

Mónica Mancero y Rafael Polo,  
compiladores

# Ciencia, política y poder

## Debates contemporáneos desde Ecuador



---

Ciencia, política y poder. Debates contemporáneos desde Ecuador / compilado por Mónica Mancero y Rafael Polo .- Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2010. (Cuadernos de Trabajo)

413 p.

ISBN : 978-9978-67-225-9

POLÍTICA; GÉNERO; MOVIMIENTOS SOCIALES; ESTADO; NACIÓN; PODER;  
GOBERNANZA

320 - CDD

---

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**CONESUP**

Whimper E7-37 y Alpallana

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2505-656

Fax: (593-2) 2563-685

[www.conesup.net](http://www.conesup.net)

ISBN: 978-9978-67-225-9

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: enero 2010

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b>	
<b>Las paradojas de la actualización</b> .....	9
Eduardo Kingman Garcés	
DEBATES EPISTEMOLÓGICOS	
<b>Campo de visibilidad y producción de narrativas</b> .....	17
Rafael Polo Bonilla	
<b>Ciencias naturales e imperio</b> .....	47
Elisa Sevilla	
<b>Acerca del análisis del discurso en contextos de antagonismo social</b> .....	71
Andrés Ortiz	
<b>Origen, desarrollo de los estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad y su perspectiva en América Latina</b> .....	103
Javier Jiménez Becerra	

DEBATES POLÍTICOS

**Género y política: el concepto de emancipación dentro de la teoría feminista, sus límites y sus posibilidades de uso . . . . .** 133  
Alba Di Filippo

**Las principales teorías sobre los movimientos sociales y su aproximación al estudio de los movimientos indígenas en América Latina y en el Ecuador . . . . .** 161  
Luis Alberto Tuaza Castro

**Historia, cultura y política: espacios cotidianos y religiosidad . . . . .** 195  
Mireya Salgado Gómez

**La formación ciudadana . . . . .** 235  
Juan Carlos Valarezo

DEBATES SOBRE EL ESTADO Y LA GLOBALIZACIÓN

**Estado-Nación y Región . . . . .** 261  
Mónica Mancero Acosta

**Territorio, Estado y Nación . . . . .** 307  
Ana Sevilla

**La construcción de sustentabilidad ambiental como un tema de gobernanza . . . . .** 335  
Paúl Cisneros

**Crítica contemporánea a la forma Estado: entre el poder policial y el dispositivo de guerra . . . . .** 365  
Sandro Jiménez-Ocampo

**Sobre las autoras y los autores . . . . .** 411

Debates sobre el Estado  
y la globalización

# La construcción de sustentabilidad ambiental como un tema de gobernanza

Paúl Cisneros

## Introducción

En el presente texto nos interesa explorar la utilidad de la noción de gobernanza para entender la construcción social de la sustentabilidad ambiental. Entendemos esta segunda como las estrategias materiales y simbólicas que diferentes actores sociales, los estados y los agentes del mercado emplean para conseguir lo que definen como sustentabilidad ambiental. Difícilmente se podría decir que existe algún tipo de acuerdo sobre esta definición y es precisamente esto lo que hace, que la mayoría sino todos los estudios sobre la sustentabilidad sean extremadamente normativos. La aproximación que nosotros trabajamos intenta buscar en la ciencia política y la sociología política contemporáneas herramientas que nos permitan aproximarnos al estudio de construcción social de la sustentabilidad ambiental, entendiendo está en al menos una de sus dimensiones que definimos como político-institucional.

La hemos demonizado tal pues hace referencia a las formas en la que la sociedad, el Estado y el mercado se relacionan para determinar a través de la política pública la forma en la que la sustentabilidad ambiental debe ser lograda. Nuestra pregunta de partida es entonces, cómo entender estas complejas relaciones, qué elementos deben tomarse en cuenta para estudiar no solamente la política pública como instrumento, o las prácticas concretas de la sociedad, el Estado y el mercado, sino su origen y su cambio.

Y es el estudio del cambio precisamente el que guía el presente texto. El cambio que nos interesa es aquel que ocurre en un sistema o subsiste-

ma político, pues el interés por los temas ambientales como la sustentabilidad se plantean en contextos políticos de cambio en la década de los años 1990 y que perduran hasta la actualidad o sirven de base para las presentes reformas en los sistemas de gobernanza sectoriales de algunos países de la región andina.

De tal manera, los temas estudiados en esta revisión nos permitirán diseñar un estudio de la reforma al sistema de gobernanza minero que el Ecuador atraviesa desde el 2006. El proceso de reforma que inicia el Estado ecuatoriano en 2006 se plantea desde un inicio el objetivo de hacer de la minería una actividad ambientalmente sustentable y por razones referentes a la sustentabilidad ambiental es que algunos actores se oponen a un tipo de reforma que no prohíba la minería, otros por no compartir cierta visión de la sustentabilidad ambiental, se excluyeron del proceso. Esto es relevante en cuanto el proceso de reforma se planteó como abierto a las observaciones y sugerencias de todos los grupos sociales afectados y sobre todo de los grupos culturales sobre cuyos territorios se asientan los yacimientos mineros y para esto se llevaron a cabo discusiones, debates, talleres informativos, etc. Este proceso apuntó inicialmente a cambiar la ley de minería vigente con la participación de toda la sociedad. El proceso de construcción de un sistema de gobernanza que permita darle el enfoque de ambientalmente sustentable a la actividad minera, nos hace cuestionarnos cómo y para qué los diferentes actores sociales convocados o no, se suman o se oponen a esta iniciativa y cómo logran o no cambiar los términos del debate para imponer su propio proyecto en la reforma del sistema.

Partiendo desde este punto se pueden asumir dos cosas. La primera es que nuestro estudio entiende que no existe una forma adecuada o deseable de sustentabilidad ambiental de la que ningún grupo o actor social esté imbuida, y que a pesar de la formulación de proyectos ideales a través de un discurso, lo que nos interesa enfocar son las dificultades que los actores sociales, y sobre todo los grupos culturales, tienen para negociar y cambiar lo que desde la racionalidad del Estado se denomina sustentabilidad ambiental. La segunda cosa es que el estudio no tiene ninguna pretensión normativa ya que no parte de ninguna definición de sustentabilidad que confrontar con la realidad a investigarse. Consideramos que los

conflictos sociales de cada contexto elegido pueden producir una definición y lo que interesa a un analista, es ver cómo esta se crea y qué apreciación tienen del proceso los mismos actores.

Dado el interés que tenemos sobre el reciente proceso de reforma al sector de la minería en el Ecuador, y particularmente sobre la forma en la que podemos entender el cambio en las relaciones políticas y económicas de los actores que la impulsan y se oponen, creemos que una exploración de la forma en la que la ciencia política y la sociología política han estudiado la cuestión de la reforma de los sistemas políticos puede ser de utilidad para detectar herramientas conceptuales que nos permitan guiar nuestra investigación empírica sobre el tema.

Por gobernar entendemos las actividades de dirección, control y coordinación del sistema político-administrativo (Estado), respecto del sistema económico (mercado), el sistema sociocultural (sociedad civil) y por su puesto de sí mismo. Adoptamos una definición amplia de sistema político entendiéndolo como el conjunto articulado de; las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales) y, las prácticas y relaciones de poder vigentes entre los actores de una sociedad (Camou, 2001: 24-25).

Según Alcántara (1995), la ciencia política ha desarrollado al menos siete aproximaciones para analizar el cambio de los sistemas políticos. Para los análisis funcionalistas la vida política debe entenderse como un todo orgánico en el que se produce una constante interacción de las distintas partes, de manera que las acciones, principalmente del Estado para reformarse se explican por las funciones que llevan a cabo para la estabilidad o la supervivencia del sistema político en su totalidad (Alcántara, 1995: 44). El objetivo general de mantener imperativos sistémicos super ordenados hace difícil identificar desde esta perspectiva la forma en la que se lleva a cabo el cambio con algún nivel de especificidad. La causalidad no puede ser al menos esbozada por lo abierto de los objetivos de la reforma (Hall, 1986: 6, traducción libre). Al centrarse únicamente en la estabilidad del sistema, el funcionalismo ve al cambio o a los procesos que buscan el cambio como una tendencia hacia la disfunción.

Desde la segunda post guerra, la cultura política ha sido tomada en cuenta como una variable determinante que a través de condicionamientos culturales, restringe o determina los procesos políticos (Almond y Verba, 1963) y desde estos los cambios que se dan en los sistemas en los que estos se inscriben. La limitación de este enfoque, que para el análisis, toma en cuenta los diferentes hábitos mentales de los ciudadanos, dirigentes y elites, es que asume un cierto grado de homogeneidad cultural en el sistema estudiado y que da poco peso al estudio de la incidencia de factores culturales que actúan desde fuera de una cultura nacional. Este último punto se torna central en el estudio de las reformas a los sistemas políticos a la luz de la globalización.

Las teorías de la elección racional sitúan el centro de su análisis, que se extiende a la problematización del cambio en los sistemas políticos, en el papel de la acción individual llevada a cabo en forma de cálculo racional que produce un bienestar público no intencionado a través de la agregación de preferencias satisfechas. Con respecto a estas teorías, parece difícil explicar desde ellas la forma en la que los actores actúan con respecto de la limitada información que poseen sobre el funcionamiento de la economía o de cualquier otro tema, además, la forma en la que el mismo sistema institucional determina sus preferencias hace difícil dilucidar las razones que tendrían para cambiarlo o reformarlo.

Los vacíos dejados por estas teorías produjeron a mediados del siglo pasado, un retorno a discusiones populares en los años 1920 y 1930, sobre las características internas de las organizaciones que participan de la política, así la teoría de la organización en sus diferentes variantes trata de discutir las organizaciones desde sus tipos (p.ej. Etzioni en *Modern Organizations* de 1964, Blau en *Formal organizations* de 1962), como sistemas sociales (Parsons y Merton), como estructuras de acción (p.ej. los trabajos de la Escuela de sociología de Chicago en especial, William White *Human relations in restaurant industry* de 1948) y las organizaciones como estructuras empíricamente contingentes (p.ej. el trabajo de la universidad de Aston en el Reino Unido). Esta aproximación hacia la forma de hacer política vista desde las organizaciones como agentes de cambio, ha sido criticada principalmente por la lectura que brinda sobre el papel que tienen las organizaciones al ser afectadas y afectar estructuras

de poder más amplias, ya que en general se centran en aspectos de su administración (por tanto también son bastante normativas) y en análisis individualistas de los miembros de las organizaciones (Scott & Marshall, 2005: 465-466) como principales fuentes de la búsqueda del cambio en un sistema político.

Las teorías centradas en las dinámicas de los grupos y el conflicto ponen el énfasis en el estudio del cambio de los sistemas políticos en el enfrentamiento entre grupos de interés y la superación del conflicto (Alcántara, 1995: 49). Son criticadas principalmente por no poder explicar porqué unos grupos son más fuertes que otros y por no discutir la influencia de las instituciones existentes en las formas de organización y de acción de los grupos de interés. Algunas otras teorías han puesto como el origen de las reformas en el sistema político al Estado, dejando de lado el énfasis en la interacción que este puede tener con los grupos de interés o las organizaciones y sin un énfasis funcionalista sino, centrándose en la capacidad del Estado para enfrentarse en una guerra de todos contra todos y hacer prevalecer sus intereses (Allison, 1971), mirando este proceso como aprendizaje social (Deutsch, 1963) y analizando los procesos institucionales que el Estado tiene para asegurar la puesta en marcha de una gama de políticas públicas (Skocpol y Finegold, 1983).

Finalmente llegamos a una aproximación institucionalista que se “centra en la consideración del papel de las instituciones localizadas en el seno de la sociedad y de la economía, y también de las redes organizativas menos formales, en la determinación de la política” (Alcántara, 1995: 51). Las instituciones se entienden en esta aproximación como todo aquello que se ha rutinizado y que guía la interacción de los actores sociales desde una perspectiva de qué es lo apropiado (March & Olsen, 1995: 28 y ss). El nuevo institucionalismo (que no se fija solamente en las instituciones formales) se ha desarrollado desde la década de los noventa como la corriente explicativa más utilizada para analizar procesos de reforma o cambio en el sistema político y utiliza tres estrategias para explicar el cambio. Una histórica, una sociológica y una de elección racional (Gorges, 2001; Barzelay y Gallego, 2006).

Hall (1993) como representante de la corriente histórica, se centra en analizar el cambio como una continuación parcial de un *path dependency*,

que aparece como consecuencia de cambios más grandes en las condiciones políticas y sociales en el ambiente del sistema político y/o como un cambio de las ideas o paradigmas políticos de los líderes del sistema. La complejidad de esta aproximación histórica que adquiere el cambio produce una sobredeterminación del mismo con respecto a dinámicas en las que existen innumerables variables independientes e intervinientes que pueden ser analizadas y en una debilidad de la explicación causal (Gorges, 2001). La perspectiva del *rational choice* por su lado se centra en explicar cómo las instituciones resuelven problemas del mercado para los individuos y mantienen sus expectativas. Esta aproximación altamente funcionalista, intenta reflejar lo que considera un equilibrio existente entre las preferencias de los actores, la cual resulta difícil de probar y se centra solamente en aquello que se negocia abiertamente entre los actores sin poder justificarlo como la verdadera motivación de los mismos para la acción (Gorges, 2001: 140). Por último, la aproximación sociológica retoma la visión organizacional presentada anteriormente enfatizando en la capacidad de las organizaciones para imitar modelos de cambio (tanto modelos cognitivos como estructuras normativas, Barzelay & Gallego, 2006) que se consideran exitosos a pesar de no existir evidencia de su eficiencia. Esta aproximación destaca que las instituciones que cambian lo hacen para aumentar la legitimidad de las organizaciones de las que forman parte y de los participantes en las mismas (p. ej. Hall y Taylor, 1996).

El nuevo institucionalismo en sus tres corrientes es criticado por las limitaciones que presenta en explicar el cambio de una manera causal estricta (Barzelay & Gallego, 2006), pues ni el uso de variables socioeconómicas o del contexto político, o su estudio sobre los cambios en los liderazgos o en las ideas (normas, ideología o cultura) muestran estar sistemáticamente relacionados. Al estar sobredeterminado por estas variables, el estudio del cambio en el sistema político se convierte en una variable interviniente más dentro de procesos de cambio que se desarrollan de forma paralela o simultánea, para luego pasar a ser de nuevo una variable independiente desde la cual se analizan otros productos del cambio (Gorges, 2001) como las políticas públicas (p.ej. Alcántara, 1995).

Tomando en cuenta estas deficiencias explicativas del nuevo institucionalismo, el análisis de los procesos de cambio de los sistemas políticos

en la ciencia política de principios de siglo, se encuentra dando un giro hacia el procesualismo institucional. Este se fija principalmente en tres tipos de procesos; el desarrollo de la política pública (*policy making*), la toma de decisiones en las organizaciones y el cambio organizacional, a través de análisis enfocados en los flujos de interacción pero sobre todo, en cómo la interacción situada es influenciada desde un contexto estable (que puede ser organizacional o cultural), es decir, en cómo la agencia humana retroalimenta el contexto en el que ésta se desenvuelve. Este procedimiento se lleva a cabo a través de un análisis histórico comparativo consciente de la contingencia dentro de la búsqueda de regularidades causales (Barzelay & Gallego, 2006: 593).

La limitación de esta corriente es que no discute situaciones en las que las reformas están determinadas por la política contenciosa<sup>1</sup> sino en reformas que responden a cambios en un nivel mayor del sistema político (Barzelay & Gallego, 2006). Sin embargo, su propuesta de reconstruir causalmente los episodios de desarrollo de política pública de manera procesual merece una segunda mirada. El estudio de la agencia, entendida de manera relacional y a través de la ideación de los resultados políticos de los procesos de reforma, nos habla de la importancia de mirar las maneras en las que aquellas instituciones informales que se establecen en las relaciones de los actores sociales, cambian a medida que su contexto, es decir, las instituciones del régimen político (entendido como las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político, Camou, 2001: 27) lo hacen, debido a su vez a la acción contenciosa de los primeros. Esto se vuelve relevante en cuanto el cambio de las instituciones informales que se consideran como externas al régimen político son las que en definitiva le otorgan legitimidad, eficacia y adaptabilidad a este, al formar el sustrato social que necesita para funcionar (Alcántara, 1995; Camou, 2001).

La perspectiva de cómo cambian dinámicamente la legitimidad y la eficacia que los actores le otorgan a un sistema político o que le deman-

---

1 Entendemos la política contenciosa como Tilly y Tarrow y MacAdam (2005: 124-169) como el uso de técnicas disruptivas para cambiar la política o para cambiar los términos del debate político que pueden ser empleadas por movimientos sociales y que pueden incluir demostraciones, huelgas, desobediencia civil, etc.

dan lograr a través de un cambio, junto con la abstracción de qué tan adaptable se vuelve este sistema político a través del tiempo, es lo que nosotros identificamos como la problemática central de los estudios sobre la gobernanza para la ciencia política.

En los primeros años del siglo XXI, estos estudios han producido una abundante literatura que trata, entre otros, los problemas de funcionamiento del gobierno en los sistemas políticos democráticos a través de mirar las formas en las que se ha descentrado el poder político desde el Estado en diferentes escalas y hacia diferentes actores (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004). La aproximación de la gobernanza en términos más generales describe la forma de hacer política de los últimos 30 años entendiendo el cambio de los sistemas políticos como una cuestión de adaptación dinámica de un sistema institucional a las demandas de los actores de una sociedad civil también en constante cambio<sup>2</sup>. Como aproximación, la gobernanza se preocupa por tres temas: las tendencias que crea la globalización sobre el ejercicio del gobierno; las características que presentan las relaciones entre los actores del sistema económico, del sistema político-administrativo y del sistema sociocultural con respecto del ejercicio del gobierno dentro del Estado y, las oportunidades y problemas que las reformas en los sistemas políticos afrontan como producto de estos cambios para mantener un funcionamiento democrático.

Al utilizar el enfoque, la gobernanza con estas tres problemáticas básicas estamos entendiendo el cambio de forma relacional y procesual. El cambio adopta la forma de una variable dependiente frente a las relaciones de los actores sociales y a los procesos que estas relaciones forman. A pesar de que el uso de este enfoque ecléctico puede generar una explicación causal relativamente débil sobre los motivos del cambio en los sistemas políticos, creemos que plantearla de esta forma sirve para darle a este tipo de estudio una perspectiva menos centrada en las instituciones for-

---

2 El uso que le damos a la palabra gobernanza tienen una doble acepción en este ensayo, en primer lugar se refiere al sistema, es decir a las instituciones, a las políticas y a la política que controlan o reglan ciertas actividades sociales. En segundo lugar como procesos hace referencia a las relaciones sociales que se establecen entre el sistema y los actores sociales que este regula o busca regular. Generalmente la segunda acepción en castellano se denomina gobernabilidad, pero creemos que la diferenciación confunde su uso más de lo que lo aclara y la tendencia al desuso del término gobernabilidad (*governability*) en la literatura anglosajona confirma nuestras sospechas.

males o los productos de la reforma (institucionalismo), en la que no se determinen de entrada cómo son las relaciones de los actores (elección racional) o en qué escenarios se desenvuelven estas relaciones (sociología organizacional), en la que no se sobredetermina el cambio gracias al conflicto entre grupos de interés o al papel del Estado o al peso de la cultura política y que además no reifica a los factores de mantenimiento del sistema, al considerar la adaptabilidad y no la estabilidad como una característica importante (funcionalista).

En el presente ensayo, retomamos las discusiones recientes de la ciencia política desde el enfoque de la gobernanza para responder a nuestra pregunta inicial ¿cómo se pueden estudiar las reformas a un sistema que regula el uso de un recurso natural? Lo hacemos en los siguientes apartados siguiendo las tres problemáticas identificadas anteriormente, para en una sección final resumir las herramientas conceptuales que este enfoque del cambio en los sistemas políticos puede aportar a un estudio empírico sobre el proceso de reforma del sector minero en el Ecuador en el período 2006-2009.

### **La globalización y sus efectos en el ejercicio del gobierno**

Como efecto más inmediato sobre el ejercicio del gobierno se puede observar que disminuye la capacidad del Estado nacional para pensar los problemas actuales a los que la gente está expuesta (Habermas, 1996: 19-21). El Estado nacional que permitía una integración basada en la modernización y que representaba un nuevo modo de integración en la pluralidad en sus inicios, está perdiendo gracias a algunas fuerzas globalizadoras su capacidad de movilización política de ciudadanos (Habermas, 1996: 88) y con esto cambia la forma en la que como actor legítimo en ejercicio del gobierno toma decisiones que permitan mantener el interés por el entramado social que se regula a través de él.

Las fuerzas globalizadoras actúan en dos planos, uno subjetivo que se refiere a la forma en la que la gente se imagina con respecto del mundo y del Estado y otro, un plano objetivo en el cual ciertos procesos e interconexiones globales incrementan. En el plano subjetivo, la concepción de lo

que es la comunidad social cambia para cada persona al incrementarse los procesos de comunicación por el desarrollo de tecnologías que permiten habitar varios espacios paralelos en tiempo real, dando así a los actores sociales la posibilidad de la difusión de diferentes valores para enfrentar los problemas que el Estado nacional parece incapaz de resolver (Giddens, 1999). De esta forma se globalizan ideas como el ambientalismo y propuestas de cómo enfrentar los efectos del calentamiento global o la extinción de la biodiversidad por ejemplo. La fase cultural de la globalización que provoca al mismo tiempo homogeneización (al menos en la ideología del consumismo según Barber, 2000) y hace más notoria y consumible a la pluralidad cultural y a la vez genera diferentes narrativas y metáforas de los fenómenos de interconexión a escala global, genera además formas de acción política de grupos e individuos, muchas veces en redes, que apuntan a la defensa comunitarista de la identidad o a la apelación a la nostalgia por la oposición de proyectos políticos antagónicos (García-Canclini, 1999: 1-49).

Esta faceta cultural de la globalización viene acompañada de otras dinámicas universalizantes propias de la modernidad. En el plano objetivo, vemos que el poder de los agentes económicos una vez relativamente confinados por el mismo Estado-nación a las fronteras donde ejerce la soberanía a través de varios tipos de regulaciones, han logrado extender valores que apoyan un proyecto político de desregulación y aliento de la internacionalización económica. Dentro de los estados, la competitividad con sus pares pasa a depender de la capacidad de generar condiciones para que la inversión pueda generar las más altas utilidades con relativa independencia de su eficacia en afectar al bienestar de toda la comunidad nacional. El poder político que el Estado retenía para sí, se empieza de esta forma a distribuir hacia los dueños del capital, quienes al mismo tiempo adquieren legitimidad como actores políticos (Schmalz-Bruns, 2001).

De esta manera, la capacidad del Estado para hacer demandas vinculantes a los ciudadanos se erosiona porque el sentimiento de obligación se pierde cuando se deja de lado la capacidad de ejercer la autoridad para controlar ciertas interacciones sociales (Schmalz-Bruns, 2001). Un ejemplo de este funcionamiento, es que el Estado pierde la capacidad de brindar a las personas oportunidades iguales para buscar la satisfacción de sus

necesidades, como hasta cierto punto lo logró el estado de bienestar en la segunda mitad del siglo pasado, pues pierde la capacidad de cobrar impuestos debido a que sus políticas permiten una alta movilidad del capital (Habermas citado en Schmalz-Bruns, 2001: 557).

Una de las formas en las que los mismos estados buscan aumentar el control sobre la capacidad de los agentes del mercado en determinar sus políticas internas ha sido llevar el nivel de la regulación hacia la escala mundial. Este intento de ejercer el gobierno y de crear regímenes políticos por fuera de las limitaciones de las fronteras nacionales, creando normas que luego se viabilizan a nivel de los estados y que incluye no solamente a estos, sino a organizaciones interestatales que tienen cierta independencia, a organizaciones no gubernamentales que movilizan ingentes recursos económicos e ideas y a conglomerados de empresas, se entiende como gobernanza global. La ciencia política y sobre todo las relaciones internacionales (Rosenau, 1992; Zürn, 2004, entre otros) plantean esta gobernanza como el poder del Estado (o los estados) para ejercer gobierno descentrando la política en una forma caótica de toma de decisiones y en una esfera pública cada vez más abarcadora.

“During the present period of rapid and extensive global change,...., the constitutions of national governments and their treaties have been undermined by the demands and greater coherence of ethnic and other subgroups, the globalization of economies, the advent of broad social movements, the shrinking of political distances by microelectronic technologies, and the mushrooming of global interdependencies fostered by currency crises, environmental pollution, terrorism, the drug trade, AIDS. These centralizing and decentralizing dynamics have undermined constitutions and treaties in the sense that they have contributed to the shifts of the loci of authority. Governments still operate and they are still sovereign in a number of ways; but ... some of their authority has been relocated toward subnational collectivities. Some of the functions of governance in other words, are now being performed by activities that do not originate with the governments” (Rosenau, 1992: 3).

Esta forma de entender la gobernanza global enfatiza en la glocalización o fragmentación que permite a los ciudadanos conformar espacios para

actuar por sobre o debajo de los niveles tradicionales de la política nacional, pero existen otras aproximaciones teóricas de la ciencia política a los fenómenos referidos que hacen énfasis en otros aspectos. Los constructivistas, por ejemplo se centran en las formas en las que las elites (como sujetos del poder económico) y los estados crean un lenguaje común –liberal– a través de redes público-privadas, con el cual proponen soluciones a los problemas que crea la globalización, como aquellos relacionados a la falta de redistribución de beneficios económicos. Los internacionalistas como Keohane (1984) discuten normativamente la construcción de regímenes intergubernamentales como una forma en la que los estados podrían obtener lo que quieren frente a los poderes transnacionales privados. Los neo-marxistas, estudian la emergencia de una clase capitalista global que rebasa las fronteras nacionales y que utiliza los mismos sistemas creados intergubernamentalmente para establecer normas que regulen el capital, con el objetivo de hacer que su movilidad sea mayor. Por último, los historiadores de la organización intergubernamental se enfocan en estudiar las formas en las que ha emergido una ideología que pregona la capacidad de los expertos para diseñar mecanismos que regulan y mejoran el desempeño de los procesos que conforman la globalización (Murphy, 2000).

Todas estas corrientes mezclan aspectos de la gobernanza global entendida como procesos o como sistemas, pero no son sistemáticamente claras en diferenciar ambos. A pesar de esto nos ayudan a reducir las problemáticas tratadas con respecto a la globalización básicamente a entender los procesos de cambio de sistemas políticos utilizando la perspectiva de la relocalización parcial de la autoridad fuera (hacia el plano internacional) del Estado, al analizar la profundidad, el rango y los efectos que tiene la globalización sobre estos. Es decir, la intensificación de las interacciones entre actores y sistema, la globalización de las políticas públicas y los efectos sobre las economías y políticas nacionales (Zürn, 1998; citado en Schmalz-Bruns, 2001: 560).

## Nuevos actores y nuevas relaciones dentro del espacio soberano del Estado

La corriente del *new public management* en la ciencia política del último cuarto del siglo pasado, se preocupó por estudiar los cambios provocados por los procesos globalizantes anteriormente referidos, enfatizando en aquellos cambios producidos por la relocalización del poder desde el Estado pero dentro del territorio en el que este ejerce la soberanía. Los problemas de desburocratización, *downsizing*, delegación, descentralización y desregulación, se analiza en paralelo a lo que se concibe como las nuevas formas de hacer política de aquellos actores que quieren influenciar en esta pero no tomar el poder y las formas en las que compiten por ejercer influencia con respecto de los partidos políticos y los grupos de interés (Aucoin, 1996).

Con respecto a las formas en las que el Estado se reorganizó para descentrar el poder, la literatura desde la ciencia política y la administración pública, se ha fijado en entender los nuevos esquemas de interacción entre instituciones para regular ciertos sectores socioeconómicos. De aquí proviene la literatura que discute los niveles de gobernanza, y que dependiendo de su origen geográfico los categoriza con diferentes nombres, *multi-tiered governance*, *multi-level governance*, condominio, etc. (Para profundizar en sus diferencias ver Hooghe y Marks, 2003 y la bibliografía referida). Básicamente esta literatura discute cómo se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones vinculantes en la esfera pública, poniendo énfasis en los arreglos institucionales que se generan para regular diversos sectores desde una postura funcionalista que discute qué tan eficientes son en cumplir sus objetivos

Las raíces de este debate funcionalista tiene dos vertientes: el debate sobre los complejos patrones en las interdependencias de las instituciones formales y las redes informales proveniente de Estados Unidos, que discute si una mayor consolidación del trabajo de los niveles de gobierno estatales y federales es mejor que su fragmentación, y la corriente europea de la oposición entre varios niveles de gobiernos coordinados desde arriba a nivel de la Unión Europea y la geometría variable que considera mejor a las jurisdicciones sobrepuestas e inclusive en competencia (Hooghe y

Marks, 2003). En general, el aporte de ambas perspectivas es el de evaluar cómo el ideal o los ideales de funcionamiento democrático se ponen en juego en estos diferentes arreglos en los que el Estado puede o no ser el centro del ejercicio del gobierno<sup>3</sup>.

Por otro lado, la discusión de la “nueva política” enfatiza en describir y analizar las implicaciones para el funcionamiento de la democracia en el nivel nacional de una manera de hacer política menos jerarquizada y más horizontal (p.ej. Robert Rhodes, 1996 o Salamon, 2002) pero mostrando los roles que cumplen los nuevos actores en los procesos de toma de decisiones, sobre todo de elaboración e implementación de política pública, y cuál es su aporte al funcionamiento democrático (Aucoin, 1996).

Los análisis sobre la participación en sistemas complejos de gobernanza pueden derivar en investigaciones de cualquiera de los roles que diferentes actores pueden tener o tienen en los niveles de toma de decisiones anteriormente descritos. Por la forma de entender el sistema social, dividido en sistema económico, sistema sociocultural y sistema político-administrativo, y por ya haber hablado sobre los efectos de la globalización en el ejercicio del gobierno desde el punto de vista del Estado, en adelante presentamos un bosquejo simple sobre lo que la literatura de la ciencia política discute a cerca de la entrada de actores privados (que busquen ganancias o no) al plano nacional de toma de decisiones y acerca de la participación ciudadana en el mismo.

### *Los actores del mercado*

La literatura sobre la nueva política diferencia dos actores del mercado, las organizaciones que buscan generar utilidades y aquellas que no. En la primera categoría se encuentran las corporaciones o empresas que buscan maximizar sus utilidades de acuerdo a los deseos de sus accionistas. En la segunda categoría se consideran las organizaciones no gubernamentales que funcionan en un tipo de mercado diferente, en el cual los donantes

---

3 Más adelante en el texto, empezamos a problematizar la cuestión de los ideales democráticos y cómo deberían desde nuestra perspectiva constructorista ser tomados en cuenta.

se convierten de cierta forma en accionistas, exigiendo en lugar de utilidades, el cumplimiento de objetivos de alguna agenda política.

Los cambios en un sistema político vistos desde esta vertiente de la gobernanza, se entienden como un cambio en el balance relativo de los modos de acción de tres tipos de actores; el Estado, aquellos que persiguen ganancias y aquellos que no. Como modos de acción se pueden considerar tres: la jerarquización, la competencia en algún tipo de mercado y el trabajo en redes (Moon, 2002). La forma en la que el cambio en el balance relativo de los modos de acción está relacionada a la ganancia de legitimidad en la participación en algún tipo de proceso que tiene que ver con el ejercicio del gobierno es la dinámica central de esta corriente (Cashore, 2002).

El proceso de ganancia de legitimidad de los actores del mercado se entiende como la relación que estos actores logran crear con audiencias externas que tienen complejas motivaciones e interacciones. Los tipos de legitimidad que se pueden manejar con respecto a estas audiencias pueden pasar por elementos materiales, cognitivos o morales. La búsqueda por legitimidad en alguno de estos niveles implica una estrategia orientada a construir una imagen sobre la capacidad de proveer un tipo de bien o un tipo de beneficio que puede ser respectivamente, pragmático, orientado por valores o dirigido cognitivamente. La primera estrategia está orientada a promover la presencia de un agente del mercado en la toma de decisiones del Estado por las ventajas que aquello que provee el agente le dan al funcionamiento del sistema, como la mejor tecnología, etc. La segunda estrategia se orienta a encajar con los valores morales de un grupo social, por ejemplo, el cuidado del medio ambiente o de la cultura, y la última se orienta a la creación de nuevos mitos sobre cómo hacer las cosas y en demostrar porqué no pueden ser diferentes, como por ejemplo en la extensión de buenas prácticas empresariales (Cashore, 2002).

La sociología organizacional se encarga de estudiar estas dinámicas de creación de legitimidad desde dentro de las organizaciones, qué estrategias siguen, dónde nacen, cuáles son las motivaciones externas que las provocan y cómo se mantienen. En nuestro caso lo que nos interesa destacar en cuanto a la gobernanza es el papel que los sistemas de gobernanza que no están basados en el Estado pero que funcionan a través del mercado adquieren legitimidad en el ejercicio del gobierno.

Tradicionalmente, el Estado ha ejercido un tipo de control externo a las industrias al diseñar y aplicar mecanismos de control sobre sus prácticas, pero nuevos mecanismos han proliferado en las últimas décadas, en los que el Estado no tiene un papel central y la forma en la que se ejerce el control es poco clara. La desregulación que disminuye el número de mecanismos de control y aumenta la influencia de las firmas en las prácticas empresariales, junto con el incremento de los cuestionamientos transnacionales de tipo “boomerang” descritos por Keck y Sikkink (1998) dirigidos hacia las empresas y las políticas públicas, han producido un incremento de prácticas de cumplimiento voluntario por las empresas que son creadas en varios espacios tanto corporativos como voluntarios.

La variedad de prácticas de cumplimiento voluntario varía según el lado del mercado que se analice, la oferta o la demanda, pero su principio fundamental es que no existen puntos de verificación del cumplimiento de un standard en ninguna parte de la cadena de producción o consumo, siendo la razón de ser de su existencia entonces, la obtención de algún tipo de licencia social para operar en el mercado (Cashore, 2002) o disminuir los costos transaccionales sociales y políticos (Moon, 2002). Las formas de interacción de este tipo de prácticas como la responsabilidad social corporativa o empresarial con el gobierno nos deja algunas interrogantes ¿sirve esta para sustituir esfuerzos del Estado en proveer bienes? ¿complementa los esfuerzos del Estado en hacerlo? ¿sirve para legitimar políticas públicas? ¿qué grado de institucionalización (informal) alcanza? y ¿cómo cambia esta a través del tiempo?

Dentro de la ciencia política, el estudio de aquellos actores que no buscan la producción de utilidades para sus constituyentes, sobre todo las organizaciones no gubernamentales internacionales (INGOS), mantiene un debate entre, una visión normativa, inspirada en los debates sobre la globalización de la democracia<sup>4</sup> con aproximaciones más empiristas que toman tratan de balancear el aporte que hacen las INGOS al desarrollo y la calidad de las políticas públicas<sup>5</sup>.

---

4 Por ejemplo, David Held, 1995, o Jürgen Habermas, 2001, etc.

5 Por ejemplo, Dahl, Robert, 1996 o Edwards, M., 2000.

En el segundo tipo de estudios<sup>6</sup> se destaca la expansión de las INGOS desde labores tradicionales de promoción (*advocacy*) o acciones humanitarias, hacia la participación en instituciones intergubernamentales, la implementación de política y la provisión de servicios (Collinwood y Logister, 2005). El rol de las INGOS es analizado como una demanda por otorgar voz a actores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones en el plano internacional, sobre todo desde tres áreas, los derechos humanos universales, la democracia y la justicia redistributiva. Los estudios que se centran más en el análisis de su impacto en las políticas públicas y en la disputa de poder, destacan la diferencia entre su poder decisorio, es decir, que a través del lobby, la denuncia, el monitoreo o la protesta, cambiar decisiones y su limitación en disputar el poder político de implementación<sup>7</sup>. Otros, se centran en discutir los impactos de sus acciones sobre todo en el plano de lo cognitivo al cambiar los términos en los que se desarrollan los debates públicos (Keck y Sikkink, 1998) versus sus fuentes de legitimidad (Beyer, 2007).

### *La participación ciudadana*

La participación ciudadana en los complejos entramados institucionales de la “nueva gobernanza”, y con la cantidad de actores que participan en procesos de toma de decisiones “usurpados” en algún momento del pasado por el Estado, se estudian desde tres aproximaciones que son al mismo tiempo normativas y empíricas: las formas de participación, las formas de comunicación de quienes participan, y la relación de las discusiones con la acción o política públicas (Fung, 2006). Son empíricas porque se basan en detectar aquellas dinámicas sociales que cambian con respecto del gobierno desde casos comparados y son normativas en cuanto tratan de detectar las falencias del funcionamiento del ejercicio del gobierno con respecto al funcionamiento de un modelo liberal de democracia idealizado.

---

6 Las aproximaciones normativas serán discutidas más adelante.

7 Ver por ejemplo el trabajo ampliamente citado y reproducido de Ernst Hass, 1990.

En cuanto a la forma, el énfasis se pone en determinar los mecanismos por los cuales se superan las deficiencias en el sector público, las alianzas que se forman entre actores como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de ciudadanos, etc.<sup>8</sup> y las formas en las que se pueden ver las relaciones entre grupos de interés, consumidores, votantes representados, clientes y ciudadanos desde dentro y fuera de la administración pública (Blomgren, Nabatchi y O’Leary, 2005). Las formas de comunicación se analizan en un espectro de la inclusividad de los espacios en los que se participa y, las características de las acciones que tienen los ciudadanos: reciben información, proveen información, negocian, deliberan, etc.; estas formas se diferencian básicamente entre comunicación y toma de decisiones. Aquí podemos encontrar una amplia variedad de estudios casuísticos sobre la elaboración de presupuestos participativos (Nylen, 2002), el tipo de representaciones y prácticas en juego en la participación en sectores como, entre otros, la salud (Menéndez, 2006).

El poder de implementación se ha estudiado desde la creación de redes Estado-sociedad civil en las que se analiza el rol de los ciudadanos en el proceso de la elaboración de políticas y en cómo grupos toman e implementan decisiones (Brinkerhoff, 1999). La literatura que discute esta última corriente trata de definir un nuevo rol del Estado, sobre todo a la administración pública en el que se supone desde una perspectiva optimista (de la eficacia y legitimidad) que en las circunstancias actuales de globalización este debe “remar y no guiar” y en una pesimista (de la eficacia y legitimidad) en la que el Estado al haber sido vaciado (*hollowed out*) ahora se ve enfrentado a contratar aquello que antes proveía directamente (Bevir, Rhodes y Weller, 2003) y a enfrentar las consecuencias de esta forma de operar sin los recursos financieros, institucionales y legales suficientes. Por último, podemos ver también una producción de literatura más centrada en la participación de los movimientos sociales como una forma de acción colectiva no individualista, en la que se destaca el papel de estos movimientos en elaborar y promover política pública debido a la

---

8 Ver la sistematización de casuística que para el caso de América Latina hace Montúfar, 2007. Una versión resumida y en inglés de este texto se encuentra en la compilación de Joseph Tulchin y Meg Ruthenburg publicada en 2007, *Citizenship in Latin America*, bajo el título *Representation and active citizenship in Ecuador*.

inhabilidad del Estado para lidiar por sí mismo con la complejidad social (Lemos y Looye, 2003). Esta aproximación introduce nuevamente la política contenciosa como estrategia de los ciudadanos para participar, preguntándose sobre todo por la sostenibilidad de estas iniciativas y el grado de institucionalización que pueden alcanzar en un sistema político en constante cambio.

### **Oportunidades y problemas para el funcionamiento democrático**

La literatura previamente abordada y clasificada a partir de los temas de análisis que nos interesan, hace énfasis en un aspecto del ejercicio del gobierno, su calidad democrática. Analizan cómo operan ciertos ideales democráticos cuando el poder de ejercer el gobierno se descentra desde el Estado y se comparte por otros actores<sup>9</sup>. La literatura supone que la búsqueda de estos ideales democráticos dan forma a las instituciones (Ostrom, 1990) que se eligen para tomar e implementar decisiones, y son concebidos de esta manera frente a una forma individualista de entender la acción y la agencia humana (March y Olsen, 1995). Los valores y por ende los procedimientos que se incluyen en estos ideales varían mucho, así como las descripciones de lo que es democracia, mucho de ellos están inspirados en la definición de poliarquía de Dahl, y desde ella evalúan si el descentramiento del poder ha permitido que los sistemas políticos sean más o menos democráticos. No nos interesa entrar en la discusión de cuáles son los valores democráticos que se deben o no evaluar, porque creemos que dejaríamos pasar precisamente el punto de clave de la problemática. Si lo que nos interesa es analizar lo nuevo que emerge del descentramiento del poder con respecto de la forma en la que se hacen legítimos, eficientes y adaptables los sistemas políticos, debemos olvidar las evaluaciones de aquellos procesos nuevos con respec-

---

9 Vale aclarar que a pesar de que muchas de las corrientes antes descritas toman por sentado un debilitamiento del Estado en los procesos de toma de decisiones provocado por reformas internas, la dinámica que se analiza como descentramiento se refiere a demandas de actores sociales que ante este debilitamiento buscan institucionalizar roles específicos para su participación en diferentes procesos.

to de la democracia liberal y centrarnos primero en la descripción y análisis de los flujos del poder.

A pesar de que al presentar la literatura anterior estamos hablando en todos los casos de estudios de sistemas políticos democráticos, no creemos que para un análisis construccionista, la evaluación normativa sea apropiada, pues desde nuestra perspectiva son los actores sociales los únicos que pueden expresar su descontento con un modelo que perciben o identifican como democrático y es en este nivel en el que se inserta nuestra investigación, en sacar a la luz estas percepciones, las acciones y relaciones que se establecen a partir de ellas y su relación con ideales democráticos que se fijan contingentemente en el proceso.

En las breves síntesis que presentamos a continuación, destacamos las categorías principales utilizadas en la evaluación de los sistemas y procesos de gobernanza no con el objetivo de discutir su validez, sino que, asumiendo su importancia, posteriormente serán refuncionalizadas para indicar las problemáticas centrales para nuestro análisis de la situación del sistema de gobernanza minero en el Ecuador y cómo en este abordar el tema de la democratización del sistema desde una perspectiva empirista.

### *El poder que fluye hacia fuera del Estado*

Para aquellas lecturas que se centran en explorar el sistema político desde las relaciones internacionales y la emergencia de un sistema de gobernanza global, la preocupación principal es si y cómo se pueden aplicar los procedimientos democráticos de toma de decisiones en una escala tan amplia como la global (Barber, 2000). Schmalz-Bruns (2001) ve la cuestión de la expansión de la democracia a un sistema de gobernanza global como una variable dependiente de la existencia de una comunidad global compuesta por comunidades reflexivas dispersas, es decir, comunidades de cuestionamiento y proposición para la solución de problemas. La formación de una comunidad global, es en este caso pensada como la formación de un sistema de gobierno con características que reproducen las dinámicas internas a los estados nacionales del siglo XX. Autores como Held, Achibugui y Köhler (1998), piensan una forma de democracia cos-

mopolita en la que se puedan complementar tres niveles de gobierno; nacional, entre estados y global que formarían un esquema multilateral y descentralizado de federalismo regulado por instituciones supranacionales. Zürn (1998) por su parte propone una “gobernanza para un mundo complejo” en la que se de la integración de un nivel vertical con estructuras sectoriales en varios niveles y un nivel horizontal en el que coexistan áreas de política funcionalmente diferenciadas. En ambos casos, el funcionamiento de los modelos depende, de cómo se forma voluntad política y sobre todo de cómo se toman decisiones en sistemas de negociación internacionales considerando las actuales relaciones de poder en ellas. Pero sobre todo dependen de que la comunidad o grupo de comunidades que se forman se puedan pensar normativamente a pesar de la heterogeneidad.

La capacidad de formar redes es otra de las características a tomarse en cuenta para estos tipos de política multinacional, sobre todo cuando se piensa en la forma en la cual estas pueden rendir cuentas sobre las decisiones tomadas (Benner, Reinicke y Witte, 2004). Si se entiende la rendición de cuentas como la relación de un actor con respecto de un forum en el que el actor debe justificar sus acciones y afrontar consecuencias por ellas (Papadopoulus, 2007), ¿qué fuentes de rendición de cuentas emergen cuando se descentra el poder desde el Estado? Sobre todo cuando se toma en cuenta que las redes no reemplazan al Estado sino que complementan algunas de sus funciones, entonces, cómo la interdependencia, la flexibilidad y abertura (*openness*) y la complementaridad que se piensa son los principales atributos de las redes pueden ser fusionados o interactuar con un esquema de rendición de cuentas del tipo *check and balances*?

Ahora, el problema de la rendición de cuentas se centra en que a pesar de que los sistemas de gobernanza multinivel que operan fuera de los estados pueden permitir que muchos más actores participen, parece poco claro quiénes son los sujetos últimos a los cuales se debe rendir cuenta, ¿son los Estados, son los ciudadanos de estos estados? Los problemas que presentan las redes para cumplir con una función democrática se relacionan con tres elementos, su poca visibilidad, su composición selectiva y su tendencia a privilegiar la rendición de cuentas con sus pares (*peers*) antes que con el público (Papadopoulus, 2007). La poca visibilidad de las acciones de las redes (deliberación, negociación y búsqueda de compromi-

sos) provoca que los procesos en los que se involucran tengan un bajo nivel de comprometimiento y no focalizan la responsabilidad, pues prefieren una acción basada en la transparencia que tiende a involucrar solamente a aquellos actores con quienes sí existe compatibilidad de intereses, hace que las redes no estén expuestas al análisis público constante si no forma parte de ellas algún organismo público que sea sujeto de rendición de cuentas en varios niveles y espacios.

Uno de los problemas que tienen estas aproximaciones, es que no profundizan en el papel de las organizaciones ciudadanas como tomadores de decisiones, sino que se enfocan sobre todo en las instituciones formales, en los conglomerados de organizaciones no gubernamentales o en las iniciativas de regulación privadas y las elites. Cuando se enfocan en el papel de los ciudadanos, asumen que la ciudadanía es una identidad que puede ser globalizada sin la existencia de un poder central claro y que efectivamente los ciudadanos participan en la esfera pública global sobre todo buscando más democracia y haciendo énfasis en la rendición de cuentas (ver por ejemplo Grugel, 2003), creando una confusión entre los aspectos empíricos y los normativos del estudio del papel de la democracia en la compleja gobernanza actual.

Ahora bien, al entrar en el tema de la ciudadanía, la ciencia política desde el enfoque de gobernanza retoma la discusión crítica sobre la democracia como un régimen o como comportamiento político ya que tal aproximación mira la democracia principalmente desde los arreglos institucionales formales que condicionan o producen relaciones de poder, cierto tipo de ciudadanos y cierto tipo de participación. Da así, un giro desde el enfoque exclusivo en la representación hacia la participación como elemento que define la construcción democrática. La construcción de ciudadanía, como una práctica conflictiva relacionada al poder de quien puede decir que en el proceso de definiciones de problemas y búsqueda de soluciones (Grugel, 2003) pasa a ser objeto de análisis de los estudios sobre el descentramiento del poder. El estudio del ejercicio de la ciudadanía podría, entonces, mostrar la contingencia de las instituciones de representación liberal en el funcionamiento democrático del sistema político y en la forma en la que este cambia.

*El poder que se reparte dentro del territorio del Estado*

Hacia dentro del Estado, el problema del descentramiento del poder genera preguntas sobre el carácter de lo público y su relación con los ciudadanos. ¿Cómo actores que no son estatales están obligados a rendir cuentas cuando sus acciones se toman en nombre de y/o afectan lo público? (Barber, 2000). Y no solamente esto, la lógica de operación de actores del mercado como las corporaciones o las organizaciones no gubernamentales, crea ciudadanos que se interesan por lo público o solamente algún tipo de consumidores o clientes? (Barber, 2000).

Las organizaciones sin fines de lucro (*non-profit*) según March y Olsen (1995) aportan a la gobernanza tres cosas: desarrollan identidades de ciudadanos y grupos en un ambiente público, desarrollan capacidades en individuos, grupos e instituciones para participar de este ambiente, y contribuyen al desarrollo de un sistema político adaptativo. A través de llevar la atención hacia aspectos sobresalientes definen sus constituyentes y los socializan con las opiniones de otros grupos ¿pero esto hace de la acción de estas organizaciones una acción con fines democráticos? ¿crea esto algún tipo de solidaridad social? Se supone además que este tipo de organizaciones tratan de reconectar el ciudadano con el Estado alejándolo de ideologías como el consumismo y de la desconfianza de la autoridad al informar y comprometer a gente en el análisis y deliberación de cuestiones políticas (Clarke, 2001). Recordar errores y modificar el ambiente político serían las dos formas desde las cuales estas organizaciones hacen que el sistema político sea más adaptativo ¿pero qué tan reflexivas para consigo mismas y sus constituyentes son estas organizaciones?

Beyer (2007) sostiene que estos aportes a la adaptabilidad de los sistemas políticos se ven limitados por la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro para ser consistentes con la discusión de temas que son presentados como de interés común o basados en valores humanos universales, al no poder justificar sus estrategias de obtención de legitimidad con respecto a quienes las apoyan y con quienes trabajan. Ya que no existen mecanismos que aseguren su legitimidad a través de limitaciones a sus procedimientos y que tampoco es posible evaluar de manera objetiva qué tan compatibles son sus acciones con respecto de los valores de quienes

dicen representar, no está claro todavía de donde les proviene la legitimidad, desde qué procesos, y cómo se relaciona esto a su trabajo en red con otras organizaciones del Estado o inclusive con movimientos sociales (Collingwood y Logister, 2005).

Entonces, desde el ejercicio y construcción de ciudadanía, una de las cuestiones más interesantes para un trabajo empírico es como dice Schmalz-Bruns (2001) analizar hasta qué punto se ha vuelto poroso el Estado desde el punto de vista de qué tanto actúa y en cómo generar solidaridades que sean la base del auto-entendimiento normativo de cualquier escala a la que se traslade el funcionamiento democrático. Podemos añadir que es además adecuado cuestionarse sobre la solidaridad social que crean otros actores, de qué tipo es, cómo se manifiesta su creación.

Para esto proponemos centrar nuestra investigación en cómo, frente al descentramiento del poder desde el Estado en los ámbitos ya explorados, los actores sociales, colectivos e individuales, participan de la construcción de mecanismos de auto regulación social, que adquieren su máxima expresión en la construcción de derecho positivo. En el mismo sentido, deberíamos problematizar también la validez de las normas legales y del proceso de construcción de normas frente a las formas dispersas y privadas de construcción de normas (Schmalz-Bruns, 2001).

En la siguiente sección delineamos lo que sería un estudio del cambio en los sistemas o subsistemas políticos desde la perspectiva de gobernanza que hemos construido a lo largo del texto. Nos centramos en el caso de la minería metálica en el Ecuador durante los años 2007, 2008 y 2009.

### **La construcción de sustentabilidad ambiental como un tema de gobernanza**

Hemos visto que las problemáticas tratadas por la corriente de gobernanza en la ciencia política abarcan tanto el descentramiento del poder hacia fuera del territorio soberano del Estado como hacia dentro del mismo. Hemos identificado los actores y las relaciones entre ellos que la literatura tanto por fuera como hacia dentro del Estado considera más relevantes. Además, hemos tomado distancia de las aproximaciones instituciona-

listas al fenómeno del descentramiento del poder para entender los cambios en los sistemas políticos, llevando la atención hacia los procesos de política contenciosa que confieren legitimidad, eficacia y adaptabilidad a estos sistemas. Estas tres características se han definido como esenciales para entender las relaciones del Estado con los agentes del mercado y la sociedad civil y hacer visibles las formas en las que fluye el poder cuando sus relaciones cambian.

Dado que la discusión académica a través de modelos en los que se discute la democracia sobre todo desde los arreglos institucionales formales ha mostrado un interés exclusivo por validar los mismos modelos y se ha olvidado de las percepciones de los actores sobre los procesos en los que participan y desde los que en la acción definen el modelo de democracia que persiguen, creemos que nuestro futuro trabajo empírico debe basarse en interpretar las percepciones de los diferentes actores que hemos identificado a lo largo de este ensayo, discutiendo las formas en las que dinámicamente un sistema político o uno de sus subsistemas, como el que controla la extracción minera se vuelve legítimo al superar algunos de los conflictos que le rodean, discutiendo cómo este sistema adquiere eficacia para cumplir sus objetivos y qué rol cumple cada actor en esto y por último llevar a cabo una abstracción sobre qué podemos entender por la adaptabilidad del sistema político en sí.

A través de estas reflexiones podremos encontrar bases para discutir la idea de que los movimientos sociales como actores políticos de los conflictos ambientales plantean una desconexión con las formas tradicionales de hacer política (Santandreu y Gudynas, 1998: 8) apostando a valores que van más allá de lo material y que encierran nuevas perspectivas políticas. Además, podremos problematizar que la construcción de espacios públicos en los que se cuestiona el papel del Estado y los partidos políticos en la toma de decisiones sobre el medio ambiente sea una forma en la que se negocian aspectos ecológicos de la distribución de la riqueza como parte de la definición del control de la economía territorial y de los espacios vitales (Sabatini, 1997: 59). Por tanto, no nos limitaremos a analizar los movimientos sociales pero sí la forma en la que estos consiguen que sus demandas se institucionalicen en un sistema de gobernanza, sin tratar de evidenciar la existencia de una conciencia ambiental sino de las impli-

caciones sociales, políticas, económicas y éticas que permiten generar los acuerdos y mantienen funcionando a los sistemas de gobernanza.

De esta forma, entender el papel que juega la sustentabilidad ambiental pasa a ser parte de establecer el lugar y las estrategias por las cuales, las normativas y controles ambientales se integran en un sistema de gobernanza y cómo condicionan las interacciones de los actores durante y después del proceso de su construcción como herramientas en disputa que sirven para asegurar un tipo de autocontrol social en una sociedad con intensas conexiones globales.

El estudio de los cambios o reformas al sistema de gobernanza mineiro que se han hecho durante 2007 y 2008 y que se continuarán llevando a cabo en 2009, debería entonces ser leído desde las relaciones entre tres tipos actores, las instituciones del Estado, los agentes del mercado y las organizaciones de la sociedad civil. A través de una reconstrucción histórica de los procesos a los cuales estas relaciones dan forma, mostraremos mediante qué mecanismos se ha ido descentrando el poder desde el Estado y hacia dónde lo ha hecho. Esto debería permitirnos discutir cómo es que cada tipo de actor se vincula a un proceso de construcción de una ley, negociando en ella lo que se debe entender por sustentabilidad ambiental, tratando así de cambiar los términos del debate propuesto por el Estado.

La construcción de sustentabilidad ambiental adquiere el carácter de un problema para ser estudiado desde el enfoque procesual y relacional de gobernanza en tanto forma la parte central de un discurso de relación entre la sociedad y la naturaleza que los actores sociales buscan regular a través de la reforma a un sistema específico al que todos están sujetos pero en el que los balances del poder pueden cambiar dinámicamente y son afectados por fenómenos que superan al sistema político que regula a los actores.

## Bibliografía

- Allison, Graham (1971). *The essence of decision*. Boston: Little Brown.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Alcántara Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aucoin, Peter (1996). Political science and democratic governance. *Canadian Journal of political science* 29(4): 634-660.
- Barber Benjamin (2000). Can democracy survive globalization? *Government and Opposition* 35 (3): 275-301.
- Benner, Thorsten, Wolfgang H. Reinicke and Jan Martin Witte (2004). Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability. *Government and Opposition* 39 (2): 191-210.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2006). From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (4): 531-557.
- Bevir, Mark, Rhodes, R. A. W. y Patrick Weller (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration* 18 (1): 1-17.
- Beyer, Cornelia (2007). Non-governmental organizations as motors of change. *Government and Opposition* 42 (4): 513-535.
- Blomberg, Lisa, Nabatchi, Tina y R. O'Leary (2005). The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65 (5): 547-558.
- Brinkerhoff, Derrick (1999). State-civil society networks for policy implementation. *Policy Studies Review* 16 (1): 123-147.
- Camou, Antonio (2001). Estudio preliminar en *Los desafíos de la gobernabilidad*, comp. Antonio Camou. México: FLACSO, IISUNAM.
- Clarke, Susan (2001). The prospects for local democratic governance: the governance roles of non profit organizations. *Policy Studies Review* 18 (4): 129-145.

- Cashore, Benjamín (2002). Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market-driven governance systems gain rule-making authority. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (4): 503-529.
- Collingwood, Vivien y L. Logister (2005). State of the art: addressing the INGO legitimacy Deficit. *Political Studies Review* 3: 175-192.
- Dahl, Robert (1996). "Can international organizations be democratic? A skeptic's view". En *Democracy's Edges*, eds. I. Shapiro y C. Hacker-Cordon. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch, Karl (1963). *The nerves of government: the modes of political communication and control*. New York: Free Press of Glencoe.
- Edwards, M. (2000). *NGO rights and responsibilities: a new deal for global governance*. London: The Foreign Policy Centre.
- Fung, Archon (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration review*, 66-75, December.
- García-Canclini, Néstor (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- Giddens, Anthony (1999). *Runaway world, how globalization is reshaping our lives*. London: Profile Books.
- Gorges, Michael (2001). Blind Alley: New institutionalism explanations for institutional change: a note of caution. *Politics* 21 (2): 137-145.
- Grugel, Jean (2003). Democratization studies: citizenship, globalization and governance. *Government and Opposition*, 238-264.
- Habermas, Jürgen (2001). *The Postnational Constellation*. Cambridge: MIT Press
- Hall, Peter (1986). *Governing the economy. The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- (1993). Policy paradigms, social learning and the State, the case of economic policy in Britain. *Comparative politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). Political Science and the new three institutionalisms, *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hass, Ernst (1990). *When knowledge is power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.

- Held, David (1995). "Democracy and the international order" En *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*, eds. D. Archibugi and y D. Held, 96-120. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, Daniele Archibugi y Martin Köhler, editores (1998). *Re-imagining Political Community Studies in Cosmopolitan*. Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance. *The American Political Science Review* 97 (2): 233-243.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders, advocacy networks in international politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony, cooperation and discord in the world economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lemos, María C. y Johanna Looye (2003). Looking for sustainability: environmental coalitions across the state-society divide. *Bulletin of Latin American Research* 22 (3): 350-370.
- Moon, Jeremy (2002). The social responsibility of business and the new governance. *Government and Opposition*, 385-408.
- Murphy, Craig (2000). Global governance: poorly done and poorly understood. *International Affairs* 74 (4): 789-803.
- McAdam, Dough, Tarrow, Sydney y Charles Tilly (2005). *The dynamics of contentious politics*. Cambridge Studies in contentious politics.
- March, James y Johan Olsen (1995). *Democratic governance*. New York, London: Free Press.
- Menéndez, Eduardo (2006). "Participación social en salud: las representaciones y las prácticas". En *Participación Social ¿para qué?*, coord. Eduardo Menéndez y Hugo Spinelli. Argentina: Lugar Editorial.
- Montúfar, César (2007). *Participación ciudadana y gobierno representativo en América Latina: subsidiaridad, influencia y cogobierno en el debate sobre la construcción democrática en la región*. Mimeo.
- Nylen, W. R. (2002). Testing the empowerment thesis: The participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics* 34 (2): 127-45.

- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Yannis (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal* 13 (4): 469-486.
- Rhodes, Robert (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rosenau, James (1992). "Governance, order, and change in world politics. En *Governance without government: order and change in world politics*, eds. James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatini, Francisco (1997). Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Ecología Política* 13: 51-69.
- Salamon, Lester (2002). Introducción en "The new governance and the tools for public action", *The tools of Government, A Guide to the New Governance* ed. Lester Salamon. Oxford: Oxford University Press.
- Santandreu, Alain y Eduardo Gudynas (1998). *Ciudadanía en movimiento, participación y conflictos socioambientales*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Scott, John y Gordon Marshall (2005). *Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2001). The postnational constellation: democratic governance in the era of globalization. *Constellations* 4 (8): 554-568.
- Skocpol, Theda y K. Finnegold (1983). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly* 97: 256-278.
- Van Kersbergen, Kees y Frans Van Waader (2004). Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of political research* 43: 143-171.
- Zürn, Michael (2004). *Global governance and legitimacy problems. Government and Opposition*. Oxford: Blackwell Publishing.