

La gobernanza

Las definiciones

Celia Ruiz de Oña Plaza

La palabra “gobernanza” está de moda. Aparece en discursos políticos, en proyectos, en debates públicos. Pero, ¿qué es la gobernanza y por qué se ha vuelto un concepto tan popular?

Se trata de un vocablo antiguo con nuevos significados que se relacionan con los procesos de participación ciudadana en la acción de gobernar. De ahí que los expertos en el tema se refieran a la “nueva gobernanza” (*New Governance*) o la gobernanza moderna, para explicar la emergencia de experiencias de colaboración y cooperación entre actores públicos y privados en la formulación de políticas. Estas experiencias adoptan diferentes formas (como la *e-governance*, diversos procesos consultivos, jurados públicos, formulación colaborativa de políticas públicas) y se expresan en distintas escalas administrativas, especialmente en la local y en la internacional.

A pesar de que en ocasiones se usan indistintamente, gobierno y gobernanza no son sinónimos. Gobierno se refiere a la implementación de acciones de política ejecutadas exclusivamente por aquellos cuya autoridad deriva de disposiciones legales y formales. Gobernanza, por su parte, se refiere a la creación, ejecución e implementación de iniciativas de política pública destinadas a alcanzar un objetivo común y compartido tanto por organizaciones formales e informales, como por la sociedad civil en su conjunto.

FELIPE CALDERÓN CON APOYO DE DIPUTADOS Y SENADORES YA DESGRACIARON LA
DESGRACIARON LA LEY DEL ISSSTE, LA LEY DEL IMSS Y YA APROVARON MAS IMPUESTOS
Y AHORA QUIEREN VENDER LUZ Y FUERZA, CON ESTO SE ACABARON LOS SUBSIDIOS Y
LOS MERCADOS TENDRAN QUE PAGAR LUZ. QUE POCA MADRE DE CALDERON H.
S.M.E. EN PIE DE LUCHA POR EL PUEBLO.

HUELGA DE HAMBRE
¡ SOLUCION !

moderna en el ámbito medioambiental

Más allá de la idea de que gobernanza es "gobernar sin gobierno", la gobernanza moderna aboga por una forma distinta de gobernar, la cual implica un traspaso de poder a ámbitos que están fuera del gobierno formal. Por ello, y por parte de los actores públicos, se requieren nuevas habilidades de comunicación y de relación que superen las formas jerárquicas de dirección. Se necesita también una estructura legal que apoye la inclusión de actores distintos de los gubernamentales. Finalmente, y por parte de los actores externos al gobierno, hace falta transitar de las clásicas actitudes de confrontación y demanda, a actitudes propositivas y creativas.

Diffícil transición hacia procesos cooperativos

Hay una gran variedad de procesos colaborativos para la gestión pública, pero la emergencia de redes de política pública es, sin lugar a dudas, el más destacado. Hasta tal punto es así, que teóricos de la gobernanza latinoamericanos consideran que el elemento fundamental de ésta es "la articulación en red de los múltiples actores intervinientes que poseen intereses, conocimiento y otros recursos necesarios para la formulación de las políticas públicas" (Alberto Enriquez y Enrique Gallichio, *Gobernanza y desarrollo local*).

Las redes de actores públicos y privados para la gestión colaborativa se

entienden como el proceso de facilitar y operar, en arreglos multiorganizacionales, conflictos y problemas cuya solución no se logra por una sola organización. Es aquí donde encontramos la explicación de esta transición de gobierno a gobernanza, que si bien comenzó con los procesos de integración europea en la década de 1970, en la actualidad está presente en la mayoría de gobiernos democráticos de todo el planeta.

La enorme complejidad de los problemas que enfrentan las sociedades modernas, su alto grado de interacción entre actores diversos y su carácter transnacional, son desafíos que superan las formas jerárquicas de gobierno. En el mundo de hoy y del futuro inmediato, la consigna será aliarse para colaborar o morir.

Esto es muy evidente en la esfera de la política ambiental. Los conflictos medioambientales se caracterizan por el choque de visiones contrapuestas sobre el uso del ambiente; por intereses fuertemente enfrentados, y por el hecho de que las consecuencias de la degradación del medio no son siempre visibles en el momento y trascienden a las generaciones implicadas en la generación del conflicto ambiental y en su solución.

En ese contexto de complejidad y desde finales de la década de 1990, la política ambiental dejó de ser un asunto exclusivo de vigilancia ejercida por el gobierno mediante instrumentos de co-

mando y control, como son los impuestos, permisos no transables, estándares, prohibiciones, cuotas, subsidios y regulaciones directas. Las cuestiones medioambientales empezaron a abordarse desde la óptica de la necesidad ineludible de integrar intereses y formar consensos.

Paralelamente, las estrategias de conservación de los recursos naturales han sufrido una evolución importante. A los enfoques centrados únicamente en las áreas protegidas de los años setenta y a las estrategias basadas en la integración de conservación y desarrollo de los años ochenta, ahora se complementan y superponen la implementación de acciones de conservación de carácter voluntario junto con enfoques basados en estrategias de mercado, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas.

Experiencias de gobernanza

En el ámbito de la gestión medioambiental y para la escala local, los procesos de gobernanza ambiental enlazan con cuestiones de descentralización y autonomía para la gestión del territorio, a partir del empoderamiento de sus habitantes y con la colaboración de actores externos.

En México, estas tendencias se expresan en la formulación de nuevas leyes para los tres órdenes de gobierno, en las que explícitamente se incluye la participación ciudadana como imperativo legal en diversos procesos administrativos y

Gobernanza se refiere a la creación, ejecución e implementación de iniciativas de política pública destinadas a alcanzar un objetivo común y compartido tanto por organizaciones formales e informales, como por la sociedad civil en su conjunto.

consultivos, en proyectos de conservación y en espacios de concertación como los comités de cuenca o los consejos de desarrollo rural sustentable.

A la par, han surgido iniciativas de articulación de actores públicos y privados en redes de política de carácter voluntario y sin un soporte legal, como el caso de la red de políticas del Grupo Estatal de Servicios Ecosistémicos de Chiapas (GESE).

El balance hecho hasta la fecha respecto a la efectividad y operatividad de experiencias de gobernanza moderna decretadas por ley, no es ciertamente positivo. En los espacios de interacción emergen rutinas de acción y hábitos de relación que obstaculizan la generación de consensos y que modifican el propósito original para el que fueron establecidos. Concebidos como espacios de concertación y diálogo

entre gobierno y sociedad para propiciar el desarrollo de políticas más incluyentes, la mayoría de estos órganos funcionan como entes para obtener recursos y distribuirlos de acuerdo con lógicas no unificadas por un objetivo final, consensuado por todos los actores participantes.

La efectividad de experiencias como las del GESE está mediada tanto por cuestiones de organización interna –las cuales pueden ser tan lentas y desgastantes que desemboquen en su disolución– como por factores externos, por ejemplo, la pertinencia y el apoyo internacional del tema que convoca a la red, además del momento de oportunidad política que se viva en el contexto nacional.

Cabe preguntarse hasta qué punto la emergencia de formas de gobernanza multinivel, multisectores y multiactores en la arena medioambiental, ofrece una

mayor capacidad de solucionar problemas desde la sociedad y por ésta, con mayor transparencia y legitimidad.

Al día de hoy, son más los escépticos que los entusiastas en torno a la posibilidad real de establecer procesos de gobernanza moderna en red. Si bien el soporte legal y administrativo es necesario, no garantiza el establecimiento de un proceso colaborativo real. Para tal fin, es decisivo el apoyo institucional a largo plazo, que fomente la concienciación y el entrenamiento en nuevas formas de negociar y comunicarse, la ruptura de hábitos de relacionamiento y sobre todo, la redefinición de las visiones que tenemos del otro y la búsqueda del “poder con” más que el “poder sobre” la ciudadanía. ☺

Celia Ruiz es egresada del Doctorado en Ecología y Desarrollo Sustentable de ECOSUR (celia.ecosur@gmail.com).

MARCO ANTONIO GIRON

