

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

VI CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA
LA INVESTIGACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Gobernanza y participación pública en el manejo forestal en Centroamérica

Mónica Gabay, monagabay@yahoo.com, Doctoranda de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Argentina, miembro del Grupo Ambiente y Política (GAP) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Área temática: VII. Administración y Políticas Públicas

Proyecto de investigación: Investigación doctoral “Gobernanza y participación pública en el manejo forestal en Centroamérica”. Director de tesis: Dr. Ricardo Gutiérrez.

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

Gobernanza y participación pública en el manejo forestal en Centroamérica

Mónica Gabay

Resumen

La tendencia hacia una creciente participación de los actores locales en los procesos de planificación y gestión de los recursos naturales se inscribe en la ola de descentralización, vinculada a la democratización y al empoderamiento de los gobiernos locales. Este trabajo es un avance de la investigación doctoral de la autora, en la que se estudian los nuevos modelos de gobernanza a fin de analizar los factores que dan cuenta de las variaciones en la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones.

Se procura responder a estos interrogantes: ¿Es factible un modelo de gobernanza para el manejo forestal basado en consensos? ¿Existe horizontalidad en la toma de decisiones?

Frente a la teoría tradicional de gobernanza, se postula la necesidad de considerar, además de las reglas, los conflictos de interés y la accesibilidad de la información.

1. Introducción

Este trabajo presenta un avance de la investigación doctoral de la autora, cuyo objetivo es estudiar los nuevos modelos de gobernanza a fin de analizar los factores que dan cuenta de las variaciones en la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones. Se busca responder a estos interrogantes: ¿Es factible un modelo de gobernanza para el manejo forestal basado en consensos? ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales esto es posible? Suponiendo la participación de todos los interesados ¿existe horizontalidad en la toma de decisiones?

La investigación doctoral en curso plantea tres estudios de caso en Costa Rica, Guatemala y Honduras, el primero de los cuales se presenta en esta ponencia. Ellos son la aplicación de unas prescripciones normativas para la gestión participativa en paisajes forestales dadas por una red internacional, las cuales asegurarían su “éxito” y semejanza. Sin embargo, se observan diferencias en cuanto a los actores incluidos así como respecto del alcance de su participación en los procesos de toma de decisiones. En una primera aproximación, las particularidades locales no explicarían en forma acabada estas diferencias.

Mucho se ha escrito en torno a las ventajas —reales o supuestas— de los modelos participativos para el manejo de los recursos naturales, particularmente en relación con los recursos hídricos, forestales y pesqueros. La literatura es pródiga en exhibir casos “exitosos” y formular prescripciones normativas para su replicación en cualquier región del mundo, sin considerar las diferencias ambientales, socioculturales, económicas y jurídicas (por ejemplo, Ostrom 1999, 2005, 2006 [1990], Pellow 1999, McCool & Guthrie 2001, Sawhney et al. 2007). No obstante, la dinámica de estos modelos de gobernanza presenta situaciones dispares en cuanto al grado de involucramiento y efectiva participación de los interesados en los procesos de toma de decisiones.

A la luz de estas observaciones, se propone dar un giro a las teorías celebratorias de la gobernanza (*governance*) para incluir la cuestión del poder y el conflicto. Estos temas son omitidos en la formulación teórica tradicional, mas constituyen un nudo central en la dinámica de la participación en los procesos de toma de decisiones en los nuevos modelos de gobernanza asociados al manejo de los recursos naturales. A las reglas e intereses y estrategias de los actores se añade un tercer elemento: la accesibilidad a la información.

Las reglas son las normas de diseño de los modelos de gestión bajo análisis. Ellas configuran sus estructuras de gobernanza y constriñen el modo en que se toman las decisiones. Definen, además, qué actores son incluidos y, por ende, cuáles no lo son. A diferencia de lo que postula la teoría tradicional de gobernanza, se sostiene en este trabajo que si bien las reglas tienen importancia, son insuficientes en sí mismas para asegurar la participación de los actores interesados (*stakeholders*) y no aseguran que ellos se coloquen en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones.

Un punto crítico omitido en la teoría “clásica” de la gobernanza es que los actores interesados o *stakeholders* distan de ser homogéneos. Antes bien, se trata de individuos u organizaciones con intereses y recursos disímiles, aún dentro de un mismo sector. Estas diferencias se traducen en estrategias tendientes a impulsar sus prioridades en la agenda de los modelos de gobernanza en estudio. Estas estrategias son una manifestación del poder en facetas que van desde las categorías asociadas a la influencia —como la inducción, el estímulo y la persuasión— a manifestaciones de “imposición”, como la manipulación y la autoridad.

En el campo de los recursos naturales, existe una tendencia creciente a circunscribir la participación en los procesos de toma de decisiones a los profesionales expertos en los temas a debatir. Como apunta Fischer (2000), la complejidad creciente desde el punto de vista social y tecnológico desalienta la participación ciudadana. Por su parte, los “expertos” tienden a menospreciar la capacidad de los ciudadanos ajenos al ámbito científico para analizar estos temas y decidir. Se plantea entonces una cierta tensión entre los profesionales expertos y el resto de los ciudadanos o, al decir de Fischer, “entre la experticia profesional y la gobernanza democrática”¹ (p.ix), que no es abordada por la teoría tradicional.

Las reglas que rigen a los modelos de gobernanza bajo análisis apuntan a una participación amplia de los actores presentes en el territorio en la toma de decisiones. En este contexto, es necesario considerar la accesibilidad a la información, ya que constituye factor clave de la participación efectiva en los procesos de toma de decisiones. Aquí se entiende que la accesibilidad de la información está referida tanto a la posibilidad fáctica de contar con los documentos y demás materiales informativos necesarios para definir los temas a incorporar en la agenda, analizarlos, ponderar las alternativas y adoptar una decisión, así como a la factibilidad de aprehender o comprender estos documentos y materiales. Esta concepción abarcadora en cuanto a la accesibilidad tiene importancia toda vez que, a fin de tomar una decisión, no basta con que los actores interesados reciban los documentos materialmente, si su contenido resulta ininteligible, sea por falta de conocimientos técnicos o, incluso, por no comprender el idioma en que se presenta la información.

¹ Traducción propia.

2. Método

La estrategia metodológica adoptada se basa en un diseño flexible de investigación inscripto en la tradición de la investigación cualitativa y encuadrado en la teoría fundamentada en datos (*grounded theory*) (Clarke 2005, Strauss y Corbin 2008, Soneira 2006) y el estudio de caso colectivo o múltiple con diseño holístico (Neiman y Quaranta 2006). Si bien la teoría fundamentada en datos enfatiza la construcción de la teoría a partir del proceso de codificación de los datos recolectados en el trabajo de campo, el presente trabajo parte de una construcción de un marco conceptual básico, que se deconstruye y reconstruye en las etapas sucesivas y “espiraladas” del trabajo de investigación.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas, en concordancia con la estrategia adoptada. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores clave, observaciones participantes y se recolectaron documentos, incluyendo estatutos, actas de reuniones de los órganos de gobernanza, planes de trabajo, informes técnicos, publicaciones y noticias aparecidas en los medios.

La unidad de análisis para el desarrollo de la investigación es el modelo de gobernanza asociado al manejo de paisajes forestales. Los casos empíricos analizados son tres sitios integrantes de una red internacional, seleccionados teniendo en cuenta su accesibilidad y que presentan situaciones diferenciadas dado que se encuentran en etapas de desarrollo diversas. No obstante, los tres pertenecen a países centroamericanos y comparten antecedentes históricos e instancias políticas regionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, así como iniciativas vinculadas al manejo sustentable de los recursos naturales (p.ej. el Corredor Biológico Mesoamericano).

3. Perspectiva conceptual

3.1. Los procesos de descentralización democrática y los nuevos modelos de gobernanza

La teoría de gobernanza (*governance*) acompaña en su desarrollo los procesos de descentralización democrática que, impulsados desde los organismos de cooperación internacional, procuran incorporar a los actores locales, públicos y privados, en la toma de decisiones sobre materias reservadas al gobierno central. La disponibilidad de recursos financieros permitió que los conceptos de descentralización democrática y gobernanza participativa ingresaran al ámbito de la gestión de las políticas públicas y a la academia. El crecimiento exponencial de las experiencias y la literatura en este campo dan cuenta del “éxito” de la promoción de estas ideas a nivel mundial. Desde mediados de la década de 1990 los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo y de crédito reflejan estas orientaciones en sus manuales operativos y guías y promueven el enfoque colaborativo en los países en desarrollo.

En materia forestal, por ejemplo, un trabajo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Comisión Económica para Europa y la Organización Internacional del Trabajo (FAO/ECE/OIT 2002, p.4) conceptualiza a la participación pública como “un proceso voluntario por el cual la gente, en forma individual o en grupos organizados, puede intercambiar información, expresar opiniones y articular intereses, y tener el potencial de influir en las decisiones o en el

resultado del asunto entre manos”². Desde esta perspectiva, se pretende ver en la participación pública un proceso cuyas características consistirían en ser: i) inclusivo en relación con los intereses, ii) voluntario respecto de la participación, iii) suplementario de los requisitos legales, iv) justo y transparente para todos los participantes, v) basado en la buena fe de los interesados y vi) no pre-determinante de resultados.

En América Latina y el Caribe, se observa cierto interés en los procesos de descentralización referidos a la planificación y gestión de los recursos naturales, particularmente en paisajes forestales y cuencas hidrográficas. Estos son procesos impulsados, principalmente, por los organismos de cooperación internacional, con alcance y resultados heterogéneos según el caso. La descentralización se vincula con la democratización y el empoderamiento de los gobiernos locales, con una profundización del involucramiento de las partes interesadas en un contexto basado en los derechos (Ribot 2002a, 2002b y 2004, Bruns 2003). Sostiene Ribot (2002b y 2004) que la lógica subyacente se basa en las nociones de equidad y eficiencia, esta última asociada a una optimización en materia de costos y recursos, rendición de cuentas, coordinación y movilización de conocimientos locales.

Desde el punto de vista teórico, la modalidad más robusta de descentralización es la democrática (también llamada descentralización política o devolución), que añade la circunstancia que quienes reciben los poderes y recursos son autoridades que suelen ser elegidas, representativas de y responsables ante (*accountable*) las poblaciones locales (Ribot 2004). Se procura aumentar la participación pública en la toma de decisiones local. En este sentido, la descentralización democrática es una forma institucionalizada del enfoque participativo que da lugar al nacimiento de las teorías sobre gobernanza y su aplicación en modelos participativos para el manejo de los recursos naturales.

Sin embargo, transcurridos unos veinte años, los resultados de la aplicación de la teoría de gobernanza son limitados, con casos puntuales y dispersos. ¿Cuál es el motivo de tan modestos logros? Este trabajo postula como explicación la falta de consideración del poder como factor que se manifiesta en los intereses y estrategias que despliegan los actores involucrados a fin de influir o manipular los procesos de toma de decisiones, así como en los flujos de información y su accesibilidad por parte de los participantes. En efecto, las más perfectas y completas reglas no resultan suficientes para asegurar que exista horizontalidad en la toma de decisiones y que todos los actores interesados tengan oportunidades equivalentes para hacer escuchar su voz.

El problema de los bienes comunes y el surgimiento de la teoría de la gobernanza

La expresión “bienes comunes” o “públicos” (*common-pool resources*) alude a “un sistema de recursos, natural o hecho por el hombre, que es suficientemente grande para hacer costoso (pero no imposible) excluir a beneficiarios potenciales de obtener beneficios de su uso”³ (Ostrom 2006 [1990], p.30). Las características de los recursos naturales, en tanto bienes comunes, presenta desafíos significativos para su manejo sustentable.

² Traducción propia.

³ Traducción propia.

La teoría de la gobernanza (*governance*), se enraíza en la tradición del institucionalismo en sus diversas variantes. Desde una perspectiva “optimista”, propicia una solución basada en la adopción de un marco prescriptivo, que será abordado en la próxima sección. Es acogida por los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo, los cuales producen recomendaciones destinadas a los funcionarios públicos para la revisión de los modelos de gobernanza imperantes a fin de promover la participación pública en el manejo de los recursos naturales. Surge de este modo una nueva generación de modelos de gobernanza que tiene su correlato organizacional plasmado en alianzas multisectoriales.

La implementación de estos modelos estimula nuevas investigaciones sobre las experiencias de manejo de los recursos naturales desde enfoques tan diversos como los sistemas complejos (Holling 2001 y 2004), las estructuras de gobernanza (Loorbach 2004), las instituciones o reglas para la gobernanza (Ostrom 2005 y 2006 [1990]), la gobernanza adaptativa (Folke et al 2005; Ruitenbeek y Cartier 2001) y las plataformas multi-actores (*multi-stakeholder platforms*) (Faysse 2006; Steins y Edwards 1999a; Warner 2004 y 2006).

Mayntz (2000, pp. 1-2) analiza el debate en torno al concepto de gobernanza (*governance*) y lo resume en tres perspectivas conceptuales:

- a) “...un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.
- b) “...una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social.”
- c) Una combinación de las perspectivas anteriores.

McKinney y Harmond (2007) caracterizan a la gobernanza colaborativa como un proceso en el cual los actores, en forma conjunta, identifican temas y problemas, buscan opciones, descubren o diseñan soluciones y actúan. Estos nuevos modelos de gobernanza pueden ser definidos como “cuerpos tomadores de decisiones (estatutarios o voluntarios) que comprenden diferentes actores que perciben el mismo problema de manejo del recurso, se dan cuenta de su interdependencia para resolverlo y se reúnen para acordar estrategias de acción para resolver el problema”⁴ (Steins & Edwards 1999b citado en Faysse 2006, p. 219).

Reglas para la “buena” gobernanza en el manejo de los recursos naturales

Como se anticipara, se observa una marcada tendencia normativa entre los autores que abordan la problemática asociada al manejo participativo de los recursos naturales (Cornwall 2008a y 2008b). Estos modelos de gobernanza participativa han suscitado un amplio espectro de valoraciones en el campo de los estudios sobre desarrollo. La gama abarca posiciones que podrían calificarse de optimistas (como Ostrom 1999, 2005, 2006 [1990], Pellow 1999, McCool y Guthrie 2001, Sawhney et al 2007), pasando por posturas

⁴ Traducción propia.

intermedias (Warner 2004 y 2006), hasta enfoques más críticos (Faysse 2006, Steins y Edwards 1999a y 1999b, Cornwall et al 2011, Cornwall y Coelho 2008).

Esta literatura prescribe reglas para el diseño de modelos de gobernanza “exitosos” (por ejemplo, Pellow 1999, Ostrom 1999, 2005, 2006 [1990], McCool y Guthrie 2001, Sawhney et al 2007). Los temas normados se refieren a las características del recurso natural a manejar, sus usuarios, las normas sobre el uso del recurso natural, unas pautas para el monitoreo y las sanciones para el caso de incumplimientos.

Steins y Edwards (1999a) consideran que la teoría de los bienes públicos (*common pool-resource —CPR— theory*) es excesivamente limitada para dar cuenta de los fracasos o la persistencia de los procesos de acción colectiva debido a que:

- i. Se basa en el supuesto que los CPR son recursos de uso único;
- ii. Tiende a focalizarse en factores internos que contribuyen al manejo de los CPR y, por ello, descarta los factores externos que influyen sobre las decisiones de los actores involucrados;
- iii. Se apoya en una ontología post-positivista dado que asume que los resultados de la acción colectiva dependen de unos principios de diseño predefinidos y no considera el proceso mediante el cual los actores involucrados construyen y reconstruyen la acción colectiva.

En este orden de ideas, resulta de interés recordar dos de las categorías de actores propuestas por Mahoney y Thelen (2010) a propósito de los procesos de cambio institucional. Se trata de los *symbionts* —los hay parásitos y mutualistas— y los oportunistas. Los *symbionts* parásitos usan las instituciones para su beneficio personal y, aunque dependen de su existencia para lograrlo, sus acciones minan la institución en el largo plazo. Los *symbionts* mutualistas también medran en virtud de reglas que no escribieron ni diseñaron, usándolas de nuevas maneras para promover sus intereses personales pero, a diferencia de los parásitos, no comprometen la eficiencia de las reglas ni la supervivencia de la institución.

Por su parte, Mahoney y Thelen (2010) definen a los oportunistas como actores con preferencias ambiguas sobre la continuidad institucional: explotan cualquier posibilidad dentro del sistema para su propio beneficio. No les preocupa preservar las instituciones ni oponerse al *status quo* imperante —lo que sería costoso. Esta inacción los convierte en aliados “involuntarios” de los partidarios de una institución. En ocasiones, pueden aprovechar la ambigüedad en la interpretación o aplicación de las reglas para su provecho, desplegándolas de maneras que no fueron previstas por sus diseñadores.

Estas críticas se vinculan con el concepto de poder, que impregna estos modelos de gobernanza y colorea las variables dependiente e independientes seleccionadas para este estudio, y son consistentes con el enfoque adoptado en este trabajo. El análisis de los intereses y estrategias desplegadas por los actores, como reflejo del poder en forma de manipulación e influencia, permitirá abordar buena parte de estos aspectos. Los flujos de información y su accesibilidad están imbuidos de las manifestaciones del poder al interior de la estructura de gobernanza. Finalmente, si bien el diseño de las reglas responde a las prescripciones normativas de una red internacional, el mismo no es ajeno a las estrategias desplegadas por los actores que detentan un mayor poder relativo, tal como se verá en el análisis de los casos.

3.2. Marcando agenda: el poder y sus manifestaciones

La literatura sobre el poder da cuenta de las dificultades que supone intentar una definición y los cuestionamientos en torno a su utilidad y existencia como concepto teórico, así como al análisis de su origen, tipología, manifestaciones y no manifestaciones. Aquí el planteo parte del poder creado por el conocimiento tácito, según el planteo de Lukes y, complementariamente, en el prejuicio sistémico de Bachrach y Baratz. El énfasis conceptual está puesto en la mirada tridimensional del poder, abarcadora de las otras dimensiones. Tal como se expone más abajo, un aspecto de importancia en el análisis es la no-toma de decisiones (*non-decision-making*) y los no-temas (*non-issues*) como emergentes de la dinámica del poder desde la óptica de los intereses y estrategias de los actores al interior de las estructuras de gobernanza bajo análisis.

En la segunda edición de su obra *Power: A Radical View*, Lukes (2005) afirma que existe un concepto genérico de poder relacionado con la vida social y aplicable a los agentes humanos —individuales o colectivos—, asimilable a una capacidad o potencialidad, que puede o no realizarse. Tener poder es ser capaz de hacer o recibir un cambio o de resistirlo. El poder puede ser “pasivo” o bidireccional (*two-way*), según el agente reciba o haga el cambio y experimente o produzca sus resultados.

Lukes (2006) distingue al poder como capacidad y el ejercicio del poder, por un lado; y, por el otro, al poder para afectar resultados y para afectar a otro u otros. En el ámbito de la vida social, importa el ejercicio del poder (no sólo como intervención consciente e intencional), cuya investigación es esencial para analizar el poder relacional y asimétrico sobre otro u otros —foco de trabajo de Lukes. Estos matices se plasman en la tipología construida por Bachrach y Baratz (1970) —y recogida por Lukes (2005) —, quienes analizan aquellas situaciones en que A controla con éxito a B y se asegura su obediencia, a saber:

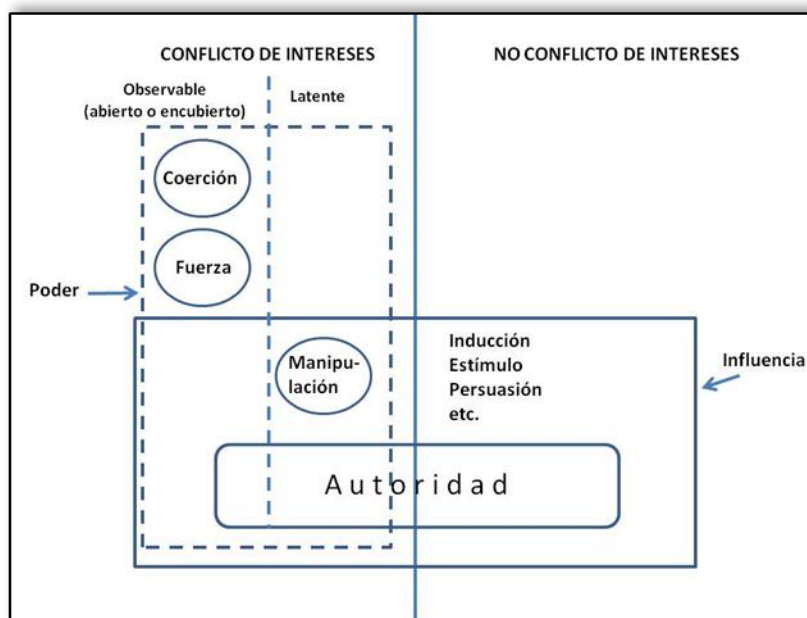
- Autoridad: B obedece porque reconoce la orden de A como razonable según sus valores, ya sea porque su contenido es legítimo y razonable o porque es el resultado de un procedimiento legítimo y razonable.
- Influencia: A consigue que B cambie su curso de acción sin recurrir a amenazas abiertas o encubiertas.
- Coerción: A se asegura la obediencia de B con la amenaza de privación cuando hay un conflicto sobre valores o cursos de acción entre A y B.
- Fuerza: A logra su objetivo ante la desobediencia de B quitándole la posibilidad de elegir entre obedecer y no obedecer.
- Manipulación: es una subespecie de la fuerza en la que la obediencia se produce sin reconocer el origen o la naturaleza de la exigencia.

A partir de la existencia o no de un conflicto de intereses, Lukes (2005) demarca la esfera de lo que concibe como *poder* y la distingue de la *influencia*. Como se observa en la Figura 1, la *influencia* existe con o sin conflicto de intereses, pero únicamente es una forma de *poder* cuando existe conflicto. Desde esta perspectiva, la *autoridad* es una especie del género *influencia* que también existe con o sin conflicto de intereses, pero sólo expresa *poder* en presencia del conflicto. En su concepción “radical” de poder, los conflictos pueden ser observables —abiertos o encubiertos— o latentes. La *manipulación* es una forma que adopta el poder cuando el conflicto de intereses es latente. Resulta interesante la

admisión de la posibilidad (al menos teórica) de encontrar conflictos de interés latentes, más allá de las dificultades metodológicas que entrañaría su observación en casos prácticos.

Dentro del mapa conceptual del poder y categorías afines (Figura 1) las teorías tradicionales sobre gobernanza se ubican en el plano en que no existe conflicto de intereses, es decir, en el ámbito de la influencia como persuasión, inducción o estímulo y como autoridad. Al contrario, este trabajo se coloca en el ámbito del *poder*, en el que el conflicto de intereses siempre está presente, sea en su forma observable (abierto o encubierto) o en forma latente. Es allí donde habitualmente despliegan sus estrategias los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones de los bosques modelo. En esta línea conceptual, como se verá enseguida, se vislumbran los no-temas (*non-issues*) y se producen situaciones vinculadas con la no-toma de decisiones (*non-decision-making*) (Crenson 1971). La contracara de estas posiciones de poder es la situación de *powerlessness* o impotencia relativa en que se encuentran algunos actores (Gaventa 1980).

Figura 1. Mapa conceptual del poder y categorías afines



Fuente: Lukes (2005, p.36).

Lukes (2005) considera que Matthew Crenson se ubica entre las visiones uni- y bidimensionales, pues da el primer paso para expandir el campo de los estudios políticos al preguntarse cómo el poder político puede producir inacción e impenetrabilidad política y mostrar el contexto en que opera este tipo de poder. Crenson (1971) define problema (*issue*) como un asunto no resuelto, controvertido o no, que espera una decisión autorizada y está incluido en la agenda política de una comunidad. A diferencia de la postura de los pluralistas, Crenson (1971) sostiene que ciertos estamentos políticos son “impenetrables” y, por tanto, existe un proceso local de no-toma de decisiones (*non-decision-making process*)⁵. Esa no-toma de decisiones puede reflejarse en el hecho que un problema no emerja como tal en la sociedad (*non-issue*) y, por tanto, no sea incluido en la agenda

⁵ Alega que el único obstáculo para su estudio es de orden metodológico.

política local. Lejos de no ser “importantes”, hay cuestiones que son *non-issues* debido a la influencia de ciertos individuos o grupos sobre los procesos de toma de decisiones. Esta influencia no siempre es visible u observable en la política local; se trata de lo que Robert Dahl denomina “influencia indirecta”.

En palabras de Crenson (1971), “la reputación de poder, así como su ejercicio, pueden influir sobre el curso de la política local en una forma particularmente significativa, no simplemente por afectar la resolución de problemas [*issues*] políticos sino controlando su irrupción”⁶.

La contracara del poder es la situación de *powerlessness* (impotencia). Señala Gaventa (1980), en línea con Lukes y su tercera dimensión del poder, que el poder tiene mecanismos con los que influencia, modela o determina la concepción de las necesidades, posibilidades y estrategias en situaciones de conflicto latente. Si en la primera dimensión el dominado es vencido por falta de recursos, en la segunda dimensión la no participación se debe a las barreras y a la certeza de la propia derrota.

Ahora bien, más allá de la manipulación de los mitos sociales, el lenguaje y los símbolos, la tercera dimensión del poder apunta al estudio de la comunicación de la información (qué y cómo se comunica). Involucra, también, el modo en que se desarrolla la legitimación social en torno al dominante mientras que la propia conciencia de la impotencia podría incrementar la internalización de creencias o roles en los dominados como respuesta adaptativa (Gaventa 1980). Las manifestaciones del estado de *powerlessness* abarcan cierto fatalismo, auto-desvalorización y apatía por la propia situación ya que, aún cuando se rompa el “silencio”, las demandas de los *powerless* pueden ser vagas, ambiguas y parcialmente desarrolladas.

He aquí la tercera variable independiente de esta investigación: los flujos de información y la accesibilidad a la misma. Se sostiene en este trabajo que ella condiciona la participación en los procesos de toma de decisiones en los bosques modelo, en oposición crítica a las teorías celebratorias de la gobernanza. En efecto, puesto que ellas ven satisfechas las condiciones para la participación con la mera existencia de unas prescripciones normativas (primera variable independiente: reglas) e ignoran, por tanto, el concepto de poder, omiten una de sus derivaciones, que es el manejo de la comunicación y la información como medio de dominación.

La problemática del acceso a la información tiene también un punto de contacto con la complejidad de los asuntos vinculados al manejo de los recursos naturales que se han transformado paulatinamente en el campo de acción de profesionales expertos. Estos profesionales han “colonizado” los procesos de formulación de políticas pública. En ese camino, ha ido en aumento una mirada disvaliosa sobre la real capacidad del ciudadano medio para participar en los procesos de toma de decisiones. Hay ciertamente una tensión entre gobernanza democrática y conocimiento experto apuntada, entre otros, por Fischer (2000). Sin embargo, este autor recuerda la necesidad de evitar agrupar a los ciudadanos en una única gran categoría (p.ej. “la gente”) y tener presente que aquello que los “expertos” consideran como ignorancia puede ser en realidad simple desinterés en la política.

⁶ Traducción propia.

3.3. Algunas consideraciones sobre la participación

El uso extendido del concepto de “participación” ha contribuido a desdibujar sus contornos hasta tornarlo tan impreciso y difuso como el de “desarrollo sustentable”. Hay además una tendencia en la literatura a cargar de apreciaciones valorativas los análisis y despreciar todo esquema participativo que no conlleve aspectos deliberativos cercanos al auto-gobierno. Al igual que en materia de modelos de gobernanza, hay una marcada tendencia normativa de la que se desprenden clasificaciones que oscilan entre un extremo “malo” y uno “bueno”, según la profundidad y amplitud de la participación de las partes involucradas. Los distintos tipos de participación muestran cambios en el control, que pasa de las autoridades a los ciudadanos y sugiere una progresión hacia formas más “genuinas” de participación (Cornwall 2008b). Una corriente teórica plantea la evolución del concepto de ciudadanía hacia la “ciudadanía participativa” como derecho y expresión de la agencia humana en el hacer más que el elegir o usar (Gaventa 2005).

En su trabajo clásico sobre participación, Arnstein (1969) plantea que hay una diferencia entre el “ritual vacío de la participación” y “tener el real poder para afectar el resultado del proceso”⁷. Así como los intereses no existen en el vacío sino que el poder tiene que ver con su construcción (White 1996), también la participación es una cuestión de poder y control, que Arnstein (1969) clasifica según el poder con que cuentan los ciudadanos para determinar ese resultado. En los niveles de “no participación” se sustituye la participación genuina y se facilita la “educación” de los participantes. Los niveles presentados como *tokenism* (es decir, mero formulismo) conceden “voz” a los excluidos mas no poder para asegurar que los “poderosos” tomarán en cuenta sus opiniones. En los niveles de “poder ciudadano” los ciudadanos adquieren capacidad de negociación y, en los peldaños superiores, ostentan poder para manejar los procesos (Arnstein 1969).

Frente a los costos asociados a la participación, especialmente en términos de dinero, tiempo y esfuerzo, Cornwall (2008a) se pregunta qué es lo que induce a los organismos gubernamentales y a los ciudadanos a involucrarse en mecanismos de participación. A partir de este interrogante, White (1996) construye una clasificación de la participación conforme los intereses en juego (Tabla 1).

Tabla 1. Clases de participación según la motivación de los actores involucrados

Forma	¿Qué hay para la agencia de implementación?	¿Qué hay para los participantes?	¿Para qué es la participación?
Nominal	Legitimación	Inclusión	Exhibición
Instrumental	Eficiencia	Costos (tiempo, recursos aportados)	Como medio para alcanzar la efectividad en costos
Representativa	Sustentabilidad	Apalancamiento	Para dar voz a la gente
Transformadora	Empoderamiento	Empoderamiento	Como medio para un fin de transformación social.

Fuente: White (1996) y Cornwall (2008a y 2008b).

⁷ Traducción propia.

Más allá de las exigencias de la gestión eficiente, los espacios de participación son espacios políticos. A excepción del caso de la auto-movilización, en los supuestos mencionados la participación se da en lo que Cornwall (2008a) denomina como *invited spaces* es decir, espacios en los cuales las personas —usuarios, ciudadanos, beneficiarios— son invitados a participar por las “autoridades” —gobierno, organizaciones supranacionales, ONG—, quienes fijan las reglas. Estos espacios integran un continuum, aún en proceso de definición, que va desde los “espacios cerrados” hasta los “espacios reclamados o creados” (*claimed / created spaces*). Estos últimos son aquellos que los actores menos poderosos reclaman para sí de quienes detentan el poder o crean por sí mismos (como en el supuesto de la auto-movilización). Todos los espacios tienen relaciones dinámicas entre sí (Gaventa 2005).

Si se cruzan estos tipos de espacios y modalidades de participación con la noción de poder, especialmente en sus modalidades de manipulación e influencia, se observa una relación cercana entre la manipulación y los tipos pasivos de participación, en tanto que la influencia es conceptualmente más próxima a una suerte de “participación asistida”, como en el caso de la participación instrumental (White 1996, Cornwall 2008a y 2008b).

La participación en el modelo de gobernanza analizado no responde a una categorización unívoca, sino que coexisten varios tipos de participación. Según el actor desde el cual se enfoque el proceso de toma de decisiones, puede haber variaciones, como también las hay desde el punto de vista de aquellos interesados que no tienen parte en dicho proceso.

4. La participación mediada: el caso de Costa Rica

Se presenta aquí el estudio de caso del modelo de gobernanza participativa implementado en Costa Rica en el marco de una red internacional. Se adopta una perspectiva tridimensional en la cual cada dimensión corresponde a una de las variables independientes que atraviesan la participación (variable dependiente). La primera dimensión es la de las reglas o normativa, asociada a las teorías celebratorias de la gobernanza. La segunda, está vinculada con los actores involucrados y sus conflictos de intereses, reflejados en estrategias de influencia y manipulación que afectan la participación en los procesos de toma de decisiones y buscan, también, marcar agenda y hacer prevalecer —o desaparecer— temáticas. La tercera dimensión se expresa en los flujos de información y su accesibilidad efectiva desde el punto de vista de los actores interesados.

Representada por una entidad académica, en el año 2003 Costa Rica se incorporó a una red internacional de modelos de gobernanza participativa de paisajes forestales. Dicha entidad vio en ello una oportunidad para aplicar el modelo a una iniciativa encuadrada en el “enfoque ecosistémico”⁸, en elaboración en forma conjunta con un organismo público del

⁸ El enfoque ecosistémico “es una estrategia para la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa. Se basa en la aplicación de métodos científicos adecuados centrados en los niveles de organización biológica que abarca los procesos, las funciones y las interacciones esenciales entre los organismos y su ambiente, y que reconoce a los humanos, con su diversidad cultural, como un componente integrante de los ecosistemas” (FAO en su sitio: <http://www.fao.org/biodiversity/asuntos-intersectoriales/enfoque-ecosistemico/es/> —fecha de consulta: 19/09/2011).

área energética, organismos públicos responsables del manejo de una cuenca hidrográfica importante y una federación de municipalidades. Meses más tarde, los organismos hídricos se retiraron en medio de fuertes desavenencias con la entidad académica, que era acusada de pretender apropiarse de sus logros. Detrás de estas posiciones emerge una tensión dinámica entre ambas organizaciones —las cuales, por otra parte, comparten algunas instancias como los comités de gestión de los corredores biológicos— que se traduce en una puja por la preeminencia en el área.

Tras la salida de los organismos competentes en recursos hídricos, el Comité de Gestión quedó reducido a tres integrantes: la entidad académica, un organismo público nacional con competencia ambiental y la federación de municipios. Ellos invitan a participar en el Directorio de la organización naciente a socios provenientes del sector privado (horticultores y cámara de comercio), la sociedad civil (organización de segundo grado de vecinos) y un organismo internacional multilateral.

4.1. Las reglas, entre el ideal y la praxis

Esta sección analiza las reglas que estructuran la organización y su modelo de gobernanza participativa desde dos perspectivas. La primera, corresponde a la mirada estática, dada por la regulación plasmada en su estatuto en cuanto norma básica de diseño institucional. La segunda, complementaria y esencial para el objetivo de este trabajo, es un análisis de la faz dinámica de las reglas a partir de los datos recabados en el trabajo de campo.

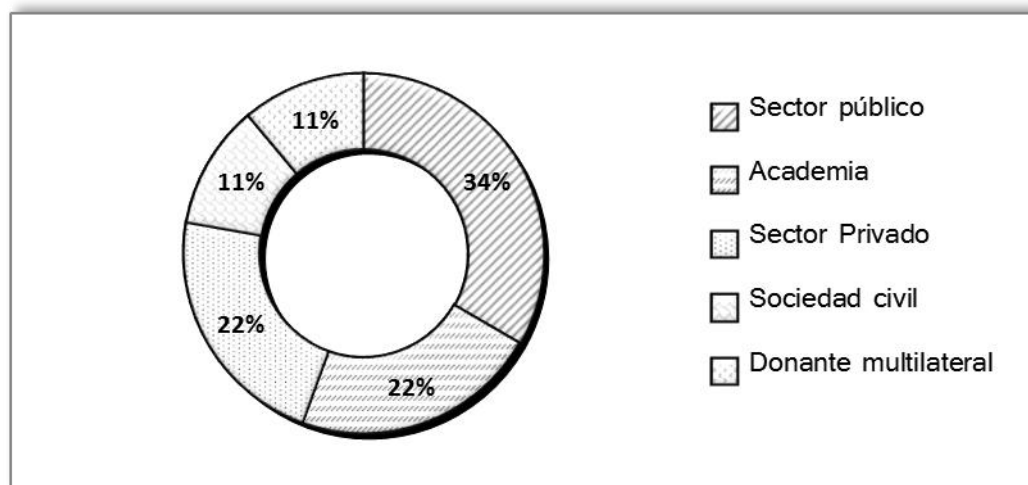
El proceso de elaboración del estatuto de este modelo de gobernanza participativa comenzó desde la primera reunión de Directorio. Los debates sobre su revisión se dieron muy pronto y continuaban al cierre de la segunda etapa del trabajo de campo (agosto 2010). Resulta interesante el hecho que el responsable primario de la redacción de los primeros borradores fuera un profesional canadiense, voluntario perteneciente a una organización de cooperación internacional, con asiento en la entidad académica, que integraba el equipo técnico del capítulo regional de la red internacional.

El deber ser o la norma estática

El estatuto de la organización establece que su objetivo superior es “...el manejo sustentable de los recursos naturales en la provincia [...], lo que se pretende alcanzar mediante la activa participación de la comunidad en una gestión integrada con agentes estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas y representantes del sector privado, para así contribuir también al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del área”. La estructura “consiste del Directorio, la Gerencia, los Comités y los Miembros Asociados”.

El Directorio es el órgano superior de gobierno, define sus objetivos y líneas de acción y supervisa la labor de la gerencia. El estatuto distingue entre miembros fundadores y otros miembros del Directorio, sin que a esta distinción se corresponda una atribución de facultades diferenciales. La Figura 2 muestra la composición del Directorio por sector.

Figura 2. Composición sectorial del Directorio



Fuente: Elaboración propia sobre la base del estatuto de la organización.

Los miembros fundadores definen la integración inicial del Directorio, que luego puede involucrar a otros integrantes si hay consenso sobre su designación. Los requisitos (“cualidades”) a cumplir por los socios son establecidos por el estatuto y tienen que ver con asumir un compromiso con “la promoción del desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales” y tener un rol destacado en el ámbito provincial, sea por desempeñar “cargos relevantes en instituciones públicas o privadas vinculadas con el desarrollo de la provincia” por tener “un historial destacado de dirigencia de base”.

Los miembros del Directorio son permanentes, de manera que la única “renovación” que puede existir es una rotación en la distribución de cargos, que no es obligatoria. Éstos se distribuyen por consenso, por períodos de dos años con posibilidad de renovación sin límites.

El estatuto no establece en forma directa cuál es el quórum para que el Directorio pueda sesionar en forma válida. Sin embargo, determina que las decisiones deben tomarse con “al menos dos tercios de los directores presentes en la sala”. Las decisiones se adoptan por consenso y, cuando ello no es posible, por mayoría simple en votación. En caso de empate, el presidente cuenta con doble voto. Las enmiendas al estatuto se resuelven por consenso o con el voto de dos tercios de los miembros del Directorio.

El estatuto contempla la existencia de una clase de integrantes a los que denomina “miembros asociados”. Según surge de las entrevistas, esta categoría no se implementó formalmente⁹. Se trata de una “persona física o jurídica que manifiesta su apoyo... y su disposición de considerarse miembro del proceso, por medio de una boleta de afiliación¹⁰, que debe ser aprobada por el Directorio”. Debe tener “intereses manifiestos en el desarrollo

⁹ Varios entrevistados usaron la expresión para referirse a aquellas entidades que ejecutan proyectos relacionados de alguna manera con la organización. Sin embargo, en las entrevistas no surgió que dichas entidades hayan decidido integrar la estructura de gobernanza. En algunos casos, se confunde a la entidad académica anfitriona —en su sede funciona la gerencia— con la organización propiamente dicha.

¹⁰ Aprobada en reunión de Directorio.

sostenible de [la provincia] y con un compromiso con la conservación y uso adecuado de los recursos naturales y la protección del ambiente”. Corresponde al Directorio reglar los requisitos a cumplir por esta clase de miembros, lo que no había sucedido.

El Comité de Gestión pre-existe al Directorio y fue responsable de la construcción de la propuesta de organización y su modelo de gobernanza. Durante ese proceso, estaba integrado por sus socios fundadores. A ellos se sumaron luego la gerente, la federación de municipalidades, un funcionario de un organismo público de riego y los cooperantes, tesistas y pasantes del ámbito de la entidad académica. Su objetivo es “consolidar el Directorio” y “apoyar a la gerencia en el desarrollo del proceso de gestión”.

La gerencia es “la institución [sic] conformada por funcionarios y recursos destinados en un 100% al cumplimiento de los objetivos..., y que son dirigidos y administrados por el Gerente”. Éste es “la persona a cargo de administrar la gerencia, es decir los recursos y el personal dedicados exclusivamente al cumplimiento de los objetivos [de la organización], como producto de los apoyos de diversas instituciones y de los fondos que puedan ser gestionados por el directorio, la misma gerencia, los miembros asociados ...y otras instituciones que lo apoyen”.

El diseño en acción: dinámica del marco normativo y la participación en el proceso de toma de decisiones

El contraste de las normas rectoras de la organización bajo análisis con los datos obtenidos en terreno permite evaluar si ellas dan cuenta de la participación en los procesos de toma de decisiones o si, como se sostiene en esta investigación, hay otras variables a considerar para una explicación acabada.

Es preciso señalar que, si bien como se ha visto el estatuto establece que se trata de “una organización autónoma”, desde el año 2009 está incluida en el organigrama de la entidad académica que, por otra parte, financia una parte significativa del sueldo de la gerente y los gastos de funcionamiento básicos. Este dato no es menor y trasparente — acaso sin habérselo propuesto— una situación de dependencia que todos los actores entrevistados comentaron. Por otra parte, varios integrantes del Directorio y la gerente tienen maestrías de la entidad académica anfitriona y/o se han desempeñado allí como parte del *staff* de investigación y docencia o en áreas de consultoría. La vinculación con esta entidad es una característica que se repite también en varios profesionales que participan en los corredores biológicos, cuyos comités de gestión y planes de manejo fueron impulsados por la entidad académica con apoyo de miembros del Directorio pero sin que la organización bajo análisis figurara como tal.

A diferencia de los casos de Guatemala y Honduras, en Costa Rica todos los integrantes del Directorio de la organización son profesionales universitarios¹¹ y, en su mayoría, magísteres. En las entrevistas, algunos manifestaron su preferencia por tener colegas con formación profesional e, incluso, postgrados pues entienden que se trabaja mejor así. La composición del Directorio se mantiene inalterada desde su formación en 2005. La única excepción fue la decisión de invitar a una asociación indígena que expresó no tener interés en participar en el Directorio, pero sí en recibir cooperación.

¹¹ La única excepción está dada por la representante alterna de la federación de municipalidades, que no fue bien vista por algunos Directores precisamente por su falta de credenciales académicas.

Un requisito básico para participar en los procesos de toma de decisiones de la organización es asistir a las reuniones del Directorio. Las presencias y ausencias son indicios significativos a la hora de desbrozar los factores condicionantes de la participación: detrás de ellas subyacen los intereses en pugna de los actores involucrados. Se destaca la asistencia casi “perfecta” de los representantes de la entidad académica, la federación de municipios y, en menor grado, del organismo público nacional ambiental, el organismo multilateral de cooperación internacional y un profesional cuya representación ha mutado a lo largo de los años¹². Es menester señalar que en el caso de la federación de municipios, su voz se desvanece paulatinamente hasta el punto que su representante lo explicita claramente —al punto de manifestar su pesar por su rol pasivo¹³— en una reunión del Directorio. Con todo, se ha beneficiado con proyectos y cooperantes voluntarios, los cuales presenta como propios hacia el exterior, sin mencionar en modo alguno a la organización, lo que configura un comportamiento propio de un *symbiont* parásito (Mahoney y Thelen 2010).

Resulta especialmente llamativa la paulatina declinación de la participación del sector privado. En efecto, tras un entusiasmo marcado en la etapa fundacional, se verifica una disminución gradual de su presencia hasta el punto de pasar años sin asistir a las reuniones. En una de las actas de reunión de Directorio, el representante saliente de la entidad de productores hortícolas expresa la falta de interés de las nuevas autoridades. No obstante, de las actas surge también el hecho que recibe beneficios de varios proyectos de la organización, en un comportamiento netamente oportunista (Mahoney y Thelen 2010). El otro miembro del Directorio perteneciente al sector privado (cámara de comercio) también tuvo una presencia decreciente en el Directorio hasta 2010, en que un integrante de la conducción de la cámara decidió asumir la representación en forma activa.

El sector comunitario asiste con alguna dificultad a las reuniones¹⁴. Su presencia en el Directorio es más bien silenciosa, con pocas propuestas.

El estatuto no contiene previsiones expresas acerca del quórum de las reuniones, sino que éste se infiere del precepto conforme el cual “las decisiones del directorio deberán tomarse con al menos dos tercios de los directores presentes en sala”. El Directorio se compone de ocho integrantes y, por tanto, las decisiones son válidas con la presencia de cinco miembros. Una vez más, las reglas se “flexibilizaron” mediante una resolución por la cual se acordó considerar que existe quórum con la presencia de cuatro integrantes. Con todo, en las únicas cuatro reuniones en que había cuatro directores presentes se declaró que no había quórum¹⁵, retomando la aplicación de las normas al tiempo que se dejaba sin efecto, de manera tácita, la resolución mencionada.

La agenda de las reuniones está dada en buena medida por la planificación que realiza el Comité de Gestión. Esta planificación tiene una fuerte impronta de las agendas de

¹² Surge de las entrevistas que los miembros fundadores de la organización priorizan su participación por sobre la representación que ostente.

¹³ En reunión del Directorio.

¹⁴ Su representante suele llegar demorado a las reuniones ya que viaja desde otra localidad a la sede de las reuniones cuando sale de su lugar de trabajo.

¹⁵ Cf. Actas de las reuniones del Directorio.

los dos miembros con más influencia: la entidad académica y, en menor medida, el organismo público ambiental.

Hay dos temas conexos que están en agenda desde la primera reunión del Directorio y, años más tarde, continúan generando polémicas. Se trata de la reforma de los estatutos y la posibilidad de dotar a la organización de personería jurídica. La reforma estaría enderezada a la incorporación de nuevos miembros, participen o no en el Directorio. En las últimas reuniones, aparece un marcado interés por atraer a las grandes empresas, mas no como socias sino como fuentes de recursos a través de sus programas de responsabilidad social corporativa.

El tema de la personería jurídica, como fundación o como asociación, es visto con interés por varios miembros del Directorio como una herramienta para movilizar fuentes de financiamiento. A ello se responde que el financiamiento puede ser gestionado —y, de hecho, lo es— por alguno de los integrantes del Directorio. El fondo filosófico del debate es la puja entre independizar la organización de la entidad académica, lo que es resistido de manera sutil por su director representante.

El estatuto contempla la distribución de cargos cada dos años, con posibilidad de renovación sin límites, mas la única elección registrada tuvo lugar en 2005. Se describen las funciones, pero en la práctica buena parte de ellas es desempeñada por la gerente y/o el Comité de Gestión.

El Comité de Gestión tiene un rol más ejecutivo que el Directorio, que es concebido como un órgano político de alto nivel. Entre otras actividades, este Comité se encarga de elaborar los planes estratégicos plurianuales y los planes de acción. De las entrevistas y documentación analizada se infiere que este Comité, con una marcada presencia de la entidad académica, tiene un rol central en la determinación de la agenda de la organización. Los temas se instalan en el proceso de planificación estratégica y se trasladan a los planes operativos anuales que son elevados al Directorio¹⁶. Las prioridades de conservación se han fijado con fuerza en la agenda, en línea con la perspectiva de la entidad académica de aplicación del “enfoque ecosistémico”, las necesidades del organismo público ambiental de poner en marcha acciones en el contexto de las áreas de conservación y la agenda de inversión del organismo de cooperación internacional, que tenía entre sus temas centrales la dinamización de los corredores biológicos integrantes del Corredor Mesoamericano.

Estas circunstancias, que van más allá de toda prescripción normativa, no son explicadas por la teoría tradicional de gobernanza. Es menester pues volver la mirada a las teorías del poder y rescatar los conflictos de intereses de los actores involucrados de manera de dar cuenta de los mecanismos de influencia y manipulación que se despliegan a fin de hacer prevalecer algunos intereses por sobre otros.

La gerente fue seleccionada mediante un concurso en el año 2004 y, por tanto, ya estaba en operaciones al momento de realizarse la primera reunión del Directorio. El estatuto le asigna funciones relevantes. Sin embargo, la situación emergente a partir del trabajo en terreno es diversa. El Comité de Gestión, en el cual participa la gerente, tiene una incidencia marcada en la planificación y, por tanto, en la selección de los ejes temáticos. A

¹⁶ Una entrevistada expresó que “El Comité Gestor tiene tantas propuestas e ideas que no les alcanzan las reuniones. El Directorio queda abrumado con propuestas”.

esta circunstancia se añade el hecho que la organización no cuenta con recursos propios para financiar su sueldo, que es solventado por la entidad académica. Como consecuencia, la gerente se ve obligada a emplear una parte sustancial de su tiempo a labores asignadas por la citada entidad, en abierta contradicción con las previsiones del estatuto, que prevé una dedicación a tiempo completo del equipo técnico.

La falta de recursos es un problema crónico de la organización y fue destacada por todos los entrevistados. La consecuencia de esta falta de sostenibilidad financiera es una fuerte dependencia de la entidad académica, sin cuyo apoyo le resultaría imposible funcionar.

El análisis de la dimensión normativa resulta insuficiente para dar cuenta de las asimetrías en la participación en los procesos de toma de decisiones. Por este motivo, se postula aquí la necesidad de complementar la teoría tradicional de gobernanza con la noción de poder. Entran en juego, entonces, las variables vinculadas al conflicto de intereses (más o menos explícito) y los flujos y accesibilidad de la información, como dimensiones necesarias para la construcción de un modelo explicativo. Estos temas se abordan en las próximas secciones.

4.2. Los intereses de los actores involucrados: convergencia y conflicto

Se analiza aquí el poder, manifestado en forma de influencia y manipulación en arenas donde existen conflictos de intereses, abiertos o latentes. Estas conductas se verifican en las estrategias desplegadas por los socios de la organización, de manera de incidir en los procesos de toma de decisiones. En algunas circunstancias, se forman alianzas tras un interés común en procura de sostener la posición frente a un interés distinto o, en algún caso, contrapuesto. Estas estrategias no siempre se ensayan en forma abierta o explícita: en muchos casos, se trabaja en silencio en pos de un resultado u objetivo que no es compartido por la totalidad de los miembros del Directorio.

La ciencia en acción: la entidad académica y sus relaciones

La capacidad de la entidad académica para marcar agenda, ora en forma explícita, ora de modo indirecto, se apoya en dos pilares principales y uno complementario. Los pilares principales son el hecho de ser la organización introductora del concepto en Costa Rica y “padre fundador” de la organización y su capacidad de movilizar y aportar recursos vitales. El pilar complementario es el prestigio internacional de la entidad académica y su red de contactos, que impregnan sus relaciones con los actores locales interesados.

La entidad académica despliega su influencia a través de la movilización de los recursos humanos disponibles en su ámbito. Ellos pueden clasificarse en los siguientes grupos principales:

- ✓ Gerente de la organización, cuya situación ya se explicó.
- ✓ “Tesisistas”: son estudiantes de postgrado, en su mayoría alumnos de maestría, con temas de investigación en línea con la agenda de la entidad académica, especialmente sobre los corredores biológicos y sus áreas protegidas, así como acerca de la organización —cuyo diseño original fue producto de uno de estos trabajos.

- ✓ Pasantes, en su mayoría extranjeros: son estudiantes de grado, en general de ingeniería forestal, que van a Costa Rica a realizar su tesina de graduación con asiento en la entidad académica. Al igual que los “tesistas”, son orientados en la selección de temas.
- ✓ Docentes / investigadores: un docente e investigador de la entidad académica lideró la construcción de la propuesta de modelo de gobernanza y es su representante en el Comité de Gestión y el Directorio. Tiene asistencia casi perfecta a las reuniones y un rol activo en los debates y propuestas. Otros docentes e investigadores participan en actividades de capacitación y extensión, y brindan apoyo para la implementación de iniciativas, en forma rentada —con financiamiento de un proyecto— o como aporte de la entidad en su calidad de socia.
- ✓ Cooperantes internacionales.

Además de este aporte en recursos humanos, la entidad académica suministra oficinas, con sus servicios de comunicaciones y equipamiento, vehículos, instalaciones para actividades de capacitación, becas para sus cursos y espacio en su sitio de Internet, donde la organización en estudio figura como un proyecto propio. Desde 2009, la organización está incorporada formalmente al organigrama de la entidad académica, lo que permite asignarle un pequeño presupuesto para contribuir con su funcionamiento. Es entonces lógica la resistencia sutil a la conformación de una persona jurídica separada: en su encarnación actual, más allá de la permanente queja por la escasez de recursos¹⁷, la organización es funcional a los objetivos de la entidad académica, tanto en Costa Rica como en el exterior. Desde otro punto de vista, si bien la organización tiene una menor flexibilidad para manejar presupuestos, tiene un anclaje más “seguro” con una base de operaciones garantizada por la entidad académica.

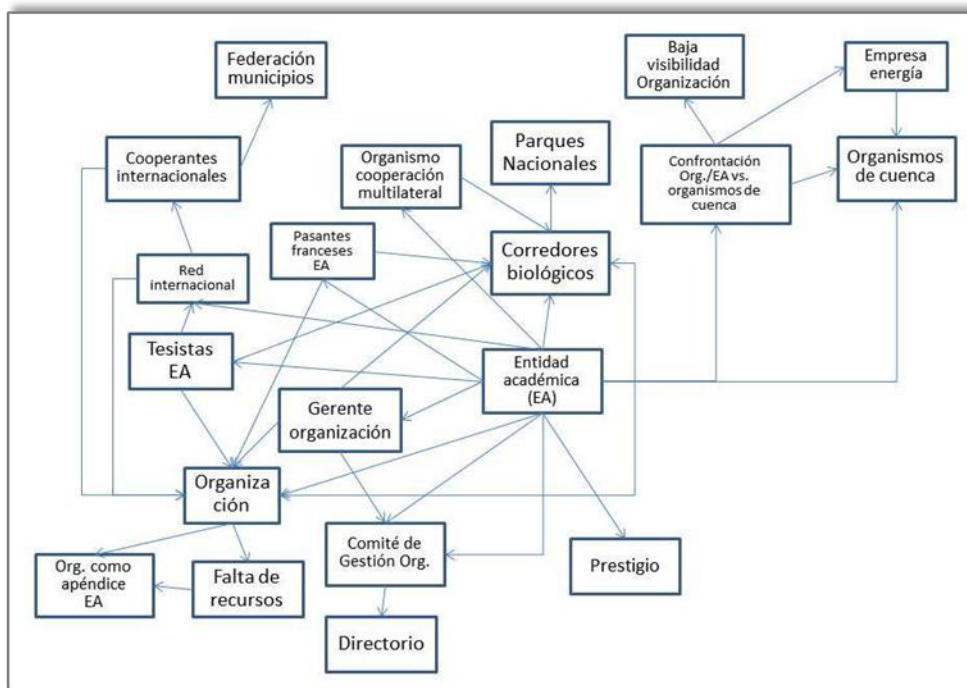
Las relaciones de la entidad académica, desde la perspectiva de su afiliación a la organización, se presentan en la Figura 3, incluyendo los principales actores humanos y colectivos, así como algunos elementos relevantes que emergen de las entrevistas y actas del Directorio.

Puede observarse en el mapa que los recursos humanos que la entidad académica, en tanto ente internacional, despliega están interconectados con la organización y la red internacional. Esta vinculación refuerza su proyección internacional y amplía considerablemente su esfera de actuación pues la red tiene países miembros que no tenían relación previa con la entidad. Al mismo tiempo, la red internacional ha apoyado especialmente a la organización con aportes de fondos semilla y cooperantes de su propio equipo técnico, quienes trabajan con un énfasis en los corredores biológicos y las áreas protegidas. Es interesante remarcar el hecho que esas intervenciones se realizan con cierta independencia de la autoridad competente. Los profesionales participantes se vinculan en forma directa con los encargados de las áreas protegidas. Ante la situación conflictiva con la empresa energética y los organismos de cuenca, ese trabajo se ha realizado con un perfil

¹⁷ Son ilustrativas las declaraciones de un funcionario de la entidad académica durante una entrevista: “Nosotros [en la organización] plata nunca hemos tenido, pero tenemos una plataforma, frágil, débil, pero con la frente en alto. Tenemos una plataforma” y “Nuestra plataforma está construida con las uñas. Podemos decir que los que están, lo están por convicción”.

muy bajo. Si bien ello no es positivo para la organización, sí es funcional a los intereses de la entidad académica ya que construye su presencia en terreno, de la cual carecía¹⁸.

**Figura 3. Análisis relacional utilizando un mapa situacional:
Foco en la entidad académica en el contexto de la organización**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

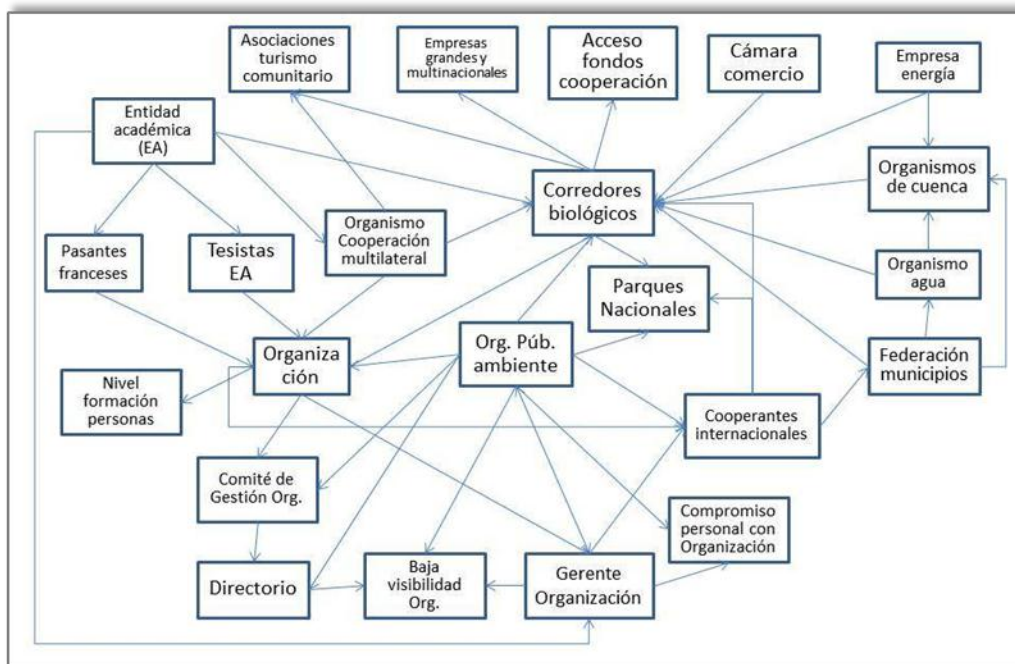
La mirada pública: el organismo ambiental nacional y sus relaciones

La relación del organismo ambiental nacional con la organización y, por ende, la participación de sus funcionarios no ha sido estable a lo largo de los años. Un funcionario de alto nivel del organismo ambiental es aún el director en la organización y representa a Costa Rica en el Directorio de la red internacional. Sin embargo, surge de la revisión de las actas que es el director que menos ha participado en las reuniones del Directorio de la organización. Esa ausencia a las reuniones se ha traducido en una falta de apoyo a la organización. La funcionaria “técnica” que ejerce la representación como suplente ha tenido dificultades con su superior por la falta de una directiva clara sobre el involucramiento del organismo ambiental en la organización de gobernanza participativa. Hay una “intermitencia” en el involucramiento oficial del organismo, que en el último año parece haberse estabilizado. Esto resulta en sí mismo notable pues la agenda del organismo ambiental nacional tiene un aterrizaje directo en la organización, en parte también debido a que se trata de objetivos compartidos con la entidad académica y el organismo de cooperación internacional. Con todo, los flujos de información entre la funcionaria del organismo público ambiental y la gerencia de la organización son parciales ya que, según

¹⁸ Es preciso recordar que, hasta su involucramiento con la organización, la entidad académica era vista como un enclave extranjero, que no trabajaba para Costa Rica. Por lo tanto, todas las acciones que realiza en el territorio costarricense contribuyen a mejorar su imagen.

resulta de los datos colectados, ese organismo y los cooperantes internacionales a su cargo han omitido reiteradamente informar sobre sus actividades. La Figura 4 presenta el entramado de relaciones existentes entre los actores humanos y colectivos más importantes, así como los elementos destacados presentes en la situación, según emergen de los datos.

**Figura 4. Análisis relacional utilizando un mapa situacional:
Foco en el organismo público ambiental en el contexto de la organización**



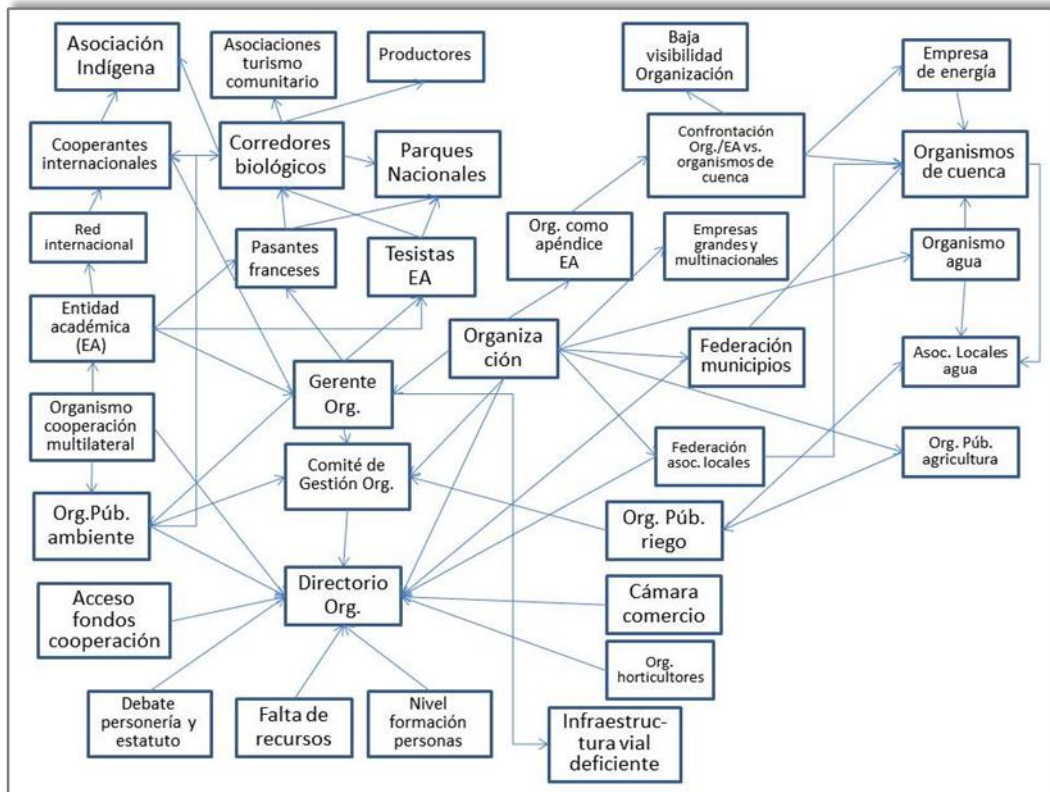
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

El organismo público ambiental se vincula con la empresa de energía y los organismos de cuenca a través de los corredores biológicos. La tensión existente con la organización hace que la funcionaria “técnica” oculte su influencia en estas acciones, que aparecen como propias del organismo público ambiental. En contraste es uno de los miembros del Directorio que, junto con la entidad académica, más propicia las conversaciones con las grandes empresas multinacionales a fin de recabar apoyo financiero para la realización de actividades.

La organización de gobernanza participativa y sus relaciones

El análisis relacional de la organización muestra a los principales actores individuales y colectivos que conforman el entramado de sus vinculaciones, más algunos elementos que aparecen con frecuencia en el discurso de los miembros del Directorio entrevistados. Con relaciones más cordiales o más tensas, estas conexiones involucran una red amplia de organizaciones de importancia en el ámbito de la provincia (Figura 5).

Figura 2. Análisis relacional utilizando un mapa situacional: Foco en la organización



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

En este mapa situacional se muestran las conexiones de los miembros del Directorio con los actores relacionados con el manejo del agua, más allá de la decisión de mantener el perfil bajo adoptada por la gerente y la funcionaria “técnica” del organismo ambiental. Esto se produce en abierta contradicción con los reiterados intentos de comunicación y articulación hechos por los miembros del Directorio. Las relaciones entre los miembros del Directorio al interior del mismo se muestran con mayor detalle en la Figura 6.

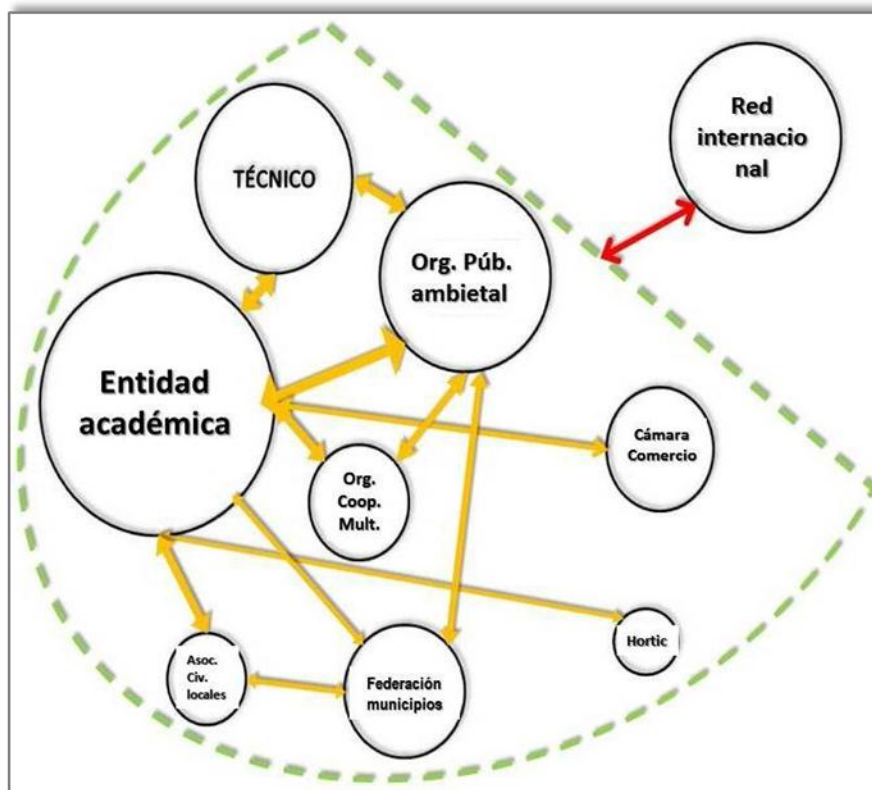
Puede apreciarse también cómo la relación entre la organización y los beneficiarios de los proyectos que gestiona (asociaciones de turismo rural comunitario, pequeños productores) está tan mediada por cooperantes, “tesistas” y pasantes, más los corredores biológicos y los parques nacionales, que su imagen queda totalmente desdibujada ante los beneficiarios. Así se explica el desconocimiento de los beneficiarios acerca de su real “benefactor” y la falta de reconocimiento de los aportes que realiza la organización. Este elemento coadyuva a su invisibilidad en la arena del manejo de los recursos naturales de la provincia.

Entre los elementos no humanos, es preciso destacar el resultado de las conductas de invisibilización o autocensura que, amén de la invisibilidad, da lugar a la percepción de que la organización “es un apéndice” de la entidad académica¹⁹. Hay elementos de

¹⁹ Esta expresión fue empleada por un entrevistado, pero el concepto fue repetido en la casi totalidad de las entrevistas.

importancia, no resueltos, como el mencionado discurso permanente sobre la falta de recursos de la organización y su dependencia de los fondos de cooperación —sea que se canalicen en forma directa o a través de alguno de los miembros—, y el debate sobre la personería jurídica y la reforma del estatuto, que aparecen como puntos de constante tensión y negociación entre los integrantes del Directorio. Otro elemento muy presente en el contexto es el alto nivel de formación profesional de todos los actores involucrados.

Figura 6. Modelo de las relaciones de poder relativo y los flujos de información en la organización



Fuente: Elaboración propia, según metodología PLSD (Sharma y Ohama 2007), en base al análisis de los datos colectados en entrevistas en terreno, las actas de 30 reuniones de Directorio del BM Reventazón (I a XXX), realizadas entre el 13/06/05 y el 26/04/2010 y la observación de la reunión XXXI del 09/08/2010.

La Figura 6 muestra el modelo de las relaciones de poder relativo y los flujos de información entre los miembros del Directorio —y su relación con la red internacional— adaptando la metodología PLSD²⁰ (Sharma y Ohama 2007) para aplicarla a este caso. La línea punteada demarca el ámbito del Directorio que se relaciona con la red internacional en su carácter de órgano decisorio de la organización. Los integrantes del Directorio se representan de manera esquematizada, donde el tamaño de los círculos que los representan pretende reflejar el poder relativo de cada actor. Las flechas que conectan a los diferentes actores muestran sus vinculaciones, así como los flujos de poder e información. La longitud de las flechas representa la distancia social relativa entre organizaciones en tanto que la intensidad de las relaciones se plasma en el grosor de las flechas

²⁰ Sigla de *Participatory local sustainable development*.

La entidad académica y el organismo público ambiental son los dos actores principales de la organización desde el punto de vista de los recursos que ambos manejan y aportan, así como los contactos entre ambos. El funcionario “técnico” es también una figura influyente y activa, con contactos políticos de alto nivel, que ejerce la presidencia del Directorio y mantiene comunicaciones fluidas con los dos socios principales. Su aporte principal es su red de vinculaciones. El organismo multilateral de cooperación tiene una relación estrecha con la entidad académica y, en menor grado, con el organismo ambiental. Los tres tienen agendas similares.

La federación de municipalidades es un actor de importancia, que cambió la representación en el Directorio en agosto de 2010 tras un período de distanciamiento luego de que cooptara dos cooperantes internacionales y sus respectivos proyectos. Las relaciones con los miembros del sector privado, son distantes y con un diálogo limitado. Ello en parte se explica por el desinterés de los horticultores en designar representantes, lo que hace que su rol no sea significativo en el proceso de toma de decisiones. En cuanto a la cámara de comercio, tras dos años de silencio y ausencia, hacia mediados de 2010 se nombró un nuevo representante. Se trata de un actor de importancia en la provincia con una visión clara sobre la articulación del sector privado con el sector público y sus alcances.

La federación de asociaciones locales, como organización comunitaria, debería tener un rol más visible. Sin embargo, no lo tiene, más allá de algunas acciones de capacitación que se canalizan por su intermedio. Una parte de la explicación podría radicar en el hecho que su representante en el Directorio tiene un rol de acompañamiento más que impulsor. Además, por sus ocupaciones, suele llegar tarde a las reuniones y no cuenta con un representante alterno.

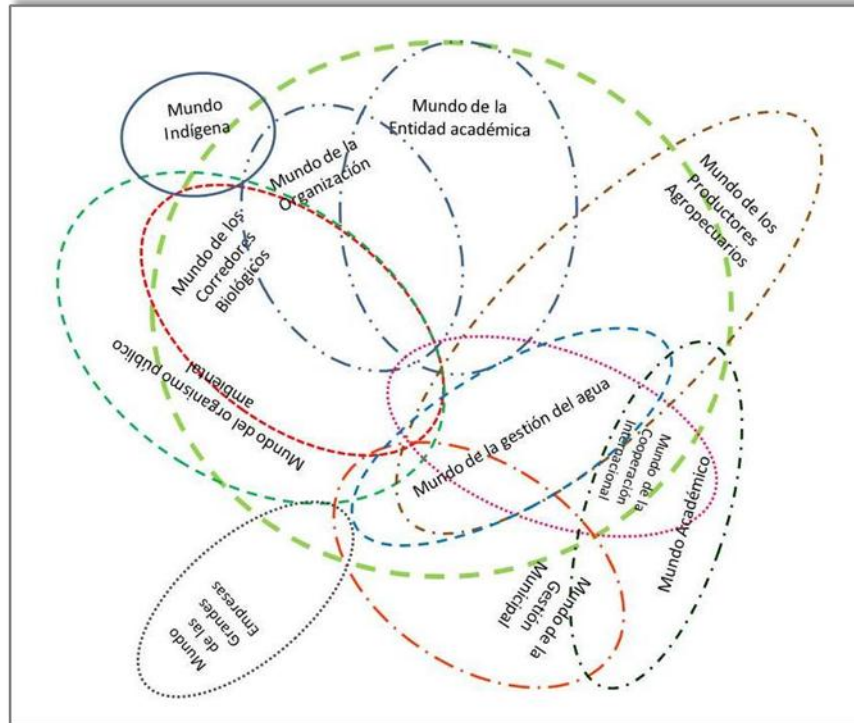
El Directorio tiene también vinculaciones con el “mundo exterior”, como la red internacional.

4.3. La arena de los recursos naturales de la provincia y sus mundos sociales

En los apartados anteriores se completó el análisis relacional de los principales actores involucrados en este estudio de caso. Corresponde ahora tomar distancia de estos mundos y explorar la arena del manejo de los recursos naturales en el ámbito provincial y sus principales mundos sociales (Clarke 2005). Se procura detectar aquí algunos elementos clave que contribuyan a explicar los mecanismos de influencia y manipulación a una escala mayor, entre mundos, así como las ausencias y silencios —que se asocia a las *non-issues* de Crenson (1971)— más importantes.

El foco de esta arena es el manejo sustentable de los recursos naturales en una provincia de Cosa Rica, desde la perspectiva de la organización bajo estudio (Figura 7). El mapa procura mostrar los puntos de contacto e intersecciones entre mundos, así como sus tamaños y poder relativos. Los mundos sociales presentes en esta arena incluyen, entre los más activos, a la entidad académica, el mundo de los corredores biológicos (con el organismo ambiental) y el mundo del agua.

Figura 7. Mapa de la arena de los recursos naturales en una provincia de Costa Rica y sus mundos sociales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

El mundo de los productores está presente pero no implicado de manera directa en los procesos de toma de decisiones en materia de sustentabilidad ambiental. El uso que hace de los recursos presenta aristas discutibles. En la provincia se observan problemas de sobrepastoreo, uso excesivo de agroquímicos —con el consiguiente riesgo de contaminación del agua y afectación de la salud de las personas—, erosión del suelo por malas prácticas agropecuarias, remoción del sotobosque y tala no autorizada de árboles con cambio de uso del suelo, entre los principales.

El mundo empresario se mantiene al margen de los procesos de planificación y conservación, pero está implicado a través de sus acciones de responsabilidad social corporativa (RSC), con el apoyo a eventos ambientales, iniciativas educativas, material de divulgación y ferias, entre otros.

El mundo de la gestión municipal comienza a estar presente y es activo, pero con distancia de la entidad académica, que es vista con desconfianza como un enclave extranjero que no trabaja para Costa Rica. Algo similar ocurre en el mundo académico, en el cual las universidades más prestigiosas no consideran que la entidad académica esté a su nivel en materia de investigación básica.

El mundo indígena está desdibujado en esta arena, pero implicado a través de su proyecto sobre turismo comunitario que lo vincula de manera directa con el corredor biológico y, en forma indirecta, con áreas protegidas, la organización en estudio, el organismo multilateral de cooperación, la entidad académica, el organismo ambiental y la red internacional. Los indígenas se acercan con la expectativa de recibir asistencia, sea en

forma de capacitaciones o con proyectos que los apoyen en el desarrollo de sus actividades. Según manifestó su representante en una entrevista, no les interesa participar en las estructuras de gobernanza de la organización, que perciben como ajenas.

Desde el mundo del agua, con foco en la mirada de la empresa de energía y los organismos de cuencas, emerge una controversia profunda con respecto a las intenciones de la entidad académica y la organización en relación con la cuenca. El manifiesto recelo de los actores del sector hídrico derivó en una autocensura de la organización, cuyas profesionales clave actuaron en los corredores biológicos disimulando su pertenencia de modo de no arriesgarse a perder el apoyo económico de la empresa de energía.

Esta suerte de “deslegitimación” autoimpuesta llevó a la invisibilización de la organización y al ocultamiento de su influencia en la creación de los corredores biológicos detrás de la máscara de identidad de otras organizaciones socias. El conflicto, no resuelto, envuelve la totalidad de las acciones que se emprenden en la cuenca y ha llevado al Directorio a discutir la posibilidad de cambiar la denominación de la organización que, paradójicamente, fuera sugerida en la etapa fundacional por los organismos de cuencas. Otra consecuencia natural de esta autocensura es el escaso conocimiento del público acerca de la existencia y acciones de la organización lo cual, sumado a la no siempre feliz opinión del público sobre la entidad académica, coadyuva a la no integración de nuevos socios.

Hay tensiones también en torno a las obras hidroeléctricas que impulsan los organismos del sector hídrico, sus impactos y la participación efectiva de las comunidades afectadas en los beneficios.

En líneas generales, estos mundos no valoran especialmente la participación amplia de los actores sociales interesados en los procesos de toma de decisiones en materia de manejo de recursos naturales. Se los considera más bien destinatarios de campañas de difusión de “logros” y “éxitos” y de concienciación acerca del cuidado del ambiente. La excepción se da con personas y organizaciones influyentes, a las que se tiende a buscar atraer. En el caso de las personas, se nota una marcada preferencia por los individuos con formación profesional y estudios de postgrado.

Los egresados de la entidad académica se desempeñan en varios de estos mundos, como el agua, el organismo ambiental y los corredores biológicos, la organización, los productores agropecuarios. La entidad académica tiene una fuerte injerencia en el mundo de los corredores biológicos y la organización a través de sus proyectos y sus estudiantes, cuyas tesis son orientadas a los temas prioritarios de su propia agenda.

Como se ha visto, el impulso a la implementación de los corredores biológicos viene dado desde la cooperación internacional, a partir del proyecto para el establecimiento del Corredor Biológico Mesoamericano. El organismo multilateral de cooperación los colocó como tema prioritario en su agenda de inversión y, en esa línea, la entidad académica impulsó la creación de la organización bajo análisis y el lanzamiento de los corredores biológicos.

Los productores agropecuarios son vistos como beneficiarios o destinatarios pasivos de los proyectos y no como socios participantes en los procesos de toma de decisiones.

En el mundo de la gestión municipal, se observa una cierta rivalidad o competencia no explicitada entre los principales cantones participantes en la organización. Ella coincide

con la diferencia entre ambos: un cantón urbano, tradicional y con una autoimagen de superioridad cultural y un cantón rural, de “gente sencilla, de trabajo”²¹.

A partir de esta visión panorámica, se identifica la ausencia del sector agropecuario del modelo de gobernanza analizado. En efecto, la agrupación de horticultores es una organización de segundo nivel, pero no nuclea a todos los productores, sino que se limita a los productores de helechos, papas semilla y hortalizas. Queda excluida, asimismo, una entidad emblemática de la zona, de trayectoria reconocida en materia de producción forestal²², y apoyo a los cañeros, los cafetaleros y los ganaderos, así como el cacao. Otras asociaciones de productores agropecuarios tampoco participan en la organización. El organismo nacional con competencia agropecuaria no participa, si bien fue invitado a enviar representantes y habría respondido favorablemente. Estas ausencias son trascendentes toda vez que, como se ha visto, se trata de la actividad predominante en el área, que produce un alto impacto ambiental, el cual no es abordado a pesar del énfasis “ecosistémico” de la iniciativa.

Existen en el seno de la organización *non-issues* (Crenson 1971) cuya existencia se revela a partir de este mapa de la arena del manejo de los recursos naturales y sus mundos. El primer gran tema que es totalmente silenciado es justamente el impacto ambiental de las actividades agropecuarias, tal como se apuntara anteriormente.

Otro *non-issue* es el manejo forestal sustentable, incluyendo la transformación de la madera para agregarle valor localmente y su comercialización. Se observa un prejuicio en contra de la gestión forestal integral en los entrevistados, que han impuesto a la organización su propia agenda enderezada a establecer áreas protegidas y fomentar el turismo. Esta circunstancia explicaría la ausencia total de participación del sector forestal en la estructura de gobernanza de la organización.

4.4. El acceso a la información como factor condicionante de la participación

La información constituye un factor de importancia a la hora de tomar decisiones en las estructuras de gobernanza como la organización en estudio. La falta de información, la información parcial o errónea pueden inducir a la adopción de decisiones que, de haberse contado con una información oportuna, adecuada y veraz, habrían sido diversas. Por lo tanto, resulta de interés considerar a la información en tanto factor condicionante de la participación en los procesos de toma de decisiones.

Se distingue aquí la circulación o flujo de información entre los actores involucrados de su accesibilidad. La accesibilidad a la información puede aludir a la facilidad de obtención del documento en que está volcada, sea en formato físico como electrónico, o referirse a su inteligibilidad (p.ej. nivel de conocimientos técnicos necesarios para interpretarla, idioma en que está editada) para el actor involucrado en el proceso de toma de decisión.

²¹ Profesional entrevistada.

²² A pesar del eje forestal de este modelo de gobernanza, en este caso el tema está absolutamente excluido.

A partir de los datos colectados en el trabajo a campo, emerge una tipificación de los niveles de información en el ámbito de la organización, según quién puede acceder a la misma. Los niveles observados son los siguientes:

- ✓ Documentos e información que circulan a nivel del Directorio: en principio, sólo es accesible por parte de los directores y la gerente. Consiste en la agenda de las reuniones²³ y los informes del Comité de Gestión (en general, anuales). Los trabajos de investigación de los estudiantes de maestría de la entidad académica y los pasantes sólo se entregan a solicitud expresa de los directores, aunque son utilizados para adoptar decisiones sobre proyectos en algunos casos. Según un Director, “En el caso de nuestro Directorio, recibe información del Comité de Gestión y la Gerencia. Vienen temas con un nivel de amarre que no queda más remedio que tomarla”²⁴. En varias reuniones los directores han solicitado se les brinde más información y se les distribuyan informes técnicos y estudios.
- ✓ Documentos e información que circulan en el Comité de Gestión: a la información que llega al Directorio, incluyendo su informe anual, se suman la información pormenorizada de las acciones ejecutadas en los corredores biológicos en los que participan y los detalles sobre las investigaciones que realizan los estudiantes de maestría, los pasantes, los cooperantes internacionales, eventuales voluntarios y alianzas con otras organizaciones académicas. Aquí se verifican algunas deficiencias en el flujo de información entre el organismo ambiental y la entidad académica.
- ✓ Información brindada a los corredores biológicos sobre la organización: no se brinda información, sino que se tiende a ocultarlo por temor al rechazo.
- ✓ Información brindada a los “Miembros asociados”: los previstos en el estatuto no existen, pero en las entrevistas y actas se usa esa denominación para hacer referencia a los beneficiarios de los proyectos. No se brinda información, sino que se recibe información de ellos. Eventualmente, algunos beneficiarios reciben capacitaciones en el marco de sus respectivos proyectos.
- ✓ Información al público en general: limitada a escasos artículos sobre un corredor biológico.

Hay dificultades en la circulación de la información, tanto del Comité de Gestión y la Gerencia hacia el Directorio²⁵, como entre miembros del Comité de Gestión, entre miembros del Directorio y entre la organización y los corredores biológicos en los cuales participa. En el caso del Directorio, la gerente está en un punto de tensión entre aquellos directores que prefieren no recibir detalles o informes “largos” —que coinciden con las

²³ Su distribución con carácter previo a las reuniones fue motivo de varios reclamos de los directores.

²⁴ Entrevista a funcionario representante de un organismo público.

²⁵ Por ejemplo, en una reunión de Directorio se solicitó a la gerente “que incorpore a varios miembros del Directorio a la lista de circulación del [corredor biológico] para estar al tanto de sus actividades. Es necesario compartir más seguido información de las actividades de [la organización]” y que presente un informe de avance según la matriz del plan de trabajo del Comité de Gestión. “Toda esta información y demás actividades realizadas, el Directorio solicita sean compartidas por distintos medios, ya que ha hecho falta comunicación”.

organizaciones con mayor poder para marcar agenda— y los restantes directores que demandan mayor nivel de detalle y mayores flujos de información.

En el caso de los directores, las dificultades en la circulación y accesibilidad de la información parecen compensarse en parte con su alto nivel de preparación. No obstante, cuando se trata de la asignación de recursos materiales y/o humanos, así como la disponibilidad de asistencia para viajes o becas, los conocimientos profesionales no suplen la falta de información adecuada y oportuna. De esta manera, existe un potencial de exclusión dado por la información, sea en la participación en la ejecución de proyectos, sea en las capacitaciones. Por otra parte, al recibir la información en el curso de la propia reunión de Directorio, puede ocurrir que se apure la toma de una decisión sin tener el tiempo suficiente para ponderar las alternativas.

Si la “información es poder”, el Comité de Gestión es claramente el órgano más favorecido de la organización y el mejor posicionado para marcar agenda. Con las limitaciones apuntadas más arriba, tiene la información más completa y esto le facilita decidir sobre acciones (p.ej. en los planes anuales de trabajo) sin necesidad de consensuar previamente sus propuestas con el Directorio. Como se señalara arriba, este último recibe el plan en una presentación en oportunidad de la reunión y debe expedirse sobre él²⁶.

5. Conclusiones

El estatuto (reglas) del modelo de gobernanza analizado es una base para examinar la participación de los distintos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, desde una perspectiva dinámica, resulta insuficiente para dar cuenta de las situaciones que se verifican al interior del Directorio, así como en los demás “componentes” de la institucionalidad del modelo.

En función de esta limitación, que es la traducción práctica de las restricciones de la fuerza explicativa de la teoría tradicional de gobernanza, se postula aquí la incorporación de otras dos variables para analizar la dinámica de la participación en los procesos de toma de decisiones. De este modo, se complementan la teoría tradicional de gobernanza y se salvan las deficiencias criticadas por la literatura.

La primera variable que se introduce es la de los conflictos de intereses de los actores involucrados, que se nutre con la noción de poder expresado en las estrategias de manipulación e influencia que despliegan los distintos actores para incidir en el resultado de los procesos de toma de decisiones. A diferencia de lo que postula la teoría tradicional de la gobernanza, se sostiene aquí la existencia del conflicto de intereses —observable o latente (Lukes 2005).

El conflicto de intereses se expresa en este caso en la relación dificultosa con las organizaciones que manejan la cuenca del río, las cuales visualizan a la organización (y su creador) como una amenaza a sus intereses que debe ser neutralizada. La conducta hostil consecuente determina la invisibilidad voluntaria y autocensura de los agentes de la organización. Esto lleva a la falta de reconocimiento de sus aportes a la implementación de los corredores biológicos así como al desarrollo de pequeños emprendimientos de turismo rural comunitario, entre otras acciones.

²⁶ En algunos casos, el Directorio resolvió tomar el tiempo para analizar el documento pertinente.

El conflicto de intereses también se manifiesta en las discusiones en torno a la necesidad de reforma del estatuto para dar lugar a la incorporación de nuevos socios, en un Directorio que no implementó la figura de “miembros asociados” que ofrece el estatuto vigente, que tampoco contempla la realización de asambleas y según el cual la integración del Directorio es permanente. Sólo a través del lente del conflicto de intereses se explica que el debate lleve ya seis años sin avance alguno.

Otra expresión del conflicto de intereses es el debate que se lleva adelante en el seno del Directorio de la organización acerca de la conveniencia de adoptar una figura jurídica, tan larga como la discusión sobre la reforma estatutaria. Aquí están en juego los intereses de la entidad académica fundadora —esto implicaría la “independencia”, al menos parcial, de la organización— así como los de las organizaciones que manejan los fondos de los proyectos, como los del organismo multilateral, que la organización no puede administrar por sí en razón de la falta de personería jurídica.

Todavía otra manifestación del conflicto de intereses se da en la conducta oportunista de la organización de productores hortícolas y la de *symbiont* parásito de la federación de municipios (Mahoney y Thelen 2010), que aprovechan toda oportunidad para medrar a costa de la organización sin realizar aporte alguno.

Finalmente, una manifestación cabal del poder en el ámbito de la organización es la existencia de *non-issues* (Crenson 1971) como lo son el impacto ambiental de las actividades agropecuarias y la posibilidad de promover el manejo forestal sustentable (que, por otra parte, es un eje fundamental de estos modelos de gestión). A esto se añade la aparición de temas en la agenda del Directorio en forma ajena a sus integrantes, puesto que la agenda es “aterrizada” desde el Comité de Gestión, que integran principalmente la entidad académica y el organismo público nacional ambiental.

La segunda variable de importancia, que tampoco es tenida en cuenta en la teoría tradicional de gobernanza, se vincula con los flujos y accesibilidad de la información. Se ha visto en este caso que, aún cuando todos los integrantes del Directorio son profesionales con un alto nivel de calificación, no tienen posibilidad de acceder a la información, que se mantiene en reserva, en su mayor parte, por la entidad académica bajo el pretexto de que está disponible en la biblioteca virtual. Sin embargo, sólo las tesis de sus estudiantes lo están, lo que deja fuera del alcance de los directores los planes estratégicos, los informes detallados anuales de la gerencia, los informes de los corredores biológicos, entre otros.

La falta de acceso a la información oportuna, adecuada y veraz obsta a la ponderación efectiva de las distintas alternativas a la hora de adoptar una decisión. Esa opacidad complica la posibilidad de analizar en forma apropiada el problema y, por lo tanto, reduce la participación real al manipularse las opciones.

La única instancia que cuenta con acceso irrestricto y oportuno a la información es el Comité de Gestión que, como se ha visto, es dominado por la entidad académica y el organismo público nacional ambiental. He aquí una expresión del poder que, además de restringir la capacidad de elegir de los demás miembros del Directorio al presentar una realidad fraccionada, define cuál es la agenda por sí mismo (más allá de la inclusión del tema “varios” en el orden del día). Esta resulta ser una combinación esencial para asegurar la no emergencia de los *non-issues* en el Directorio, lo que se verifica en la práctica.

6. Referencias bibliográficas

- Ananda, J. (2007). Implementing Participatory Decision Making in Forest Planning. *Environmental Management*, Vol. 39, N°4:534-544.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, N° 4:216-224. URL: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Fecha de consulta: 02/08/2008.
- Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bruns, B. (2003). Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation. Artículo presentado en la Conferencia del Regional Center for Social Science and Sustainable Development (RSCD) de la Chiang Mai University "Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices", Chiang Mai, Thailand.
- Clarke, A.E. (2005). *Situational Analysis. Grounded Theory After the Postmodern Turn*. Thousand Oaks: Sage.
- Cornwall, A., Robins, S., Von Lieres, B. (2011). *States of Citizenship: Contexts and Cultures of Public Engagement and Citizen Action*. IDS Working Paper 363. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. (2008a). *Democratising engagement*. Londres: Demos.
- Cornwall, A. (2008b). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, Vol. 43, N° 3:269-283.
- Cornwall, A. y Schattan Coelho, V. (2008). *Democratizing Public Engagement*. Trabajo presentado en RR Rethinking Representation: A north - south dialogue. Bellagio Study and Conference Center - Rockefeller Foundation. URL: <http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/arquivos/Cornwall&Coelho.pdf>. Fecha de consulta: 16/04/2011.
- Crenson, M.A. (1971). *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- FAO/ECE/ILO (2002). *Public Participation in Forestry in Europe and North America*. Viena: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit Vienna.
- Faysse, N. (2006). Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30:219-229.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts, and the Environment: the politics of local knowledge*. Durham: Duke University Press.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. y Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30:441-473. URL: www.environ.annualreview.org. Fecha de consulta: 07/02/2008.
- Gaventa, J. (2005). Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. En Hickey, S. y Mohan, G. (eds.). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Londres: Zed Books (pp. 25-41).

Gaventa, J. (1980). Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. Oxford: Clarendon Press.

Holling, C.S. (2004). From complex regions to complex worlds. *Ecology and Society* 9(1): 11. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art11/>. Fecha de consulta: 05/04/2009.

Holling, C.S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems* 4: 390-405. 16p. URL:

www.tsa.gov/assets/pdf/PanarchyorComplexity.pdf. Fecha de consulta: 05/04/2009.

Loorbach, D. (2004). Governance and Transitions. A multi-level policy framework based on complex systems thinking. Trabajo presentado en la Berlin Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change. URL:

http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/loorbach_f.pdf. Fecha de consulta: 17/08/2009.

Lukes, S. (2006). Reply to comments. *Political Studies Review*, Vol. 4, N° 2:164-173.

Lukes, S. (2005). Power. A radical view. Second edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En: Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.). 2010. Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power. Nueva York: Cambridge University Press (pp. 1-37).

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7. URL: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Fecha de consulta: 07/02/2009.

McCool, S.F. y Guthrie, K. (2001). Mapping the Dimensions of Successful Public Participation in Messy Natural Resources Management Situations. *Society & Natural Resources*, N° 14:309-323.

McKinney, M. & Harmon, W. (2007). Governing Nature, Governing Ourselves: Engaging Citizens in Natural Resource Decisions - Part 1. *The International Journal of Public Participation*, Vol. I, N° 2.

URL: http://www.iap2.org/associations/4748/files/Journal_Issue2_McKinneyHarmon.pdf. Fecha de consulta: 19/11/2009.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. (Coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 213-237).

Ostrom, E. (2006 [1990]). *Governing the Commons – The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, E. (1999). Self-Governance and Forest Resources. CIFOR Occasional Paper N° 20. Jakarta: CIFOR. URL: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf. Fecha de consulta: 02/07/2008.

- Pellow, D.N. (1999). Negotiation and Confrontation: Environmental Policymaking Through Consensus. *Society & Natural Resources*, N° 12:189-203.
- Ribot, J.C.(2004). Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: <http://www.wri.org/publication/waiting-democracy-politics-choice-natural-resource-decentralization>. Fecha de consulta: 30/10/2008.
- Ribot, J.C. (2002a). African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability. UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper No. 8. Ginebra: UNRISD.
- Ribot, J.C. (2002b). Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf. Fecha de consulta: 30/10/2008.
- Ruitenbeek, J. y Cartier, C. (2001). The invisible wand: adaptative co-management as an emergent strategy in complex bio-economic systems. CIFOR Occasional Paper 34. Bogor: CIFOR. URL: www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-034.pdf. Fecha de consulta: 04/05/2008.
- Sawhney, P., Kobayashi, M., Takahashi, M., King, P.N. y Mori, H. (2007). Participation of Civil Society in Management of Natural Resources. *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 7, N°1:117-132.
- Sharma, P.N., Ohama, Y. (2007). Participatory Local Social Development – An Emerging Discipline. Lucknow: Bharat Book Centre.
- Soneira, A.J. (2006). La “Teoría fundamentada en los datos” (*Grounded Theory*) de Glaser y Strauss. En Vasilachis, I. (Coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 153-173).
- Steins, N.A. y Edwards, V.M. (1999a). Collective Action in Common-Pool Resource Management: The Contribution of a Social Constructivist Perspective to Existing Theory. *Society & Natural Resources*, 12:539-557.
- Steins, N.A. y Edwards, V.M. (1999b). Platforms for collective action in multiple-use common-pool resources. *Agriculture and Human Values*, 16:241-255. Citado en Fayesse (2006).
- Strauss, A. y Corbin, J. (2008). *Pesquisa Qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed Editora S.A.
- Warner, J.F. (2006). More Sustainable Participation? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management. *Water Resources Development* Vol. 22, N° 1:15-35.
- Warner, J.F. (2004). Multi-Stakeholder Platforms: Integrating Society in Water Resource Management? *Ambiente & Sociedade*, Vol. VIII, N°2, pp.1-20.
- White, S. (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, Vol. 6, N° 1.