

# Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental\*

*Elements of governance and environmental governance*

Estefanía Montoya-Domínguez<sup>01</sup>, Rosario Rojas-Robles<sup>01</sup>

---

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue hacer una genealogía sobre el concepto de gobernanza, presentar diferentes conceptualizaciones sobre el tema y discutirlos a la luz de algunos elementos de la gobernanza ambiental. La metodología está basada en revisión bibliográfica y documental. Desarrollos del concepto de gobernanza son abordados e implementados por organismos multilaterales, también por pensadores de las ciencias sociales, de los movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales. Sobre gobernanza se pueden diferenciar tres enfoques: uno que la entiende como sinónimo de gobierno; otro que la asume como un marco normativo o conjunto de criterios que deben satisfacer los sistemas políticos para el logro de los objetivos propuestos, y finalmente, puede ser entendida también como la coordinación que tiene lugar en espacios no jerárquicos (redes), que promueven la participación de la sociedad civil en la deliberación de los asuntos públicos y ambientales, mediante sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades, que muestran una nueva visión de democracia que han ido edificando, con logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio. CC BY-NC-SA Gestión y Ambiente (2016).

---

## ABSTRACT

The objective of this work was making a genealogy on the concept of governance, presenting several definitions and discussing them in the light of some elements of environmental governance. The methodology is based on a bibliographic and documentary revision. Developments of this concept are addressed and implemented by multilateral agencies, and also by thinkers of social sciences, social movements and non-governmental organizations. Three approaches of governance can be distinguished: one that understands it as a synonym of government; other that defines it as a framework policy or set of criteria that must be complied by the political systems for the achievement of the proposed objectives; and the third approach states that governance can be understood as the coordination that takes place in non-hierarchical spaces (networks), which promote the participation of civil society in the discussion of public and environmental affairs, through government systems used by communities themselves. This third approach of governance reveals the new vision of democracy that these communities have been building up, with achievements related to the creation of new standards for the management of common goods and their territory. CC BY-NC-SA Gestión y Ambiente (2016).

---

**PALABRAS CLAVES:** ecología política; gestión pública, organismos multilaterales; autonomía local.

---

**KEY WORDS:** political ecology; public management; multilateral organizations; local autonomy.

---

\* Este trabajo es derivado de la tesis del primer autor de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia, entre los años 2013 y 2016.

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá (Colombia). [mrrojasr@unal.edu.co](mailto:mrrojasr@unal.edu.co)

Recibido: 30 de junio de 2016. Aceptado: 10 de diciembre de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768>

## Introducción

El uso del término gobernanza se hizo extensivo en los últimos años del pasado siglo, en el ámbito de lo que ha sido denominado por los estudios del gobierno y la administración como *Nueva Gestión Pública* (Aguilar, 2008). La gobernanza se gesta desde la reunión trilateral de los 70's, después de la crisis económica de los Estados Unidos. Con este calificativo se agruparon una serie de transformaciones en la provisión de bienes y servicios públicos en gran parte de los países del mundo, principalmente de corte neoliberal<sup>1</sup>.

Las interpretaciones sobre la gobernanza provienen de variadas fuentes, hecho que ha dotado de complejidad la tentativa de construcción de un concepto genérico. Sus aproximaciones emanan de organismos multilaterales, pensadores de las ciencias sociales y, entre otros, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

Sobre la gobernanza existen propuestas metodológicas elaboradas desde posturas que le confieren validez en el análisis de las problemáticas de las colectividades (Mazurek, 2009). Se encuentran también posiciones que la vinculan con fenómenos como la globalización y en este sentido, es señalada como la nueva forma de lo político, la cual se caracteriza por la prevalencia del mercado en la regulación de la sociedad (de Sousa, 2007).

El objetivo de este trabajo fue hacer una revisión sobre el concepto de gobernanza, presentar diferentes conceptualizaciones sobre el tema y discutirlos a la luz de la gobernanza ambiental. La metodología está basada en revisión bibliográfica y documental. La pregunta que se quiere responder es ¿cómo entienden y cómo asumen la gobernanza los diferentes actores de la sociedad?

La visión que pretende reconstruirse de la gobernanza en esta revisión, inicia con su genealogía y luego avanza con una exposición de sus diferentes conceptualizaciones. Posteriormente finaliza con algunos elementos sobre la gobernanza ambiental, la cual puede ser entendida como un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los

cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil tipo ONG, organizaciones comunitarias, etc., teniendo por motivación la adopción de decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles (Moreno, 2013).

## Los orígenes de la gobernanza

La etimología de la palabra gobernanza señala que su origen se encuentra en la expresión del latín *gubernare* que significa pilotear una nave; también, este vocablo denota el manejo del ámbito público (Launay, 2005). En el siglo XV en Francia, Carlos de Orleans lo empleó para denominar el arte de gobernar y hacia 1937 se usó en este mismo país para describir las técnicas que hacían eficiente y rentable la administración de una empresa (Launay, 2005). Este último hecho contribuyó a que la gobernanza se utilizara, asimismo, para hacer referencia a aspectos del contexto privado.

En el escenario de la Guerra Fría y ligado a los cuestionamientos sobre el rol del Estado emanados de la crisis económica y social de los años 70, se propone un nuevo paradigma de administración de lo público. Con ello, se postula la gobernanza como el proyecto que haría viable un tipo de gestión para la crisis (Trucco, 2012).

En dicho período, al estancamiento en el crecimiento del Producto Interno Bruto de las economías de algunas naciones en Europa, África y América Latina, se sumaron la pérdida del poder adquisitivo de una gruesa capa de la población, el desempleo, el aumento de los precios y la presencia cada vez más frecuente de fenómenos como la pobreza y la desigualdad (Hobsbawm, 1998).

De manera paralela a estos eventos, avanzaron reflexiones alrededor de la capacidad de los gobiernos y sus organizaciones para dar trámite efectivo a las peticiones colectivas. Una de ellas devino en la creación de una Comisión en 1973, que fue denominada como Trilateral, por la participación de la academia, el sector de los negocios y líderes del campo político.

1 Reducción en el papel del Estado y permitir que el mercado regularice la oferta de servicios para una sociedad demandante de bienestar.

Sus integrantes, auspiciados por el magnate David Rockefeller, procuraron la búsqueda de salidas ante la recesión que atravesaron Estados Unidos, los países de Europa Occidental y Japón (Camou, 2010). Fruto de estas discusiones fue publicado en 1975 un informe intitulado *Las crisis de las democracias* (Monedero, 2012). En este texto el cuestionamiento giró en torno a la gobernabilidad, es decir, la suficiencia del gobierno para satisfacer las necesidades ciudadanas. Estos analistas no se preguntaron alrededor de la legitimidad de los órdenes políticos, sino sobre aquellos aspectos que hacían su gestión ineficiente.

La Comisión Trilateral concluyó que las dificultades en el liderazgo político y la eficiencia del Estado emergían de su sobrecarga, pues los mecanismos que aseguraban el bienestar general y habían sido promovidos después de la Segunda Guerra Mundial con la política económica keynesiana, excedieron las posibilidades financieras de las naciones y restringieron los estímulos a la libre competencia (Harvey, 2007).

En este sentido, como salida ante las vicisitudes ocasionadas por los reajustes de la economía mundial en la década del 70, la política económica puso su énfasis en la expansión del mercado; en la asignación a privados de tareas desempeñadas antes por actores públicos y en la idea de libertad, cimentada en que el individuo podía procurarse oportunidades para su propio desarrollo mediante el intercambio de recursos (Brower, 2016).

Aquella reflexión inicial sobre gobernabilidad, que evaluaba la efectividad de un gobierno en el cumplimiento de sus objetivos, paulatinamente se transformó en *buena gobernanza* o *gobernanza*, es decir, en la formulación de recomendaciones a los Estados para su fortalecimiento en el marco del nuevo orden político internacional (Monedero, 2009).

Anclada a los preceptos del neoliberalismo, la gobernanza se convirtió en una de las primeras respuestas multilaterales ante la crisis. Su uso se popularizó en el discurso de los organismos transnacionales. Formalmente, apareció en 1989 en una publicación del Banco Mundial que incluyó sugerencias para que la región del África Subsahariana superara múltiples dificultades que entorpecían su crecimiento sostenido (Aguilar, 2010; Brower, 2016).

En el documento intitulado *“El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”* se insinuó que fruto de la poca competencia de gobiernos y las administraciones de las diferentes naciones africanas en esa zona, se generaron obstáculos para un desarrollo perdurable.

La superación de dichas problemáticas debía lograrse a través de la consolidación de la capacidad técnica de los gobiernos, la lucha contra la corrupción y la creación de nuevas políticas públicas. Esto sería, en esencia, *la buena gobernanza*. Este análisis es aplicable a lo acontecido en América Latina (Brower, 2016).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997, p. 9) expuso su concepto de gobernanza, como: “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”.

Esta definición consideró el rol del Estado y de las instituciones de gobierno en el manejo de los asuntos públicos. Resaltó la interacción de diferentes colectividades y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones. Partió de criticar las determinaciones centralizadas de los gobiernos sobre bienes y servicios para el beneficio general y cuestionó la poca intervención de la sociedad civil y el sector privado en la delimitación de lo público (Zuluaga y Romo, 2014).

Como estrategias para el ajuste de algunas condiciones problemáticas de los regímenes políticos, entidades como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea propusieron parámetros claves para la consecución de una gobernanza adecuada.

Entre estos, se destacaron el fomento de la participación, la toma de decisiones públicas con transparencia, la construcción de consensos sobre temáticas de interés general, el uso eficiente de los recursos públicos y la rendición de cuentas (Cruz, 2006).

Si bien la gobernanza motivó una reflexión en torno a lo político, significó esencialmente una apuesta desde organismos internacionales, eminentemente financieros y comerciales, por transformar el sistema de Estados y construir desde los escenarios locales, reglas de gobierno que pudiesen articularse con el contexto global (Monedero, 2009).

Más que un interrogante propiciado por los mismos actores – Estado, sociedad civil, sector privado – la gobernanza surgió discursivamente y pretendió la generación de escenarios deliberativos puntuales, en los cuales las discusiones poco giraron en torno al sentido o las normas del funcionamiento o distribución de un bien o servicio y se centraron en la concertación de soluciones técnicas que promovieran una mayor eficiencia (de Sousa, 2007).

Un supuesto sustancial de la gobernanza, equiparó las reivindicaciones de intereses de los distintos actores. En otras palabras, realizó una abstracción de las dinámicas de poder, las luchas y contradicciones entre sectores sociales. Se presumió que quienes intervenían en la definición de lo público, lograrían la construcción de un acuerdo y ello se reflejaría en una decisión.

En este sentido, la construcción de la gobernanza no fue unánime para el sector privado o para los Estados en el mundo. Se constituyó, más bien, en una novedad, como en un método sugerido por la política internacional para transformar la administración pública.

En concordancia con Foyer (2010), la gobernanza que hoy impulsan estas asociaciones internacionales se fundamenta en dos aspectos: primero el predominio de lógicas racionales de gestión, que cada vez más toman distancia de dinámicas políticas y conflictivas en torno al manejo de los recursos, lo cual se conoce como despolitización. En segundo lugar, el ejercicio del poder desde varios centros; es decir, que grupos o sectores cuyos intereses están en disputa, en virtud de la promulgación de medidas gubernamentales, tengan efectiva representación y realización de buena parte de sus objetivos.

Esta gobernanza con tintes corporativos se expuso como prototipo de lo deseable en cuanto a la administración de asuntos públicos. Se ejemplificó a través de mecanismos aplicados en dos tipos de organizaciones estadounidenses: las universidades y las empresas. En ambos escenarios existían herramientas precisas para promover la coordinación entre elementos del sistema que parecían incluidos dentro de la normatividad, que resultaba ser también más horizontal (Hufty, 2009).

Lo anterior sugería que sí se podía trabajar por la buena comunicación entre las partes de un todo,

evitando externalizar los gastos de las relaciones en las empresas, lo mismo podría replicarse en otros ámbitos de la administración, como la de los Estados o el comercio internacional (Rodrigo y Arenas, 2014).

La mayoría de las intervenciones de la gobernanza señalando rutas de ejecución de la política mediante organismos multilaterales, han revertido efecto allí donde el Estado y la sociedad civil son fuertes, puesto que entre ambos acotan el comportamiento del tercer actor: el mercado. En cambio, donde no hay vínculo entre estos agentes y uno tiene el predominio, se hace irrealizable el arreglo de pautas, puesto que el estilo de gobierno es aún jerárquico (Martín 2009; Zuluaga y Romo, 2014).

Cabe entonces el interrogante por la estructura de aquellos entornos en los cuales coexisten impedimentos para lograr un diálogo eficaz entre los sectores sociales. Resulta poco apropiado situar al Estado, a empresas transnacionales, a bancos multilaterales, a comunidades indígenas u organizaciones sociales en un mismo plano. Las inequidades del poder y las diferencias culturales hacen imposible la negociación de acciones (Foyer, 2010).

Las críticas a la visión de gobernanza construida, entre otros, por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, giran en torno a estas asimetrías de poder, así como también, alrededor de lo político como un asunto de gestores y técnicos. Se cuestiona además la desaparición del papel del Estado en la garantía de los derechos de los sectores más desfavorecidos y la equiparación de gobernanza y democracia (de Sousa, 2007).

No obstante, algunas visiones reconocen la utilidad de la gobernanza al impulsar una mirada sobre las regulaciones sociales y la importancia de la acción colectiva. Los escenarios en los que se promueve el diálogo concertado, hacen viable la identificación de intereses de los actores y la toma de decisiones que impactan directamente al territorio (Browser, 2016).

## **Los enfoques de la gobernanza**

Como se aludió con anterioridad, la gobernanza es abordada a partir de orientaciones disímiles. Hufty (2009) agrupó en tres categorías estas posturas. En primer lugar, situó las conceptualizaciones que



pueden ser sinónimos de gobierno; prosiguió con aquellas emanadas de organismos multilaterales y finalizó con una propuesta de conferir a la gobernanza un carácter científico y operativo.

## La gobernanza como homóloga de gobierno

Vicher (2014), publicó una exhaustiva investigación en la que rastreó, a través de textos, la historia de la palabra gobernanza. Halló sus raíces en Francia, posteriormente indagó sobre su devenir en Inglaterra y Estados Unidos y para finalizar, observó su evolución en los países de América Latina.

Su trabajo, que puede enmarcarse como un análisis del lenguaje gubernamental (Vicher, 2014), pretende evidenciar la génesis del vocablo y ponderar así su utilización reciente en la gestión de lo público.

*Gouvernance* tiene su origen en Francia, país en el cual se le han atribuido tres definiciones. Gobernar, acción de conducir, de dirigir una embarcación es la primera; por otra parte, se conoce como ejercicio del poder político y finalmente, como una acción correspondiente a los gobiernos en su labor de administración o supervisión.

Entre tanto, en inglés, *governance*, de acuerdo al Diccionario de Oxford tiene siete significaciones, a saber: i) acción o manera de gobernar ii) el hecho de que se gobierne iii) control iv) el estado de ser gobernado v) la función o poder de gobernar vi) el método de manejo o sistema con el que se regula vii) modo de vida, comportamiento, actitud y manera, dominio de sí mismo.

Por otra parte, el diccionario de la Real Academia Española otorga dos significados al vocablo: i) arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero y promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía ii) acción, efecto de gobernar y gobernarse.

En la segunda mitad del siglo XX tienen lugar algunas de las redefiniciones de gobernanza. La gran mayoría de los autores coinciden en exponer que el auge alcanzado por esta noción se enmarca en las respuestas generadas ante fenómenos sociales problemáticos, como las crisis financieras de los Estados, el viraje ideológico hacia el mercado, los efectos

de la globalización y el gobierno transnacional de ciertos asuntos y la nueva forma de coordinación que debe propiciar el Estado, en la cual, los destinatarios de las decisiones públicas cuenten con mayor participación (Peters y Pierre, 2005).

La gobernanza se erige como un nuevo modelo de regulación que propicia el tránsito de perspectivas de gobierno *top – down* (de arriba hacia abajo) a planteamientos *bottom up* (de abajo hacia arriba) (Mayntz, 2005; de Sousa, 2007). Ello implica que los actores privados y las organizaciones sociales se involucran en la definición de qué es y cómo se construyen mandatos sobre lo público.

Las descripciones recientes de gobernanza coinciden, asimismo, en asociarla con gobierno, pero introducen las perspectivas del nuevo contexto:

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno (Cerrillo, 2005, p. 13).

Es pertinente poner de relieve que una de las diferencias entre la mayoría de las definiciones antiguas y las recientes sobre gobernanza, se relaciona con el rol asignado al Estado. Mientras que en las primeras definiciones se asumía que éste era el actor fundamental del gobierno, en las recientes se hace explícita la participación de los sectores gobernados (Vicher, 2014).

A partir de ello, sobresalen dos valoraciones. Algunos científicos sociales sobreestiman la pérdida de capacidad de mando del Estado, por lo que proponen el incentivo de estrategias organizadas por la misma sociedad o el mercado para la administración de bienes y servicios públicos. Dichas alternativas de gestión deberían dar lugar a nuevos consensos y el reemplazo de reglas políticas anteriores (Aguilar, 2008).

Para otros especialistas en la materia, el menoscabo del Estado no es en grado extremo y la

auto-regulación social coexiste junto al control jerárquico. En este sentido, la dirección de los asuntos públicos sobre un territorio, debe reestructurarse a partir de la necesaria inclusión política de nuevos actores (Cerrillo, 2005).

En ambas posiciones es posible inferir que la gobernanza actual, asimilada como gobierno, plantea una transformación en el devenir del poder político en las sociedades, ya que supone la creación de las condiciones para la inclusión de otros agentes en la toma de decisiones. Sobre el particular se pronunciarían organismos y entidades internacionales recomendando pautas para una nueva administración de lo público (Cerrillo, 2005).

### La gobernanza como marco para la gestión pública

La gobernanza, cuya praxis encaminaría a los Estados hacia una gestión pública renovada, tuvo como canales de promoción las recomendaciones de las Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y hasta la Unión Europea (Vicher, 2014).

Estimada como un deber ser, esta visión retomaba estilos de regulación social emanados de las mismas colectividades, así como principios económicos. Desde el primer momento fueron subrayados los aportes de Elinor Ostrom, quien hizo aportes al antiguo debate sobre *los bienes comunes* y resaltó el rol de los sistemas locales de gestión, principalmente de bienes y servicios naturales. El factor clave en estas dinámicas era el capital social o el conjunto de redes y normas informales de la vida asociativa (Caballero, 2011; Zuluaga y Romo, 2014).

Como da cuenta Mayntz (2005), la incursión de la mirada económica fue proporcionada por el neoinstitucionalismo, como enfoque que distinguía el funcionamiento eficiente de los intercambios fundamentado, entre otras cosas, en la delimitación clara de los derechos de propiedad y en el arreglo de los costos de transacción.

El neoinstitucionalismo económico, centró su atención en las instituciones haciendo referencia a las reglas, normas, restricciones – escritas o no – que rigen las relaciones entre los miembros de un grupo. Identificó además que dichos mandatos eran por naturaleza principios de gobierno, razón por la cual

deberían ser reconocidos en la gestión de los bienes de interés general (Rodrigo y Arenas, 2014).

Aun cuando varias de las nociones neoinstitucionalistas estaban ancladas al pensamiento neoclásico, estos economistas efectuaron críticas a la suposición de que los intercambios se realizaban de manera libre y entre iguales y que el comportamiento de los individuos se orientaba de manera racional y en la búsqueda de la maximización de las preferencias subjetivas (Arias y Caballero, 2013).

Entre otras, para su análisis, emplearon tres categorías esenciales. En primer lugar, *coste de transacción* con lo que entendieron la suma de gastos requeridos para poder llevar a cabo una transferencia de derechos de propiedad sobre un bien o servicio (Arias y Caballero, 2013). Con anterioridad, el pensamiento económico asumía un contexto en el cual los intercambios se daban sin luchas entre los distintos actores; los recursos eran destinados a los usos más valorados y las compensaciones, por inequidades o pérdida de beneficios, se llevaban a cabo de manera efectiva.

Como segunda consideración, postularon que el *entorno de las instituciones* ejercía una notable influencia sobre la fijación de los costos de transacción. Este aspecto revestía interés, ya que muchas relaciones de intercambio no eran formalizadas mediante compromisos contractuales, lo cual generaba incertidumbre (Paavola, 2007).

Un tercer elemento en la construcción del neoinstitucionalismo aludía a la *gobernanza*, descrita como: “la estructura y funcionamiento de las instituciones legales y sociales que soportan la actividad económica y las transacciones económicas a través de las protecciones de derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y la realización de la acción colectiva” (Arias y Caballero, 2013, p. 23).

A partir de estos principios los neoinstitucionalistas delimitaron un tipo de gobierno conocido como corporativo. Precisaron que era el conjunto de mecanismos que regulaban y coordinaban las interacciones de una empresa y entre ellos se incluían convenciones, normas y demás disposiciones (Vicher, 2014). Estos arreglos se caracterizaban por ser contruidos por los mismos protagonistas, lo que evidenciaba la posibilidad de que un sector de la economía se ordenara al margen, por ejemplo, de la

dirección centralizada de las instituciones políticas. Antes bien, estas deberían especializarse en garantizar la libertad del mercado y el acatamiento de las normas de competencia (Zuluaga y Romo, 2016).

De acuerdo con Tournier (2007), la preeminencia de estas ideas económicas se expresó en las orientaciones de organizaciones multilaterales que eran fuentes de asistencia técnica y financiera para una buena parte de las naciones del mundo. Acentuado el componente de la gobernanza se sugirieron reformas prescriptivas a los gobiernos.

Estas transformaciones podían interpretarse como mecanismos para la resolución de externalidades negativas, como métodos para la agregación de intereses particulares ostentados por diferentes actores que toman parte en la provisión de bienes y servicios públicos o como las pautas de reajuste de los Estados mediante procesos de modernización administrativa (Terán, 2007).

Por lo que se refiere al Banco Mundial, en el documento *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable* comprendió la gobernanza como la herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno (Launay, 2005). De ahí que desarrolló parámetros para calificar las normas y prácticas de los Estados y organizaciones. Este ejercicio se dirigió esencialmente a países en desarrollo (Hufty, 2009), como los de América Latina.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea asimilaron casi del mismo modo el concepto. No obstante, la primera entidad enunció las que deberían ser sus cinco dimensiones: delimitación de las instituciones; gestión de una adecuada interacción entre los sectores público y privado; descentralización, gobierno desde lo local y participación de la sociedad civil (Aguilar 2008).

En efecto, estos entes transnacionales:

Desarrollaron una serie de criterios de calidad de la gobernanza (en América Latina se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de Estados y organizaciones y que se aplicarían para guiar los objetivos de los programas del Banco Mundial o elevar algunas solicitudes de financiación (Hufty, 2009, p. 79).

Las recomendaciones para la realización de la gobernanza confluyeron en el impulso de una gestión del poder más horizontal y en la que el sector privado y la sociedad civil establecieran aquello que debe ser salvaguardado por el Estado.

La gestión pública se concibió como una cuestión técnica en la que se espera replicar modelos de la empresa privada. Al tiempo se procuró que esos negociadores (Estado, organización comunitaria y mercado) actuaran desde sus contextos, reivindicando sus intereses.

### La gobernanza como marco analítico

Adicional a la interpretación de gobernanza como un modelo novedoso de gestión pública, algunos pensadores sociales han pretendido dotar este término de un carácter científico, con el propósito de emplearlo como una categoría de análisis de los problemas de las colectividades (Mayntz, 2005).

Uno de estos esfuerzos puede hallarse en el compendio de artículos publicados en 2008 bajo el título *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. Este libro fue la síntesis del Congreso Internacional nombrado de la misma forma y efectuado en el 2006, en el que se elaboró una reflexión teórica a partir de algunas experiencias sobre procesos de descentralización y participación ciudadana de los países de esta área geográfica.

Gobernanza fue definida como un objeto de estudio generalizable, del cual podían conocerse sus características: “Procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2009, p. 7).

Entre sus atributos se establecieron los siguientes: problemas; actores; puntos nodales; normas y procesos.

Por lo que se refiere a *problemas* se trata de aquello que se administrará. Se hace énfasis en evidenciar que esto es una elaboración social, por lo cual, lo que se gobernará puede ser diferente para las distintas partes en la interacción. Así la labor del investigador estriba en deconstruir estos significados (Hufty, 2009).

Otro punto son los *actores*. Los sujetos y las colectividades definidos a partir de su historia, sus

intereses particulares y de su poder para movilizar recursos, bienes y servicios del gobierno. Los actores son quienes elaboran, a través de una relación social, las pautas de la administración. De ahí que es esencial su descripción.

En cuanto a los *puntos nodales* son especificados como: “[...] espacios físicos o virtuales en donde convergen varios problemas, actores, procesos y en donde se toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales” (Hufty, 2009, p. 9).

Sobre las *normas*, podría precisarse que estas son fruto de la construcción de los acuerdos para regular el comportamiento de las personas o grupos en determinada área. Estas poseen diferentes grados de formalidad y son reflejo, en última instancia, de las condiciones económicas, culturales y del devenir de las relaciones de poder en la sociedad. Finalizando, los *procesos* relatan la historia de cómo se consolida la gobernanza. Advierten estos investigadores que este último aspecto es fundamental para comprender cómo se desenvuelven las interacciones entre los actores y cómo se consolidan las nuevas reglas, fruto de la participación y la transformación de los conflictos.

Aproximaciones en el campo de la salud pública (Hufty, 2010) y en el estudio de la gestión de microcuenas se han elaborado a partir de este enfoque metodológico. En ambos casos, el acercamiento posibilitó la explicación de cómo se consolidó el gobierno de bienes públicos. El primero, por parte del Estado y a través de políticas públicas y el restante, por parte de comunidades en Jalisco, México (Guerrero-de León, 2010).

La aplicación del marco analítico de la gobernanza puede considerarse como una propuesta en evolución permanente. Su objetivo es la descripción del gobierno desde aspectos que lo componen. Es así como este intento pretendió conferirle rigurosidad a una definición vaga e imprecisa.

## Una crítica a la gobernanza neoliberal

El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ha analizado durante los últimos veinte años, cómo la preponderancia de algunas formas de conocimiento de la realidad sobre otras, ha dado lugar al menoscabo de aquellas que emergieron del sur,

es decir, de territorios precariamente integrados al sistema capitalista.

Indagando en torno a esos modos predominantes de comprensión y de organización de lo político ligados a la globalización, encontró a la gobernanza como:

Resultado de las diferentes escalas y niveles en los cuales operan las actividades económicas globales y las legislaciones estatales nacionales y de las dificultades que los Estados – nación afrontan cuando desean aplicar su lógica reguladora jerárquica a las industrias cuyos sistemas de producción globalizados se cimientan en una combinación del mercado con una lógica organizativa de funcionamiento en redes (de Sousa, 2007, p. 12).

Siendo un procedimiento innovador en la generación de decisiones, de Sousa (2007) reveló cuatro falencias de la gobernanza neoliberal. Para empezar, citó el hecho de que, en muchas circunstancias, los intereses de los actores son fabricados discursivamente. Esto es, cobran existencia en tanto se avalan en escenarios deliberativos, por ejemplo, los consejos consultivos.

Aun cuando existen reivindicaciones adicionales que defienden dichos grupos, la respuesta a sus peticiones es denegada o limitada, pues se argumenta que las soluciones exceden las facultades de los gobiernos y de las empresas.

En segunda instancia, adujo que la descentralización de las decisiones no es garantía de la participación de las comunidades, de la integración de los saberes locales en la planeación del territorio o de la articulación de estos a dinámicas regionales, nacionales o globales. Por otra parte, comentó que la manera en la cual se asume la idea de las asimetrías de poder, no muestra la profundidad de estas asimetrías y, por tanto, ello no se considera un obstáculo para lograr la colaboración horizontal o no jerárquica.

Finalmente, ilustró que la visión hegemónica de gobernanza no reflexiona en torno a las condiciones previas que generan las desigualdades entre los interesados y que se concibe la esfera de lo político como algo que debe expresarse en términos técnicos.

Para profundizar su análisis, el sociólogo observó las experiencias de regulación ambiental descentralizada a partir de la hipótesis de que estas hacían parte de la reforma general de los Estados, en la que



se incluía la adopción de la gobernanza como requisito para la eficiencia administrativa.

Rodríguez y Espinoza (2002) coincide con de Sousa al apuntar la complejidad de las decisiones que se toman en escenarios donde se motiva la participación de las comunidades y las empresas. Estos especialistas en política ambiental indica que, en buena parte de los casos, las resoluciones que se originan desde lo local no cuentan con un respaldo en otros niveles de incidencia, como el nacional y que tampoco están involucrados actores imprescindibles en la resolución de un conflicto.

Modifican así igualmente que las funciones de planificación y protección ambiental que se delegan en entidades subnacionales no cuentan con la envergadura necesaria para satisfacer dichos objetivos (Rodríguez y Espinoza, 2002). En consecuencia, no existe desarrollo de las nuevas competencias de los entes territoriales, ni una incidencia sólida por parte de los grupos de interés de las comunidades.

Las observaciones de Rodríguez y Espinoza, al respecto, fueron compiladas por el Banco Interamericano de Desarrollo en el texto *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas* (2002). Allí se detallaron las dinámicas de cómo las administraciones locales asumían funciones de regulación, de acción ambiental local y hasta de otorgamiento de permisos para el uso de recursos naturales renovables. Ello desconcentraba el quehacer de los gobiernos centrales.

En la revisión hecha para Brasil se muestra cómo la gestión ambiental dejó de ser atribución de un solo estamento para ser asumida por diferentes niveles. Situación similar ocurrió en otras naciones, pero este país se destaca por la abundancia de organismos deliberativos integrados por el sector productivo y la sociedad civil.

Se identificaron mayores capacidades de gestión en regiones con elevado desarrollo económico y presencia de comunidades con tradición de empoderamiento que toman parte de las definiciones sobre los recursos naturales y la planeación ambiental. Son los casos de Paraná, Minas Gerais y Sao Paulo (Rodríguez y Espinoza, 2002).

En el mencionado estudio también se hace referencia a la descentralización de agendas específicas,

es decir, a la toma de decisiones sobre temáticas precisas. Un ejemplo de ello podrían ser los consejos de cuencas, que tienen por finalidad la consulta con los diferentes actores alrededor del proceso de ordenación y manejo de las mismas. En este escenario se elaboran también un plan de acción y compromisos concretos de seguimiento que asumen quienes lo integran (MAVDT, 2010).

Un aspecto en el que coinciden tanto los científicos sociales mencionados, como otros que se han aproximado a la noción de gobernanza es en distinguir las potencialidades para la transformación de lo político que esta brinda. Entre ellas se hallan la apropiación del acto de definir lo público que pueden alcanzar los ciudadanos a través de su participación, el cambio en el sentido de la democracia representativa, la oportunidad de realizar veeduría y seguimiento a las determinaciones tomadas y a los roles desempeñados por cada instancia de gobierno y hasta por parte de los sectores económicos.

De Sousa (2007) formula una contrapropuesta a la gobernanza surgida del neoliberalismo esbozando la legalidad cosmopolita subalterna, que estaría conformada por los mecanismos legales a través de los cuales los movimientos locales sociales o transnacionales alcanzan sus objetivos y modifican así las formas de gobierno y las leyes.

Considera este autor que el reto que enfrenta la gobernanza es promover una redistribución social de importancia que vincule a las personas y organizaciones, a las instituciones políticas en un Estado – nación, a las entidades supra – nacionales y a las empresas. Él postula que esto haría posible una gobernanza contrahegemónica que integra la multiplicidad de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que planeen y ejecuten acciones colectivas, incluso, más allá de las fronteras.

El Foro Social Mundial y las movilizaciones en contra de la privatización del agua se constituyen en muestra de ello. En defensa del líquido vital, se han organizado comunidades para proveerla, así como para reclamar la posibilidad de gestionarla ellas mismas y evitar las amenazas que contra las fuentes, los territorios o los habitantes implicaría la provisión a través de grandes estructuras.

Así han conseguido la fijación de condiciones a las empresas privadas que proveen servicios públicos.

La guerra del agua en Cochabamba – Bolivia fue ejemplarizante al respecto, pues la comunidad disputó frente al consorcio Aguas del Tunari (representante de la multinacional Bechtel) el monopolio del recurso hídrico y consiguió la modificación de la Ley Nacional 2029 que avalaba el despojo hasta del agua lluvia a los campesinos y la eliminación de las formas de provisión de agua tradicionales, modificaba la condición del agua como bien común y permitía el cobro de tarifas excesivas a los habitantes (Ceceña, 2004).

Advirtiendo el carácter global que ha alcanzado la gobernanza, una postura disidente de esta propendería por un entendimiento mundial de las problemáticas asociadas a la inequidad y a las fallas de funcionamiento del sistema económico. Buscaría la socialización de estas interpretaciones a través de diversos canales. Facilitaría la retroalimentación de expresiones ciudadanas que exigen a las empresas, elevan sus peticiones a los parlamentos e inclusive reclaman legislaciones que se materialicen en respuestas.

## **La gobernanza ambiental**

La nueva conceptualización de gobernanza surgió después de la década del setenta del siglo pasado y como una solución ante las crisis de los Estados – nación. Algunos pensadores juzgaron que los gobiernos centralizados, escenarios de los cuales emanaban predominantemente arreglos sobre lo público, debían introducir variaciones en su naturaleza, con la intención de hacer más eficiente la administración.

Esta concepción, impulsada por organismos supranacionales, se fundamentó en tres aspectos: reducción del tamaño del Estado a través de la desregulación; incentivos a las actividades del mercado gracias a la privatización y la liberalización; participación, mediante la descentralización de las funciones administrativas de los gobiernos y el fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, como las ONGs (de Castro, 2015).

De manera simultánea a la metamorfosis de lo político, la integración y la interdependencia económica avanzaron a un ritmo vertiginoso. Así, para que algunas relaciones de intercambio adquirieran un carácter internacional, fue indispensable que a su vez

una mayor cantidad de bienes y servicios ambientales se extrajeran o se produjeran intensivamente para abastecer el mercado (Guimarães, 2010).

Esto estuvo asociado a impactos críticos, afectaciones y degradación de los ecosistemas. Las consecuencias se habían manifestado ya desde los albores de la producción industrial, la extensión del sistema de desarrollo capitalista e incluso las grandes guerras en Europa (Löwy, 2011). Pero a partir de los años sesenta del siglo XX la comunidad académica, la opinión pública internacional y distintas organizaciones sociales llamaron la atención ante la creciente demanda energética de la sociedad y la errónea percepción del entorno natural como proveedor ilimitado de recursos.

En consonancia con este panorama, se revelaron como urgentes el límite al crecimiento económico y a las actividades que lo propician y la construcción de un nuevo paradigma de gobierno sobre la naturaleza, incluidos los seres humanos. De modo que la *gobernanza ambiental* se instituyó como una de las respuestas para modificar las dificultades y desaciertos del modelo productivo.

Definida como: “Conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil” (Moreno, 2013, p. 66).

Tiene por motivación la adopción de decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles en la coordinación (Moreno, 2013).

Dentro de las suposiciones básicas para su construcción está la referida a concebirla como un sistema en el que interactúan sus partes, retroalimentándose mutuamente y originando como resultado leyes y mecanismos de administración.

Esta consideración de gobernanza ambiental fue difundida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ha sido criticada porque se estima que encubre el carácter conflictivo que esencialmente existe en las sociedades y en la condición humana. Así considera que las concertaciones de cualquier índole son fácilmente asequibles y que las disputas sociales son fenómenos

aislados. En contraste con ello, la historia y el presente ambiental reciente dan cuenta de que la mayoría de las relaciones sociales de las cuales procede la extracción de bienes naturales, están sustentadas en conflictos ecológicos distributivos e injusticias (Martínez-Alier, 2015).

El PNUMA cuyo rol fue establecido en la Declaración de Nairobi de este organismo en 1997, se ha fijado como meta convertirse en la autoridad global en materia de medio ambiente a través de la fijación de una agenda que promueva la implementación coherente del desarrollo sustentable al interior del Sistema de Naciones Unidas (Laguna, 2010).

Para ello, ha desarrollado estrategias para la consolidación de la institucionalidad ambiental por parte de los Estados y la comunidad internacional. Apoya la implementación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs), por las partes y el establecimiento de sinergias entre las mismas. A 2016 esta entidad despliega estrategias para afianzar la gobernanza a través de programas de cooperación regionales que tienen como propósito medidas de adaptación y mitigación ante los impactos de problemáticas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el acceso a los recursos genéticos, la falta de protección de áreas naturales, la inapropiada administración del agua, entre otras. Estos convenios deben materializarse en las políticas y planes públicos de desarrollo de los Estados (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, s.f.).

Sin embargo, analistas del trabajo que realiza el PNUMA, perciben la insuficiencia internacional para la implementación de cambios eficaces para frenar la degradación ambiental global. Aducen una inexacta caracterización de la forma en la cual se construyen las reglas sobre el ambiente y derivado de esto, un exiguo compromiso de los Estados para reglamentar a las empresas y actividades económicas.

Basados en estas apreciaciones se construyen una interpretación divergente sobre gobernanza: “proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (de Castro, 2015, p. 18).

Desde otra perspectiva, la ecología política pone énfasis en el peso de los contextos sociales que inciden en los roles asumidos por los actores y los patrones de uso de los recursos naturales. Critica la tendencia en la cual la ciudadanía no participa proponiendo y construyendo, sino que es llamada a la socialización de las determinaciones ambientales y en ocasiones, a la compensación por los impactos negativos.

Al distanciarse de las características que definen a la gobernanza ambiental como gobierno horizontal, se aproxima más a concebirla como el método que han creado las sociedades para resolver sus dilemas o gestar nuevas oportunidades de administración de lo que poseen.

### Gobernanza ambiental en América Latina

En esta revisión se han analizado casos de gobernanza para América Latina y Colombia. Se parte del reconocimiento del hecho de que los cambios históricos en el continente están estrechamente vinculados a la dinámica de los recursos naturales (de Castro, 2015).

A mediados de la década de los ochenta del pasado siglo y en adelante, se privilegió una mayor participación de la empresa privada en el manejo de los bienes y servicios ambientales. Al ceder el Estado su protagonismo, incrementaron las pugnas entre las comunidades y las empresas. (Hogenboom et al., 2012).

En los últimos años para buena parte de los países de la región tienen lugar cambios que conducen a que partidos o movimientos políticos progresistas o post - neoliberales ocupen la dirección de los Estados. Pese a que anunciaron intenciones de reformar el modelo económico, profundizaron en la dependencia de la extracción de bienes minerales y en la cesión del territorio de sus naciones a grandes empresas, para la siembra de monocultivos. De igual modo, a través del desarrollo de la economía verde, establecieron modificaciones institucionales para promover prácticas sustentables a través de los incentivos del mercado (Gudynas, 2011).

Un ejemplo de la gobernanza ambiental en América Latina, patrocinado por el PNUMA puede ser el que tiene que ver con la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación en los Países en

Desarrollo (REED). Este mecanismo, basado en la idea de reducir la deforestación, retribuye económicamente a los usuarios de los bosques porque no cambien el uso de las tierras.

En contraste con esto, se destaca otro tipo de gobernanza que se ha agrupado con la denominación de *buen vivir*. Aquí se incluyen concepciones y prácticas ancestrales y alternativas sobre la relación de las sociedades con su entorno. Quienes las promueven, proponen que para la resolución de los conflictos ambientales deben modificarse las relaciones de poder desiguales entre los grupos sociales, así como los fundamentos básicos de la economía de mercado.

En lo que toca a los esquemas de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación en los Países en Desarrollo (REDD), estos fueron creados en las negociaciones climáticas globales. Se fundamentan en la concepción de que la deforestación deviene en emisiones de carbono que agravan el cambio climático y que ello puede combatirse a través de incentivos económicos (Carrere, 2011). Así, se contemplan pagos a empresas, gobiernos y comunidades locales para que preserven los bosques en los que se almacena dióxido de carbono.

El cálculo prevé cuánto dióxido de carbono no se libera a la atmósfera al dejarse de talar o quemar determinado bosque. La cantidad se traduce en un *crédito por compensación de emisiones de carbono*. Este puede ser vendido a gobiernos o compañías que deseen delegar en otros la reducción de sus emisiones de gases efecto invernadero (Hall et al., 2010).

Los recursos obtenidos por la venta de los créditos son invertidos en la concesión de incentivos a las comunidades locales para que preserven los ecosistemas. Esto implica una concertación previa, entendiendo que el rol de las comunidades es determinante.

Por otra parte, para la implementación de los mecanismos es ineludible la existencia en los países de un marco regulatorio que promueva el manejo forestal sostenible. También de la capacidad de los gobiernos para acordar, con los grupos en pugna, las nuevas normas de administración de un territorio (Contreras-Hermosilla, 2011).

Ambas dimensiones son frágiles en América Latina. Se ha constatado la inexistencia de leyes que respondan a las realidades territoriales en Costa

Rica, Bolivia, Guyana, Brasil y México (Contreras-Hermosilla, 2011). Circunstancia semejante tiene lugar en naciones africanas como Nigeria, Liberia o asiáticas como Indonesia.

Cuando REDD fue lanzado en 2008 por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente de Noruega, se promocionó como una opción de gobernanza ambiental. Se consideraba que, con el acuerdo entre los Estados, las empresas y las comunidades podrían construirse nuevos modelos de gobierno de lo forestal.

Ahora bien, la coordinación entre los tres sectores no fue exitosa en algunos de los lugares donde se fomentaron REDD. En su origen, el programa de incentivos para la conservación de los bosques significaba la oportunidad para que empresas y países desarrollados emitieran, compensando en otras latitudes, gases de efecto invernadero.

Se tornó compleja la supervisión al freno a la deforestación y la reducción del dióxido de carbono en la atmósfera. Pueblos originarios y otras comunidades denunciaron no ser incluidas en los proyectos y, más grave aún, evidenciaron cómo al otorgar valor a los bosques, dichos escenarios se ocupaban sin respeto por las formas ancestrales de propiedad (Hall et al., 2010).

En conclusión, la implementación de la gobernanza ambiental a través de los REDD no contó con reformas políticas, ni institucionales en los Estados. Esto facilitó el accionar de las empresas evadiendo la reducción de las emisiones y un cuestionamiento de fondo a las condiciones de sus actividades económicas (Contreras-Hermosilla, 2011). Se probaron la insuficiencia de beneficios para las poblaciones y la aceleración de la degradación ambiental.

La otra corriente de gobernanza a destacar atañe a los sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades y que, como se afirmó arriba, se denominan como *buen vivir*. Barkin (2014) hace un balance de estas experiencias. Su punto de partida se registra en la observación de las luchas por parte de las colectividades para la producción de sus bienes básicos y el fortalecimiento de su autonomía.

Composto y Navarro (2014) visibilizan que a la par que Latinoamérica se fue incorporando al capitalismo, persistían métodos comunitarios de gestión de los ecosistemas. Estos tenían razón de ser en la



resistencia frente al despojo y posteriormente, como vía para la provisión de lo necesario para la supervivencia, ya que no todos los territorios se integraron con velocidad a la organización del Estado – nación.

En la historia reciente se distinguen acciones colectivas por la soberanía de las comunidades que habitan territorios donde puede desarrollarse la acción extractiva por parte del Estado o las empresas multinacionales. De esta forma, han recurrido a mecanismos en el marco de lo normativo y la legalidad o a la movilización social para impedir actuaciones sobre los ecosistemas con los cuales tradicionalmente se han relacionado.

Luchas contra compañías forestales, hidroeléctricas, de agroquímicos han puesto de relieve el hecho de que perviven otras relaciones entre el entorno naturaleza no humano y la cultura. En sí, estas propuestas incluyen otra visión de administración de los bienes, el patrimonio natural y la funcionalidad del ecosistema, por tanto, otra pauta de economía, de consumo, de desarrollo de las sociedades.

Un elemento a destacar de esta gobernanza no hegemónica tiene que ver con la naturaleza de lo político. Afirman Composto y Navarro:

Estos movimientos – ya sean indígenas, campesinos o ciudadanos – presentan una dinámica asamblearia y horizontal de organización, con estructuras poco rígidas que buscan evitar la escisión entre dirigentes y dirigidos. Si bien no con la misma intensidad, existe en todos los casos una tendencia a generar espacios de discusión más democráticos, que privilegian el proceso de deliberación colectiva y la toma de decisiones por consenso, así como la designación de delegados para llevar a cabo las actividades acordadas (Composto y Navarro, 2014, p. 66)

La gobernanza ambiental también puede ser entendida como lo plantea Molina (2013, p. 225), como:

[...] fenómeno en el cual las personas y las comunidades locales le asignan significado al medio ambiente que los rodea y cómo estos individuos y comunidades gestionan acciones, en lo posible con un enfoque de aprendizaje, para mitigar el impacto del hombre sobre el medioambiente, además de implicar la interacción de estas comunidades con otras instituciones –léase gobierno, organizaciones no gubernamentales,

entidades internacionales, entre otros. Se piensa a este tipo de gobernanza desde los órdenes local y el global, con énfasis desde lo local, ya que se presenta una fuerte facilidad para crear tejido social en simbiosis con el medio ambiente. La gobernanza ambiental se trabaja en las dimensiones personal, política y económica. Un correcto uso de esta gobernanza traería cambios en las organizaciones, en los individuos y en las comunidades, sobre todo en términos de mejora de la toma de conciencia y en el comportamiento de cara a lo medioambiental.

Por otra parte, los elementos de gobernanza ambiental son utilizados por diferentes actores y movimientos sociales frente a las acciones del Estado y sus políticas públicas (Molina, 2014).

Entre muchos otros, los proyectos en defensa de los territorios y que aspiran a una administración distinta a la proyectada por los Estados y el mercado, pueden destacarse, el movimiento indígena ecuatoriano, promotor de transformaciones políticas en el Ecuador contemporáneo (Martínez y Acosta, 2014). De la misma forma, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré como propuesta comunitaria frente al modelo extractivista estatal propuesto en Bolivia (Chávez, 2014). También las resistencias ante el avance de la extracción no convencional de hidrocarburos en Argentina, la organización de doce comunidades kaqchikeles en Guatemala contra la cementera San Gabriel y Coordinadora Mapuche en Chile frente a la gobernanza de los REED y la compañías forestales en Arauco Malleco (Pineda, 2014).

Hoy hay también territorios libres de minería, en virtud a la resistencia y del gobierno que proponen las colectividades. Es el caso de Zacualpan en México. Merecen también mención prácticas de agroecología en movimientos campesinos brasileros, la apuesta por la soberanía hídrica y energética en Colombia y por el agua gestionada como bien común en Cochabamba Bolivia (Composto y Navarro, 2014).

Barkin (2014) señalan que una de las estrategias de gestión local sobresalientes en la construcción de una gobernanza alternativa ha sido la de los recursos hídricos, debido a que las comunidades buscan asegurar el aprovisionamiento del líquido vital, así

como la protección de los afluentes. En diferentes sectores de América Latina las estructuras y sistemas a los que dieron lugar las comunidades, se constituyeron en la única alternativa con la que contaron las personas para acceder al agua.

De México se destacan experiencias de acueductos comunitarios acompañados en los territorios por siembras tratadas sin químicos y proyectos de restauración de ecosistemas aledaños a las fuentes. Después de la situación crítica en Bolivia conocida como *la guerra por el agua* los Comités Locales de Agua siguen organizándose frente a la intención gubernamental de centralizar la prestación del servicio (Barkin, 2014).

Los precedentes considerados tienen en común la organización de las comunidades, una nueva visión de democracia que han ido edificando y sus logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio. Para esto han apelado a la movilización ciudadana y al ejercicio de consultas, referéndums y otros mecanismos participativos con los cuales han frenado la explotación de recursos en diferentes regiones del continente.

Aunque algunas de estas iniciativas son criticadas por sus discontinuidades, se destaca su existencia, puesto que son ejemplos de posibilidades de otros procedimientos de gobernar el entorno de las sociedades.

## A manera de conclusión

La gobernanza como concepto y como práctica es abordada e implementada por diferentes actores sociales tales como organismos multilaterales, pensadores de las ciencias sociales, de los movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales. Puede ser sinónimo de gobierno, marco para la gestión pública o conjunto de criterios que deben satisfacer los sistemas políticos para el logro de los objetivos propuestos, y finalmente, la gobernanza puede ser entendida también como la coordinación que tiene lugar en espacios no jerárquicos (redes), que promueven la participación de la sociedad civil en la deliberación de los asuntos públicos, mediante sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades, que muestran una nueva visión de

democracia que han ido edificando, con logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio (Vargas, 2003).

## Agradecimientos

Este trabajo se llevó a cabo con el apoyo de la convocatoria Jesús Antonio Bejarano de la Facultad de Ciencias Económicas y del programa de Estímulos para la Investigación, Thomas van der Hammen del Jardín Botánico de Bogotá.

## Bibliografía

- Aguilar, L., 2008. Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática. CuadernoS de Liderazgo 17, 6-56.
- Aguilar, L., 2010. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. 2ª ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México DF. 67 p.
- Arias, X., Caballero, G. (Ed.), 2013. Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. 302 p.
- Barkin, D., Lemus, B., 2014. Soluciones locales para la justicia ambiental. En: de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (Eds.), Gobernanza ambiental en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. pp. 297-330.
- Brower, J., 2016. En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon* 67, 149-162. DOI: 10.6018/daimon/202011
- Caballero, G., 2011. Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz* 77, 14-51.
- Camou, A., 2010. El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la "Comisión Trilateral" (1975 - 2010). *Questión* 1, disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990/903>; consultado: diciembre de 2016.
- Carrere, R., 2011. Una visión crítica de REED. En: Ferrero, L. (Ed.), Cambio climático y justicia ambiental. Una introducción. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (ILSA), Bogotá. pp. 229-241.
- Ceceña, A., 2004. La guerra por el agua y por la vida: Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al Banco Mundial. Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida, Cochabamba, Bolivia. 195 p.

- Cerrillo, A., 2005. La gobernanza hoy: introducción. En: Cerrillo, A. (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid. pp. 11-35.
- Chávez, M., 2014. En defensa de la “Casa Grande”. La lucha comunitaria del TIPNIS frente al horizonte extractivista nacional-estatal en Bolivia. En: Composto, C., Navarro, M. (Eds.), *Territorios en disputa: despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. Bajo Tierra Ediciones, México DF. pp. 129-149.
- Composto, C., Navarro M., 2014. Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina. En: Composto, C., Navarro, M. (Eds.), *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. Bajo Tierra Ediciones, México, DF. pp. 33-76.
- Contreras-Hermosilla, A., 2011. Pueblos, gobernanza y bosques. Los obstáculos a la reforma de la gobernanza forestal en América Latina. En: Petkova, E., Larson, A., Pacheco, P. (Eds.), *Gobernanza forestal y REED+*. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. pp. 34-57.
- Cruz, K., 2006. Enfoque teórico de la noción: Buena gobernanza y Banco Mundial. En: “Buena Gobernanza” y el Banco Mundial. Un análisis sobre el impacto de la agenda de “Buena Gobernanza” en el proyecto petrolero Chad-Camerún. Tesis profesional. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla, México. pp. 7-29.
- De Castro, F., Hogenboom, B., Baud M., 2015. Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En: de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. pp. 13-38.
- De Sousa, B., 2007. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. En: de Sousa, B., Rodríguez, C., (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Traducción de Morales C. Anthropos Editorial, Barcelona, España. pp. 5-26.
- Foyer, J., 2010. Introducción general. En: Gros, C., Foyer, J. (Eds.), *¿Desarrollo con identidad?*. Gobernanza económica indígena. Siete estudios de caso. Actes & Mémoires No. 28. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Lima; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador, Quito; Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México DF. pp. 33-48.
- Gudynas, E., 2011. El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un nuevo problema bajo nuevas expresiones. En: Acosta, A., Gudynas, E., Houtart, F., Ramírez, H., Martínez, J., Macas, L., *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América*. Antrazyt No. 342. Icaria Editorial, Barcelona, España. pp. 75-92.
- Guerrero-de León, A., Gerritsen, P., Martínez-Rivera, M., Salcido-Ruiz, S., Meza-Rodríguez, D., Bustos-Santana, H., 2010. Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. *Econ. Soc. Territ.* 10, 541-567. DOI: 10.22136/est002010147
- Guimarães, R., 2010. Gobernanza del sistema tierra: viejas respuestas y nuevos interrogantes. En: Acheverri, J., Pérez, C., (Eds.), *Amazonía: imaginarios y realidades*. Cátedra Jorge Eliécer Gaitán. Universidad Nacional de Colombia; Instituto Amazónico de Investigaciones (Imani), Bogotá. pp. 493-501.
- Hall, R., Lechón, D., Siakor, S., Yiah, J., Lahn, B., Lovera S., Díaz, E., Baltodano, J., Surya, T., 2010. REDD: la verdad en blanco y negro. *Amigos de la Tierra Internacional*, Amsterdam. 27 p.
- Harvey, D., 2007. La libertad no es más que una palabra... En: Breve historia del neoliberalismo. Traducción de Mateos, A., *Cuestiones de Antagonismo*. Ediciones Akal, Madrid. pp. 11-46.
- Hobsbawm, E., 1998. Las décadas de crisis. En: *Historia del siglo XX. Crítica - Grijalbo Mondadori*, Buenos Aires. pp. 403-431.
- Hogenboom, B., Baud, M., de Castro, F., 2012. Gobernanza ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Coment. Int.* 12, 57-73.
- Hufty, M., 2009. Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En: Mazurek, H. (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*. Actes & Mémoires No. 25. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Lima; Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), La Paz; Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba; Cooperación Regional para los Países Andinos, Lima. pp. 77-100.
- Hufty, M., 2010. Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Rev. Salud Pública* 12, 39-61. DOI: 10.1590/S0124-00642010000700004
- Laguna, J., 2010. La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Rev. Mex. Política Exter.* 88, 75-106.
- Launay, C., 2005. La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia* 185, 92-105.
- Löwy, M., 2011. Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista. Traducción de Lavado S. Ediciones Herramienta; Editorial El Colectivo, Buenos Aires. 174 p.
- Martínez, M., Acosta, A., 2014. El movimiento indígena ecuatoriano y sus luchas históricas frente al Estado.



- Despojo, extractivismo, conflictividad social y transformaciones políticas en el Ecuador contemporáneo. En: Composto, C., Navarro, M. (Eds.), Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina. Bajo Tierra Ediciones, México DF. pp. 109-128.
- Martínez-Alier, J., Sejenovich, H., Baud, M., 2015. El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. En: de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (Eds.), Gobernanza ambiental en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. pp. 39-72.
- Mayntz, R., 2005. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: Cerrillo, A. (Ed.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid. pp. 83-98.
- Mazurek, H., 2009. Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte de los territorios y América Latina. En: Mazurek, H. (Ed.), Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina. Actes & Mémoires No. 25. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Lima; Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), La Paz; Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba; Cooperación Regional para los Países Andinos, Lima. pp. 13-29.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (MAVDT), 2010. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá. 124 p.
- Molina, D., 2013. Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo. Tur. Soc. 14, 217-235.
- Molina, D., 2014. Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. Ambien. Desarro. 18, 27-42. DOI: 10.11144/javeriana.ayd18-34.gaca
- Monedero, J., 2009. La trampa de la gobernanza. En: El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión. Fondo de Cultura Económica de España, Madrid. pp. 169-184.
- Monedero, J., 2012. El programa de máximos del neoliberalismo. El Informe a la Trilateral de 1975. Sociol. Hist. 1, 289-310.
- Moreno, M., 2013. Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. Xihmai 8, 57-74.
- Paavola, J. 2007. Institutions and environmental governance: a reconceptualization. Ecol. Econ. 63, 93-103. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2006.09.026
- Peters, G., Pierre, J., 2005. ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, A., (Ed.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid. pp. 37-56.
- Pineda, C., 2014. Mapuhe. El caso de la Coordinadora Arauco Malleco en lucha contra las compañías forestales en Chile. En: Composto, C., Navarro, M. (Eds.), Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina. Bajo Tierra Ediciones, México DF. pp. 180-202.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997. Reconceptualising governance. Discussion paper 2. New York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), s.f. Gobernanza ambiental. Disponible en: [www.pnuma.org/gobernanza/index.php](http://www.pnuma.org/gobernanza/index.php); consultado: diciembre, 2016.
- Rodrigo, P., Arenas, D., 2014. La nueva gobernanza política y las colaboraciones intersectoriales para el desarrollo sostenible. Innovar 24, 197-210. DOI: 10.15446/innovar.v24n53.43945
- Rodríguez, M., Espinoza, G., 2002. La descentralización de la gestión ambiental. En: Wilk, D. (Ed.), Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. pp. 105-131.
- Terán, J., 2007. Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos. CLACSO-CROP. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. 263 p.
- Tournier, C., 2007. El concepto de gobernanza en ciencia política. Pap. Polit. 12, 63-92.
- Trucco, I., 2012. Gobernanza y escalas como metáforas de lo social: una indagación crítica de sus fundamentos. Doc. Aportes Adm. Pública Gest. Estatal 19, 99-138.
- Vargas, J., 2003. Teoría de la acción colectiva: sociedad civil y movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. Nómadas 7, disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/7/jgvargas1.htm>; consultado: diciembre, 2016.
- Vicher, D., 2014. El laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México. 210 p.
- Zuluaga, M., Romo, G., 2014. El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. Opin. Publica 20, 480-495. DOI: 10.1590/1807-01912014203480