



GOBERNANZA AMBIENTAL

SANDRA MILENA SILVA ARROYAVE

Docente, I.U. Colegio Mayor de Antioquia

CARLOS ANDRÉS MEDINA RESTREPO

Docente, I.U. Colegio Mayor de Antioquia

GERMÁN VARGAS LARIOS

Docente, Universidad Autónoma Metropolitana

GUILLERMO RAMÍREZ MARTÍNEZ

Docente, Universidad Autónoma Metropolitana

Medellín, 2020



PRESENTACIÓN

Con el objetivo de dar a conocer el concepto de Gobernanza Ambiental, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y la Universidad Autónoma Metropolitana crean la presente cartilla donde encontrarás definiciones sobre Gobernanza Ambiental desde el punto de vista de diferentes autores, así como una breve descripción del desarrollo histórico de dicho concepto y sus principales características, para finalmente, establecer el significado que ambas instituciones asumen como Gobernanza Ambiental.

La presente cartilla se desarrolla tomando como base la información consignada en el capítulo de libro: Contribución de una institución de educación superior en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. Estudio de caso: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Libro: EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL EN EL DESARROLLO LOCAL. Estudios de caso del entramado institucional y organizacional de Medellín, Colombia (Tesis doctoral de Sandra Milena Silva Arroyave, Doctora en Estudios Organizacionales, 2018) y hace parte del desarrollo del proyecto de investigación titulado "Diseño e Implementación de Estrategias para el Desarrollo de la Gobernanza Ambiental del municipio de Medellín y de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia", el cual se desarrolla con el apoyo del Sistema de Gestión Ambiental de Medellín - SIGAM y el Comité Interinstitucional de Educación Ambiental de Medellín - CIDEAM, con quien se trabaja de la mano la línea de Gobernanza Ambiental del CIDEAM.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA

El término gobernanza pasó del griego kubernan (dirigir la nave) al "latín Gubernare, Gobernantia, que remite a la idea de gobernalle—goberna culum (timón en griego), de orientación de conductas" (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 28). Durante el siglo XIII, fue utilizado en antiguo francés, inglés y castellano como equivalente al "gobierno. Durante el siglo XIV y XIX, en la literatura inglesa, gobernanza invistió una carga local, un magisterio divino, pero nunca se refirió al Estado mismo" (Islas et al, 2011, p. 1). La traducción de governance, etimológicamente, es el acto de conducir un bote (Porras, 2011, p. 71), por lo cual connota un sentido de dirección, de capacidad de acción del gobierno mediante el "pilotaje" (Stoker, 1998).

Este término resurge con fuerza en el siglo XX en los países de lengua



inglesa; comienza a ser utilizado por los economistas en la década de 1930 para analizar la gestión de las grandes sociedades industriales y comerciales", para definir una política de gestión de las personas para obtener un máximo de beneficio en el seno de la empresa, en provecho de los accionistas. (Lézé, 2016, p. 61).

"Más tarde, se retoma en las discusiones sobre pluralismo político, ya que se consideraba que sólo se podría construir la gobernanza únicamente si existía la participación de grupos sociales cuyos intereses no eran compatibles con los gobiernos" (Lazos, 2015, p. 276). Esto significa entonces que la gobernanza puede verse desde diferentes perspectivas, gobernanza como gobierno, gobernanza como empresa y gobernanza como empresa aplicada al gobierno.

En síntesis, la evolución de gobernanza ha pasado de un sentido de gobierno, a un sentido corporativo o empresarial. El origen del concepto es netamente empresarial, esto debido a que cuando se presenta la caída en la tasa de ganancias de las sociedades anónimas, se considera que la principal causa es por el empoderamiento de los gerentes, lo cual trae consigo el interrogante de quién debe tener el poder, ¿los trabajadores, los accionistas, los gerentes, los proveedores, los clientes? En este sentido, puede decirse que no es contingente el sentido corporativo del concepto de gobernanza, desde el cual, las instituciones públicas desde la concepción de los organismos internacionales, por ejemplo, ven la gobernanza como una cuestión más técnica en sentido de coordinación y colaboración, que en un sentido social.

Así, la gobernanza corporativa o gobernanza de la empresa: "se refiere a la política interna de la empresa, es decir, el conjunto de procesos, reglamentaciones, leyes e instituciones que influyen la manera de dirigir, administrar y controlar la empresa. Es una política de gestión de las personas para obtener un máximo de beneficio. Incluye las relaciones entre los actores implicados como los accionistas, la dirección o el consejo de administración, los empleados, los proveedores, los clientes, los bancos o prestamistas, el vecindario, el medio ambiente y la comunidad en un sentido amplio" (Williamson, 2002; Lézé, 2016; Islas et al, 2011, p. 17). Desde esta perspectiva el problema es empresarial y técnico - administrativo, no es un problema social, por lo tanto, para el caso de análisis de la gobernanza ambiental no puede eliminarse el concepto de gobierno y la gobernanza corporativa por sí misma, no se ajusta al estudio porque la protección del medio ambiente es legal, política, ética y cultural y no sólo



administrativa.

En 1980, al mismo momento que se empezaron a aplicar políticas de desarrollo ultraliberales basadas sobre la no intervención del Estado en la economía, se opera una transición del término de gobernanza del contexto empresarial al público. El modelo de gestión empresarial empezó entonces a servir para organizar la gestión de los municipios ingleses (Islas et al, 2011, p. 2).

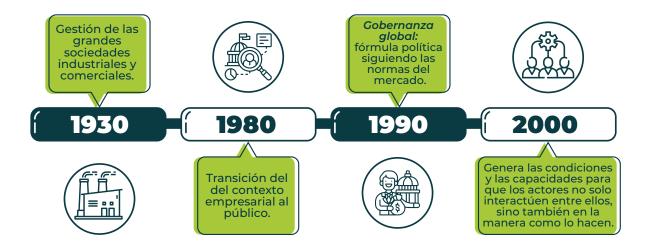
Esto significa entonces que, en los años 80, se busca establecer la manera de trasladar las buenas prácticas desarrolladas en las empresas, que las hace eficientes, al Estado, con el fin de hacerlo igualmente eficiente, a través de una nueva gestión pública, generada a partir del concepto de gobernanza (gobernanza como empresa aplicada al gobierno).

La "gobernanza municipal" o "gobernanza urbana" fue adoptada por los conservadores británicos con el fin de suplir las carencias de la acción pública, permitiendo al Estado liberarse de tales responsabilidades y transferir los servicios comunales al sector privado (Benoist, 2009, citado por Lazos 2015, p. 276 y 277). "A finales de los años 80, promovido por el banco mundial, el modelo fue impuesto como condición a los Estados deudores para organizar la gestión de los recursos económicos y sociales, a nivel local, regional e internacional" (Islas et al, 2011, p. 2).

En 1990, los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional – FMI, utilizan el término de "gobernanza global" para designar toda fórmula política siguiendo las normas del mercado. La "buena gobernanza" significa para ellos una buena "gestión del desarrollo" (Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 276 y 277).

Posteriormente, en los años 2000, la gobernanza es la encargada de generar las condiciones y las capacidades para que los actores no solo interactúen entre ellos, sino también en la manera como lo hacen, es decir, se forja como una herramienta indispensable en la cual se estudia la manera en que el Gobierno transforma las necesidades de su Estado en políticas, evitando que la exclusión no haga parte de estas y, por el contrario, actúa como ente equitativo y responsable de su eficiencia (Lazos en Rosales y Brenner, 2015 y Molina, 2014).





EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

El concepto de gobernanza se ubica en diferentes niveles o grados, la gobernanza estructural o estática¹ y la gobernanza dinámica.





Gobernanza Estructural

Gobernanza Dinámica

La gobernanza en un sentido estructural o institucional hace referencia a la existencia de un Estado con historias uniformes, donde hay más poder en unos que otros, esto significa que en todos los Estados gobierna una fuerza dominante, que se va moviendo de un escenario a otro. Dentro de esta concepción de gobernanza, se encuentran los siguientes tipos (Pierre y Peters, 2000):



Gobernanza jerárquica: modelo tradicional del gobierno, burocracia, hay un límite claro entre lo público y lo privado. Es el poder del estado.



Gobernanza de mercado: gobierno sin gobierno, donde el Estado se sustituye por el mercado. Se refiere al poder del mercado.



Gobernanza comunitaria: no se tiene en cuenta el mercado ni el gobierno, es la comunidad quien toma las decisiones. El poder está en la comunidad.

¹Esta se refiere a una posición general y amplia sobre la gobernanza, en la cual no es posible vislumbrar de manera específica las interacciones entre los actores.





Gobernanza por redes: las redes sociales toman las decisiones, lideran en conjunto la sociedad y el gobierno. Gobernanza en redesauto organizadas e interorganizativas que complementan a los mercados y a las jerarquías como estructuras de gobierno (Rhodes, 1996). Es el poder de las redes.

Por otra parte, la posición dinámica o de análisis de actores sociales, se refiere a la interacción entre los actores y la forma en que se lleva a cabo dicha interacción, es la forma cómo actúan realmente los actores, considerando sus intereses individuales y cuotas de poder. Dentro de los exponentes de la posición dinámica de la gobernanza, se encuentra Kooiman, quien habla de cogobernanza y gobierno interactivo, el cual es diverso, dinámico y complejo (Kooiman, 2003, p. 76), donde la visión no se polariza a la existencia de redes sin gobierno, ni al gobierno puro, sino que se está en una posición donde hay diferentes instituciones y grupos sociales que pueden participar en la construcción de políticas públicas, en el cual se encuentran las instituciones de educación superior, por ejemplo. Bajo este concepto, es importante precisar que, aunque se tengan visiones diferentes, es necesario llegar a un punto donde exista consenso y los actores se puedan poner de acuerdo en cooperar.

Dicho de otra forma, la respuesta de los actores representa una posición más dinámica de la gobernanza, donde no solo la sociedad se ve determinada por el Estado, sino que el Estado también se ve transformado e impactado por la sociedad. Tal como lo plantea Migdal (2008): la transformación mutua del Estado y de la sociedad ha llevado a la articulación de coaliciones competitivas que han atravesado al Estado y a la sociedad, y que han difuminado las líneas entre ellos. El Estado es visto hoy como una organización dividida y limitada en los tipos de obediencia que puede reclamar (p. 37).

Gómez (2015) "plantea que para estructurar un sistema de gobernanza es necesario transformar los intereses de cada actor y vincularlos más, logrando así generar hábitos y rutinas de cooperación (p. 88 y 91). Así mismo, Hodgson (2004), establece que es necesaria la satisfacción tanto general como particular, para lo cual se busca garantizar la consistencia y permanencia en el tiempo de cada actor y del proceso per sé, como condición fundamental para su desarrollo. No obstante, esta posición es contraria a la planteada por Migdal (2011), puesto que, para llegar a su cumplimiento, sería necesario llevar a cabo un proceso de transformación



de intereses, usos, costumbres, pero en el cual no haya un final esperado y donde se tenga en cuenta que el proceso es complejo. En este orden de ideas, habría que establecer las acciones que puede emprender una institución de educación superior para lograr que haya interacción entre ésta y el gobierno, entre ella y otras instituciones y entre ésta y los diferentes grupos sociales, considerando que aunque los actores participen en un proceso ordenado de negociación, éste por sí mismo, no es libre y los actores tampoco lo son, por el contrario, están ampliamente vigilados, acotados por ciertas instituciones, procedimientos administrativos, presupuestos, entre otros, que los obliga a cumplir con estándares y a legitimar acciones, aunque realmente no estén de acuerdo con ellas.

Una explicación del por qué los actores no son libres, ni tampoco sus procesos de negociación lo son, puede darse a partir de las apreciaciones de DiMaggio y Powell (1983), quienes plantean que los actores (las organizaciones) se mueven a través de mitos racionalizados, con el fin de promover su supervivencia, a partir de su legitimación. Un ejemplo que ayuda a vislumbrar esta situación es la certificación de las normas de la Organización Internacional de Estandarización, las cuales no necesariamente mejoran la eficiencia de la organización, pero sí les otorga un sello aparente de dicha eficiencia que los legitima ante la sociedad.

En síntesis, el concepto de gobernanza se define como un régimen organizacional complejo, holístico, sistémico e integral que incluye procesos de interacción y negociación de los diversos actores de una sociedad, con visiones e intereses diferentes y a veces contrarios, lo que determina la forma y las modalidades para tomar decisiones y ejercer poder. Esto se ratifica en el planteamiento de Stoll-Kleemann et al (2006), quienes plantean que la gobernanza es "la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre cuestiones de interés público y a menudo privado, y cómo (...) es que los grupos interesados se hacen escuchar" (p. 4). Bajo esta percepción, la interacción entre los actores se considera como una característica contingente del proceso, es decir, puede generarse como uno de sus resultados, pero esto no es previsible.

Lo anterior significa entonces que el Estado realmente no desaparece, sino que se crea una nueva forma de gobernar donde se tiene en cuenta la correspondencia de múltiples actores y la manera en que estos se relacionan o interactúan entre sí. Los siguientes autores refuerzan esta



tesis a partir de sus planteamientos: Rhodes (2005) establece que la gobernanza "es un nuevo proceso de gobierno, un cambio en la condición de la norma establecida, o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad" (p. 99).

Aguilar (2010) establece que la gobernanza es el "conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción de gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales" (p. 28). Lo cual se relaciona a su vez, con el planteamiento de Mayntz (2005), citado por Villavicencio (2015), quien establece que la gobernanza es: Una nueva forma de gobernar, diferente del modelo de control jerárquico, con un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público - privadas. Son los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social. (p. 303)

GOBERNANZA AMBIENTAL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS



La gobernanza considera entonces la existencia de los siguientes elementos (Andrade, 2011):





Los procesos de gobernanza en su estado ideal (meta-gobernanza) de Kooiman (2003) requieren procesos de participación voluntaria, horizontalidad en la toma de decisiones; autonomía, coordinación, asociación, autorregulación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, coherencia, lazos de confianza (capital social), resolver el conflicto, expresado fundamentalmente en la relación de los productores locales con las grandes empresas y considerar las percepciones de la dimensión ambiental (Torres, 2015, p. 212).



En el campo ambiental específicamente, puede decirse que la gobernanza ambiental se define con un conjunto de "procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones de que disponen los actores sociales para influir las acciones ambientales y sus resultados" (Figueroa y Durand, 2015, p. 233).

Es un proceso de concertación, participativo, envolvente y dinámico entre los diferentes actores que habitan un territorio o una organización y que afectan o se ven afectados por los recursos naturales disponibles en dicho espacio o su entorno. Es un proceso holístico, sistemático, integral y complejo, puesto que al considerar los diferentes actores que intervienen en él, debe tenerse en cuenta que sus cuotas de poder son diferenciadas y sus intereses no coinciden entre sí, por lo tanto, se considera complejo el diseño y la estructuración de estrategias para promover el cuidado y la protección de los recursos naturales, para lo cual se hace necesario acudir a procesos de negociación donde se instauren objetivos ambientales comunes y los mecanismos para alcanzarlos, teniendo en cuenta al mismo tiempo, lograr el bienestar particular, considerando los propios intereses de cada actor y reconociendo siempre que las condiciones ambientales del entorno median la posibilidad de sobrevivir en un mundo cada vez más cambiante, complejo y competitivo.

La gobernanza ambiental es entonces la capacidad que tiene la comunidad para incidir en las políticas públicas. Es un régimen organizacional complejo, en el sentido, en que no arroja resultados previsibles, todo es emergente, no hay nada estático, sino en permanente transformación.

Tal como lo plantea Migdal (2011):

"Existe un aspecto del Estado totalmente distinto a su carácter burocrático, esto es, la formulación y la transformación de sus objetivos. A medida que la organización estatal va entrando en contacto con otras fuerzas sociales, choca y se adapta a diferentes ordenes morales. Estos compromisos, que se dan en numerosas coyunturas, cambian las bases sociales y los propósitos del Estado. Éste no es una entidad ideológica fija. Más bien encarna una dinámica constante, un conjunto de objetivos cambiantes según va captando otras fuerzas sociales". (p. 145)

"El supuesto de que sólo el Estado crea o debería crear reglas, y que sólo él mantiene o debería manterner los medios de violencia para hacer que



la gente obedezca esas reglas, minimiza y trivializa la rica negociación, interacción y resistencia que ocurre en toda sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas" (Migdal, 2011, p. 33).

Esto significa que dentro de la gobernanza puede haber una visión consensuada o concentrada en los órganos de gobierno o una posición fragmentada según las alianzas que se entretejan entre los diferentes actores de la sociedad, esto es, según la manera en que interactúen entre sí. Es decir, el Estado representa una fuente de normas y en este sentido, una autoridad, de manera clásica se cree que lo que establece el Estado es algo que debe cumplirse y que todos lo hacen, sin embargo, Migdal plantea que algunos actores cumplen las normas, mientras que otros no, y no solo el Estado es el que genera las normas, hay otras instituciones que también lo hacen y las cumplen, como los grupos indígenas, por ejemplo. Así, puede decirse entonces que el Estado tiene una autoridad en la cual crea la legislación en materia ambiental, por ejemplo, pero no puede garantizar que todos los actores que intervienen en una sociedad, la cumplan.

El Estado es una representación de la sociedad, lo que significa que el ordenamiento estatal solo cobija a una parte de la sociedad. Todos los actores compiten por imponer su propio orden, lo cual se relaciona de manera directa con el concepto de interacción de Kooiman (2003), planteado anteriormente. Puede haber una visión consensuada o fragmentada, bajo la cual Migdal (2008) está de acuerdo con Kooiman (2003) en que no hay nada totalmente previsto, sino que hay que esperar lo imprevisble, es decir, la emergencia.

Chauca y Palacios (2015), plantean también que la gobernanza: es el proceso social de decidir los objetivos de convivencia entre los actores locales, y las formas de coordinarse para llevarlos a cabo en modo de interdependencia - asociación - coproducción - corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (p. 184).

Es importante precisar que este planteamiento es un camino posible, pero también puede haber otro donde no se presenten mecanismos de coordinación, razón por la cual la gobernanza se toma no como la solución a los conflictos, sino como la manera de comprender una situación, como un instrumento para comprender los problemas de la sociedad actual, específicamente, de la contaminación ambiental.



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2010). Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar. Ed. Fundación Friedich Naumann para la Libertad.

Andrade Mendoza, Karen. (2011). Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas. FLACSO Ecuador – UICN – Sur. RisperGraf

Chauca y Palacios (2015). Emprendimiento social y gobernanza desde la perspectiva del desarrollo local: Estudio de dos casos en el estado de Michoacán. En: Rosales Ortega, Rocío y Brenner, Ludger (Ed), Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales (pp. 178 – 208). Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

DiMaggio, Paul J. Powell, Walter (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review. Vol. 48, No. 2 (Apr), pp. 147-160.

Figueroa, Fernanda y Durand, Leticia. (2015). Poder, élites locales y gobernanza ambiental. El caso de los hijos de comuneros en la Reserva de la Biósfera Montes Azules. En: Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger (Ed). Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales (pp. 233 – 251). Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Gómez, Georgina. (2015). La agencia local y la estructuración del sistema de gobernanza: El caso de la ONG nicaraguense Pueblos en Acción Comunitaria. En: Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger (Ed). Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales (pp. 73 – 93). Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Hodgson. G. M. (2004). The evolution of institutional economics: Agency, structure and Darwinism in American institutionalism. Londres, Routledge.

Islas Colín, Alfredo. Domínguez Nárez, Freddy. Altamirano Santiago, Mijael y Lézé, Florence (2011). Juicios Orales en México. Flores editor y distribuidor, S.A de C.V.



Kooiman, Jan (2003). Governing as governance. London: Sage.

Lascoumes, Pierre. Le Galés, Patrick (2014). Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. 142 p.

Lazos, Elena (2015). Historia de un despojo territorial en la costa sur de Jalisco: Será posible construir un nuevo modelo de gobernanza ambiental?. En Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger (Ed). Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales (pp. 276 – 300). Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Lézé, Florence (2016). Gobernanza y nuevo orden mundial. Perfiles de las Ciencias Sociales, 3 (6), Enero – Junio 2016, 60-129 pp. México. UJAT.

Migdal, Joel S (2008). Estudiar el Estado. En Revista Académica de Relaciones Internacionales, número 8. GERI-UAM.

Migdal, Joel S (2011). Estados débiles. Estados fuertes. Fondo de Cultura Económica.

Molina, D (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. Ambiente y Desarrollo, 18 (34), p. 27-42.

Pierre, Jon. Peters B. Guy (2000). Gobernance, Politics and the State; ed. Political Análisis.

Porras, Francisco (2011). ¿Sistema, Continuum, modo o marco general? La anglo- gobernanza en México, en Gobernanza, Teoría y práctica colectivas, Anthropos-UAM, Barcelona-México.

Rhodes, R.A. W (1996). The new governance: Governing without government. Political Studies. 44. p. 652 – 667.

Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. International Journal of Social Sciences 155: 17-28.

Stoll-Kleemann, Susanne et al (2006). Linking governance and managment perspectives with conservation succes in protected areas and biosphere reserves. Berlín, Universidad de Humboldt.

Torres, Gerardo (2015). Gobernanza de los sistemas agroalimentarios localizados. Políticas de desarrollo territorial. En Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger (Ed). Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales



Villavicencio, Ángeles (2015). El pago por servicios ambientales instrumento para la gobernanza ambiental. En Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger (Ed). Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico – ambientales (pp. 301 – 323). Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Williamson, E. Olliver (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. Journal of Economic Perspectives. 16 (3). 171–195.

