



***Instituto Sudamericano para Estudios  
sobre Resiliencia y Sostenibilidad***

# Gobernanza: principales características y desafíos actuales

Curso de posgrado:  
Sistemas socio-ecológicos:  
estructura, dinámica y gestión

Cristina Zurbriggen  
2018

## Definiendo Gobernanza

- Los sistemas socio-ecológico son sistemas que involucran tanto recursos naturales / ecológicos y componentes humanos / sociales que interactúan para afectar el sistema de manera dinámica. Tales desafíos han aumentando la atención a cómo las sociedades organizan la gobernanza
- La gobernanza refiere a cómo una sociedad gestiona la búsqueda de intereses colectivos. La teoría de la gobernanza nos ayuda a entender los intercambios entre el estado y la sociedad en la definición y la implementación de objetivos y metas colectivos. Ello implica crear las condiciones de acción colectiva o instituciones de coordinación social, es decir, estructuras y procesos mediante el cual las diferentes actores en la sociedad toman decisiones y comparten el poder
- El significado de estas interacciones estado-sociedad ofrece una explicación de por qué la gobernanza da una visión más completa del proceso de gobierno que las teorías de gobierno (Peters,2014)

## Definiendo Gobernanza

Históricamente, la literatura de ciencia política ha diferenciado modelos de gobernanza, “tipos ideales” de gobernanza, en Europa occidental:

- Años 50-70 – gobernanza jerárquica (Estado), un estilo de gobierno basado en la autoridad, con una clara división de tareas cimentada en las normas, la racionalidad y la objetividad
- Años 80 - gobernanza de mercado, centrada en el precio, la eficiencia y la descentralización. Se basa en principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP). En América Latina ha tenido un impacto relevante (Peters, 2014, Zurbriggen, 2011)
- Años 90 – gobernanza interactiva (red), basada en la interdependencia, la confianza y la empatía (Thompson et al. 1990; Peters, 1998; Kickert, 2003)

## Definiendo Gobernanza

La literatura más reciente en ciencia política diferencia entre:

- Concepto amplio de "gobernanza" (conducción/steering): la totalidad de las interacciones, en las cuales el gobierno, el sector privado y los actores de la sociedad civil apuntan a resolver problemas o crear nuevas oportunidades en la sociedad (Pierre y Peters, 2000). La gobernanza es un concepto que incluye todos los modelos de gobernanza, incluyendo la jerarquía.
- Concepto más estrecho "gobernanza interactiva" (en red), como modo de gobernanza más dominante en el siglo XXI, caracterizada por el complejo proceso a través del cual la pluralidad de actores con intereses divergentes interactúa para formular, promover y alcanzar objetivos comunes mediante la movilización, intercambio y desarrollo de ideas, reglas y recursos (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012)

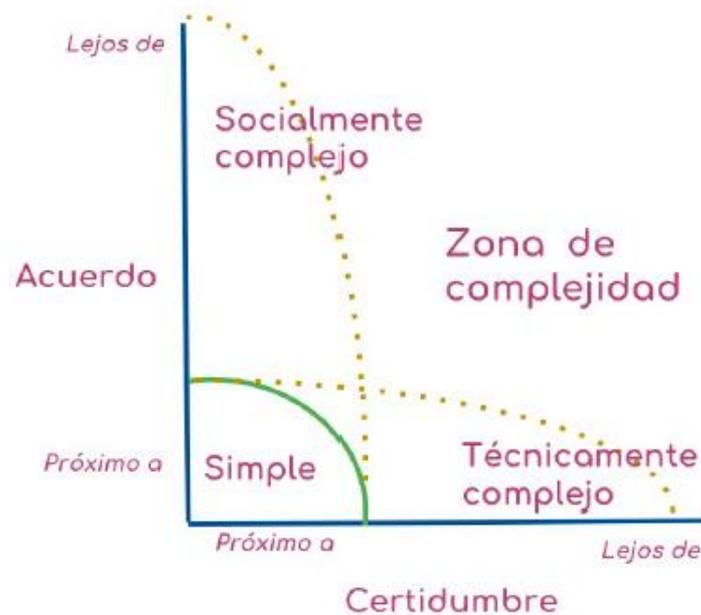
## Definiendo Gobernanza

- El énfasis en la gobernanza refleja las preocupaciones sobre la capacidad de las sociedades para actuar de manera efectiva y decisiva para resolver problemas públicos cada vez más complejos, inciertos y actores con visiones divergentes (por ej. cambio climático, gestión de recursos hídricos, gestión del suelo, alimentos saludables, áreas protegidas, etc.)
- Una pregunta importante, por lo tanto, no es qué actor proporciona la gobernanza, sino cómo los actores trabajan juntos para proporcionar ese gobierno. Desde el estudio de políticas públicas, se desarrolló el concepto de "gobernanza interactiva" (Torfing, Pierre, Peters, Sorensen, 2011) que identifica una serie de formas diferentes en que el estado y la sociedad interactúan para responder a los desafíos actuales (Peters, 2014)

# ¿Porqué una nueva gobernanza?

- La sociedad enfrenta problemas cada vez más complejos, con altos niveles de incertidumbre y multiplicidad de actores con intereses divergentes

Figura 1. Definición conceptual de problemas: simples, complicados, complejos



Fuente: Adaptado de Patton, 2011.

## ¿Porqué una nueva gobernanza?

- El Estado es menos capaz de conducir a la sociedad de la manera que lo hizo hace un par de décadas (por ej. utilizando incentivos financieros o reducciones de impuestos)
- El Estado no puede ejercer el poder político en una forma de comando y control. Gobierno central hoy se encuentra en una situación en la que parte de su soberanía, de jure o de de hecho, se ha movido hacia arriba a los sistemas institucionales transnacionales (por ej. Acuerdo de Paris) , hacia abajo para regiones y autoridades locales ( por ej. Comisiones de Cuenca, y hacia afuera a agencias autónomas (Bache & Flinders 2004; Pierre y Peters 2000)

## ¿Porqué una nueva gobernanza?

- El Estado tiene una necesidad de compartir recursos y autoridad en la búsqueda de objetivos colectivos
- El Estado ha perdido poder en relación al mercado. La gobernanza de mercado está dominando la gestión de recursos naturales, en muchos países, y en particular en América Latina
- El estado contemporáneo tiene que conducir estas relaciones definidas contextualmente con actores externos en los que se encuentra cada vez más dependiente
- Un gran desafío en ejercer el liderazgo político en la definición de objetivos sociales generando nuevas formas de trabajo (Peters, 2014)

## Reflexión en torno a enfoques gobernanza

Desde otros enfoques se ha desarrollado el concepto de gobernanza:

- Gobernanza adaptativa (Folke et al 2005),
- Gobernanza policéntrica (Ostrom, 2010),
- Gobernanza experimental (Sabel y Zeitlin, 2010),
- Gobernanza anticipatoria (Boyd, 2015),

Estos enfoques comparten aspectos comunes y también importantes desafíos para dialogar particularmente en relación a la dimensión de política y poder.

## Gobernanza Adaptativa

- Enfoque analítico que permite comprender la naturaleza de la gobernanza de los recursos naturales tomando como base la interdependencia de los sistemas sociales y ecológicos (Dietz et al., 2003; Folke, 2007; Folke et al., 2005)
- Esta literatura argumenta que los cambios en el entorno son cada vez más complejos e inciertos y, por lo tanto, los sistemas de gestión deben ser capaces de aprender y adaptarse al cambio constante (Folke 2006, especialmente cuando las decisiones deben tomarse bajo alta incertidumbre (Brugnach et al., 2008; Hurlbert y Díaz, 2013) y un amplio número de actores (público/privados) en múltiples escalas y niveles (Termeer et al., 2013; Vogler y Jordan, 2003)

## Gobernanza Adaptativa

- Los fundamentos provienen de la ecología, ciencia de la conservación, la organización y la gobernanza
- Tiene sus raíces en el trabajo sobre sistemas socio-ecológicos y gestión adaptativa (Holling 1973). Holling argumentó que la gerencia necesitaba poder aprender y adaptarse. Esta idea describe la gestión como un conjunto de ciclos adaptativos y conexiones múltiples entre cambios que difieren en velocidad y escala (Djalante, Holley, Thomalla, y Carnegie, 2013) y sobre la cogestión, cuyos principios comunes incluyen un proceso de gestión dinámico, multinivel y policéntrico (Folke, Hahn, Olsson y Norberg, 2005 Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., y Norberg, J . (2005)
- Dietz et al. usó el concepto de gobernanza adaptativa para expandir el enfoque del manejo adaptativo de los ecosistemas para abordar los contextos sociales más amplios que permiten la gestión basada en los principios ecosistemicos.

# Gobernanza Adaptativa

## **Conocimiento, aprendizaje y práctica:**

- Para gestionar sistemas complejos, cambiantes e inciertos necesitamos nuevas formas para movilizar, utilizar y combinar diferentes sistemas de conocimiento y entornos de aprendizaje (Folke et al, 2005)
- Importancia de combinar el conocimiento local con conocimiento científico: El científico es uno de varios actores en el proceso de aprendizaje y generación de conocimiento. Otros actores influyen con experiencia en manejo de recursos y ecosistemas. El conocimiento de la dinámica de los ecosistemas y las prácticas de gestión asociadas existen en personas y comunidades que a diario interactúan en él

# Gobernanza Adaptativa

## **Gestión adaptativa y aprendizaje organizacional:**

- Sistemas de gestión que se actualicen y ajusten continuamente, y cada acción de gestión es visto como una oportunidad para aprender más sobre cómo adaptarse a las circunstancias cambiantes
- En un manejo adaptativo activo las políticas se vuelven hipótesis, y las acciones de gestión se convierten en experimentos para probar esos hipótesis
- Importante de la dimensión social con la gestión de los ecosistemas, incluidos procesos de participación, acción colectiva y aprendizaje (Folke,2005).

# Gobernanza Adaptativa

## Gestión adaptativa y aprendizaje organizacional:

- Desarrollar la capacidad en las personas para aprender a partir de sus experiencias y dar sentido es central en la construcción de conocimiento y habilidades en las organizaciones y instituciones para permitir una gestión adaptativa
- Los procesos de creación de sentido son esenciales. La toma de sentido implica considerar las interpretaciones, inventar y reinventar un orden significativo y luego actuar sobre él, "social aprendiendo", "aprendizaje de doble circuito" (Argyris). Este proceso lleva a la confrontación de suposiciones subyacentes, las normas y objetivos y los cambios en los modelos mentales
- Las políticas debe ser vistas como experimentos de aprendizaje que necesitan ser monitoreados, evaluados, y adaptado a lo largo del tiempo

# Gobernanza Adaptativa

## **Gobernanza y co-gestión adaptativa:**

- El proceso de autoorganización puede emerger en sistemas de cogestión adaptativa. Estos son sistemas flexibles basados en la gestión de la comunidad de los recursos con varias organizaciones en diferentes niveles.
- Folke et al. definen la gestión adaptativa como un proceso mediante el cual los arreglos institucionales y el conocimiento ecológico se prueban y revisan de manera dinámica, continua, como proceso autoorganizado de aprender haciendo. Co-gestión adaptativa combina la característica de aprendizaje dinámico del manejo adaptativo con la característica de vinculación de la gestión cooperativa y también con gestión colaborativa.

# Gobernanza Adaptativa

## **Gobernanza y co-gestión adaptativa:**

- Gobernanza basada en la colaboración, asociaciones y redes, emergen espontáneamente o se autoorganizan basada en una coordinación social policéntrica en la que las acciones se coordinan voluntariamente por las personas y organizaciones.
- La gobernanza adaptativa implica arreglos policéntricos, que son unidades de toma de decisiones cuasi autónomas anidadas que funcionan en escalas múltiples. Implican organizaciones locales, así como otras de más altos niveles y apuntan a encontrar un equilibrio entre descentralización y control centralizado, redefiniendo el rol de los organismos gubernamentales

## Gobernanza Policéntrica

- Enfoque analítico elaborado en los 60 y se caracteriza por múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas en lugar de una unidad monocéntrica (Ostrom, 2010)
- Cada unidad dentro de un sistema policéntrico ejerce independencia para hacer normas y reglas dentro de un dominio específico
- Los participantes en un sistema policéntrico tienen la ventaja de utilizar el conocimiento y los mecanismos locales para el monitoreo mutuo, el aprendizaje y la adaptación de mejores estrategias a lo largo del tiempo

## Gobernanza Policéntrica

- Fomenta la experimentación por parte de múltiples actores, así como el desarrollo de métodos para evaluar los beneficios y los costos de las políticas
- Sugieren cinco requisitos para la gobernanza: suministro de información, resolución de conflictos, inducir el cumplimiento de normas, la provisión de infraestructura y el fomento de la adaptación
- instituciones policéntricas que facilitan la experimentación, el aprendizaje y el cambio (Dietz et al., 2003 Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003))

## Gobernanza Experimental

- Enfoque analítico que surge a partir de estudios de reformas de políticas en los EE.UU y a nivel de gobernanza global (cambio climático, derechos humanos, forestación, entre otros).
- La gobernanza experimental es un proceso recursivo de establecimiento de metas provisionales y revisión basada en el aprendizaje de la comparación de enfoques alternativos para avanzarlos en diferentes contextos (El término 'recursivo' se usa en el sentido familiar de las matemáticas y informática, según la cual la salida de una aplicación de un procedimiento o secuencia de operaciones se convierte en la entrada para el siguiente, por lo que la iteración del mismo proceso produce resultados cambiantes (Sabel & Zeitlin 2012, Búrca et al. 2014))

## Gobernanza Experimental

- Ejemplo regímenes experimentales transnacionales: Protocolo de Montreal para el Protección de la capa de ozono, Convención de la ONU para la Protección de los Derechos de las Personas con discapacidad, privacidad de los datos y lucha contra el lavado de dinero Búrca et al., 2014; Overdevest & Zeitlin 2014; Zeitlin 2015)
- Ejemplo regionales: régimen para la protección de delfines y la conservación de poblaciones de atunes en el Pacífico tropical oriental.
- Ejemplo de régimen transnacional emergente para promover la silvicultura sostenible y combatir la tala ilegal, son conjuntos complejos de iniciativas públicas y privadas unilaterales, que han surgido a través de la convergencia de múltiples vías distintas (Overdevest y Zeitlin.2014).

## Gobernanza Experimental

En su forma más desarrollada, el experimentalismo implica una gobernanza de multinivel cuyos elementos están vinculados en un ciclo iterativo:

- En primer lugar, los objetivos generales y las métricas para medir su rendimiento son establecido provisionalmente por una combinación de unidades "centrales" y "locales", en consulta con las partes interesadas pertinentes de la sociedad civil. Ejemplos de dicho marco objetivos, incluyen "buena calidad del agua", "comida saludable", 'educación adecuada' y 'bosques sostenibles'.
- En segundo lugar, las unidades locales reciben amplia discreción para perseguir estos objetivos a su manera. En los sistemas reguladores, las unidades 'locales' típicamente serán actores privados como las empresas o las autoridades territoriales. En los EE.UU; o las autoridades de los estados miembros en la UE a quienes responden de inmediato. Las unidades locales disponen de un amplio margen de discreción para perseguir estos objetivos de la manera que estimen más apropiada;

## Gobernanza Experimental

- En en tercer lugar, como condición de esta autonomía, estas unidades deben informar regularmente sobre su desempeño y participar en una revisión por pares en la que se comparan sus resultados con los de otros que emplean diferentes medios para los mismos fines. Donde no están haciendo un buen progreso en contra de los indicadores acordados, se espera que las unidades locales demuestren que están tomando las medidas correctivas apropiadas, informadas por la experiencia de sus pares.
- En cuarto y último lugar, los objetivos, las métricas y los procedimientos de toma de decisiones se revisan periódicamente por un círculo creciente de actores en respuesta a la problemas y posibilidades revelados por el proceso de revisión, y el ciclo se repite (Sabel y Zeitlin 2008, 2010).

## Gobernanza experimental

- Es experimental en el sentido filosófico pragmático de Dewey (1927) porque sistemáticamente provocan dudas sobre sus propias suposiciones y prácticas; tratar todas las soluciones como incompletas y corregibles; y produce un continuo reajuste recíproco de fines y medios, a través de la comparación de diferentes enfoques para avanzar en objetivos generales comunes (Sabel 1994, 2005).
- Estos procesos son una forma de "poliarquía deliberadamente directa". Son deliberativo porque utilizan el argumento en la acción para replantear las prácticas establecidas.

## Gobernanza Experimental

- Ejemplos en la UE en una amplia gama de dominios de políticas, desde regulación de la energía, los servicios financieros y la competencia a través de la seguridad alimentaria y de los medicamentos, privacidad de datos, protección ambiental a la justicia y seguridad interna, discriminación y derechos fundamentales
- Toman una variedad de formas de organización, incluyendo agencias en red, consejos de reguladores nacionales, métodos abiertos de coordinación y cooperación operativa entre los funcionarios de primera línea, a menudo una combinación de ellos (Sabel y Zeitlin (2008, 2010))
- Propiedades similares también están muy extendidas en los EE. UU., tanto en la reforma de servicios públicos como educación y bienestar infantil, y en la regulación de la salud pública y riesgos de seguridad, tales como energía nuclear, procesamiento de alimentos y contaminación ambiental

## Gobernanza experimental

- Articular diversidad al adaptar objetivos compartidos a contextos variados, en lugar de intentar imponer soluciones de "talla única"
- Fomenta aprendizaje coordinado desde la experimentación a través de la comparación de diferentes enfoques para avanzar en común hacia fines generales
- Los procesos de monitoreo mutuo, evaluación conjunta y revisión por pares apoyan el aprendizaje a partir de experiencias diversas, y también proporcionan dinámicas, no mecanismos jerárquicos para responsabilizar a los actores locales y centrales por sus acciones en pos de objetivos acordados
- Incorpora la incertidumbre estratégica que significa que los actores no conocen sus objetivos precisos o la mejor forma de lograrlos ex ante, pero deben descubrir tanto en el curso de la resolución de problemas, mientras que una distribución de poder multipolar significa que no un solo actor puede imponer su propia solución preferida sin tener en cuenta las opiniones de otros

## Desafíos de la gobernanza

- La gobernanza experimental, adaptativa y poliarquía pertenece al lado "optimista" de la familia de visiones de gobernanza, sosteniendo la ausencia de una jerarquía de autoridad controladora, explícita o no, y asumen que los cambios locales puede tener efectos locales, y que estos efectos pueden filtrarse horizontalmente e incluso hacia arriba (Kjaer 2010).
- El énfasis de estos enfoques está en crear una espacio para la delegación de la autoridad local con el fin de tomar decisiones, bajo condiciones de responsabilidad dinámica, por las unidades locales y los actores directamente involucrados, en lugar de un poder formal compartido en el ápice institucional.

## Desafío de la gobernanza

- Estas propuestas de gobernanza necesitan tematizar las barreras al cambio en estructuras profundamente arraigadas y las relaciones de poder.
- Es preciso considerar los cambios de estructuras de poder, de disparidades en el poder, que se evidencia en el acceso diferencial a la autoridad de los responsables de la toma de decisiones
- El gran desafío es cómo avanzar hacia un poder compartido, cómo garantizar un acceso de poder bastante igualitario. Este es un primer objetivo y precondition para cualquier cambio

## Desafíos de la gobernanza

- Estas transformaciones implican nuevas formas de autoridad en los procesos y dimensiones de poder
- Implican cambios en el funcionamiento organizacional (marco normativo, estructura funcional, y competencias)
- Nuevas capacidades y competencias de las organizaciones públicos y gestores públicos: capacidad de anticipación, síntesis de conocimiento y de experimentación
- Nuevos enfoques de procesos de aprendizaje e intercambio entre actores del sistema (coproducción pragmatista-reflexiva)

## Bibliografía

Boyd E, Nykvist B, Borgström S, Stacewicz IA. Anticipatory governance for social-ecological resilience. *Ambio*. 2015;44(Suppl 1):149-161.

doi:10.1007/s13280-014-0604-x.

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, and J. Norberg. 2005. Adaptive governance of social ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30: 441–473.

Ostrom, E. 2010. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change* 20: 550–557. doi:10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004.

Peters, G. 2014. Is governance for everybody? *Policy and Society* Volume 33, Issue 4, December 2014, Pages 301-306

Zurbriggen, C 2011 *Gobernanza: Una mirada desde América Latina, Revista Perfiles Latinoamericanos*, Año 18, número 38, julio-diciembre 2011, México, pp. 39-64.