

Los retos ambientales; activadores del concepto “Moderno” de Gobernanza

Carmen Schlotfeldt Leighton
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
Pontificia Universidad Católica de Chile
cschlotf@puc.cl

Resumen: El término gobernanza, que ha sido traducido del idioma inglés “governance”, si bien no es nuevo, está siendo cada vez más utilizado en diferentes círculos del que hacer tanto a nivel de políticas públicas como de los esfuerzos teóricos y de investigación. La revisión de la variada y amplia documentación relativa al término en sí, así como de sus relaciones con otras esferas del conocimiento y la praxis, entre otras cosas confirman que su definición es múltiple y poco precisa.

Palabras claves: Gobernanza, ambiental, políticas públicas

En términos generales, se distinguen dos grandes líneas, una desde la perspectiva más “tradicional”, y que se refiere al análisis de cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre el resto de las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía para generar los procesos de gestión del desarrollo. (García, L.; 2002) En éste enfoque, la definición se concentra en la evaluación y estudio de cómo en un sistema democrático y representativo, se establecen las decisiones políticas para la promulgación de leyes que crean instituciones y emiten regulaciones y que todos en la sociedad supuestamente deben acatar. En otras palabras, en cómo se da el ejercicio del poder político para el manejo de asuntos nacionales y en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. (Banco Mundial 1898; Banco Mundial 1994) Algunos autores defienden que el concepto de gobierno puede significar lo mismo que gobernanza entendido el de gobierno en su sentido más amplio –el arte de gobernar-. Entretanto, el nuevo término de gobernanza, parece que quiere- como muchos otros vocablos adjetivando conceptos- enfatizar algo más, en este caso, destacar que el arte de gobernar en la sociedad moderna se refiere a la acción de muchos actores, públicos y privados. (Parrado, 2003)

Esta segunda línea, y que hemos denominado, más “moderna”, tiene que ver con el cambio del rol del Estado y la creciente participación del sector privado en las inversiones y actuaciones territoriales. Esta visión propone una diferenciación entre el concepto de gobierno y gobernanza, este último no más refiriéndose solamente a contar con leyes, regulaciones, instituciones o acciones promovidas y desarrolladas por los gobiernos centrales. El concepto moderno se refiere así a un sentido más amplio; “al proceso mediante el cual un determinado sistema político es capaz de movilizar energías de la sociedad de una manera coherente. Así, el término se refiere a un proceso sociopolítico, que involucra a diferentes actores y entes de la sociedad en el diseño y aceptación de políticas públicas, moviliza sus recursos y obtiene su participación en la implementación de las mismas. (García, L.; 2002).

Así, la gobernanza implica una noción más amplia y más inclusiva que gobierno y el modo general en que se gobierna a la gente. Por lo tanto, gobernanza se refiere a la relación entre la sociedad civil y el estado y donde el concepto de buena gobernanza se refiere a algún grado de legitimidad en la relación entre éstos. Por lo tanto, una buena gobernanza depende por un lado de la estructura del Estado, su capacidad de gobernar, y de la capacidad de los grupos civiles y

de los individuos para participar plenamente en la toma de decisiones económicas y políticas del Estado.¹

Una última reflexión contextual está relacionada con la diferenciación entre los términos gobernanza y gobernabilidad y que muchos textos y autores utilizan indistintamente. “La gobernanza se vincula con los procesos y los mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de los mecanismos de la gobernanza y de sus procesos. La gobernanza implica capacidad de dirección, mientras que la gobernabilidad alude a la cualidad de gobernable. Gobernanza es por tanto el concepto dinámico, mientras que la gobernabilidad es el fin.” (Parrado, 2003) Por otro lado Querol, (2005) señala que: “cada sistema de gobernanza está formado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuanto más previsible, transparente y legítimo sea este marco. La gobernabilidad es una calidad que proponemos que emane de la sociedad o de los sistemas sociales, no de los gobiernos. La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de un sistema social para reconocer y hacer frente a sus desafíos, que se concreta en la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva al respeto. En este sentido, hacemos referencia a capacidades institucionales (públicas, sociales o privadas) como el liderazgo, la participación social, la coordinación y cooperación, la prevención y gestión de conflictos, el acceso a la información y al conocimiento útil.”

Efectuado este breve análisis conceptual, vamos a responder entonces por qué se sustenta que los retos ambientales se constituyen en activadores del concepto moderno de gobernanza para la sustentabilidad del desarrollo. Revisaremos cinco de los aspectos que, a lo menos, sostienen tal afirmación.

En primer lugar, el agravamiento de los problemas ambientales pone hoy elementos de juicio que, en todos los siglos de historia de la civilización y hasta la actualidad, no habían tenido la relevancia, notoriedad, obvedad y globalidad con que hoy se manifiestan. “Todo ello nos permite sostener que en menos de tres décadas los problemas ambientales se han convertido en una cuestión de debate político público en todo el planeta, un tema presente en las agendas locales, nacionales, regionales y globales. Y al hacerlo, además, han contribuido fuertemente a ampliar el repertorio potencial de las formas de acción política colectiva, uno de los fenómenos del siglo XX que los politicólogos consideran, más relevantes.” (Grasa y Ulled, 2000)

Hoy como nunca antes se habla por ejemplo del cambio climático, uno de los grandes cambios globales -talvez el más sociabilizado-, y claramente estamos viendo sus efectos devastadores incrementándose en forma substantiva y en todo el planeta. Ello exige, y así se ha venido asistiendo, mayores y mejores instancias de gobernanza global –reuniones mundiales, acuerdos multilaterales, etc-. Entretanto, no se puede olvidar que estos acuerdos globales deben tener una operacionalización local para ser efectivos.

¹ Variados son los organismos que sustentan esta postura, entre otros: United Nations Human Settlement Programme; Canadian Institute on Governance; European Comisión; Organisation for Economic Development and Cooperation (OECD); Governance Internacional; Eastern Regional Organization for Public Administration; y la conferencia mundial World Conference on Governance, Manila, 1999): Declaration on Governance.

Existen otros cambios globales menos sociabilizados como lo son, por ejemplo, la pérdida de habitats -y con ello de la biodiversidad- y dónde es cada vez más claro que las concentraciones poblacionales son causantes de la mayor y más irreversible transformación de los ecosistemas naturales. Ello es particularmente notorio en los países latinoamericanos con sus grandes conurbaciones. “La ciudad es un espacio logísticamente fundamental, pero biológicamente poco productivo. En efecto, la ciudad importa energía, agua, alimentos y materias primas de una amplia periferia, lo que la convierte en una agente vertebrador –o desestructurador, según los casos- del territorio global. Asimismo, la ciudad exporta a una reducida periferia grandes cantidades de productos residuales –fracción no utilizada de los bienes importados o restos metabólicos de la fracción aprovechada-, lo que la convierte en una agente contaminante. Sin un ambiente urbano de calidad, la ciudad fracasa en uno de sus objetivos fundamentales, pero para conseguirlo no puede esquilmar todo el territorio, ni tampoco deteriorar su inmediata periferia. El sistema urbano, dicho de otro modo, no puede desligarse del sistema territorial global en que se encuentra inmerso.” (Folch, 2003, pp.27) La sustentabilidad urbana es por lo tanto un ámbito de acción complejo y sistémico que no se puede seguir manejando a nivel del impacto ambiental de proyectos vistos aisladamente.

Asociado con lo anterior está el segundo elemento que sustenta la gobernanza ambiental, y vinculado al hecho que los problemas ambientales son múltiples y además miopes en reconocer las fronteras político-administrativas fijadas por el ser humano. Ello exige que el análisis de la situación ambiental en un determinado lugar y tiempo histórico sea específico. Su especificidad está estrechamente relacionada con la situación socio-política, con los equilibrios y desequilibrios de poder, los conflictos y acuerdos entre los actores sociales; con la dinámica participativa y los valores culturales que están impresos en esa sociedad; con el perfil o estadio de desarrollo en que se encuentre; y con el tipo de institucionalidad y forma de vínculo entre lo público y lo privado que haya sido construido en esa entidad territorial. Esas son las reflexiones básicas a tomar en cuenta para entender que las afirmaciones a la explicación de las situaciones ambientales no son generalizables. Al contrario, guardan gran sentido específico con los conflictos y los acuerdos que se pueden producir para tratar temas ambientales. Así mismo, la amplitud territorial de sus impactos implicará involucrar distintos niveles de gestión: local, regional, nacional y global.

En tercer lugar, la gobernanza ambiental también se relaciona con el desafío de una adecuada estructuración pública. La respuesta de los gobiernos por lo general han sustentado la idea de que “a grandes problemas, grandes soluciones”; la mayoría de las veces esto se ha traducido en la creación de “grandes” instituciones. Adecuadas o no, tampoco éstas han estado siempre acompañadas de políticas explícitas y claras, ni de los instrumentos necesarios para orientar actividades de gestión ambiental, ni han estado identificados con suficiente claridad los roles y agentes responsables. Otras veces, las instituciones directamente a cargo de la política ambiental no tienen el poder de ponerla en práctica ya sea porque no son reconocidas realmente por la sociedad, porque la política es ignorada o contradictoria, porque no existen los mecanismos adecuados de fiscalización, entre otros aspectos.

En cuarto lugar, es necesario señalar el tema de las externalidades y, en forma específica, las externalidades ambientales. Una externalidad “se produce cuando las actividades sociales o económicas de un grupo de personas tiene un impacto sobre otro (el ambiente se considera como un grupo más), y dicho impacto no está plenamente tomado en cuenta por el primer grupo. (European Commission, 2003) Desde el punto de vista económico, la forma de ver las externalidades, “es cómo eventos que confieren beneficios o costos considerables a una persona o grupo de personas sin que éstas hayan dado su consentimiento al momento de tomar las decisiones que llevaron directa o indirectamente a la ocurrencia de dichos eventos. Visto de

otra manera, una externalidad se presenta cuando la utilidad de un individuo A se ve afectada por ciertas variables cuyos valores son decididos por otros (personas, corporaciones o gobiernos), sin interesarse en los efectos y el bienestar del individuo A". (Jaime, P.; 2003) No cabe duda que la evaluación y valoración de estas externalidades –gran área de actuación e investigación- es una tensión constante para determinar dónde se imputan los costos –o beneficios- de la misma; tarea nada fácil cuando ésta se transfiere a varios individuos o a la sociedad como un todo. Claramente este tema está estrechamente vinculado con la capacidad de acción colectiva –de gobernabilidad- que objective alcanzar metas de desarrollo sustentable. Muy vinculado con el punto anterior, se trata de resguardar un mandato constitucional que en Chile señala el derecho de las personas a vivir en una ambiente libre de contaminación.

Finalmente y en quinto lugar, y tan importante como los anteriores, es que la gestión ambiental vinculada a los ecosistemas y los recursos naturales allí contenidos –los territorios- plantea el problema clásico de la gestión de los bienes públicos pues es allí donde se dan las condiciones características de los recursos de disfrute común. Los recursos comunes mantienen dos características fundamentales: que de su disfrute no se puede excluir a nadie, y que el uso del bien supone su merma a no ser que se reponga por medios naturales o artificiales. Cuando el uso es mayor que su reposición –vinculado al concepto de resiliencia de los ecosistemas- su situación no es sostenible en el largo plazo. Las posturas más pesimistas apuntan a la inevitable degradación del medio ambiente debido a la conducta de los individuos cuyos comportamientos oportunistas, individualistas y de corto plazo se desvían de los objetivos colectivos. Dentro de los planteamientos positivos también hay posiciones diferentes: desde aquellos que sostienen que la gestión de éstos debe dejarse en la mano del Estado, de los privados o bien de aquellos que propugnan que alcanzar metas de desarrollo sustentable se dará en mejor medida involucrando una mayor participación en la gestión del recurso por parte de los actores que se relacionan directamente con él. (Ostrom, 1990; Parrado 2004; Governance Internacional, entre otros). *"El concepto de gobernanza transmite la idea de que la gestión de los bienes colectivos ya no es un monopolio exclusivo del gobierno sino que otros actores privados y no gubernamentales así como los ciudadanos que a título individual pueden participar en su gestión". (Parrado, 2004)*

A modo de conclusión podemos afirmar que en general y en materias ambientales en particular, los gobiernos enfrentan cada vez mayores y diversos problemas, que éstos cambian con el tiempo y con los territorios y que son cada vez más difíciles de definir y resolver desde un solo actor, el estado. Problemas ambientales que tienen diferentes escalas –global, nacional, local- que requieren de una institucionalidad sólida, eficiente y eficaz, que requieren negociaciones y acuerdos para su resolución, y que exigen soluciones diferentes para los distintos contextos socio-económico y culturales en que estos se presentan. Soluciones, por último, que son siempre provisionales y perfectibles dentro de la lógica de gradualidad, avance del conocimiento y de la técnica y en una lógica de aprendizaje permanente. Estas circunstancias están demandando nuevos modelos de gestión pública para el desarrollo sustentable y que encajan directamente con el concepto moderno de gobernanza. .

Banco Mundial, 1989; Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study. Washington, D.C., World Bank, p. 60.

Banco Mundial, 1994; Development in Practice: Governance – the World Bank’s Experience. Executive Summary. Washington, D.C., World Bank, p. XiV.

European Comission (1999). *Externalities of Energy*, Vol. 7, European Commission.

García, Luis; 2002; <http://e1.docs.yahoo.com/info/utos.html>;
governabilidad-agua-owner@gruposyahoo.com;

JAIME P., Alberto y TINOCO-LOPEZ, R.O.; 2006; Métodos de valuación de externalidades ambientales provocadas por obras de ingeniería. *Ing. invest. y tecnol.* [online]. vol. 7, no. 2 [citado 2008-03-22], pp. 105-119. Disponible en: <http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-77432006000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1405-7743.

Parrado, Salvador; 2003; El análisis institucional de los Consejos de Cuenca y de su aportación al sistema nacional mexicano de la gestión del agua; UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia; Contract: World Meteorological Organisation – No. 4715-03/A/PEX

Parrado, Salvador; 2004; Estrategias para la promoción de la gobernanza en las cuencas hidrográficas: México y España en perspectiva comparada; *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004*; UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia y Governance International

Querol, Cistina; 2005; Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña; Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis; <http://www.iigov.org/gds/index.drt>