

GOBERNANZA AMBIENTAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Gobernanza en tres dimensiones:
de los recursos naturales, la conservación
en áreas protegidas y los pueblos indígenas

FLACSO Biblioteca

Karen Andrade Mendoza
(Coordinadora)



Instituciones
FLACSO Ecuador
UICN - Sur

Coordinación
Karen Andrade Mendoza, FLACSO Ecuador

Autores
Karen Andrade Mendoza
Marco Andrade Echeverría
Guillaume Fontaine
José Luis Fuentes
Susan Velasco
Laboratorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador

Colaboradores
Anita Krainer, FLACSO Ecuador
Ivette Vallejo, UICN - Sur

FLACSO Biblioteca

2011
Quito - Ecuador



354.3
G 536g

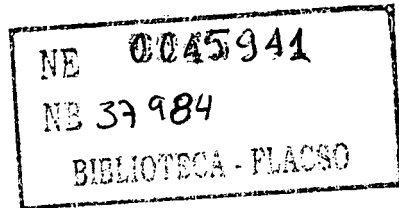
Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas / coordinado por Karen Andrade Mendoza. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : UICN, 2011

198 p.

ISBN: 978-9978-67-312-6

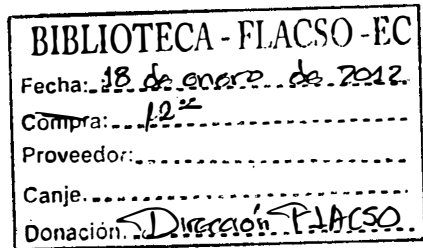
GOBERNANZA AMBIENTAL ; GOBERNANZA INDÍGENA ; CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ; CONSERVACIÓN AMBIENTAL , ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; POLÍTICA AMBIENTAL ; BOLIVIA ; PERÚ.

354.3 - CDD



De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2328-888
Fax: (593-2) 3237-960
www.flacso.org.ec
ISBN: 978-9978-67-312-6



Cuidado de la Edición: Paulina Torres
Diseño de la portada: Antonio Mena
Diagramación: Isadora Espinosa
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador 2011

Contenidos

Glosario	8
Prefacio	11
Agradecimientos	13
Introducción	
<i>Karen Andrade</i>	15
La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico	
<i>Guillaume Fontaine y Susan Velasco</i>	25
Gobernanza de los recursos naturales ("medio para asegurar la conservación")	
<i>Karen Andrade</i>	41
Gobernanza para la conservación de áreas protegidas	
<i>José Luis Fuentes</i>	85
Gobernanza indígena	
<i>Marco Andrade</i>	119
Enlaces, conflictos y transposición entre los dominios de la gobernanza de las áreas protegidas y la gobernanza indígena	
Una propuesta desde UICN	
<i>Karen Andrade</i>	167
Bibliografía	185
Anexos	195

La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico

Guillaume Fontaine*

Susan Velasco**

Introducción

La gobernanza ambiental ha cobrado un importante interés en la literatura de las ONG y los organismos internacionales preocupados por la complejidad de la relación entre la humanidad y el medio ambiente (Bridge y Perreault, 2008). Esto debido a la irrupción de nuevos actores no estatales en el escenario político (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, etc.) y al surgimiento de nuevas demandas que cada vez se vuelven más globales, como, por ejemplo, la protección de áreas protegidas, la conservación de los recursos naturales no renovables y el debate sobre el cambio climático. Los procesos de concertación y la institucionalización de acuerdos permitieron que muchas de éstas se tradujeran en políticas públicas, como un mecanismo de respuesta efectiva e inmediata a esas inquietudes. Ahora bien, para entender aquello, es importante comprender previamente ¿Qué es la gobernanza? ¿Cómo hacer de este concepto otra cosa que un “atrápalo todo”? (Oszlak, 2001).

En América Latina, en particular, existen dos problemas: uno semántico y otro teórico. Es importante precisar que el primer problema tiene que ver con una confusión producida por la traducción de los términos anglosajones *governance* y *governability* y por el uso indiscriminado que se hace de gobernanza como sinónimo de gobernabilidad. El debate se complicó aún

* Sociólogo, profesor investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.

** Periodista, Máster en Estudios Socioambientales con mención en Gobernanza Energética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.

más cuando otros autores parafrasearon y trataron de traducir *governance* (gobernanza) como un equivalente de “gobierno”, “sistema de gobierno”, “capacidad de gobierno”, “función de gobierno” o incluso “gobernación” (Deferrari, 1996). Para añadir a esta cacofonía, algunos autores hablan de “gubernancia” en vez de gobernanza, con lo que han generado más dudas que respuestas.

A esto contribuyó la existencia de dos tipos de literatura. Por un lado, una más académica, emitida por universidades o institutos de investigación, y por otro, una más “gris”, procedente de los organismos estatales, ONG y entidades públicas. En el presente texto nos enfocaremos en el segundo problema, a partir de una revisión de algunas fuentes teóricas, procedentes de las ciencias políticas.¹ No entraremos por lo tanto en el debate que atraviesa las relaciones internacionales y, más allá de la academia, la comunidad de *think tanks* que ha producido un sinnúmero de interpretaciones y de informes sobre el tema.

La ciencia política se preocupó desde temprano por entender la incidencia del “nuevo orden mundial” y la globalización en las democracias nacionales. En particular, se estudió la influencia del mercado en la orientación de las políticas públicas (Rhodes, 1997; Le Galès y Thatcher, 1995), las interacciones entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 1993a), la continuación de la reforma del Estado (Pierre y Peters, 2000). El argumento que desarrollamos aquí es que el concepto de gobernanza es un instrumento analítico para comprender cómo funciona un sistema social y político reflexivo. Las teorías de la gobernanza refieren a un paradigma, cuya dimensión política atañe a la regulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Para desarrollar esas ideas, el presente artículo estará compuesto de dos partes. En la primera parte, tras recordar el origen etimológico y la instrumentalización de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, justificamos la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad a partir de una breve discusión de los usos de ambos conceptos en América Latina. En la segunda parte presentamos el aporte del concepto de gobernanza a la discusión en torno a la influencia de la globalización y de los actores no-estatales en la redefinición del rol del Estado.

1. Por un análisis más detallado, Cf. Fontaine (2009).

Gobernanza y gobernabilidad: más allá de la confusión semántica

Etimología y usos contemporáneos

El origen etimológico del término gobernanza remonta al griego antiguo y al vocabulario de la navegación. Deriva del término *gubernaculum*, nombre del timón del barco en la antigua Grecia (Jessop, 1998: 30). Aunque otros autores (Pierre y Peters, 2000: 23) señalan que proviene de la voz latina *cybern*, que también significa “dirección”. En ambos casos, la gobernanza connota un sentido de dirección, de capacidad de acción del gobierno mediante el “pilotaje” (Stoker, 1998). En el siglo XIII adquirió un significado cercano al de “gobierno”, en inglés, francés y castellano (Kazancigil, 2002 citado por Hermet, 2005: 24), por lo cual la gobernanza cayó en desuso, mientras se imponía el término “gobierno” hasta la segunda mitad del siglo XX. Tras la Segunda Guerra mundial, el concepto fue redescubierto por las empresas anglosajones para designar un modo de gestión, funcional a la economía capitalista (Hermet, 2005). En los años noventa se generalizó al estudio de la acción pública, bajo la influencia de la economía neo-institucionalista (North, 1990) y la sociología de las organizaciones (March y Olsen, 1995). Finalmente, la traducción de *governance* por gobernanza fue acuñada en el “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” en 2000 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), luego asumida por los organismos internacionales (Sosa Martínez, 2000; Solà, 2000).

El concepto de gobernabilidad se deriva de la misma raíz semántica, pero su uso moderno tan sólo se remonta al último cuarto del siglo XX, en el contexto de la crisis económica generada por el doble choque petrolero de 1973 y 1979. En efecto, la inestabilidad económica, política y social en Europa, Estados Unidos y Japón llevó a la elaboración del famoso informe de la Comisión Trilateral² sobre la crisis de las democracias, en el que por primera vez aparece el término “gobernabilidad”, traducción literal de *governability* (Crozier et al., 1975). Este estudio evidenció una nueva distribución del poder, el surgimiento de nuevas demandas sociales, la pérdida

2. La Comisión Trilateral fue fundada en 1973 por un grupo de intelectuales de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón. En los años treinta estuvo abierta a los ciudadanos de Canadá, Unión Europea y Asia del Pacífico.

de legitimidad por parte de las autoridades estatales y que el problema latente era la brecha entre las crecientes demandas de la población y la falta de respuesta gubernamental. Asimismo ratificaba el nuevo rol de los actores, como los movimientos sociales, no estatales en la toma de decisiones, que planteaban reivindicaciones ligadas a un mayor nivel de participación en la esfera política nacional.

La instrumentalización de la gobernanza

En la década de los años noventa, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), lograron ocupar un nivel de intervención considerable en los países bajo el sistema de apoyo financiero. La influencia de éstas últimas llegó a la cúspide con las reformas neoliberales, la desregulación y la apertura del mercado impulsadas por los gobiernos de turno. En este contexto, se editó una vasta literatura sobre indicadores de *governance* (gobernanza) y a la par se acuñó la idea de una buena gobernanza (*good governance*), imponiendo una lógica prescriptiva a la administración pública.

Con el fin de medir la eficacia de las medidas, estos organismos elaboraron una serie de parámetros que definen “la buena gobernanza”. Algunos consideran que la buena gobernanza depende del grado de transparencia, pluralismo, participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, representación y rendición de cuentas de una sociedad (USAID, 1998). Otros opinan que las condiciones esenciales son la eficiencia, la responsabilidad del Estado y su capacidad de llevar las políticas públicas con coherencia, lograr participación y abrir el sistema de partidos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Otros más plantean que la buena gobernanza depende de la libertad de expresión, la transparencia en la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de violencia, la eficacia de gobierno, calidad reguladora, imperio de la ley y el control de la corrupción (Kaufmann et al., 1999). Por último, otros la asimilan con procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos pueden articular sus intereses, resolver sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones legales, la utilización óptima y equitativa de sus recursos (UNDP, 1997).

Para algunos, la “buena gobernanza” no es sino un medio de aplicar las medidas del Consenso de Washington, sin poner en peligro la estabilidad política o de la globalización a la desregulación del mercado (Hewitt de

Alcántara, 1998a y 1998b). En realidad esta visión maniquea no resiste al análisis de los documentos programáticos de muchos organismos internacionales, aunque es innegable que el Banco Mundial haya contribuido a esta instrumentalización del concepto de gobernanza. El problema viene más bien de los criterios de medición y de los indicadores utilizados para medir la calidad de la gobernanza, así como ocurre en la medición de la calidad de la democracia. De hecho, no existe un solo criterio sobre “buena gobernanza”, porque está sujeta a los estilos de política que apliquen los gobiernos, como lo veremos a propósito de la gobernanza democrática.

Al respecto, Salgado (1999) sostiene que en un sistema económico interactúan los elementos del Estado y de la sociedad, y que el objetivo es que los primeros logren un nivel de organización tal que se pueda modernizar el servicio social. Por otro lado, Saldomando (2000) plantea evaluar la gobernanza en función de las metas obtenidas por el sistema político en relación con sus objetivos sociales propuestos. Por ejemplo, si se propuso implementar planes de salud o de seguridad social y se cumplió con aquello, se puede decir que existe un buen nivel de organización del Estado, de lo contrario, no. Los autores que respaldan esa tendencia señalan que existen dos condiciones para que funcione el sistema político. La primera es ser apto para atender los pedidos de la sociedad civil y, la segunda es asumir los conflictos de tal forma que se los pueda solucionar a través de un proceso de diálogo o de negociación que beneficie a la mayoría.

El debate confuso sobre gobernanza y gobernabilidad en América Latina

Algunos autores argumentan que “no existe producción literaria latinoamericana que sintetice y sistematice el uso de este concepto” (Mayorga y Córdova, 2007: 7). Otros consideran que le falta especificidad ya que este término ha sido “una mera etiqueta” para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico (Coppedge, 2001: 212). Estas afirmaciones erróneas parten de una suerte de reificación del concepto, pues en realidad hay abundante literatura sobre la gobernabilidad democrática en América Latina.³ Este término se impuso en

3. El debate sobre la gobernanza democrática en América Latina se desarrolló principalmente en la década de los años noventa, tras las transiciones democráticas en la región. Por una aproximación general, véase en particular Albaladejo (1992), Mayorga (1992), Nogueira (1995), Palacios (1996), Cordes

un primer momento como la traducción de *democratic governance*, en boga en las ciencias sociales anglosajones desde la década de los años ochenta. El problema viene más bien de que la traducción inicial del concepto *governance* por gobernabilidad conllevó consigo una confusión entre *governance* y *governability*, hasta la difusión del término “gobernanza” en la década del 2000. Ahora bien, más allá de un simple problema semántico, ello expresa una confusión entre dos categorías de análisis de los problemas de la democracia: las interacciones y las estructuras. Por ejemplo, Camou señala que el espacio de aplicación es importante porque en América Latina los gobiernos democráticos aún no estaban consolidados y entendían la “gobernabilidad” como una alternativa para consolidar el orden público (Camou, 2001), mientras que en otros países fuera del entorno, era comprendida como un modo de gobernar. Por otro lado, él señala que la “gobernabilidad” designa el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales (sic.) y la capacidad del sistema político (Estado) para responderlas de manera efectiva y eficaz (Camou, 2001: 36).

Tenemos aquí una clara muestra de la asimilación de dos tipos de problemas a una sola categoría analítica: aquellos que atañen a las estructuras democráticas de un país (problemas de gobernanza) y aquellos que atañen a las interacciones entre actores sociales y políticos (problemas de gobernabilidad). No se esclarece esa imprecisión semántica, al pretender que la gobernanza se refiere a las condiciones (financieras, sociales y administrativas) para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad, mientras que la gobernabilidad implicaría las condiciones (políticas) para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar (Sosa Martínez, 2000). En cambio, sí es útil la contraposición entre la “gobernanza”, definida como un conjunto de normas e instituciones que enmarcan la acción de gobierno y forman la base de la legitimidad del Estado, y la “gobernabilidad”, definida como la expresión de confrontaciones y negociacio-

(1996), Pachano (1999), Camou et al. (2000), Messner (2001) y Camou (2001). Una segunda ola de trabajos sobre la relación entre gobernanza, economía y democracia fue difundida en el marco del Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona, gracias al financiamiento del PNUD. Véase por ejemplo los documentos de trabajo y artículos académicos, publicados entonces por Internet: Rosales (1998), Altman y Castiglioni (2000), Altman (2001), Cruz (2001), Cerrillo (2001), Pérez Liñán (2001), Santiso (2001), Messner (2003), Molina (2004), Saldomando (s.f.).

nes que se desatan entre los actores en función del contexto económico, la legitimidad de la representación de los partidos políticos, de la orientación ideológica del partido en el poder, la autonomía y la expresividad de los actores y de los movimientos sociales, la intermediación de las demandas sociales, o nuevos conflictos y los acuerdos del mismo (Prats, 2003: 244).

Al fin y al cabo, esta distinción permite separar los problemas relativos a las normas e instituciones, en las que se elaboran, ejecutan y evalúan las políticas públicas, y las interacciones entre los actores sociales, económicos y estatales. Por eso, la gobernanza se define por la naturaleza del régimen político, el grado de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el sistema electoral, la organización de la administración pública, los instrumentos de validación de decisiones institucionales o aún los procedimientos de control y vigilancia. Por otro lado, la gobernabilidad se define por los procesos sociopolíticos y los contextos en los cuales se aplican y analizan. Por último, si bien es cierto el sistema de gobernanza emerge y se modifica en función de los procesos de gobernabilidad, también determina la evolución de estos procesos y la configuración de las relaciones de poder en una sociedad.

La relación entre gobernanza y gobernabilidad es entonces asimilada por la sociología política a un proceso de ajuste del sistema social y político, determinado por las interacciones entre las necesidades de la población y la capacidad del Gobierno de responderlas en un ámbito de complejidad, dinamismo y diversidad (Kooiman, 1993b: 43). Cada tipo ideal de gobernanza es el resultado de las interacciones sociales y de los medios por los cuales los actores pueden interpretarlo. En este sentido, podemos definir la gobernanza como un sistema de regulación resultado de los esfuerzos de intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la definición de las reglas y de los instrumentos del Gobierno.

La gobernanza democrática

De la gobernanza global a la gobernanza multinivel

Desde la década de los años noventa, el análisis de las consecuencias de la globalización para las sociedades contemporáneas ha sido acompañado por un cuestionamiento en torno a la capacidad de respuesta del sistema internacional a enfrentar los retos de una “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992; Young, 1999). De hecho, la influencia de la globalización sobre el sistema internacional y sobre los sistemas políticos nacionales ha sido considerable.

En general, el uso de este concepto es descriptivo y no logra explicar las implicaciones de las dinámicas internacionales y transnacionales, en la institucionalización de acuerdos entre los Estados, y entre estos últimos y los actores no institucionales (Keohane, 1988; Young, 1992). Algunos autores consideran que la gobernanza mundial es eficaz de por sí, ya que se sustenta en propósitos comunes antes que en las obligaciones legales establecidas en las constituciones de los países. Si fallara, se la interpretaría como un caos o anarquía, como equivalente a “la gestión ineficaz del gobierno” (Rosenau, 1992: 4-5). Se asevera también que el sistema internacional es un sistema de gobernanza que enfrenta los conflictos que se producen en su interior (Czempiel, 1992: 250). Por lo contrario, otros abogan por el nacimiento de un sistema de gobernanza mundial eficaz, en el cual todos aportarían y del cual todos se beneficiarían, basado en los principios de justicia social, libertad universal, una verdadera diversidad cultural y una democracia consolidada (Petrella, 1995: 111-112).

En este contexto, los organismos de cooperación internacional jugaron un rol preponderante en la difusión de criterios normativos de “buena gobernanza” y su condicionamiento para la ayuda al desarrollo (notoriamente en los países latinoamericanos). Las posiciones de estos organismos van desde un enfoque neoliberal a uno regulacionista, pasando por el enfoque neo-institucional ya mencionado (Saldomando, 2000). El primero se sustenta en la doctrina del “Consenso de Washington”⁴, la desregula-

4. El “Consenso de Washington” fue el nombre dado por el economista John Williamson a las diez medidas de corte neoliberal, que caracterizan los planes de ajuste estructural implementados por el FMI y el Banco Mundial desde la segunda mitad de los años ochenta. Estas medidas persiguen la disciplina fiscal,

ción, la liberalización de la economía y la apertura de mercados; comprende toda la literatura emitida por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El segundo, que contempla la descentralización y la desconcentración de los recursos del Estado, impregna los informes de la década del 2000 publicados por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por último, en los regulacionistas están los aportes de la Unión Europea y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Por no tener nada mejor, muchos textos de la literatura gris de los gobiernos o de las ONG citan la definición de la Comisión mundial sobre la gobernanza global, según la cual la gobernanza designa un “nuevo” conjunto de medios por los cuales los individuos y las instituciones privadas y públicas manejan sus problemas, un proceso continuo mediante el cual se pueden conciliar intereses divergentes e instaurarse una cooperación entre individuos e instituciones (Commission on Global Governance, 1995).⁵ Sin embargo, detrás de su aparente simplicidad, esta definición enmascara implicaciones políticas contradictorias. En primer lugar, la gobernanza puede referirse a la acción de actores y mecanismos locales, como las asociaciones o cooperativas de vecindad, consejos ciudadanos, el mercado nacional de valores, los organismos públicos, los grupos industriales, etc. Luego, puede aludir a la acción de actores y mecanismos internacionales o globales, como las relaciones intergubernamentales, las ONG, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales, los mercados financieros, los medios, etc.

el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización de las tasas de interés, la instauración de una tasa de cambio competitiva, la liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, la privatización de empresas públicas, la desregulación y la protección de los derechos de propiedad.

5. “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest” (Commission on Global Governance, 1995: Chapter 1).

Por último, puede designar la articulación entre ambos niveles de acción – global y local – como en el caso de las campañas internacionales en contra de proyectos de desarrollo locales, de las violaciones de derechos fundamentales en ciertas comunidades o países, etc. Por ello, es más oportuno hablar de “gobernanza multinivel” (Mayntz, 2002) que de una gobernanza global, siempre y cuando se trate de usar el concepto de gobernanza como un instrumento analítico y no como un mero término descriptivo o como una panacea para luchar contra el subdesarrollo.

La regulación de las interacciones sociales y políticas

Kooiman (2002) sostiene que factores dinámicos, complejos y diversos afectan las interacciones y provocan un cambio en la forma de gobernar. De esta forma, se pasa de un modo unilateral de dirección y mando hacia un modo multilateral, en el que también intervienen otros actores. Estos, por ejemplo, pueden ser asociaciones, cooperativas de barrio, consejos ciudadanos, movimientos sociales, organismos públicos, grupos industriales; o instancias internacionales como ONG, movimientos ciudadanos, empresas multinacionales, mercados financieros, medios de comunicación y otros.

Esta transformación de una forma de dirección a otra pasa por el reconocimiento recíproco, tanto del Estado como de la sociedad, de las necesidades comunes así como de las capacidades para poder resolverlas. Las tres cualidades de la interacción (dinámica, complejidad y diversidad) se pueden aplicar tanto a los gobernados como a los gobernantes y sus relaciones entre ellos. Es decir, para entender cómo se desenvuelven los actores, los problemas, las soluciones, las interacciones, que forman parte de un sistema político social.

Las interacciones sólo pueden entenderse de manera dinámica porque incluyen tensiones entre las partes. En cambio, estas relaciones son complejas porque dentro de ellas existen varios niveles de gobernabilidad y gobernanza. Finalmente, son diversas porque resalta un sinnúmero de actores, situaciones y problemas que están vinculados a su análisis y comprensión. Su principal reto es saber en qué medida un sistema de gobernanza es capaz de generar y preservar las condiciones para que los actores puedan enfrentar una diversidad de soluciones, entre ellas, la institucionalización de acuerdos.

Para otros autores, la gobernanza de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil es la expresión de un “equilibrio dinámico”, que tiene que ver con el nivel de exigencias de la sociedad y la capacidad de los gobiernos para atenderlas (Camou, 2001). Ese nivel de relacionamiento depende, por un lado, de los valores y creencias de la sociedad en un determinado contexto histórico y el grado de organización de la sociedad civil, y por otro lado, de la aptitud de presión del Gobierno y de los actores políticos. En una situación ideal, el equilibrio entre demandas sociales y respuestas estatales es óptimo y la gobernabilidad es estable. Pero en general, la gobernabilidad regula los conflictos que nacen de un desfase entre las respuestas del Estado y las expectativas de la sociedad, mediante la negociación y la institucionalización de los arreglos. Cuando aquellos conflictos tienden a multiplicarse sin llevar a acuerdos duraderos, surgen desequilibrios de gobernabilidad que obstaculizan su regulación. Este círculo vicioso puede desembocar en crisis, si el desfase entre demandas sociales y respuestas estatales persiste o se incrementa, lo cual lleva a un cambio de modelo de gobernanza.

El nuevo rol del Estado

En la tradición institucionalista de las ciencias políticas, la gobernanza se analiza en términos de orden y poder. Huntington (1990) percibe a la gobernanza como el grado justo en el que un sistema se institucionaliza. Coppedge (1996) precisa que ese clímax se da cuando los procesos se llegan a estabilizar con las organizaciones. Esta aproximación lleva a disociar a la gobernanza de la democracia, pese a que mantengan una estrecha relación. En efecto, mientras la democracia conlleva a una representación de los grupos en proporción al número de personas que los apoyan, la gobernanza conlleva a una representación de estos grupos en función a sus poderes. En esta perspectiva, la gobernanza democrática no es más que una forma particular del ejercicio del poder (Coppedge, 1996) y existen formas de gobernanza autoritarias.

Este argumento responde a una serie de crisis que ha vivido el Estado a lo largo de su historia y es particularmente útil al estudio de las transiciones democráticas en América Latina. La emergencia de movimientos sociales contestatarios al poder tradicional en los años sesenta fue el inicio del cambio. Después, la debilidad estatal para responder a las demandas

sociales quedó más en evidencia tras la crisis financiera ocurrida una década siguiente.

El fin de la Guerra Fría y el principio de la privatización de la acción pública en los años ochenta (particularmente impulsado por las administraciones Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido) pusieron en duda la capacidad del Estado para defender por sí solo los intereses de la sociedad. En ese contexto surgió un cambio de paradigma, que debilitó la visión centralista de la administración estatal. Esto permitió que las agencias externas y las instituciones de la Unión Europea ganaran amplio terreno e incorporaran mecanismos de fiscalización y la rendición de cuentas a los actos de los funcionarios públicos (Rhodes, 1997: 53-54), en particular, a los que ocupaban puestos jerárquicos. De esa forma, se pensó a la gobernanza como un modelo alternativo, capaz de sustituir a la estructura tradicional, regida sólo por el control desde el Parlamento y por el sistema de votación. La “nueva administración pública” que se teorizó entonces se apoyaba sobre tres tipos de recursos: los de comunidades políticas, los profesionales y los intergubernamentales, con el propósito de adaptarse a los cambios del entorno a través de la cooperación y coordinación de los actores públicos y privados (Rhodes, 1997: 38). Aquellos cambios representaban un debilitamiento inusitado del Estado, que se asimiló a “un vaciamiento del Estado” (Rhodes, 2006).

En realidad, esta delegación de competencias por parte del Estado no era sino un modo de gobernanza entre otros, la co-gobernanza, en oposición a la gobernanza jerárquica, característica de los gobiernos dirigistas, y a la gobernanza autónoma, característica de la administración empresarial (Kooiman, 2002). Estos modos se contraponen en dos niveles: uno estructural y otro intencional. En el primero, se ocupa de establecer la interdependencia entre el Estado, los actores sociales y los del mercado para fijar sus límites. En el segundo, señala los acuerdos compartidos, pero no negociables para llegar a objetivos comunes (Kooiman, 2002: 108). Pese a todo, el Estado continúa jugando un rol importante, aunque sin imposiciones. Por eso, su principal reto es adaptarse a los cambios de su entorno y generar políticas públicas en ese nuevo contexto.

En el contexto del fin de la Guerra Fría, el Estado tiene que enfrentar una convergencia de cambios a tres niveles: internacional, local y no guber-

namental. Estos cambios operan un desplazamiento de la autoridad “por arriba, por abajo y por afuera”, que lleva a redefinir el rol del Estado en la elaboración y la implementación de las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000: 84-90). Sin embargo, lejos de equipararse con un agotamiento de poder, esta evolución marca la complejización, la creciente diversidad y el creciente dinamismo de las interacciones entre actores estatales, económicos, sociales y transnacionales. Desde luego, la fortaleza del Estado aparece aquí como una variable contextual y administrativa, que sustituye las capacidades políticas de los poderes formales y deja de ser el producto de las disposiciones constitucionales y legales (Pierre y Peters, 2000: 194).

De esa forma, la capacidad del Estado de adaptarse a los niveles establecidos y su capacidad de gobernar dependen de dos aspectos: el estilo de gobierno dominante, en relación al mercado, y la naturaleza de los problemas de las políticas públicas (Pierre y Peters, 2000: 200 y s.). El primero se refiere a que el estilo de la política se transforma y pasa del control y la dirección a la regulación. El segundo da un giro a la visión tradicional de formulación de políticas públicas, las cuales ya no derivan directamente del Estado, sino de un proceso de concertación entre las instituciones políticas y los actores de la sociedad civil. Además, este diálogo no sólo es para identificar problemas y crear una agenda de temas, sino para ejecutar y evaluar las medidas de manera conjunta.

Esas nuevas relaciones y la forma en que el Estado las logre asimilar derivan a su vez en tres estilos de gobernanza: centralista, multinivel y en redes. La gobernanza centralista o dirigista se da cuando el Estado mantiene el control y toma decisiones de forma unilateral. La gobernanza multinivel es característica de los procesos de descentralización y desconcentración de poder que fueron impulsados desde los ochenta y los procesos de integración regional como aquellos que marcaron la ampliación de la Unión Europea en los años noventa. Por último, la gobernanza en redes es característica de la cooperación entre el Estado y actores privados (ONG, empresas, etc.), próxima de la co-gobernanza ya mencionada.

El grado de adaptación del Estado a los cambios de su entorno y el nuevo estilo de gobierno que nazca de él son claves porque definen su rol en las políticas públicas, ya que no pueden ser tratadas de la misma forma en uno u otro esquema. Esto quiere decir que los problemas de las po-

líticas públicas se pueden definir en función a la actividad del Gobierno, factores sociales y a los objetivos políticos. En el primer caso, por ejemplo, las políticas diseñadas e implementadas van de acuerdo a la regulación o asignación de subsidios. En el segundo caso, lo más importante es la sociedad civil y todas las acciones gubernamentales están dirigidas a satisfacer sus demandas, como la lucha contra la pobreza, antes que atender otras obligaciones. Cuando las políticas están definidas por los objetivos políticos del Gobierno, se da prioridad, por ejemplo, a la reforma estructural del Estado, antes que a gastos de salud, educación e infraestructura.

Reflexiones

Como pudimos observar, existen múltiples abordajes de la gobernanza desde distintas disciplinas y enfoques teóricos, que dificultan la posibilidad de tener una sola definición pero constituyen precisamente el paradigma de la gobernanza. Las visiones son variadas, según los autores se preocupan por las instituciones democráticas, las interacciones sociales y políticas, el desarrollo económico y los efectos de la globalización, entre los más importantes. Frente a ello, hemos evidenciado en primer lugar la necesidad de convertir este término descriptivo en concepto analítico.

En segundo lugar, hemos evidenciado el interés de disociar los conceptos de “governabilidad” y “governanza” para analizar, por un lado, los problemas relativos a los procesos sociales y políticos, y por el otro, aquellos relativos a las estructuras institucionales que condicionan y se modifican por la influencia de estos procesos. En este sentido hemos definido la gobernabilidad como un proceso de interacciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Por otro lado, hemos definido la gobernanza como un modo de regulación de estas interacciones.

En tercer lugar, hemos visto que la noción descriptiva de “governanza global” alude más a una visión normativa de las relaciones internacionales y transnacionales que a una realidad empírica. En este sentido, hemos propuesto acudir a la noción de “governanza multinivel”, para identificar las modalidades de las interacciones entre los fenómenos de la globalización y los sistemas de gobernanza nacionales.

En cuarto lugar, hemos aislado distintas aproximaciones a la “buena gobernanza” difundida por los organismos internacionales, sin encontrar

un patrón exclusivo ni una lista de variables comunes entre ellas. Ello demuestra que la noción prescriptiva de gobernanza se limita a las relaciones entre los beneficiados de tal o cual ayuda y la concepción del buen desempeño desarrollada por sus contrapartes financieras. Por lo tanto, si bien es cierto no existe un solo modelo de “buena gobernanza”, tampoco cabe descartar la medición de los resultados por razones ideológicas.

En quinto lugar, así como existen diferentes modos de regulación, existen varios modos de gobernanza, que responden a distintos estilos de gobierno y a distintas maneras de definir las prioridades de las políticas públicas. Hemos mostrado que estos modos de gobernanza derivan de la capacidad del Estado de adaptarse a los cambios que se producen en su entorno y a relacionarse con los nuevos actores que surgen de él. Desde luego, nada permite afirmar que la gobernanza se equipara con una desaparición del Estado. Por lo contrario, consideramos que no se puede hablar de gobernanza sin un Estado “fuerte”, puesto que este último sigue siendo un actor clave en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Por último, hemos mostrado que la fortaleza del Estado no se equipara necesariamente con un estilo de gobierno centralizado, sino que radica en la incorporación de nuevos actores no estatales (locales y externos) a la negociación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.