potencial para entender patrones de configuración en redes de política

La estabilidad relativa que exhiben las redes permite llevar a cabo un análisis estructural que puede hacerse mediante los métodos del análisis de redes sociales (ARS).

El origen del análisis de redes se sitúa en los años 70, en el seno de la antropología y la sociología a partir del estudio de redes sociales, principalmente, y a partir de la teoría de la organización. Se ha aplicado a cuestiones de difusión de información y de transmisión de enfermedades, en particular, el sida, telecomunicaciones y relaciones sociales, estructuras de difusión de moda, entre otros (Barozet, 2002).

El ARS apenas se ha relacionado con los asuntos de gobernanza pero de acuerdo a Newig y colaboradores (2009) la riqueza y variedad de las herramientas del ARS parecen promisorias para medir las interrelaciones entre actores en la red y la estructura de la red como un todo. Recientemente, son varios los trabajos que están usando de manera exitosa el ARS para entender los procesos colaborativos en el ámbito de la gestión de recursos naturales (ver por ejemplo, (ver por ejemplo Bodin, Ö. & Prell, 2011; C. Prell, Hubacek, & Reed, 2009; A. C. Sandström & Rova, 2009; Sandy, Leotaud, Leid, & Blackman, 2011)

Uno de los temas claves analizados a través del ARS es la detección de estructuras reticulares que favorezcan el aprendizaje social. Tichy y colaboradores (1979 en J. Newig, Günther, & Pahl-Wostl, 2009) señalan que las relaciones entre actores se basan en el intercambio de información, de influencia y poder y de bienes y servicios y pueden formar configuraciones que desencadenen *feed-backs* positivos de aprendizaje colectivo (la estructura de la red permite el aprendizaje colectivo y éste a su vez altera las estructuras de la red hacia nuevos procesos de adaptación e innovación –*double loop learning*).

Los anteriores autores estudian la relación entre el aprendizaje colectivo y la estructura de la red con el fin de determinar cuáles son las características que exhiben aquellas redes que promueven capacidad de aprender colectivamente (Bodin & Crona, 2009; J. Newig, Günther, & Pahl-Wostl, 2009)

Una síntesis de las características estructurales que hacen que el entramado de actores funcione de manera eficiente y operativa y fomente el aprendizaje son:

- Alta resiliencia: las organizaciones que pertenecen a la red (nodos en terminología de ARS) desempeñan funciones diferenciadas y complementarias. Pero es necesario un pequeño grado de yuxtaposición en funciones claves de

la red, es decir, la co-existencia de nodos que desempeñan funciones similares aumenta la resiliencia de la red, puesto que ante la desaparición de uno de estos, la red sigue funcionando

- Reciprocidad en las relaciones entre actores de la red: el compromiso en el cumplimiento de las tareas a desempeñar y el intercambio de recursos de todo tipo facilita la operación de la red y construye legitimidad al interior de ésta.
- Flujos de interacción y patrones de comunicación que fortalezcan las conexiones entre todos los integrantes de la red. En terminología de redes, altas densidades de interacción indican redes cohesionadas y no fragmentadas en grupos que no tienen comunicación entre sí.
- La lógica de trabajo en red construye entramados de actores multicéntricos, en el sentido de que no hay un único actor que detente todo el poder para operar la red. En terminología de ARS, se habla de bajos grados de centralización en relación con recursos como información y dinero: el poder está disperso en la red creando una estructura multi-céntrica, con un centro coordinador y articulador y diferentes funcionalidades que se complementa y combinan.

A partir del instrumental analítico del ARS podemos obtener el patrón de relaciones por asuntos que emana de las relaciones entre los actores de la red. Este patrón se plasma en un grafo o mapa de actores que revela gráficamente las posiciones de **importancia** (actores centrales, con gran número de conexiones frente actores periféricos en la red, con pocas relaciones), de **cercanía** (actores conectados a actores clave) o de **intermediación** (actores que funcionan como puente para diversas funciones de la red, por estar situados en posiciones intermedias entre un grupo de actores).

Los parámetros de centralidad del ARS miden y muestran, de forma gráfica, qué organizaciones lideran el proceso, cuáles forman alianzas y cuáles concentran mayor cantidad de recursos. También permite destacar cómo fluyen los recursos y el conocimiento en la red a través de las relaciones que se mapean. Para nuestro caso de estudio llevamos a cabo un análisis de centralidad a nivel de actor-nodo y nivel de toda la red (índices de centralización y de densidad). Los datos relacionales se recolectan en un breve cuestionario y se analizan usando el software *Ucinet.6* y *Netdraw* (Borgatti, Stephen P, Martin G. Everett, & Linton C. Freeman, 2002).

Tabla 1. Esquema analítico para evaluar eficiencia institucional y elementos básicos de aprendizaje social mediante índices del ARS

<i>Dimensiones</i>	<i>Ámbitos de análisis</i>	<i>Índices del Ars</i>
Actores y sus coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad de influencia y liderazgo -Alianza por proyecto de PSE -Alianza por otros proyectos -Alianza por otras actividades -Distribución/concentración de recursos -Atracción de recursos -Concesión de recursos -Conocimiento y experticia (PSE) 	<p>Análisis de Centralidad por nodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Grado nodal o rango: números de lazos directos a un nodo (capacidad de influenciar o ser influenciado). Pueden ser grado de salida (relaciones que parten de un nodo hacia los demás, direccionalidad de vínculo hacia afuera) o de entrada (direccionalidad del vínculo hacia dentro, relaciones que recibe un nodo del resto)
Recursos asociados a poder	<ul style="list-style-type: none"> -Frecuencia de interacción -Flujo de información -Intercambio/difusión de información -Cohesión grupal 	<ul style="list-style-type: none"> -Grado de intermediación (betwenness): cuenta las veces que un nodo aparece en los caminos más cortos entre cada par de nodos.
Reglas de interacción		<p>Índices para toda la red: Densidad y centralización grupal</p>

Fuente: elaboración propia.

Patrones de interacción en el grupo de servicios ecosistémicos para Chiapas, GESE: coordinación interna para la efectividad institucional y el aprendizaje colectivo

El Grupo de Servicios Ecosistémicos para Chiapas, GESE, es una red de política que conjunta actores gubernamentales de nivel federal y estatal, ONGS nacionales, internacionales y locales, y actores de la academia con el fin de diseñar lineamientos de política para la implantación de un programa de pagos por servicios ambientales (PSE) para Chiapas.

Tabla 2. Caracterización básica de la red del GESE: composición, objetivos recursos y estructura formal

<i>Actores</i>	<i>Origen / tipología</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Recursos</i>	<i>Estructura</i>
Entidades gubernamentales, federales y estatales, ONG, locales e internacionales, ACADEMIA: institutos de investigación y universidades Asociaciones culturales	Se conforma de manera voluntaria, a raíz de la ejecución de una consultoría sobre el tema de servicios ambientales por uno de los socios del grupo, AMBIO y de manera paralela por iniciativa de la Comisión Forestal Sustentable de Chiapas	1.-Creación de un Plan Estatal para Compensación de Servicios Ecosistémicos 2.-Incidir en política pública promocionando la estrategia de PSE 3.-Ejecución del Plan	Los aportados por los socios de manera voluntaria y ocasional. No hay un ordenamiento de quién, cómo y cuándo deben aportarse los recursos.	Grupo interinstitucional con representación tripartita elegida entre los miembros: un representante por cada sector –ONGs, academia y gobierno. 3 Comisiones de trabajo con un responsable al frente de cada una y coordinadas por un grupo asesor central: comisión de capacitación, comisión de incidencia política; comisión de información;

Fuente: elaboración propia.

La red del GESE encaja con el tipo de redes de asuntos, que, de acuerdo a la tipología elaborada por Marsh y Rhodes (1992 en Zurbriggen, 2004), son redes abiertas, con un amplio número de participantes que entran y salen de la arena política, con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia; en las que existe un consenso limitado en relación a los problemas y sus soluciones y con una distribución de poder y recursos desigual en el seno de la red.

Una manera de revelar el patrón de relaciones es indagar sobre la percepción de los actores en relación a quién acude a quién por consejo. Esta primera aproximación predice de manera significativa que tan poderoso ese individuo es percibido por el resto de actores (Kilduff & Tsai, 2003). En la red del GESE se exploran la percepción de liderazgo (¿quién crees el actor más influyente en

la red?); el conocimiento y experiencia sobre PSE (¿a quién acudirías para pedir consejo sobre PSE?); intercambio de información (¿a quién has otorgado consejo sobre PSE?; frecuencia de interacción por ámbitos de relación (¿con quién has colaborado en proyectos de PSE y en otro tipo de proyectos?¿con quién has coincidido en actividades diversas, como talleres, foros, encuentros, etc.?); y recursos financieros (¿de quién has recibido apoyo financiero?¿a quién has otorgado apoyo financiero?). La exploración se hace a nivel de nodos individuales (micro) y a la nivel de la red como un todo (meso).

Tabla 3. Resultados del análisis de redes presentados cualitativamente

	Ámbitos de análisis	Actores centrales e intermediarios (nivel micro)	Estructura conjunta de la red: centralización y densidad (nivel macro)
Alianzas entre actores y liderazgo Actores y sus colaciones	Capacidad de influencia y liderazgo Alianza por proyecto de PSE Alianza por otros proyectos Alianza por otras actividades	Liderazgo dividido en dos grupos entre los que no existen lazos de conexión, ambos con ONGS a la cabeza: Ambio (local) y CI (internacional) Nodo de la academia: actor con mayor nivel de intermediación en todas las redes: Ecosur (academia) Nodo central en proyectos de PSE: Ambio concentra la mayoría de vínculos de colaboración en proyectos de PSE Nodos centrales en otros proyectos: Ecosur y CONANP (agencia gubernamental federal) Nodos con participación conjunta en actividades varias: CONANP, semavi (agencia gubernamental estatal), AMBIO	Alta densidad que indica colaboración en actividades varias. Alta interacción entre ONGS y agencias gubernamentales Red de liderazgo desconectada en dos grupos: agujero estructural en el liderazgo (no hay relación entre ambos grupos) Vinculación del sector gubernamental con el sector no gubernamental en varias actividades y proyectos. Interacción importante de los actores del GESE en espacios públicos y en torno a los actores gubernamentales

Recursos y poder asociado a estos	Distribución/ concentración de recursos (financieros y de conocimiento) Atracción de recursos Concesión de recursos Conocimiento y experticia (PSE)	Ambio (ONG local): nodo central en atracción de recursos CONAFOR (federal), CBMM (ente desconcentrado público) y CI: mayores donadores Ambio y Ecosur: centrales en conocimiento y experiencia de PSE. Son los más consultados (Ambio) y los que más consejo dan CI y RMEX (ONG nacional): nodos más activos en la búsqueda de información Ecosur: intermediario en el acceso al conocimiento	Recepción de financiamiento: red con alta concentración en la recepción de fondos Distribución asimétrica de recursos: poca dispersión del conocimiento y experiencia entre los actores. Redes de conocimiento: alta centralización y baja densidad
Intensidad y frecuencia reglas de interacción	Frecuencia de interacción Flujo de información Intercambio/ difusión de información	Frecuencia ocasional: red de mayor densidad Flujos de información unidireccionales Intercambio de conocimiento únicamente entre nodos más experimentados	Densidades muy bajas para todas las redes: bajo nivel de cohesión Escasa reciprocidad en los vínculos Redes con configuraciones más cercanas a redes estrella (muy centralizadas, poca dispersión de posiciones ventajosas)

Fuente: elaboración propia.

Las configuraciones que emergen del ARS presentan una red de política con poca resiliencia, débilmente articulada y altamente concentrada (conocimiento y recursos concentrado en pocos actores). Son configuraciones que no fomentan el aprendizaje colectivo de acuerdo a Newig y colaboradores (2009). De manera más detallada se interpretan los resultados del ARS en combinación con las observaciones hechas en las reuniones y la información recaba en las entrevistas

Recursos y poder: la conexión entre liderazgo, conocimiento y financiamiento

La capacidad de difundir, compartir e intercambiar información en la red determina su capacidad de aprendizaje e indica una mayor potencialidad de lograr sus objetivos internos, así como de mejorar la calidad de la gobernanza ambiental (Newig *et*

al., 2009). Por el contrario, la excesiva concentración de este conocimiento en unos pocos actores lleva a una polarización que puede limitar el aprendizaje y la innovación, basados en el intercambio de ideas y opiniones, y que tiende a repetir errores (Kilduff & Tsai, 2003).

El análisis revela una escasa reciprocidad en las consultas y éstas se concentran en los actores reconocidos como líderes del proceso y expertos en tema. La baja densidad de relaciones en los grafos que representan las interacciones de conocimiento y búsqueda de información corresponde a situaciones de bajo intercambio de ideas y opiniones, y por tanto a una red con poco nivel deliberativo.

Las características del flujo de información en el GESE no promueven procesos de inserción de nuevas ideas o el cuestionamiento de las concepciones en torno a PSE que predominan en el grupo. La consecuencia inmediata es el cierre a la innovación en relación a PSE y su implementación. Los patrones de interacción revelan también que el grupo en general no es capaz de aportar ideas nuevas y depende casi exclusivamente de la visión de los expertos. Esto coloca a la red en una situación vulnerable si alguno de estos actores fallara.

El punto anterior introduce la cuestión de la resiliencia de la red ante la salida de actores claves en conocimiento y liderazgo.

Si, como es el caso del GESE, liderazgo y conocimiento están altamente concentrados en dos actores, la salida de uno de ellos puede desencadenar la ruptura definitiva del grupo (Newig *et al.*, 2009). Es en este sentido que se habla de baja resiliencia en la red (escasa capacidad de recuperación ante pérdidas de elementos clave –disturbio–)

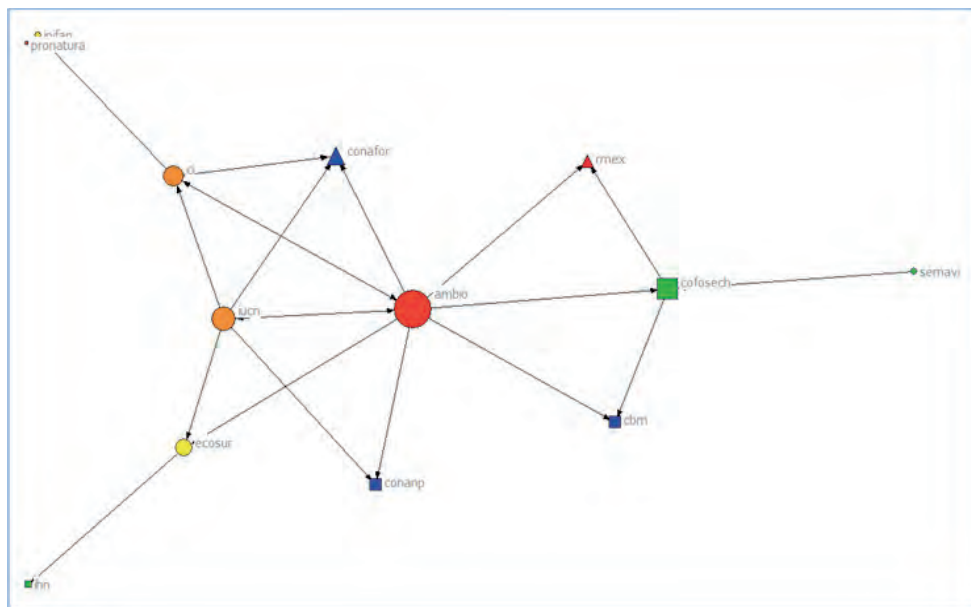
La red del GESE pone de manifiesto la importancia del conocimiento y la experiencia como forma de legitimar a actores líderes del proceso, con el detalle de que estos actores no pertenecen al sector gubernamental, a pesar de que éste último cuenta con su propia experiencia en temas de PSE y ejecuta un programa nacional de PSE. Sin embargo, en este caso, la CONAFOR no es un nodo clave en la transmisión de la información y tampoco en el intercambio de ésta con los otros dos expertos.

La CONAFOR como experto y practicante de PSE, no tiene una posición de actor difusor (ni es un actor central ni funciona como actor intermediario para los grafos de consulta y búsqueda de información). El análisis revela que la CONAFOR sí es percibido por el resto de actores como un actor clave en relación a cuestiones de PSE, no obstante, su conocimiento queda restringido a su propio uso, tal y como se observa en los grafos del ARS (CONAFOR se señala así mismo como único actor experto y señala a ninguno otro actor como experto en el tema de PSE).

Los resultados del ARS para el GESE, ponen de relieve la conexión que existe entre, experiencia, difusión de información y liderazgo. La red identifica a sus líderes como aquellos que detentan no sólo el conocimiento y la experiencia, también la capacidad

de transmitir la información en virtud de su facilidad de acceso. Las posiciones de poder asociadas al conocimiento y a la experiencia, junto con un nivel de interacción alto, se traducen en una mayor capacidad para atraer flujos de financiamiento.

Ilustración 1. Difusión de conocimiento sobre pagos por servicios ecosistémicos. Ambio (ONG local) es el actor que más consejo o asesoría ha otorgado al resto de actores, seguido de CI y de la Cofosech. Los círculos representan los actores y su tamaño está asociado al nivel de centralidad. El color representa el sector (rojo para ongs locales, naranja para ONGS internacionales, amarillo para el nodo de la academia y azul y verde para entidades gubernamentales de nivel federal y estatal, respectivamente)



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el conocimiento de los líderes necesita de legitimación a los ojos del resto del grupo. Esta función la cumple el nodo que representa a la academia. En todos los grafos, este nodo cumple el papel de intermediario principal tanto para los sectores no gubernamentales como para las agencias públicas. El nodo que representa la academia está fuertemente conectado con la ONG que lidera el proceso en

el GESE. De este modo, la experiencia del líder queda avalada por un nodo que todos identifican como un mediador y un difusor de información.

El papel del sector gubernamental: la dinámica horizontalidad-jerarquía

¿Qué sucede con el papel del Estado y su poder en los escenarios interactivos de los procesos de gobernanza? En el enfoque de gobernanza en red, los actores públicos no juegan el papel dominante que se les adscribe en otras perspectivas de la administración pública (E. H. Klijn & Koppenjan, 2000).

Lo anterior no significa que el Estado sufra una pérdida de control o que se haya debilitado. En el proceso de construcción de la gobernanza ambiental, la participación de las organizaciones gubernamentales sigue teniendo características especiales: el Estado sigue detentando el monopolio de la violencia, posee gran parte de los recursos, además del derecho de ratificación legal. Es la forma de relacionarse y de intervenir lo que cambia y un estilo de conducción diferente al de la gestión pública tradicional (Mayntz, 2001). Las jerarquías gubernamentales no tienen la relevancia que se les otorga en otros espacios públicos, sin embargo, se espera que el gobierno facilite y coordine existencia de la red (Saz-Carranza, 2004). Esto no es lo mismo que ejercer el dominio en solitario. Se trata de que los actores gubernamentales faciliten la toma de decisiones colectiva, sean motor y catalizador de ésta, pero no detentan el monopolio de su gestión. Esto supone un cambio de perspectiva importante.

“Aquí quien decide es el gobierno, es el que hace la política” (I.A., Cofosech, reunión ordinaria del GESE de marzo, 2010). La anterior afirmación hecha por un funcionario público de una instancia gubernamental estatal revela la visión restringida que el político medio tiene de experiencias de articulación de actores públicos y privados para el diseño de políticas públicas.

Es obvio que finalmente, quien decide es el ejecutivo en el ámbito público pero no en el ámbito de la red. Y a tenor de la gama de mecanismos de concertación soportados legalmente, las agencias gubernamentales deben contar al menos con la opinión ciudadana a través de alguno de estos mecanismos. Sirva como ejemplo la inclusión de comités consultivos, consejos participativos de toda índole que tanto la Ley de Desarrollo Forestal como la Ley Ambiental del estado de Chiapas incluyen en sus últimas reformas. Necesariamente, el gobierno ha de recurrir a los sectores privados si quiere cumplir con sus propias leyes. Otra cosa, es cómo se da esta concurrencia, que dista mucho de alcanzar una auténtica participación. Lograr una participación efectiva implica lo señalado arriba: una forma distinta de coordinarse y de tomar decisiones.

En el caso de estudio del GESE, esta perspectiva no acaba de entenderse en ninguno de los ámbitos de la red, sea público o privado, y entra en contradicción

“Hemos tratado de involucrarnos en el rol que nos toca jugar como gobierno y no hemos tratado de impactar demasiado al interior del grupo porque no fue una iniciativa en la cual nosotros estuviéramos desde el inicio, sino que nos fuimos involucrando más adelante y también nos parece o por lo menos creemos que al interior se concibe este espacio como una iniciativa que no tiene que ver con el gobierno” (A.C. Subsecretario de Medio Ambiente, SEMAVIHN, octubre 2009)

“La participación del gobierno es muy triste, bueno a veces llega Alejandro Callejas, de Cofosech llega alguien de muy bajo perfil, de CONAFOR igual, la participación del gobierno es un poco así, porque aunque tú te estás planteando que estás en una red con el gobierno, no está el gobierno, es mentira, no le interesa. Porque además el gobierno sabe que cuando necesite a AMBIO, a CI o a Ecosur lo va a tener, lo va a sentar por afuera del GESE, lo va acordar en otro espacio, porque así está operando” (R.V. representante sector no gubernamental, PRONATURA, septiembre 2009).

La tibia participación gubernamental y su reacción cuando ve amenazada su posición como entes decisivos exclusivos revela que para el caso de estudio del GESE, los actores gubernamentales no acaban de entender cuál es su papel en experiencias de articulación de actores más allá de los ámbitos formales establecidos por la ley. En este punto, se encuentra una actitud distinta en políticos de alto perfil pero de corta edad que en el político ya maduro, que espera que su rango le otorgue el mismo status en el entorno de la red que en el de la administración pública donde opera.

El sector gubernamental no es un actor monolítico con actuaciones unánimes, hay importantes diferencias en el comportamiento de los actores gubernamentales. Sin embargo, el análisis de redes deja ver algunos patrones generales de actuación.

Los actores gubernamentales no ocupan posiciones centrales en ninguno de los tipos de relación estudiados, excepto como financiadores o como participantes de diversas actividades públicas. En la red, la posición poco prominente del sector gubernamental se explica por varios factores, entre los que están cuestiones burocráticas y rigidez en las arquitecturas institucionales, caracterizadas por relaciones jerárquicas. Tales estructuras limitan los márgenes de maniobra de los representantes de las organizaciones gubernamentales que acuden a la red frente a la capacidad de decisión que ostentan los actores pertenecientes a organizaciones con estructuras más horizontales como las de las ONGS, quienes pueden tomar decisiones de manera más inmediata e independiente.

Esto no quiere decir que en la red no existan jerarquías. Lo que el análisis del caso de estudio revela es que las redes generan sus propias jerarquías de relaciones que no

encajan o que chocan con las jerarquías formalmente establecidas. En la red, la posición de mayor poder no equivale a la posición de mayor jerarquía gubernamental.

La estructura jerárquica en la que están insertos los actores gubernamentales permea todo su comportamiento y repercute en el funcionamiento de la red en general. La actitud del sector gubernamental difiere radicalmente en función de si quien acude al espacio de la red es de perfil bajo, alto o medio.

En general, los representantes con perfiles bajos exhiben comportamientos muy colaborativos con el resto de la red y recurren a ésta para que ejerza algún tipo de presión sobre sus mandos superiores con el objeto de que estos les amplíen los márgenes de decisión y de que los cuadros superiores se impliquen en mayor medida en las decisiones de la red.

“Hoy propuse que se retomara la comisión que va a estar visitando a los gerentes y subgerentes, no tanto para decirles qué es un servicio ecosistémico, sino invitarlos, decirles “oye, tienes ahí a un representante pero dale facultades para hacer o ve tú, mejor, porque tú vas a poder comprometer recursos, comprometer agendas, tiempos”, creo yo que esa sería la cuestión, pero no sé cómo lo tomen” (N.S. representante de la CONAFOR junio, 2009).

Cuando los que concurren a la red son cargos políticos de perfiles medios o altos, la dinámica de interacción es muy distinta y está mediada tanto por factores de personalidad como por cuestiones de rédito político.

La respuesta del resto de actores de la red también difiere ante la presencia de cargos políticos de nivel alto-medio. Las temáticas se desvían a cuestiones de financiamiento y cómo adaptarse a los requerimientos que la administración pública impone con objeto de “bajar recursos” y de mostrar resultados, de que se está haciendo algo.

En esta situación, todos los actores reaccionan de acuerdo a sus papeles preestablecidos, unos, de delimitadores de las reglas del juego y los otros, de receptores de recursos y operadores de tales reglas. Pero, lo que no se da es un debate en profundidad que cuestione esas reglas del juego, debata, negocie y proponga alternativas diferentes de interacción. Este es el principal obstáculo en las relaciones organismos públicos-organismos privados en los espacios informales de las redes de políticas donde en teoría, hay una mayor probabilidad de salvar tal obstáculo.

El otro asunto clave tiene que ver con la gerencia de las redes como estrategia de coordinación y acople de las distintas arquitecturas institucionales que convergen en la red. ¿Es posible emplazar mecanismos que articulen las diferentes arquitecturas institucionales que conviven en una red, de tal forma que embonen unas con otras y fomenten la discusión del asunto en juego más allá de la visión utilitarista de la red para operar proyectos o bajar recursos?

En nuestro caso de estudio, el comportamiento del sector gubernamental ha oscilado entre la observación distanciada, la desconfianza y la delegación del empuje de la red a actores no gubernamentales, bajo argumentos como la no injerencia en asuntos de las organizaciones no gubernamentales, y los intentos de cooptación de la red. El papel como facilitador e incentivador de la red ha estado ausente.

Merece la pena enfatizarse que estos comportamientos no son homogéneos ni constantes. Hay, sin embargo desde los inicios de la red, notorias excepciones que tienen que ver con cuestiones de personalidad y experiencia previa en interacciones con actores no gubernamentales. Aquí entra en juego la agencia de los actores.

El papel de las organizaciones no gubernamentales: entre la competencia y la colaboración

Las ONGS tienen un papel protagónico en el GESE: son los actores señalados por el resto como los expertos, los que tienen más conocimiento y además son los que concentran los flujos de financiamiento.

No obstante, al igual que en el sector gubernamental, existen diferencias importantes en el comportamiento de los actores no gubernamentales, que tienen que ver con la forma en que operan en sus ámbitos de acción.

Tabla 4. Diferencias de funcionalidad entre ONGS internacionales (referido aquí a las unidades regionales de la organización internacional) y ONGS locales

<i>ONGS Internacionales (unidad regional)</i>	<i>ONGS locales</i>
Financiadores de otras ONGS y de consultorías, en menor medida operadores de proyectos Rango de acción muy amplio Menos especializadas –múltiples temas de trabajo- Cuentan con importantes recursos pero provienen de la casa matriz Rendición de cuentas a una gerencia internacional Estructura más jerarquizada	Operadoras de proyectos principalmente Mayor relación con comunidades Mayor relación en los temas de trabajo Fuentes de financiación variadas, pero presencia importante de financiación gubernamental Rendición de cuentas al interior de su organización Estructuras más horizontales Menos supeditadas a decisiones externas

Fuente: elaboración propia.

Las organizaciones de rango internacional como CI ejercen un papel importante como financiadoras. Aunque también operan proyectos, funcionan a nivel de dinamizadores de conocimiento, a través de la contratación de consultorías *ad hoc* a sus necesidades de información. Tienen capacidad de conjuntar fuentes de información del nivel local, nacional e internacional. Tradicionalmente han sido acusadas de imponer sus políticas y de injerencia en los asuntos de ONGS nacionales y locales (Themudo, N., 2000). Ejercen además, un activo papel en incidencia política.

“En las ONGS hay una especie de regionalización, yo te podría decir que en Chiapas, nosotros (CI) somos los que tenemos más influencia, en término de número de proyectos, del número de redes de colaboración que estamos haciendo, en número de proyectos que tenemos con los gobiernos del estado” (R.H. representante del sector no gubernamental, C.I. septiembre, 2009).

Lo anterior, lejos de verse como una fortaleza, levanta las suspicacias de las organizaciones del nivel local y regional, cuyo conocimiento descansa sobre la experiencia directa de la operación de proyectos.

“El error que está cometiendo CI, y que en algún momento lo va a pagar, es que todo lo hace vía consultoría. Es decir, él no tiene representación dentro de las comunidades. No cuenta con el personal capacitado y suficiente para poder hacerlo; entonces, lo que está haciendo es que él contrata consultores. Pero cuando digo que lo va a pagar es porque finalmente, al rato, no va a haber, en ese sentido, ningún reconocimiento; porque va a ser claro que su trabajo que está haciendo, todo es a través de consultorías, pero que tiene la realidad que los consultores le venden, no la realidad que él está recogiendo de campo” (E.E. representante ONG local, noviembre, 2009).

Entre ambos tipos de ONGS, en ocasiones se establecen relaciones laborales en virtud de la contratación de consultorías. En el ámbito más informal de las ONGS, la relación empleador-empleado genera conflictos específicos que tienen que ver con el rechazo a las actitudes de mando que puede exhibir el financiador. Junto a esto, el hecho de que el que financia también está operando el proyecto en conjunto con el contratado, implica una mayor injerencia en el trabajo desempeñado por la ONG contratada.

No obstante, la colaboración entre ONGS en distintos proyectos es considerable y conlleva también su propio proceso de aprendizaje, proceso que depende en gran medida de las personalidades en juego, es decir, de la agencia del actor, más que de factores estructurales. Estos últimos son más dominantes en la relación ONGS-gobierno.

La interacción entre las agencias gubernamentales y las ONGS tienen un mayor grado de formalidad y una menor intervención por parte de las agencias gubernamentales.

mentales en la operación de la ONG contratada. Las ONGS pueden facilitar la labor del gobierno, al agilizarla y flexibilizarla de tal forma que lleguen allí donde las agencias gubernamentales, constreñidas por rigideces institucionales, no pueden intervenir. En este sentido, la relación puede ser menos conflictiva que la relaciones ONGS local-internacional, en virtud de una clara división de funciones.

En el escenario internacional, lo anterior remite al cambio del papel protagonizado por el tercer sector. Las organizaciones no gubernamentales están transitando de una estrategia de confrontación a una estrategia de colaboración con el sector gubernamental del que buscan obtener no sólo recursos, también incidencia política, tanto a nivel de la política pública como del rediseño de los modelos de intervención. Las llamadas ONGS de tercera generación buscan impulsar el cambio en las agencias gubernamentales a partir de estrategias de colaboración y de un trabajo de convencimiento (Díez-Rodríguez, s/f).

“(...) si tu realmente quieres incluirte en los tomadores de decisiones, si realmente quieres fortalecer un sistema, tiene que ser con conocimiento, pero también tiene que ser por actitud, entonces lo que yo hago es que voy pido una audiencia con el Secretario, con la Secretaria, el Director y les explico qué somos, qué hacemos, dónde estamos y a dónde vamos, éstos son los programas que tenemos, éstos son los proyectos que tenemos, “yo lo que quiero es construir de manera conjunta con ustedes para que realmente esto fortalezca a todos” de lo contrario vamos a tener siempre diferencias, en ese sentido, si no lo hacemos así se nos va a complicar mucho la existencia (R.H. representante del sector no gubernamental, C.I. septiembre, 2009).

El tipo de ONGS participantes en la red del GESE coincide con este perfil de ONGS de tercera generación: pequeñas agencias operativas, especializadas y de carácter predominantemente técnico, que buscan eficiencia y resultados tangibles, y con relaciones estrechas con las agencias gubernamentales (Themudo, N. 2000)³.

En el ámbito de la red, y también fuera de ésta, las diferentes funcionalidades del sector no gubernamental no se contemplan como una riqueza que potencie y complemente la acción conjunta de la red. Al contrario, la mayor parte del tiempo, estas diferencias han sido fuente de desconfianza y de bloqueo. Subyacente a esta desconfianza, predomina la actitud de que existe una única forma correcta de actuar, y esa es la propia.

³ Para una descripción de la tipología de ONGS ambientales en México ver Themudo, N. 2000. Organizational environment and NGO structure in Mexico and Portugal: what does the literature tells us? Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, num. 4, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, El Colegio Mexiquense, 27 pp.

Articularse en lógica de red: lecciones derivadas de la experiencia del GESE

Las características claves sobre la inoperancia del GESE se pueden sintetizar en: la configuración interna de la red no ha desarrollado estructuras que permitan el aprendizaje, el intercambio eficiente de información y la deliberación interna. Ha predominado una baja proactividad en una gran parte de los actores. El grado de implicación entre los actores que conforman la red ha sido muy variable y no ha seguido una dirección basada en un plan de acción estratégico de acuerdo a una especificación de tareas a desempeñar.

La red, si bien exhibe un alto grado de pertinencia sobre la base de la relevancia política del tema que aglutina a los actores, no ha sido capaz de construir una estructura de relaciones que permita aprovechar este potencial.

El análisis interno de la red del GESE arroja algunas lecciones sobre lo qué significa articularse en forma de red:

1. Los liderazgos ejercidos en entornos de gobernanza interactiva tienen características específicas. El conocimiento y la experiencia en el asunto en torno al cual se forja la red funcionan como elementos detonadores de liderazgo, más que el poder adjudicado formalmente en instancias públicas. Este hecho abre la principal brecha de ruptura en las formas de relacionarse en los entornos en red frente a entornos caracterizados por relaciones formales institucionalizadas desde instancias públicas: el liderazgo se gana, se adjudica desde el interior de la red, no se decreta.
2. No obstante, no basta con tener sólo conocimiento y experticia. El reconocimiento por parte del resto de actores de la red es esencial porque de ahí emana la legitimidad que deriva en mayores márgenes de maniobra y en atracción de recursos. La confianza se deposita en aquellos que demuestran su experiencia en el tema. Merece la pena destacarse el papel legitimador del conocimiento que ejerce una institución académica sobre la experiencia concreta de un proyecto ejecutado por una ONG.
3. Es necesaria también una interacción alta con actores diversos y en espacios diversos, presencia en espacios públicos, capacidad de transmitir la experiencia y recursos financieros. Es decir, se necesita una gestión del entorno en el que opera la red. Las relaciones de la red con su entorno inmediato son tan importantes como las relaciones al interior de esta. Las fronteras de la red deben ser necesariamente permeables, pero de manera selectiva, a manera de membrana plasmática.

4. Es indispensable el papel clave de una gerencia inteligente que mueva energías y rompa inercias es decisivo para la reconfiguración de las posiciones de los actores y la reactivación de vínculos (Sulbrandt, J., Natalia Navarrete, & Natalia Piergentilli, 2004). La gestión asociada en red gestiona procesos (relaciones) y estructura (Fleury, 2002; Saz-Carranza, A., 2004). El éxito de esta gerencia radica en la promoción de relaciones auto-organizativas. Tal gestión está ausente de la red del GESE y se presupone un funcionamiento automático por el mero hecho de reunirse.

El GESE ha exhibido una eficiencia institucional endeble y sin embargo ha tenido impactos sustantivos en el entorno institucional inmediato, como la modificación de la ley de Desarrollo Forestal Sustentable, y su consideración como comité de servicios ecosistémicos en el capítulo 5 de la misma (Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Chiapas, Decreto n. 256, Periódico Oficial del Estado n. 123, miércoles, 29 de octubre, 2008) y cierta presencia pública y reconocimiento (Sibaja, 2008).

¿Cuáles son los otros factores que están influyendo en los resultados de GESE? Estos resultados no se derivan de la actividad de la red ni de la estructura de la misma. En conjunto han pesado dos cuestiones:

1. La cercanía con los tomadores de decisiones y las relaciones que se han construido con estos en el transcurso de la trayectoria del GESE.
2. Factores del entorno institucional inmediato, como la necesidad del gobierno de presentar resultados basados en la participación de actores no públicos para avalar el discurso de la participación esgrimido desde el gobierno (tanto federal como estatal), y un momento de oportunidad política en relación con la estrategia de PSE,

Es decir, el GESE cuenta con una alta congruencia estructural externa que ha determinado su existencia a pesar de su baja operatividad. Es más, los factores externos están empujando la modificación de la configuración interna para hacerla más efectiva y congruente. Ha exhibido una alta permeabilidad con su entorno, un buen impacto mediático y cierta vinculación con las políticas públicas. Sin embargo, su eficiencia institucional entendida como grado de coordinación y aprendizaje no han sido óptimos.

Para el caso del GESE, la hipótesis de una organización interna óptima no parece estar directamente relacionada con resultados políticos que conlleven una mayor in-

clusión en procesos de política pública. Para lograr esto, cuestiones de oportunidad política y cercanía con los tomadores de decisiones apuntan a una mayor probabilidad de lograr incidencia política y la inserción del modelo de intervención en las políticas públicas. El GESE, más que generar nuevas formas de relación entre actores públicos y privados, que eventualmente podrían contribuir a la construcción de actitudes propias de la democracia deliberativa, refleja los patrones de relacionamiento típicos de la estructura política en la que se inserta.

Referencias

- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The Governance Capacity of (new) Policy Arrangements: a reflexive approach. En B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (Vol. 4, págs. 62-92). Dordrech, Países Bajos: Springer.
- Arts, B., & Tatenhove, J. van. (2006). Political Modernisation. En B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics and environmental governance* (Vol. 2, págs. 21-44). Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- Bäckstrand, K. (2006). Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment*, 16(5), 290-306.
- Bäckstrand, Karin, Khan, J., Kronsell, A., & Lövbrand, Eva. (2010). *Environmental politics and deliberative democracy: examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x
- Bodin, Ö., & Crona, B. I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference? *Global Environmental Change*, 19(3), 366-374. doi:doi: DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2009.05.002
- Bodin, Ö., & Prell, C. (Eds.). (2011). *Social Networks and Natural Resource Management: Uncovering the Social Fabric of Environmental Governance*. Cambridge University Press.
- Borgatti, Stephen P, Martin G. Everett, & Linton C. Freeman. (2002). *UCINET 6 for Windows: Software for Social Network Analysis* (MA: Analytic Technologies.). Harvard.
- Crona, B., & Bodin, Ö. (2012). Knowledge, social networks and leadership: setting the stage for the development of adaptive institutions? *Adapting institutions:*

- governance, complexity and social-ecological resilience* (1o ed., págs. 11-36). Cambridge University Press.
- Dedeurwaerdere, T. (2005). *The contribution of network governance to sustainable development*. IDDRI.
- Delgado, L. E., Bachmann, P. L., & Oñate, B. (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 23(3), 68-73.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 221-247.
- Günther, D., Newig, J., & I. (2006). Network Governance, Institutional Learning and Environmental Effectiveness.
- Hall, C. M. (1999). Rethinking collaboration and partnership: A public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3), 274-289.
- Hubacek, K., Prell, C., Reed, M., Boys, D., Bonn, A., & Dean, C. (2006). Using stakeholder and social network analysis to support participatory processes. *The International Journal of Biodiversity Science and Management*, 2(3), 249-252.
- Kilduff, M., & Tsai, W. (2003). *Social networks and organizations*. SAGE.
- Kilvington, M. (s/f). Social learning as a framework for building capacity to work on complex environmental management problems. Recuperado a partir de http://learningforsustainability.net/social_learning/
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public Management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Koiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España*. www.iigov.org, (16), 171-194.
- Koontz, T. M., & Thomas, C. W. (2006). What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66, 111-121. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00671.x
- Leach, M. et al. 2007. *Understanding Governance: pathways to sustainability*. STEPS Working Paper 2, Brighton: STEPS Centre. 62 pp.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 31, 297-325.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 7-22.
- Newig, Jens, & Fritsch, O. (2009). Environmental governance: participatory, multi-level - and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197-214. doi:10.1002/eet.509

- Newig, J., Günther, D., & Pahl-Wostl, C. (2009). Neurons in the network. Learning in governance networks in the context of environmental management. *The right connections: How do social networks lubricate the machinery of natural resource governance?*, Special Issue Ecology & Society. (Hubacek K, Crona B (eds.) (in press).), págs. 26–30).
- Newig, J., Günther, D., & Pahl-Wostl, C. (2010). Synapses in the network: Learning in governance networks in the context of environmental management. *Ecology and Society*, 15(4).
- Pahl-Wostl, Claudia. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365. doi:doi: DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001
- Prell, C., Hubacek, K., & Reed, M. (2009). Stakeholder analysis and social network analysis in natural resource management. *Society and Natural Resources*, 22(6), 501–518.
- Rauschmayer, F., Berghöfer, A., Omann, I., & Zikos, D. (2009). Examining processes or/and outcomes? Evaluation concepts in European governance of natural resources. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 159-173. doi:10.1002/eet.506
- Rauschmayer, Felix, Berghöfer, A., Omann, I., & Zikos, D. (2009). Examining processes or/and outcomes? Evaluation concepts in European governance of natural resources. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 159-173. doi:10.1002/eet.506
- Reed, M. S., A. C. Evely, G. Cundill, I. Fazey, J. Glass, A. Laing, J. Newig, et al. (2010). What is social learning? *Ecology & Society*, 15(4), r1. Recuperado a partir de URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1/>
- Rydin, Y., & Falleth, E. (Eds.). (2006). *Networks And Institutions in Natural Resource Management*. Edward Elgar Pub.
- Rydin, Yvonne. (2006). Institutions and networks: the search for conceptual research tools. *Networks and institutions in natural resource management* (págs. 15-33). Edward Elgar Pub.
- Sandström, A. C., & Rova, C. V. (2009). The network structure of adaptive governance-A single case study of a fish management area. *International Journal of the Commons*, 4(1), 528–551.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x

- Sandy, K., Leotaud, N., Leid, S., & Blackman, K. (2011). Network analysis of two stakeholder organisations involved in the governance of the fishing industry of Trinidad and Tobago (Technical Report No. 49) (pág. 26). Cave Hill Campus, Barbados: Centre for Resource Management and Environmental Studies (CER-MES). University of West Indies, Faculty of Pure and Applied Sciences.
- Saz-Carranza, A. (2004). La gestión de redes interorganizacionales desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona. Presented at the IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública., Madrid, España.
- Schultz, L., & Lundholm, C. (2010). Learning for resilience? exploring learning opportunities in biosphere reserves. *Environmental Education Research*, 16(5-6), 645-663.
- Sulbrandt, J., Natalia Navarrete, & Natalia Piergentilli. (2004). La gerencia de las redes interorganizacionales en políticas y programas públicos. Presented at the IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Themudo, N. (2000). Organizational environment and NGO structure in Mexico and Portugal: what does the literature tells us? *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, El Colegio Mexiquense, 27 pp, 4, 27.
- Winges, M., & Siebenhüner, B. (s/f) Resilience, Social Learning and Networks. Presentado en la 4ª Luñeburg Workshop on Environmental and Sustainability Communication, (28/ 29 September), Luñeburg.
- Winges, M., Siebenhüner, B., & Grecksch, K. (2009). Resilience and Social Learning. Presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30, 167–188.

El programa “Hoy no circula” como política de movilidad sustentable fallida, que puede provocar migración una mirada en retrospectiva de 25 años

*Martín Vera M*¹

*David Rocha Romero*²

*Emmanuel Gómez Farías Mata*³

El fenómeno de la contaminación, eje socio económico del siglo XXI

La contaminación atmosférica tiene efectos a nivel local, regional y global. Países como Japón, China y México enfrentan desde hace tiempo, problemas de calidad del aire en sus principales zonas metropolitanas; en el caso particular de la República Mexicana, destaca el Valle de México como el más conocido y documentado. Además de los efectos locales asociados a la mala calidad del aire en la salud de las personas, también se presentan efectos a nivel regional, como la afectación de los bosques y ecosistemas acuáticos debido a la lluvia ácida o, incluso a nivel mundial, el cambio climático y la reducción del espesor de la capa de ozono,

¹ Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana

² Doctor en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor de Universidad Autónoma de Baja California.

³ Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el ITESM, Actualmente realiza estudios de doctorado en la Fundación José Ortega y Gasset adscrita a la Universidad Complutense de Madrid y lleva a cabo estancia de investigación doctoral en el Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, Alemania.

cuyos efectos más evidentes se manifiestan en la Antártica.⁴ Esta contaminación está siendo causa, también, de la migración de personas en busca de ambientes naturales más saludables (Izazola, 2003, González, Salazar y Cruz-Rodríguez, 2012). Lo que cada vez más investigadores llaman la “migración ambiental”.

En 2005, la mayor parte de las emisiones antropogénicas fueron generadas por los vehículos automotores (fuentes móviles carreteras; 78.3% del total). Este tipo de fuentes emitieron principalmente CO (91.5% del Monóxido de Carbono, CO total emitido por todas las fuentes), NO_x (óxidos de Nitrógeno 66.4%) y COV (Compuestos orgánicos volátiles, 59.3%). Aunque con menor porcentaje, debe mencionarse también la contribución de las fuentes aéreas (11.5% del total de contaminantes de las fuentes antropogénicas), que produjeron principalmente CO y COV, resultado principalmente de la combustión doméstica. Les siguieron las fuentes fijas (9.5% del total de contaminantes emitidos por fuentes antropogénicas), quienes produjeron la mayor parte del SO₂ en el país (91%), principalmente por la generación de energía eléctrica y la industria del petróleo y petroquímica.

Según la Agencia Estatal de Meteorología⁵ (Aemet), hoy se llama la atención sobre la relación estrecha que existe entre contaminación, salud y sostenibilidad, porque la calidad del aire que respiramos es decisiva para la salud humana pero también para cuestiones tan importantes como el clima, los cultivos, los desastres naturales o el cambio climático.

En la actualidad, aproximadamente la mitad de la población mundial vive en aglomeraciones urbanas, y se espera que esta proporción aumente en dos tercios para el año 2030, según estimaciones de Naciones Unidas. La contaminación está alcanzando niveles preocupantes en las grandes ciudades de Asia y Sudamérica. De hecho, más de dos millones de personas mueren cada año debido a sus consecuencias, como problemas respiratorios y cardíacos, infecciones pulmonares y cáncer. Así lo ha advertido la Organización Meteorológica Mundial (OMM) con base en información de la Organización Mundial de la Salud⁶ (OMS), con motivo del Día Mundial de la Meteorología. A continuación unos datos sobre el tema:

Muertes debidas a la contaminación atmosférica – desglose por enfermedad:

40% – cardiopatía isquémica;

40% – accidente cerebrovascular;

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <http://www.pnuma.org/> Consultada el 03.08.2014

⁵ Agencia Estatal de Meteorología <http://www.aemet.es/es/conocerlas/estudios> Consultada el 02.08.2014.

⁶ Organización Mundial de la Salud <http://www.who.int/research/es/>. Consultada el 02.08.2014.

- 11% – neumopatía obstructiva crónica;
- 6% - cáncer de pulmón; y
- 3% – infección aguda de las vías respiratorias inferiores en los niños.

“Los riesgos debidos a la contaminación atmosférica son superiores a lo que previamente se pensaba o entendía, en especial para las cardiopatías y los accidentes cerebrovasculares”⁷, “En la actualidad hay pocos riesgos que afecten tanto a la salud en el mundo como la contaminación atmosférica; las pruebas apunta a la necesidad de medidas concertadas para limpiar el aire que todos respiramos.”⁸

“La excesiva contaminación atmosférica es a menudo una consecuencia de políticas que no son sostenibles en sectores como el del transporte, la energía, la gestión de desechos y la industria pesada. En la mayoría de los casos, será también más económico a largo plazo aplicar estrategias que den prioridad a la salud debido al ahorro en los costos de la atención sanitaria, además de los beneficios para el clima”⁹.

La publicación de estos datos representa un salto importante en el avance de la hoja de ruta de la OMS para la prevención de las enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica con un apoyo más robusto para los países y ciudades mediante orientaciones, información y datos que demuestren los beneficios para la salud derivados de intervenciones fundamentales.

Hoy no circula, la historia no contada

Han pasado 25 años desde que el muro de Berlín cayó, cambiando con ello la historia mundial. Desde entonces, se sucedió una serie de hechos en la integración de las agendas globales, regionales y locales, incorporando una amplia complejidad de temas, particularmente relacionados con el futuro sostenible de las sociedades. En México, los cambios también se hicieron presentes y la conciencia por la ecología inició la asunción de un papel importante dentro de nuestra sociedad. Un ejemplo es que, desde entonces, se han hecho estudios demostrando la intención de personas por emigrar de la ciudad de México para buscar mejores condiciones de vida, principalmente por motivos vinculados con el medio ambiente (Izazola, 2003)

⁷ Neira María. Directora del Departamento de la OMS de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud.

⁸ *Ídem*

⁹ Dora Carlos. Coordinador de la OMS en el Departamento de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud. <http://www.who.int/es/>. Consulta: 10.08.2014

A mediados de la década de los años ochenta, para México fue un momento clave para considerar el problema de la contaminación como un problema social de alto riesgo. Es entonces cuando surge una iniciativa ciudadana denominada “*Un Día Sin Auto*”, la cual era de carácter voluntario, y ya en 1989, inicia la aplicación –obligatoria- del Programa *Hoy No Circula* (HNC) en la Zona Metropolitana del Valle de México, ZMVM, originalmente temporal para el período invernal. Para 1990, se establece que el Programa tendría una vigencia permanente.

Para el año de 1992, se da inicio a un esquema de exención de la restricción de circulación de unidades que utilizaban gas licuado de petróleo o gas natural comprimido, en lugar de gasolina o diesel. Esta acción fue motivada por la importante reducción de contaminantes que los combustibles gaseosos propiciaban.

Hacia 1997, se establece la exención al HNC de los vehículos a gasolina de bajo nivel de emisiones contaminantes, por lo que las unidades 1993 y posteriores que utilizaban convertidor catalítico de tres vías en circuito cerrado fueron beneficiados con este esquema identificándolos con el holograma “0”.

Finalmente, en 1999 se incentivó la introducción al mercado mexicano de vehículos que cumplieran con los niveles de emisión de estrictas normas internacionales, por lo que además de exentarlos del HNC, también se les permitió no verificar durante sus primeros dos años de uso, identificándolos con el holograma “doble 0”.

Así, el objetivo inicial del programa *Hoy No Circula*, fue –hipotéticamente- disminuir los niveles de emisión de contaminantes, a través de la restricción diaria de la circulación del 20% del parque vehicular matriculado en la Zona Metropolitana del Valle de México. Presuntamente, esta situación permitiría reducir el consumo de 11 mil 500 barriles diarios de combustible y la emisión de 30 mil toneladas anuales de contaminantes, con lo que el gobierno¹⁰ mantuvo la teoría de una percepción entre la opinión pública, que la aplicación permanente del programa *Hoy No Circula* incentivó la adquisición de vehículos nuevos, basada en el hecho que los vehículos ligeros a gasolina nuevos comercializados en la Zona Metropolitana del Valle de México, pasó de 98 mil 500 unidades en 1988 a 157 mil 500 en 1990, registrándose un incremento en ventas del orden de 60%, comparando las ventas de autos de un año anterior a la implementación del *Hoy No Circula* y el año en que el programa se convierte en permanente.

¹⁰ Dirección General de Gestión Ambiental del Aire. Dirección de Inventarios y Modelación de Emisiones. Dirección de Instrumentación de Políticas, áreas que elaboraron un documento denominado “Elementos para la Propuesta de Actualización del Programa “Hoy No Circula” de la Zona Metropolitana del Valle de México. 17. Junio. 2004.

Sin embargo, al comparar el Producto Interno Bruto del país¹¹ en aquellos años, con el comportamiento de las ventas vehiculares, se puede encontrar una estrecha relación entre el estado de la economía del país y la adquisición de automotores. Esto se puede observar con mayor claridad, al observar que históricamente el número de vehículos comercializados en la ZMVM respecto al resto del país es del orden del 45%, relación que en 1988 era del 46.5% y que para el año 1990 esta cifra se redujo a 44.1%.

Por lo que se refiere a la compra de vehículos usados, el programa *Hoy No Circula* ha sido relacionado con el hecho de que las familias adquirieron vehículos viejos o evitaron vender su vehículo usado cuando adquirieron uno más reciente, con el objeto de tener un auto que les resolviera el problema de movilidad cuando su vehículo principal tenía que salir de circulación (los famosos “comodín”). Asimismo, se cree que esta situación limitó el beneficio del programa en cuestión, toda vez que los vehículos alternos generalmente eran menos recientes, y por lo tanto con menor tecnología anticontaminante incorporada en su diseño. De hecho, una encuesta realizada por la UAM Azcapotzalco,¹² muestra que el 46% de los automovilistas tienen más de un vehículo, pero de este número tan sólo el 22% fueron adquiridos por motivos de eludir el programa en mención.

Análisis de las estrategias públicas anticontaminación en México (1980 -2014)

Desde 1980, México reconoció que era inadecuada la manera en que se había instrumentado la política ambiental. Esto dio origen a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la cual entre otros programas elaborados por las dependencias gubernamentales, lanzaba su “Programa Nacional de Ecología 1984-1988” entre cuyas metas se encontraban: abatir la contaminación atmosférica en promedio en 30% y reducir y controlar en 12% la contaminación ambiental del Valle de México, particularmente la proveniente de las emisiones vehiculares. A principios de 1983, esta Secretaría reconocía que “la contaminación atmosférica no había podido ser controlada ni combatida eficientemente, debido a la insuficiente aplicación de recursos, equipos y procesos de control por parte de los responsables.

¹¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.Inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>. Consultada el 05.08.2014

¹² Informe de las Encuestas por Muestreo sobre el programa Hoy No Circula, Cuestionario para automovilistas; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1994.

Asimismo, se ha detectado lo obsoleta e incompleta que resulta la reglamentación en materia de contaminación del aire” (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

Así, hasta 1985 las acciones del gobierno no habían sido capaces de cumplir la mayoría de los objetivos planteados. Ante ello, los tomadores de decisiones buscaron establecer una política de concertación, con la cual se pretendía comprometer bajo acuerdos explícitos a los responsables de solucionar dichos problemas. Esto dio origen a un programa denominado “Las Medidas Contra la Contaminación en la ZMCM”, mediante decreto presidencial publicado el 14 de febrero de 1986.

Entre otras medidas, se señala la mejora en los combustibles y la limitación a la entrada al DF de los autobuses del Estado de México, la ampliación de la línea 6 del metro, la incorporación parcial de turbocargadores en la ruta 100, entre otros. Cabe destacar que inicialmente, se estableció la obligatoriedad de dispositivos anticontaminantes en los vehículos nuevos, pero ello resultaba aplicable para la industria automotriz hasta septiembre de 1988, lo cual no se justificaba ya que la industria automotriz desde la década de los setentas, tenía conocimiento de la tecnología para la instalación de los convertidores catalíticos que reducirían las emisiones de los vehículos, y que ya eran obligatorios en los Estados Unidos.

Finalmente, en 1987 el gobierno de la Ciudad de México, concertó un programa contra la contaminación ambiental denominado “Programa de Concertación DDF-Grupos Ecologistas”. En él se planteaba desalentar voluntariamente el uso del automóvil, mediante el impulso al programa “*Hoy No Circula*”.

En el sexenio de 1988 a 1994, la contaminación ambiental había adquirido niveles críticos. Se afirmaba que los valores del índice IMECA, se incrementaron en 41% durante 1990 a 1991, y el número de días en que se excedió la norma ascendió a 286,¹³ por lo cual se procedió a diseñar un nuevo plan denominado “Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA)”. En él participaban diversas dependencias: el DDF, el gobierno del Estado de México y prestigiados científicos y académicos. Entre otros, se establecieron, compromisos como los siguientes (Legorreta, 1989):

- Introducción inmediata de convertidores catalíticos en todos los vehículos a gasolina, modelo 1991.
- Ampliación del metro.
- Renovación de Ruta-100 con 3 500 unidades de baja emisión de contaminantes.
- Reordenación y ampliación del sistema de transporte eléctrico.

¹³ Cfr. Jáuregui, E. Evaluación preliminar del impacto del programa “un día sin auto” en los niveles de contaminación en el Distrito Federal, Centro de Ciencias de la Atmósfera, GEO-UNAM, Vol. 1, No. 3, 1992, p. 17

- Mejoramiento de vialidades, estacionamientos, semaforización y coordinación de modos de transporte.
- Autorización de rutas de autobuses para reducir el uso de vehículos privados y estimular el transporte institucional, de escolares y empleados.
- Continuación del programa Hoy No Circula.
- Ampliación del programa de verificación obligatoria de vehículos a gasolina, diesel y gas LP.
- Elaboración de gasolinas de calidad ecológica internacional.

Cabe destacar que, según datos presentados por la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en el Valle de México esta se logró disminuir, ya que en 1987 se emitían en la ciudad alrededor de 13 470 toneladas al día, las cuales se redujeron por la implementación del PICCA hasta 11 935 en 1990. Es interesante señalar que un estudio realizado por Legorreta (1989), hace una comparación entre los niveles de contaminación de 1989-1991, donde se cuestiona tal afirmación.

De los logros más importantes de las diversas medidas de los planes y programas, se señalan los siguientes:

1. La calidad de los combustibles.- Se logró el cambio de la gasolina Nova por la Plus, y posteriormente de la gasolina sin plomo Magna Sin.
2. La instalación de dispositivos anticontaminantes.- Mediante la instalación de 4 aditamentos: los convertidores catalíticos, los sistemas para reducir las emisiones evaporativas del combustible, los turbocargadores y los aditamentos electrónicos de encendido y mezcla de combustibles.
3. El establecimiento de normas referidas a los niveles de emisiones de los vehículos nuevos más estrictas.
4. El establecimiento de la verificación vehicular obligatoria y la restricción del parque vehicular por medio del programa Hoy No Circula. Como crítica al programa Hoy No Circula, se ha señalado que éste provocó incrementos en las ventas de vehículos nuevos de la industria automotriz, además de utilizar una tecnología automotriz inadecuada y anticuada, y con el visto bueno gubernamental.

De esta revisión histórica de los antecedentes de la contaminación del aire en el Valle de México, puede señalarse que este tipo de políticas se han establecido bajo ópticas sexenales, en una falta de transparencia burocrática y una escasa afectación de los intereses corporativos de la industria automotriz.

Pro-aire 1995-2000

Las cifras plantean, en sí mismas, una profunda problemática respecto al uso de vehículos automotores en el área metropolitana, particularmente si se observa que el 74.1% de los viajes que se llevan a cabo en la AMCM (Área Metropolitana de la Ciudad de México) son en transporte público, mientras tan sólo el 24.7% son en autos privados. Esto también refleja un fuerte cuestionamiento a uno de los objetivos del programa Pro-aire, el cual busca “reactivar el mercado automotriz, ante la crisis económica actual, y acelerar la renovación de la flota vehicular en circulación”,¹⁴ pues pareciera más urgente la renovación de la flota destinada al transporte público, lo que además permitiría el fomento a su uso alternativo. Los motivos de los viajes son principalmente el regresar al hogar, el ir al trabajo y a la escuela, ya que en conjunto representan el 82% de los viajes que se llevan a cabo. El tiempo promedio de dichos viajes es de 40 minutos en el AMCM. Además, es claro que se presentan desigualdades en la AMCM, ya que únicamente el 2.6% de los hogares tiene 3 o más autos, mientras el 63.15% de dichos hogares no posee automóvil. Estas cifras nos muestran que detrás del problema de la contaminación atmosférica, subsiste un profundo problema de desigualdad social, que conduce a un distorsionado patrón de consumo de un bien específico: el automóvil.¹⁵

Por otra parte, es interesante señalar que los modelos de los vehículos anteriores al año 2000, tienen un elevado porcentaje de rechazo en las pruebas anticontaminación, mientras el de los modelos posteriores a 2001 es del 22.2%, indicando la necesidad de instrumentar medidas que no promuevan el envejecimiento del parque vehicular de la Ciudad de México, como ha ocurrido con el programa “Hoy No Circula”.

Por otra parte, ciertos contaminantes han alcanzado niveles inaceptables. Es el caso de los oxidantes fotoquímicos y en particular del ozono, dado que en los últimos años alrededor del 90% de los días se alcanzan niveles que sobrepasan las normas de calidad del aire. Este resultado en lo absoluto produce sorpresa, y de hecho la política de combustibles “limpios” tiene sus límites para lograr reducciones del ozono. Otra limitación se encuentra en el uso del metanol para la oxigenación de gasolinas, ya que permite reducir las emisiones de hidrocarburos, aunque las emisiones de CO y NOx no son significativamente reducidas. Sin embargo, el metanol incrementa

¹⁴ Cfr. Semarnap. Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México: 1995-2000, Semarnap-DDF-Edomex, P. 171.

¹⁵ Las ineficiencias asociadas al consumo individualizado del automóvil, los valores culturales que subyacen a su consumo y las consecuencias ecológicas de ello, se pueden profundizar en: Freund, Peter y Martin, George. *The ecology of the automobile*, Black Rose Books Ltd, 1993, p. 15-80.

sustancialmente la emisión de otros contaminantes tales como el formaldehído, y es también “25 veces más tóxico que la gasolina”. En realidad, la política de combustibles “limpios” involucra trade-off entre las diferentes clases de emisiones. Empero, todas ellas pueden tener efectos negativos sobre el ambiente,¹⁶ A cuya contaminación contribuye de manera decisiva el congestionamiento de tráfico en las horas pico, lo que eleva el consumo de combustible en un 50%. Además, se señalan los siguientes efectos negativos del congestionamiento vial (Pedrero, 1993):

- Crecimiento acelerado de los costos sociales derivados del congestionamiento, que hacen inoperante al transporte público.
- Aumento de la semaforización, lo que hace muy lento el tránsito vehicular.
- Aumento del costo social asociado por parte de los usuarios de los diversos tipos de transporte, ya sea colectivo o privado, siendo especialmente alto el del primer caso.
- Aumento de la concentración vehicular, lo que provoca la reducción de la velocidad de circulación e incrementa los costos de operación de los vehículos.
- Incremento en los costos sociales por el tránsito lento, así como por las externalidades causadas por las flechas de “vuelta”.
- Efecto combinado de las variaciones horarias y la densidad de semaforización.

Otro punto que contribuye a la mala calidad del aire en el Distrito Federal, son sus peculiaridades geográficas y climáticas. Su ubicación en un valle permite sólo un reducido intercambio de aire, agravado por el cierre de los pocos corredores de viento mediante edificios. Por el contrario, las emisiones de los establecimientos industriales son transportados por los moderados vientos restantes desde el Norte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, atravesando del Centro hacia el Sur. A una altura de 2 200 metros, el poco contenido de oxígeno en el aire reduce en una tercera parte la eficiencia de los motores de combustión, por lo que se gasta más combustible sin consumirlo (en forma de monóxido de carbono y de hidrocarburo), y se eleva la concentración del ozono.

En este sentido, el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México se ha concebido por los tomadores de decisiones ambientales, como un sistema de instrumentos diversos e interrelacionados, donde el objetivo de largo plazo es escoger, con criterios de costo-efectividad, una combinación de estrategias e instru-

¹⁶ Las desventajas del uso de la política de combustibles “limpios”, puede consultarse en: Adler, Jonathan H. *Clean fuels, dirty air; Environmental Politics*, National affairs, Número 108, 1992. p.22

mentos que reduzcan los niveles de contaminación por día y el número de contingencias por año. Sin embargo, no hay mención de cuáles instrumentos han de utilizarse para que se promueva la innovación tecnológica en los vehículos automotores, ni el papel que pueden jugar el establecimiento de impuestos ambientales para este propósito. De este modo, es claro que los objetivos se establecen para el año 2020 y sin embargo, el problema subsiste hoy en 2014. La experiencia muestra que hay límites al atacar la contaminación ambiental restringiéndose al ámbito de las emisiones, pues esta polución desafía el establecimiento de soluciones de comando-control, como por ejemplo mediante el establecimiento de una normativa más rigurosa, pudiendo quedar los objetivos en el plano de las “buenas intenciones”. Así pues, los objetivos se expresan en 4 metas generales:

Industria limpia: reducción de emisiones en la industria y servicios.

Vehículos limpios: disminución de emisiones por kilómetro.

Nuevo orden urbano y transporte limpio: regulación del total de kilómetros recorridos por vehículos automotores.

Recuperación ecológica: abatimiento de la erosión.

Sin duda, el potencial de conflicto por la instrumentación de mecanismos de mercado, sigue permeando a la política ambiental. En un contexto de profundización de la crisis económica y de pérdida de credibilidad, pareciera que el asunto del medio ambiente, y con ello de la calidad del aire, se pospondrán dentro de las prioridades de la acción gubernamental.

Desarrollo y resultados de la política pública de la verificación vehicular y el *Hoy No circula*

Según el Centro Mexicano de Derecho Ambiental,¹⁷ el programa *Hoy No Circula* que se aplica en la Ciudad de México es una medida ambientalmente viable que debe formar parte de una política integral de movilidad que mejore la tecnología y eficiencia del transporte público y privado, la calidad de los combustibles y las acciones de promoción a la movilidad no motorizada.

¹⁷ Organización civil apartidista que promueve desde 1993 el derecho a un medio ambiente sano y la protección ambiental. <http://www.cemda.org.mx/07/hoy-no-circula-medida-ambiental-viable-que-requiere-una-politica-integral-de-movilidad/> Consultada el 23.07.2014

“El Hoy No Circula es una medida ambientalmente viable desde el punto de vista técnico...sin embargo, esta medida no tendrá los impactos esperados si no se acompaña de una serie de acciones que integren una política de movilidad sustentable eficaz”.¹⁸

Las medidas que se recomienda que deben acompañar el programa *Hoy No Circula* incluyen:

- a) Invertir en la renovación del parque vehicular ligero y pesado;
- b) Generar buenos esquemas de financiamiento para el transporte público de calidad, eficiente, seguro, interconectado y no contaminante;
- c) Contar con sistemas integrados de transporte público motorizado y no motorizado.
- d) Adecuar y recuperar el espacio público para dar prioridad al peatón y a la movilidad no motorizada.

En términos económicos, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad ¹⁹ (IMCO) los altos niveles de partículas en las ciudades de más de 500 mil habitantes representan costos superiores a los 4 mil millones de pesos al año, derivado de los gastos en salud y pérdidas de productividad, esto representa la mitad de lo que gastó el IMSS en medicinas en 2010.

Finalmente, cabe señalar que esta medida no aplica únicamente para el Distrito Federal, sino que abarca a la denominada Megalópolis (Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos), así como para los vehículos foráneos que ingresen a esta zona. Y dado que la finalidad es mejorar sustancialmente la calidad del aire, no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país, por lo que es un asunto regional, interinstitucional e intergubernamental.

Fallos y aciertos desde la gobernanza

En las últimas décadas, México, para insertarse a la senda del desarrollo que ofrecía la globalización y consolidar su democracia, puso en marcha un conjunto de reformas institucionales que modificaron el proceso de las políticas públicas y el proceso político. El objetivo estratégico de dichas reformas era ampliar y mejorar el desarrollo modernizando la estructura de la política económica del Estado Mexicano con

¹⁸ Niño Gabriela, coordinadora de Política Pública del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda)

¹⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad <http://imco.org.mx/indice/> Consultada el 05.08.2014.

una fuerte orientación en los modelos propuestos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. Esta perspectiva de modernización implicó que la intervención del Estado en la provisión de bienes colectivos, se restringiera por razones de ajuste presupuestal y reactivación de los factores de la economía política. Desde esta perspectiva, las políticas (*policies*) se convirtieron en el principal instrumento para gestionar los asuntos públicos y acelerar el desarrollo en las áreas social, económica, política, cultural, ambiental, etcétera.

Ante la generalizada debilidad sistémica de las capacidades del Estado para conducir el proceso político y el proceso de la política pública en un marco de incertidumbre democrática, se generó un síntoma patológico que los Organismos Internacionales Financieros llaman “Captura del Estado”.²⁰

En las últimas tres décadas el proceso de gobernar en México ha generado una profunda debilidad sistémica de las capacidades estratégicas del Estado Mexicano, la principal consecuencia radica en que los principales órganos del Estado han sido capturados por los grupos económicos y los grupos corporativos, ésta situación ha generado tres profundos problemas:

1. Influencia ilegítima. Se entiende por este problema, la intervención ilegítima por parte de los poderes fácticos nacionales y globales para influir indebidamente en la definición e implementación de las leyes, decretos, reglas, políticas, conductas e instituciones que regulan el modelo de desarrollo nacional en favor de intereses privados. La consecuencia de este tipo de intervención genera altos costos en las transacciones, mayor desigualdad, profundización de la corrupción, debilidad institucional, pérdida de libertades y menores niveles de respeto hacia el Estado de Derecho. La influencia se manifiesta en corrupción administrativa, captura regulatoria, subversión de la justicia, interferencia internacional, obstrucción del poder, entre otras formas²¹.

²⁰ El enfoque de Captura del Estado surge de una serie de investigaciones realizadas por Banco el Mundial acerca de la asociación entre los poderes fácticos y el Estado, en relación al ritmo, procesos y factores que favorecen la implantación de reformas institucionales durante las transiciones de economías planificadas a economías de mercado. El Banco define a la captura del Estado como el proceso por medio del cual los poderes fácticos son capaces de darle forma a las reglas del juego (leyes, decretos, regulaciones) del mercado y del gobierno en su propio provecho, a unos costos sociales considerables, a través de capturar e influir en funcionarios públicos y políticos quienes suministran bienes públicos deficientemente otorgando una renta “a la carte” a dichos poderes. www.worldbank.org/wbi/governance

²¹ El Dr. Bernardo González-Arechiga, aborda una interesante propuesta los fenómenos actuales del Estado agrupándolo en torno a patologías, por su naturaleza compleja y emergente.

2. Fallas de Gobierno. Esta patología se entiende como la disfuncionalidad de las reglas e instituciones que regulan los procesos de gobierno por fallas en las relaciones Mercado-Sociedad, Estado-Partidos Políticos y Estado-Sociedad. La disfuncionalidad se genera por interferencia interna, debilidad de mandato, corrupción interna, fallas de funcionamiento, incapacidad de acción colectiva, limitada efectividad del gobierno, así como mala calidad regulatoria.
3. Debilidad sistémica. Se entiende por este problema como la pérdida de la autoridad del Estado para articular en un contexto de complejidad social y alta competencia política el proceso democrático y el proceso de las políticas públicas.

Puede afirmarse que las políticas gubernamentales son políticas que encuentran mejor cauce en la gobernanza, toda vez que ello implica su orientación a los intereses ciudadanos, mismos que se entienden vinculados con un medio ambiente sano, movilidad urbana, abaratamiento del costo del transporte, mejoramiento de la capacidad de consumo y control gubernamental, entre otros.

Sin embargo, como puede desprenderse de las líneas anteriores, en estos programas, en el contexto del sistema de gobierno, prevalecen objetivos de legitimación gubernamental, los intereses de la industria automotriz, dudas sobre la certeza, legalidad y objetividad de acciones clave como la verificación vehicular, la discriminación del transporte privado con relación a los grandes consorcios de transporte público, las dudas sobre la transparencia de los contratos de obra pública de las obras presentadas como solución contra la contaminación, entre otras.

La evaluación de la política del programa “Hoy No circula” entre la legitimación gubernamental, la presión por resultados, los intereses corporativos y la competencia partidista

Inicialmente, la evaluación de programas es percibida como la evaluación de los efectos netos de los programas —es decir, de aquellos efectos que no se hubieran producido en ausencia del programa— en relación con los objetivos inicialmente propuestos (Rossi y Wright, 1984). Según Xavier Ballart (1992), en este contexto, la evaluación es, pues, un análisis de resultados (*outcomes*), entendiéndolos como el efecto o impacto real de un programa en sus destinatarios. “El propósito de la In-

investigación Evaluativa es medir los efectos de un programa en relación con los objetivos que se propone alcanzar, como medio de contribuir al proceso subsiguiente de toma de decisiones sobre el programa, y por tanto, de mejorar la programación futura” (Weiss, 1972).

La evaluación de programas tiene que ver tanto con los efectos de un programa sobre sus beneficiarios, como con su implementación, así como con el proceso de formulación de propósitos generales y objetivos más específicos, lo que tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención.

El GDF se basa en la justificación técnica y recomendaciones presentadas por el Centro Mario Molina (CMM)²² en su Evaluación al Programa Hoy No Circula en la ZMVM. En la evaluación (disponible en la página del CMM) se establece que la Ciudad de México ocupa el primer puesto en contaminación por ozono y en contaminación por material particulado, cuyas principales fuentes de emisión son los vehículos particulares y el transporte de carga, respectivamente.

Del estudio, las principales recomendaciones son: que vehículos de hasta 10 años de antigüedad circulen diario; holograma 1, que autos de hasta 15 años no circulen un día entre semana y un sábado al mes; holograma 2, que autos de hasta 20 años tengan una restricción de dos días entre semana; que vehículos con más de 21 años no puedan circular. Transporte público y de carga: se sugiere fuertemente incorporar a todo tipo de transporte de carga al HNC. Taxis: que sólo funcionen mediante sitios y como máximo 10 años.

Los partidos políticos han expresado también su posición respecto al programa y fijan su postura dentro de la agenda política. Por ejemplo, el Grupo Parlamentario Nueva Alianza (GPNA) exhortó al gobierno del Distrito Federal y del Estado de México a implementar políticas que ayuden a mitigar los efectos de una mala calidad del aire y emprender acciones para disminuir la emisión de gases dañinos a la salud de los mexicanos.

A nombre del PAN, los diputados federales Cristina Olvera Barrios²³ (Secretaria de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y René Fujiwara Montelongo (Presidente de la Comisión Especial para el Desarrollo Sustentable) precisaron que la Red Ambiental de Monitoreo Atmosférico del Distrito Federal señala que las concentraciones de ozono en el aire de la zona metropolitana han aumentado aritméticamente desde el 2007 y la calidad del aire es prácticamente la misma de antes de 1989, por lo que es indispensable implementar políticas públicas enfocadas a mejo-

²² <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/instituciones-clave/item/centro-mario-molina-para-estudios-estrategicos-sobre-energia-y-medio-ambiente>. Consultada 24.07.2014

²³ <http://www.quadratin.com.mx/politica/Cuestiona-Nueva-Alianza-endurecimiento-del-programa-Hoy-Circula/>. Consultada el 09.08.2014

rar y eficientar las alternativas de movilidad urbana de la Ciudad de México, en un contexto donde la mayor inversión de transporte de la capital desde el año 2000, la Línea 12 del Metro, está sujeta a una profunda revisión por el riesgo e inoperabilidad que demostró en sus pocos meses de funcionamiento.

Por lo anterior, los diputados federales aliancistas presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una proposición con Punto de Acuerdo por la que se exhorta al titular del Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, a revisar y, en su caso, emitir una política pública integral en materia de mejora de la calidad del medio ambiente y movilidad para la Ciudad de México. Solicitaron, asimismo, que remita un informe con la evaluación realizada a los programas “*Hoy no circula*” y de “*Verificación Vehicular Obligatoria*”, particularmente las observaciones y evidencia científica y plenamente probatoria que derivó en la modificación del programa, incluyendo el impacto ambiental del crecimiento del parque vehicular de automóviles nuevos y seminuevos, durante su administración.

Conclusiones

La experiencia demuestra a nivel global que la agenda pública, independientemente del orden de gobierno que se trate, cambia de modo constante respecto al tiempo en que se vive, los recursos materiales y humanos con que se cuenta y sobre todo, la cantidad y magnitud de problemas que se tienen. No habría que omitir el hecho que los retos que se califican de alto riesgo, son aquellos que toman un primerísimo orden en la agenda pública.

Indudablemente, desde hace ya varias décadas que el Medio Ambiente tomó relevancia en la agenda pública de los organismos globales, legislándose de inicio como parte de los Derechos Humanos de tercera generación, al reconocerle al tema su importancia en cuanto al bienestar de la colectividad humana, trascendiendo la necesidad de un nivel de vida saludable y un desarrollo económico sustentable en cuanto al cuidado de los recursos naturales del planeta.

Es así como, trasladándose en mayor o menor medida esta preocupación ante los gobiernos nacionales e incluso en la labor social de algunos corporativos trasnacionales, la conciencia colectiva se fija sobre determinados problemas derivados del tema, particularmente el más visible: la contaminación atmosférica. En México, la documentación de la grave situación en la calidad del aire de la capital llevó al desarrollo de la estrategia pública del “Hoy No Circula” como bandera del combate a la contaminación. Décadas después, sus resultados se han visto por demás cuestionables, pues la ausencia de participación ciudadana y las estructuras corporativas del Estado mexicano, combinadas con su debilidad frente a los grandes poderes económicos de la industria automotriz y del auto transporte,

entre otros, derivó las políticas públicas en estos temas en políticas gubernamentales, es decir, sin el componente de resultados sociales, control ciudadano y orientación democrática.

Aunado a lo anterior, la contaminación atmosférica no tiene una sola causa, y por tal motivo así como constituye un reto de múltiples aristas, también lo es su multiplicidad de posibles soluciones, las cuales sólo a través de un modelo efectivo de gobernanza, entendido como un panel incluyente donde confluyan representantes de la sociedad civil, cámaras de la industria, agentes de los tres niveles de gobierno y expertos en la materia se pueden llevar a cabo, y donde más allá de observar al programa “Hoy No Circula” como la panacea de la contaminación ambiental, se planteen esquemas diversos.

El caso del impuesto a los carburantes de la Columbia Británica en Canadá, las casetas de cobro para ingreso a los anillos internos del área metropolitana de Estocolmo en Suecia, los elevados precios de parquímetros en San Francisco, California, los carriles exclusivos para autos con más de dos pasajeros en carreteras de Estados Unidos o el impulso al uso masivo de bicicletas en metrópolis holandesas, son algunos ejemplos de cómo se ha atacado con mayor eficacia este tipo de problemas, detonando un medio ambiente más limpio y un aire más saludable para los individuos que habitan las áreas metropolitanas modernas. Por supuesto, tampoco hay que pasar por alto dos puntos que también se analizaron en su momento en el presente artículo: la integración de la política fiscal en el combate a este problema del medio ambiente, generando incentivos económicos a fin de promover, en segundo lugar, la adquisición, uso y modernización de tecnologías limpias aplicadas a los vehículos de uso personal y masivo en la Ciudad de México, la metrópoli más poblada en todo el continente.

En ese sentido, la reciente puesta en marcha de cambios al programa, evidencia las debilidades en su diseño como política pública, la falta de elementos de gobernanza y, peor aún, medidas contradictorias, que no deberían tener lugar en una política tan importante como ésta. Debilidades que pueden provocar, más daños a la salud y peores daños ambientales que incentiven incluso, fenómenos nuevos y graves como la migración de la ciudad de México, sobre todo de personas de clase media o alta, en busca de ambientes más saludables.

Ello ha dado origen a la confusión, el rechazo social y la evidencia de la tendencia de favorecer al sector automotriz, al pedir por ejemplo, un volumen mínimo de emisión de monóxido, pero imponiendo la restricción del año, sin considerar diferentes alternativas como modelos anteriores que pudieran también tener los límites requeridos o incluso menos de emisiones, por citar uno de los factores más controversiales.

Si bien lo anteriormente expuesto puede requerir otros veinticinco años, es poco si se establece el claro objetivo de contar con un plan que, al año 2040, permita observar al área metropolitana del país Azteca como una ciudad limpia, moderna y viable en cuanto a contaminación atmosférica.

Referencias

- Adler, Jonathan H. (1992). Clean fuels, dirty air, *Environmental Politics*, National affairs, Número 108.
- Aguilar, Luis. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*; ESADE; Barcelona.
- Aguilar, Luis. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*; Fundación Friedrich-Nauman; México.
- Atilio A. Boron, Atilio, A. (2004). *Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo*, Política y movimientos sociales en el mundo hegemónico, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Ballart, Xavier. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Boaventura de Sousa, Santos. (2007). *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral, Foro social mundial temático, La paz, Bolivia.
- El milenio huérfano (2005). Edit. Trotta, Madrid.
- La caída del Angelus Novus. (2003). *Ensayos para una teoría social y una nueva práctica política*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Universidad Nacional de Colombia, enero.
- Fuente: AHMG, Cs.3/1821 ant.paq. 38, Legs.8 y 17 Borja Tamayo, Arturo, (2005) .(comp.) *Interdependencia, cooperación y globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE, .
- Calvo, Alicia Susana. (2002). *El estado capturado*, Revista Encrucijadas número 19, Universidad de Buenos Aires, Argentina, mayo.
- Cárcova, Carlos María. (1998). *La opacidad del derecho*, Edit. Trotta, España.
- Elizondo Mayer- Serra, Carlos y Nacif Hernández. (2002). *Benito; Lecturas sobre el cambio político en México*, Compilación, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México.
- González-Aréchiga, Bernardo. (2004). *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública*, Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados, México, .
- GonzálezGarcía, Héctor, Salazar Cantú, José de Jesus y Cruz-Rodríguez Guajardo, Raymundo. (2012). *Contaminación como uno de los determinantes de la migración*, *Economía Mexicana*, Nueva época, Vol. XXI, núm. 1, primer semestre, pp. 69-92.

- Hirschman, Albert O.; Trad. Eduardo L. Suárez. (2003). Interés privado y acción pública, Fondo de Cultura Económica, Serie de Economía, México, 1982.
- Izazola Conde, Haydea; Migración y medio Ambiente, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Jáuregui, E. (1992). Evaluación preliminar del impacto del programa “un día sin auto” en los niveles de contaminación en el Distrito Federal, Centro de Ciencias de la Atmósfera, GEO-UNAM, Vol. 1, No. 3 p. 17.
- Kaufmann, Daniel. (2010). Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia pública, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, EU, www.worldbank.org/wbi/governance, junio.
- Gobernabilidad, corrupción y competitividad: un eslabón olvidado? ‘Un enfoque empírico a nivel ‘micro’ dentro de países’ (2010). Instituto del Banco Mundial, Seminario sobre competitividad y desarrollo en CAF, Caracas, Venezuela, www.worldbank.org/wbi/governance, junio.
- Pobreza y su relación con captura del estado, corrupción y falta de gobernabilidad. Un breve marco analítico y empírico. La estrategia TIP: transparencia, incentivos y prevención, Banco Mundial, www.worldbank.org/wbi/governance, mayo 2010
- Repensando gobernabilidad: desafiando a la ortodoxia. (2010). Evidencias y análisis sobre captura, influencia y corrupción en el mundo, Banco Mundial, www.worldbank.org/wbi/governance, mayo.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart. (2010). Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo, Banco mundial, www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.HTM, junio.
- Lander, Edgardo. (2006). Ciencias Sociales: saberes coloniales y euro céntricos, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Legorreta, Jorge. (1989). Transporte y contaminación, México, Centro de Ecodesarrollo, .
- Levacic, Rosalind. (2008). Economic policy-making, Wheatsheaf Books Ltd, Brighton, 1987.
- Martínez González-Tablas, Ángel; Economía política de la globalización, Barcelona, Ariel Economía.
- Mihailovic, Dejan; La Democracia como utopía, Coedición Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.s
- Pedrero Nieto, Rafael. (1993). Administración estratégica del tráfico urbano: Alternativas de solución, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995). Programa Nacional de Ecología 1984-1988, p.39, citado en Legorreta, Jorge. Transporte y Contaminación en la Ciudad de México, Centro de Ecología y Desarrollo.

EL PROGRAMA “HOY NO CIRCULA” COMO POLÍTICA DE MOVILIDAD SUSTENTABLE FALLIDA

- Sader, Emir. (2004). América Latina en el siglo XXI, Política y movimientos sociales en el mundo hegemónico, La venganza de la historia. Hegemonía y contra hegemonía en la construcción de un mundo nuevo posible, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Semarnap. (1995-2000). Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México; Semarnap-DDF-Edomex.

Acerca de los autores

María Concepción Martínez Rodríguez

Doctora en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el mismo Instituto. Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD-IPN. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI nivel 1) del Conacyt. Cuenta con estancias de Investigación en la Universidad de Twente-Paises Bajos y en la Universidad de Harvard- Estados Unidos. Tiene publicaciones a nivel nacional e internacional. Pertenece a la Red de Desarrollo Económico y la Red de Medio Ambiente del IPN. Cuenta con experiencia en el sector privado en empresas transnacionales y en el sector gobierno en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sus principales líneas de investigación son: políticas públicas, gobernanza, administración pública, gestión ambiental.

Correo. mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx

Dr. Hans Dieleman

El Dr. Hans Dieleman es holandés de nacionalidad y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad 'Erasmus' de Rotterdam, Países Bajos. Ha sido profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad 'Erasmus' de Rotterdam y profesor invitado en la "UniversitéDauphine" en París, Francia y en la Universidad Autónoma Metropolitana en el DF. Ha sido miembro del equipo académico que elaboró el Programa de Doctorado en Estudios Transdisciplinarios de la Universidad Veracruzana en Xalapa, México. Actualmente trabaja como profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Al nivel internacional ha sido coordinador de un programa de Maestría en Gestión Ambiental de la Asociación Europea de Educación en Gestión Ambiental (con su sede en Varese, Italia). Es co-fundador, miembro honorario y co-coordinador de CULTURA21, una ONG con capítulos en Alemania, Dinamarca, Francia y México, que se dedica a la promoción y creación de culturas sustentables desde una perspectiva transdisciplinaria y artística, y es 'fellow' de la asociación 'ATLAS' para los estudios avanzados en transdisciplinaria, (sede en Texas/EE.UU.). En México, es fundador y director de CULTURA21/MÉXICO, miembro del Programa de Investigación en Cambio Climático de la UNAM (PINCC) y es miembro de la Red Mexicana de Investigadores en Estudios Socio-Cultural de Emociones (Renisce), también de la UNAM

Ha co-recibo dos distinciones nacionales holandesas por su trabajo en la educación para la sustentabilidad y es co-receptor de una distinción nacional mexicana (2010) para el desarrollo del Plan de Sustentabilidad de la Universidad Autónoma Metropolitana en el DF (UAM-Azcapotzalco).

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, nivel 1).

Federico Morales Barragán

Investigador del CIMSUR-UNAM. Economista. Doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable.

Línea de investigación: teorías y políticas de desarrollo regional.

Algunas de sus publicaciones son:

2014 Coautoría con Fredy Jiménez y Victoria Jiménez, Zacatecas: evolución económica de sus municipios y regiones. México, ADELZAC, Gobierno del Estado de Zacatecas. Universidad Autónoma de Zacatecas.

2014 «Escalas territoriales y gobernanza transfronteriza». En Willy Soto y Juan Carlos Ramírez (editores) Territorio y espacios transfronterizos. Una visión desde Centroamérica. Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, pp. 1-15.

2013 «New Modes of Environmental Governance in Central America». Coautoría con Celia Ruiz de Oña, en *The International Journal of Interdisciplinary Environmental Studies*, Volume 7, Issue 2, pp.15-32, <http://ijienst.cgpublisher.com/product/pub.270/prod.10>

Dra. Celia Ruiz De Oña Plaza

Ecóloga asociada al Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Proimmse-IIA-UNAM. Con formación en conservación y gestión ecológica por la Universidad de Edimburgo: Bachelor Degree in Conservation and Ecological Management por la Universidad de Edimburgo, UK.

Licenciada en Ciencias Sociales y de la Información, especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad del País Vasco, España.

Maestría en Desarrollo Rural y Recursos Naturales por El Colegio de La Frontera Sur (2006). Doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de La Frontera Sur (2010).

Ha trabajado en diversos proyectos en el ámbito de la cooperación ambiental, y más recientemente se ha desempeñado como consultora con el Corredor Biológico Mesoamericano. Actualmente, desarrolla su proyecto de investigación sobre gobernanza ambiental y redes de actores público-privados en experiencias centroamericanas. En particular trabajamos en la facilitación de una red de políticas públicas para Corredores Biológicos en Honduras.

TEMAS DE INTERÉS: Gobernanza ambiental en el área centroamericana: gestión de redes inter-institucionales, asociaciones público-privadas para el manejo del medio ambiente. Análisis de redes. Desarrollo regional y transfronterizo. Políticas territoriales. Pensamiento complejo en las organizaciones.

Publicaciones

“Ruiz-de-Oña-Plaza, C., Soto-Pinto, Lorena, Paladino S., Morales, F. y Esquivel, E. 2001. Constructing Public Policy in a Participatory Manner: From Local Carbon Sequestration Projects to Network Governance in Chiapas, Mexico, en Kumar B. M. & Nair P. K. R. (eds.) Carbon Sequestration Potential of Agroforestry Systems: Opportunities and Challenges, Advances in Agroforestry 8, 1o ed. Springer Science+Business Media B.V. 2011. Págs: 247-262

“Los Servicios Ecosistémicos como Estrategia de Conservación y su Potencial en Chiapas” en Aguiluz C., G.A. (comp.). Sin fecha. Estudio del Estado de la Biodiversidad en Chiapas. IDESMAC- Conabio- Gob. del Estado de Chiapas. En prensa. CORREO ELECTRÓNICO: celiardo@UNAM.mx celia.ecosur@gmail.com

Martín Vera M.

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España; Asesor del Senado de la República, en las LIV y LXII Legislaturas y de la Cámara de Diputados, en las legislaturas LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXII, respectivamente. Secretario técnico del Instituto Nacional de Migración y secretario técnico de la visitaduría general de la Procuraduría General de la República.

Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, del Instituto Internacional del Derecho y del Estado, del Instituto Gestalt Humanista y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, en licenciatura, maestría y doctorado.

Miembro de la Red Mexicana por el Servicio Profesional de Carrera; Miembro del Consejo Asesor de la Revista Buen Gobierno; Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública; Miembro de Defensa Ciudadana APN; Miembro del CLAD y del Grupo de Investigadores en Administración y Políticas Públicas España-Latino América y de la Red Estatal por la Cultura de la Transparencia en Baja California.

Instructor de más de 100 cursos en los estados de la república, con la Auditoría Superior de la Federación y los ORFIS, con temas de finanzas estatales y evaluación de desempeño, entre otros.

David Rocha Romero

Doctor en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), realizó estudios de posdoctorado en el Colegio de la Frontera Norte 2009-2010. Actualmente es profesor tiempo completo titular B en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del Núcleo básico del posgrado Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global, PNPC-Conacyt. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.y Perfil Deseable Promep-SEP. Principales líneas de investigación: Migración internacional. Condiciones laborales de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y políticas públicas relacionadas con la migración internacional.

davidro_2000@yahoo.com

drocha@uabc.edu.mx

ACERCA DE LOS AUTORES

Emmanuel Gómez Farías Mata

Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el TEC de Monterrey, donde se graduó con Mención Honorífica. Así mismo, es Licenciado en Derecho titulado con Mención Honorífica por la Universidad Emilio Cárdenas en el Estado de México. También cuenta con un Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Gestión Pública por la Universidad Internacional Menéndez-Pelayo. Actualmente realiza estudios de doctorado en la Fundación José Ortega y Gasset adscrita a la Universidad Complutense de Madrid y lleva a cabo estancia de investigación doctoral en el Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Es especialista en temas de Rendición de Cuentas y Fiscalización.

egomezfa@ucm.es

Gobernanza ambiental: orígenes y estudios de caso
se terminó de imprimir en diciembre de 2015
el tiraje consta de 1 000 ejemplares

El objetivo del presente libro es proporcionar una visión teórica-práctica sobre el tema de la gobernanza ambiental desde sus orígenes etimológicos hasta sus contextos actuales, las confusiones que giran a su alrededor y las diferentes posturas que se dan respecto a este concepto. En un segundo momento se presenta a la gobernanza desde la perspectiva de las teorías del aprendizaje organizacional ejemplificando con estudios de caso nacionales donde el análisis se centra en los códigos culturales, experiencias, aspiraciones personales entre otros factores que llevan a la toma de decisiones.

Una tercera parte se enfoca a la gobernanza ambiental moderna, al análisis contextual del funcionamiento de redes de políticas públicas que conforman la participación de actores distintos al gobierno que persiguen un objetivo común y que se necesitan mutuamente para llegar a una solución. Y finalmente una gobernanza que no es gobernanza en donde las debilidades en el diseño de política pública evidencia las medidas contradictorias a las que se llegan ocasionando confusión y rechazo social. Es una invitación a profundizar en cómo se da y no se da una gobernanza ambiental, un tema actual sin duda importante para todos los interesados en la política pública.



ISBN: 978-607-402-844-7



9 786074 028447