

GOBERNANZA AMBIENTAL: ORÍGENES Y ESTUDIOS DE CASO



**MARÍA CONCEPCIÓN
MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**

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

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 (Milward 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/intradoc/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.

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