

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL**  
**DOCUMENTO DE TRABAJO NO 019**  
**QUITO, MAYO DE 2009**

**GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**  
**Juan Pineda Medina<sup>1</sup>**

**Tabla de contenido**

Tabla de contenido .....	1
Los gobernantes y los gobernados, una vieja discusión .....	1
<i>Desde “governability” hasta “buena gobernanza”: la evolución de un concepto .....</i>	<i>2</i>
<i>La noción de “buena gobernanza” y sus implicaciones: mucha prescripción y poco análisis .....</i>	<i>4</i>
<i>La noción de gobernanza ambiental y sus vínculos con la buena gobernanza .....</i>	<i>5</i>
Retornando a una dimensión analítica del concepto de gobernanza: los aportes teóricos de las visiones interactivas.....	7
<i>Gobernados-gobernantes: herramientas para un análisis detallado de la interacción .....</i>	<i>8</i>
<i>La participación: un proceso tridimensional .....</i>	<i>9</i>
<i>Los modos de la gobernanza .....</i>	<i>12</i>
Bibliografía citada.....	13

**Los gobernantes y los gobernados, una vieja discusión**

El proceso de gobernar ha sido una preocupación que fácilmente nos remonta a los clásicos como Platón y Aristóteles y ha sido también uno de los temas que han capturado la atención de filósofos, politólogos, sociólogos, etc. Como punto de partida, es importante tener en cuenta que la configuración de los ejes principales sobre los cuales recae y se conforma el “acto de gobernar” (proceso de representación y participación, proceso de toma de decisiones, rendición de cuentas, legitimidad, eficiencia, justicia etc.) es susceptible de ser analizada, y este análisis puede ser utilizado como un parámetro de evaluación del proceso de gobierno.

El acto de gobierno es un proceso que involucra por lo menos dos grandes grupos importantes: Los gobernantes y los gobernados; y es precisamente respecto al rol y al carácter de unos y otros donde hay fuertes divergencias teóricas. Podemos ver ya desde las teorías contractualistas divergencias importantes respecto al carácter de los gobernantes (el rol del estado)<sup>2</sup>; Igualmente, el papel de los gobernados ha sufrido interpretaciones diversas. No obstante, y a pesar de las diferencias en las conceptualizaciones sobre el papel estado y los ciudadanos, existe un punto en común que debe ser resaltado y es la dinámica de

<sup>1</sup> Biólogo. Estudiante de la maestría en Estudios Socio Ambientales por FLACSO Ecuador.

<sup>2</sup> Por ejemplo Hobbes (1994), plantea que la función estatal es principalmente de control y coerción, mientras que para Rousseau (1986) el gobierno encarna la representación de la voluntad popular y es solamente en todo el pueblo donde puede recaer el poder, desvirtuando así cualquier dinámica de representación. John Locke (2002) en tanto, considera que el estado sería solo un ente operativo cuya función principal es precautelar la libertad individual y la propiedad privada a través del cumplimiento de la ley.

interacción que lleva implícito el acto de gobernar. En este sentido podremos decir, que el análisis del proceso de interacción entre gobernantes y gobernados es un parámetro de evaluación fundamental del proceso de gobierno.

*Desde “governability” hasta “buena gobernanza”: la evolución de un concepto*

Si bien, la preocupación por el proceso de gobernar no es nueva, la consolidación de un concepto de análisis formal al interior de un área disciplinar tiene una aparición muy posterior. La aparición del concepto de *governability*, si bien ya había sido usado hacia la década del años cincuenta, se difunde hacia los setenta dadas las condiciones sociopolíticas de la época en las que reaparece el concepto.

El inicio de la década del setenta implicó una reconfiguración del poder, la economía y la política en la arena internacional. Entre los factores importantes que alimentaban el cambio se encontraba la crisis del modelo de bienestar y una reconfiguración del poder mundial. Este cambio hacía referencia específicamente a la crisis energética de los países industrializados provocada por el fortalecimiento de la OPEP<sup>3</sup> y su decisión de elevar los precios del petróleo considerablemente. En este contexto, los temores de los países consumidores de petróleo acerca de las amenazas a la viabilidad de la democracia, abren el espacio para la noción de *governability* en referencia a la posibilidad de gobernar en democracia.

Es precisamente respecto a la *governabilidad*<sup>4</sup> de la democracia que la Comisión trilateral<sup>5</sup> encarga la realización de un informe que fue titulado “*The crisis of democracy; Report on the governability of democracies to the trilateral commission*” (Crozier et al., 1975). Este documento representa el inicio del debate sobre el concepto de *governability* que en términos generales, hacía referencia a una noción de evaluación de una dinámica de gobierno y que para el caso particular hacía referencia a la gobernabilidad de las democracias.

Con el inicio del intenso debate que desató el concepto, se genera una gran cantidad de literatura utilizando el término de formas diversas, denotando también dimensiones diferentes del proceso de gobierno o aplicando el concepto para analizar un sinnúmero de situaciones dispares. Este proceso, evidentemente no estuvo exento de multiplicidades de significados y confusiones. Al respecto Camou (2001) resalta la vaguedad en al que pudo quedar encasillado el concepto, mientras que de forma similar, Coppedge menciona la falta de especificidad “*ya que este término ha sido una mera etiqueta para un conjunto mal*

---

<sup>3</sup> OPEP. Organización de los Países Exportadores de Petróleo, consolidada hacia 1960. Ecuador se hace miembro en 1973.

<sup>4</sup> Traducción literal de *governability*

<sup>5</sup> Fundada en 1973 por iniciativas privadas y con el propósito de mejorar la integración de las economías capitalistas líderes en el mundo: Estados Unidos, Europa y Japón.

*definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico*” (Coppedge, 2001: 212).

Los términos asociados al concepto de *governability* como *governance*, son elementos que han introducido complejidad al debate. Adicionalmente y no siendo suficiente con la multiplicidad de tratamientos que se ha dado al concepto, existe otro factor que agrega complejidad a su análisis. Dicho factor se refiere a la traducción al español y el redimensionamiento que el concepto puede representar en un “contexto” latinoamericano. Al respecto, Camou resalta que, dadas las dificultades de arribar a dinámicas de gobiernos democráticos medianamente consolidadas y estables en el contexto latinoamericano, la noción de un parámetro más fino de evaluación del “modo” de gobernar aun no tomaba relevancia, y cuando se hacía alusión al concepto, se pensaba más bien en la posibilidad de consolidar aspectos básicos como el orden público y político (Camou, 2001).

Cuando en el 2001, aparece el *libro blanco de la gobernanza*<sup>6</sup>, se difunde el concepto de *gobernanza* como una traducción del concepto anglosajón *governance* (pero de raíces francófonas). En este caso, se acoge el significado de la traducción del término utilizado por el Instituto del Tercer Mundo en un documento previo<sup>7</sup> y retomado por Sosa (2000) quien fuera la traductora oficial de dicho documento. En este contexto, el concepto de gobernanza hace referencias a las “*condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad*” (Sosa Martínez, 2000).

Si bien, varios de los autores que han abordado el tema hacen una diferenciación entre *gobernanza* y *governabilidad* con base en el “rastreo” histórico-semántico de las raíces de los dos conceptos, no encuentro motivos relevantes para ello sobretodo en un sentido político-analítico. No obstante, es importante advertir que en ciertos contextos académicos o regionales, se usa preferencialmente uno u otro concepto, pero generalmente queriendo denotar lo mismo (Camou, 2001). Para efectos prácticos, y en vista del auge reciente del término *gobernanza*, este será el término usado en el presente trabajo.

Las transformaciones del significado del concepto de gobernanza, ya no analizados desde el ámbito semántico-lingüístico, sino mas bien desde la dimensión operativa, nos lleva al encuentro del sentido particular que ha tomado dicho concepto en el ámbito de la cooperación al desarrollo y su adjetivo de “buena” gobernanza. América Latina es el blanco fácil de la cooperación, y el concepto de gobernanza es el concepto a la mano para viabilizar dicha cooperación (Hewitt de Alcantara, 2007).

---

<sup>6</sup> Comisión de las comunidades Europeas (2001) *La gobernanza Europea, un libro blanco*, Bruselas: mimeo.

<sup>7</sup> South Centre - Instituto del Tercer Mundo (1998) *La reforma de las Naciones Unidas, Una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*. Londres, South – Center.

De acuerdo con Fontaine (2005), el intenso debate sobre la reconfiguración mundial en materia de democracia y seguridad en un ambiente de globalización creciente, trajo consigo una ingente cantidad de referencias sobre el tema de la gobernanza, provenientes de las agencias de cooperación al desarrollo. Más allá de las diferencias semánticas e intercambiables que estas agencias hacen de los términos gobernanza y gobernabilidad (Cerrillo, 2001), es necesario poner en contexto la reaparición y masiva difusión de la discusión sobre gobernanza promovido desde estas agencias.

Este ejercicio nos lleva rápidamente a constatar que la “nueva ola” del término, que aparece muchas veces acompañada del adjetivo “la buena” gobernanza, obedece a dilemas fuertes en los que se hallaban dichas agencias frente al proceso de desarrollo en América Latina, como las consecuencias nefastas del ajuste estructural y las transiciones a regímenes democráticos basados en la economía de mercado (Cerrillo, 2001: 2).

*La noción de “buena gobernanza” y sus implicaciones: mucha prescripción y poco análisis*

De acuerdo con Hewitt de Alcántara (1997), la reincorporación de un término que retomaba las dimensiones sociopolíticas de los procesos de gobierno y desarrollo buscando un contrapeso al economicismo en el que habían caído las agencias de cooperación en América Latina, les permitía reivindicar su papel sin visibilizar demasiado el fracaso de su apuesta por las políticas neoliberales. Es así como las agencias de cooperación, aprovechando la grave crisis de los ochenta resultado del experimento neoliberal en Latinoamérica, adoptan la noción de gobernabilidad<sup>8</sup>. No obstante, dadas las ingentes necesidades de reestructurar las dinámicas sociales (empleo, pobreza etc.), pero dadas también las incompatibilidades doctrinarias que frente a estas situaciones presentaban las políticas neoliberales, optan por promover con sus programas de buena gobernabilidad (de forma más bien encubierta), dinámicas más bien encaminadas al proceso de reforma del sector público (Hewitt de alcántara, 1997).

La noción de *buena gobernanza* de las agencias de cooperación, permanecía siendo un programa de políticas neoliberales que buscaba prescindir del Estado en el proceso de dicha cooperación, y en un sentido general también. Esto respondía a la difundida creencia que las distorsiones en el proceso de desarrollo de América Latina llegaban por vía política. Es así como la noción de *buena gobernanza* continuaba buscando una reestructuración institucional neoliberal priorizando las nociones de eficacia y relegando aspectos sociopolíticos como la legitimidad y la justicia en el proceso de gobierno y desarrollo de América Latina (Hewitt de Alcántara, 1997).

---

<sup>8</sup> Si bien Hewitt de Alcántara utiliza la palabra “gobernabilidad”, podemos entender que se refiere a la noción de gobernanza que hemos venido haciendo referencia para el caso de las agencias de cooperación al desarrollo.

Esta noción de *buena gobernanza* también pareciera pretender alcanzar un ámbito prescriptivo. En este sentido, el análisis de las definiciones del término por parte de las principales agencias, muestra la contemplación de principios básicos que son “sugeridos” como la mejor vía para conformar la *buena gobernanza*; dichos principios son: Transparencia, participación y responsabilidad (accountability) y secundariamente la coordinación y coherencia en un ámbito de buenas relaciones entre los actores en juego (Cerrillo, 2001: 15).

Por otro lado, también es importante resaltar el condicionamiento y la fuerza de coacción que llevan implícitos los proyectos de cooperación al desarrollo. Con un potencial financiero enorme, que hace palidecer muchas veces la diligencia de los gobiernos locales y nacionales, especialmente en países latinoamericanos, las agencias de cooperación han tenido una gran capacidad para influir en las agendas políticas nacionales a pesar de no tener competencia para ello y constar en sus actas constitutivas (Hewitt de Alcántara, 1997). Así, “*instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han introducido cláusulas de condicionalidad política de la ayuda*” (Cerrillo, 2001: 21).

El efecto negativo de la coacción y el condicionamiento que traen implícitos los mayores proyectos de cooperación al desarrollo, permiten cuestionar, ya en un sentido general, el beneficio neto que dicha dinámica tiene en países de América Latina. Y más grave aún, pareciera la imposibilidad de mejorar los efectos de este condicionamiento, dado el poco apoyo para mejorar las limitaciones de la participación que ofrecen los sistemas de incentivos de las agencias (Cerrillo, 2001: 26).

#### *La noción de gobernanza ambiental y sus vínculos con la buena gobernanza*

Como bien señalan Scanlon y Burhenne-Guilmin (2004), el debate de la gobernanza ambiental y las áreas protegidas no puede ser considerado a parte de las discusiones de la gobernanza. Podemos entonces encontrar que la noción de gobernanza en áreas protegidas de la UICN<sup>9</sup> nos refiere también, en parte, a la noción de buena gobernanza mencionada anteriormente:

*This is evident from the outcomes of the World Summit on Sustainable Development, with the Johannesburg Plan of Implementation stating that “good governance within each country and at the International level is Essentials for sustainable development”. (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 1-2.)*

La UICN define entonces a la gobernanza de áreas protegidas como:

---

<sup>9</sup> UICN-Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza. También aparece referida como IUCN por su nombre en inglés.

*Governance can be described as the means by which society defines goals and priorities and advances cooperation; be it globally, regionally, nationally or locally. Governance arrangements are expressed through legal and policy frameworks, strategies, and action plans; they include the organizational arrangements for following up on policies and plans and monitoring performance. Governance covers the rules of decision-making, including who gets access to information and participates in the decision making process, as well as the decisions themselves. (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 2.)*

Como podemos ver, las nociones de buena gobernanza en el ámbito ambiental, recaen en una dinámica de postulación de principios<sup>10</sup> como los mencionados por Cerrillo (2001), los cuales pueden ser complementados con aquellos sugeridos por el PNUD (2007) como legitimidad y representatividad, orientación consensuada, eficiencia, equidad, prevalencia de la ley, responsabilidad y visión estrategia.

Existe un aspecto importante a resaltar respecto a estas definiciones de buena gobernanza y es la incompatibilidad que existe entre estas visiones normativas y aquellas visiones sistémicas o interactivas de la gobernanza. La democratización del proceso de gobierno, y la configuración de una dinámica de gobernanza democrática aparece también como una dinámica de interacciones entre tres componentes esenciales (naturaleza de los problemas, la capacidad de conducción del sistema social para enfrentar los conflictos, y la naturaleza de los proyectos de los actores), lo cual abre la noción de gobernanza más allá del Estado y la hace aplicable a cualquier actor; esto a su vez implica un carácter relativo del concepto, y consecuentemente la incompatibilidad de normas tipo “buena gobernanza” (Fontaine, *et al.* 2007: 11). Adicionalmente, la gobernanza entendida en esta dinámica de interacciones, implica más bien un equilibrio dinámico entre “los aparatos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados (Fontaine, *et al.* 2007: 17), reforzando la incompatibilidad con la buena gobernanza.

En un sentido simple, la gobernanza entendida como una dimensión compleja de análisis del proceso de gobierno de una sociedad y que está determinada por una relación móvil y dinámica de los gobernantes y los gobernados, no puede ser analizada desde parámetros fijos como los criterios de “buena gobernanza”. Estos parámetros normativos pretenderían sobreponerse al proceso de interacciones de gobierno desde una noción absolutista y hegemónica, sin pasar primero por una dinámica participativa o de legitimación. Esto implicaría a su vez desconocer el dinamismo y la auto legitimación con que cuenta la

---

<sup>10</sup> Transparencia, participación y rendición de cuentas.

interacción entre sociedad civil y aparato burocrático y no permitiría tampoco pensar en una noción de gobernanza democrática.

### **Retornando a una dimensión analítica del concepto de gobernanza: los aportes teóricos de las visiones interactivas**

Entender a la gobernanza como un parámetro referente a las interacciones de gobierno nos debe llevar a retomar otros aspectos importantes que pudieron quedar relegados en el proceso de “transformación” del concepto. En efecto, ya desde 1975 con el informe de la comisión trilateral, la definición de gobernanza hacía referencia al análisis de una interacción: “[...] *demands on democratic government grow, while capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy [...]*” (Crozier *et al.*, 1975: 9).

El informe trilateral, como bien señala Camou, nos remite también a considerar que este desbalance entre demandas y capacidad de respuesta está relacionado con tres dimensiones importantes del proceso de gobierno: la eficacia, la legitimidad y la estabilidad. La *eficacia*, encarnando la tradición de la “razón de estado” quedaría definida como la capacidad que de un gobierno para encontrar obediencia a sus mandatos; la *legitimidad*, encarnando la tradición del “buen gobierno”<sup>11</sup> hace referencia a una dimensión de justicia, participación y atención de demandas de la sociedad civil, haciéndolas valer como un criterio de utilidad colectiva; y la *estabilidad*, como forma intermedia, hace referencia a la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional ante un entorno cambiante (Camou, 2001: 33).

La articulación de estos factores nos permite arribar a una definición de gobernabilidad<sup>12</sup>, que incorpora esta dimensión de análisis de la interacción entre gobernantes y gobernados.

*De acuerdo con esto entendemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. (Camou, 2001: 36.)*

El poder de análisis de esta definición va mucho más allá que el presentado por la noción de *buena gobernanza*, el cual buscaría, simplificando un poco, homogenizar el proceso de gobierno bajo parámetros predefinidos. Por el contrario, el análisis del equilibrio

---

<sup>11</sup> Es fundamental advertir que estas tradiciones de “buen gobierno” hacen referencia a las nociones de gobierno de la Grecia clásica y poco tiene que ver con las nociones de “buen gobierno” y “buena gobernanza” de las actuales agencias de cooperación al desarrollo.

<sup>12</sup> Como fue mencionado anteriormente, el uso de *gobernanza* o *gobernabilidad*, obedece en este caso a diferencias regionales más no a diferencias conceptuales de fondo. En este sentido, entiendo el concepto de *gobernabilidad* propuesto por Camou (2001) como un sinónimo de *gobernanza*, lo cual no significa que no se haga una diferencia entre la noción de *gobernanza* en un sentido político respecto a la noción de *buena gobernanza* en el ámbito de la cooperación.

entre demandas y respuesta y el análisis entre eficacia y legitimidad del procesamiento gubernamental de estas demandas, nos permite evaluar los grados de gobernanza de una sociedad o interacción de actores.

Partiendo de un grado de gobernanza normal, nos encontraríamos con un equilibrado proceso de demandas y respuestas donde podrían existir variaciones *tolerables*. No obstante, la aparición de anomalías en esta interacción, representadas por demandas insatisfechas, nos plantearía la posibilidad de un déficit de gobernanza. La creciente proliferación de anomalías en la interacción en cuestión, nos remitiría a una crisis de gobernabilidad (Camou, 2001).

Finalmente, la consolidación de parámetros específicos de evaluación, vistos como herramientas analíticas, mas no como dimensiones normativas, plantea una diferencia epistemológica sustancial del modo en que es concebida la gobernanza; la diferencia radica en que, tomando estas definiciones como herramienta de análisis, se hace una aproximación desde la ciencia política, mientras que tomándolos desde una noción normativa, se pretende configurar una dinámica particular de gobernanza, apareciendo automáticamente como un actor mas del campo de estudio.<sup>13</sup>

#### *Gobernados-gobernantes: herramientas para un análisis detallado de la interacción*

La multidimensionalidad de la relación entre sociedad y gobierno ha generado aproximaciones diversas. Sin embargo, las propuestas de la teoría de la gobernanza como un parámetro de evaluación de esta relación, aparecen aún como aproximaciones generales del fenómeno, las cuales deben ser precisadas al momento de pretender analizar un caso concreto al interior de un proyecto de investigación. Esto implica entonces acotar detalladamente cuales aspectos específicos se pretenden evaluar y mediante que herramientas conceptuales.

Podemos enumerar varios aspectos importantes de esta relación, como lo serian las dinámicas de representación, las dinámicas de participación y de toma de decisiones, el proceso de rendición de cuentas, y las formas particulares de llevar a cabo las decisiones en políticas públicas. Si bien esta multiplicidad de dimensiones podría llevarnos a un análisis increíblemente complejo, hay 3 aspectos claves que han cautivado la atención desde los clásicos y han sido un eje de análisis fundamental; dichos aspectos son la legitimidad, la justicia y la efectividad.

El vínculo entre estos tres aspectos y la noción de gobernanza (o de gobernabilidad en el sentido de Camou), viene dado principalmente por la dinámica de participación. A

---

<sup>13</sup> No estoy planteando aquí posturas respecto a la “objetividad” del investigador y las implicaciones de aparecer como “observador” o como “actor”. Por lo pronto solo pretendo diferenciar claramente estas dos aproximaciones a la gobernanza.



pesar del uso indiscriminado del término, pocas veces se repara en la multidimensionalidad de la participación y de su potencial para configurar aspectos centrales de la relación de la sociedad y el gobierno como los son la justicia, la legitimidad, y la eficiencia. La participación como un aspecto clave de esta interacción sociedad-gobierno, aparece pues, como un concepto útil aunque general y abstracto para el análisis detallado de la gobernanza.

Al respecto, Fung (2006) hace un aporte sustancial “denotando” más claramente las principales dimensiones que abarca el proceso de participación.

### *La participación: un proceso tridimensional*

Tomar a la participación como objeto de análisis implica una aproximación detallada de dicha dinámica. Este ejercicio, conlleva en primer lugar a diferenciar varias “dimensiones” de la participación. De acuerdo con Fung (2006), los mecanismos de participación varían a lo largo de tres dimensiones importantes: Quiénes participan; cómo se comunican los participantes y arriban a decisiones conjuntas; y cómo las decisiones se vinculan con las políticas públicas o la acción pública (Fung 2006: 66). Específicamente vemos que,

*Primero, en referencia a quienes participan. Algunos procesos participativos son abiertos a todo aquel que se quiera involucrar, mientras otros invitan solo a elites interesadas [...]. La segunda dimensión determina cómo los participantes intercambian información y toman decisiones. En muchas reuniones<sup>14</sup> públicas, los participantes solo reciben información de los oficiales<sup>15</sup> quienes anuncian y explican las políticas. Un mucho menor número de casos son deliberativos en el sentido de que los ciudadanos tomen posiciones, intercambien razones y algunas veces cambien sus opiniones en el curso de la discusión. La tercera dimensión describe el vínculo entre las discusiones y las políticas o la acción pública. Estas tres dimensiones –alcance de la participación, modo de comunicación y decisión y extensión de la autoridad- constituyen un espacio en el cual cualquier mecanismo de decisión pública puede ser ubicado. Aquí, mostraré cómo las regiones de este espacio de diseño institucional son adecuadas para abordar tres problemas importantes de la gobernanza democrática: legitimidad, justicia y gobernanza efectiva.<sup>16</sup> (Fung 2006: 66.)*

La configuración específica de la participación en referencia a cada uno de los tres ejes, es una medida de los problemas importantes de la gobernanza democrática. Por un

---

<sup>14</sup> Podría entenderse también “audiencias públicas”, o “debates públicos”.

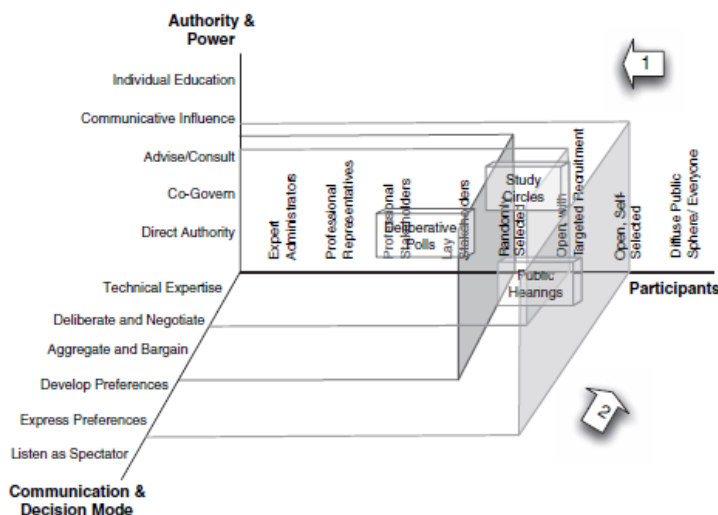
<sup>15</sup> Por “oficiales” se hace referencia a algún funcionario público.

<sup>16</sup> La traducción es mía.

lado, vemos que la legitimidad de una política o decisión pública recae fuertemente en el modo de selección de los participantes para su elaboración.

En este sentido, el *alcance de la participación* es una dimensión que varía desde un extremo más inclusivo, donde hay una autoselección para la participación, hasta un extremo más excluyente donde hay una selección con base en estrictos criterios de experticia técnica. Aquí, la potestad de selección está restringida a los funcionarios públicos, quienes seleccionarían solo a expertos. En un punto intermedio de este eje, encontramos un mecanismo de selección que permite la participación solo de algún pequeño grupo de ciudadanos interesados. A lo largo de este eje podemos identificar también que los procesos participativos incluyentes y las decisiones o políticas resultantes, estarán revestidas automáticamente de mayor legitimidad que aquellas decisiones o políticas efectuadas mediante mecanismo excluyentes de participación (Fung, 2006).

**Figura 1. Ganando legitimidad.**



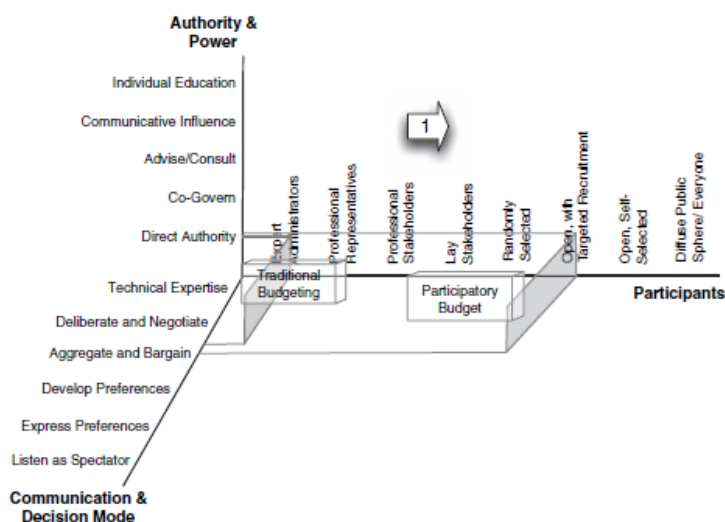
Fuente: Fung (2006).

Entre más incluyente sea la selección de participantes (extendiéndose hacia la derecha en el eje “participantes”), como por ejemplo las audiencias públicas, más legítimas estarían las decisiones que de allí surjan.

Por otro lado, los *modos de comunicación* de los procesos participativos también pueden variar desde aquellos donde no se busca formar una decisión colectiva y se participa como simples oyentes sin mucho compromiso ni involucramiento en el proceso, hasta aquellos donde un grupo reducido de expertos interactúan con base en su conocimiento y experticia para la elaboración de una política pública. La variación de dichos modos de comunicación es un factor clave que determina el “nivel” de *justicia* de las decisiones o las políticas públicas. Esto se cumpliría en tanto que, participaciones

relativamente amplias pero con sentido de involucramiento y mutua receptividad y enfocadas a lograr decisiones conjuntas, tienen mayores posibilidades de considerar factores clave que definen aspectos importantes de los modos de vida de los ciudadanos, pero que suelen no ser considerados por los expertos y los oficiales del gobierno. Estos modos comunicativos, estarían ubicados en niveles intermedios del eje (Fung, 2006).

**Figura 2.** Ganando justicia.



Fuente: Fung (2006).

Un *modo comunicativo* que implique la mutua receptividad (niveles intermedios en el eje “Communication & Decision mode” como “Aggregate and Bargain” y “Deliberate and Negotiate”) como la elaboración conjunta de acuerdos, tiene mayores posibilidades de arribar a políticas o decisiones justas en tanto que los ciudadanos pueden incluir sus temas y preocupaciones y moldear las decisiones de tal forma que sean favorecidos.

Finalmente, el *grado de influencia o extensión de la autoridad* de las dinámicas participativas puede variar desde aquellas participaciones donde sin mucho interés “o esperanza” en lograr influir en las decisiones o políticas públicas, se participaría más bien motivado por intereses personales (como la educación personal o la cultura general), hasta aquellas participaciones mediante las cuales se ejerce autoridad directa, en el sentido que cada aporte del participante será un factor clave de la decisión o la política pública. En un punto intermedio del eje se encuentran las dinámicas de participación donde hay una influencia importante en el poder de decisión y ejecución de políticas por parte de los participantes y que puede configurar dinámicas compartidas de decisión con los funcionarios públicos en un contexto de *cogobierno*; O bien, en el otro extremo del eje, se puede dar una dinámica de participación donde haya un ejercicio directo del poder de decisión y ejecución

de políticas por parte de la ciudadanía en un contexto de *autogobierno*. El involucramiento y el grado de influencia de las participaciones de los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad y la acción pública, es un factor que influye enormemente en la *eficiencia* con que las decisiones son tomadas o las acciones son aplicadas. Esto sería cierto en tanto que se podría disponer o no disponer del apoyo y conocimiento de la comunidad local para una mejor (entiéndase *eficiente*) aplicación de las decisiones (Fung, 2006).

A manera de ejemplo, las figuras 1 y 2 ilustran la configuración de ciertas dinámicas de participación respecto a los tres ejes respectivos y sus efectos en legitimidad y justicia.

La diferenciación de las diferentes dimensiones y variedades de participación nos permite arribar a un nivel intermedio entre abstracción y denotación, consolidando entonces conceptos específicos (*alcance de la participación, modos de comunicación, influencia de la participación*) lo suficientemente abstractos como para configurarse como herramienta general de análisis, pero lo suficientemente concisos como para permitir una evaluación empírica al respecto. Este nivel intermedio de abstracción es, según Sartori (1970), un nivel apropiado para la investigación científica que involucra dinámicas empíricas de recolección de información y procesos de abstracción teórica.

### *Los modos de la gobernanza*

Si bien, la participación es un factor clave de la interacción entre demandas de la sociedad y respuestas del gobierno, también es, y debemos reconocerlo, solo una entre la multiplicidad de dimensiones que esta interacción implica.

Al respecto Kooiman (2005), indica que la existencia de tendencias sociales de largo alcance<sup>17</sup>, llevan paulatinamente a un incremento de las interdependencias entre los subsistemas sociales generando también un sistema complejo de interacciones público-privado que presentan gran complejidad. Desde estas posturas podemos ver a la gobernanza como un sistema que denota los acuerdos e interacciones entre la dimensión pública y la privada para generar oportunidades, solucionar problemas, configurar instituciones donde tendrán lugar dichos acuerdos y configurar principios y normas para regular dichos acuerdos y dichas instituciones (Kooiman, 2005).

Entonces, la gobernanza entendida como sistema complejo de interacciones de gobierno, puede ser abordada bajo tres categorías de análisis: diversidad, complejidad y dinamismo. Las categorías de análisis mencionadas son herramientas útiles que permiten caracterizar la *diversidad* de actores, o entidades interactuando en un sistema dado, permiten caracterizar la *complejidad* y arquitectura de las interacciones, y permiten

---

<sup>17</sup> Especialmente aquellas tendencias de integración y diferenciación social.

caracterizar el *dinamismo* o la regularidad de los procesos de desarrollo e interacción entre sistemas (Kooiman, 2005).

La complejidad de las interacciones público-privado pueden ser también analizada agrupando las interacciones en tres tipos diferentes de gobierno: Autogobierno, Cogobierno y Gobierno jerárquico. Las dinámicas de autogobierno, apelan a la noción de *autopoiesis* en tanto que serian dimensiones auto referenciadas pero con dificultades para las interacciones con otros sistemas. Es decir, que sectores auto gobernados difícilmente acepten gobiernos externos a ellos. Dicho modo de gobernanza tiende a ser caótico pero de interacciones fluidas (Kooiman, 2005).

Las formas de *cogobernanza*, se centran en interacciones horizontales entre sectores públicos y privados encaminadas a la consolidación de acuerdos mediante la cooperación, la coordinación y la colaboración (Kooiman 2005).

En la *gobernanza jerárquica* caracterizada por los sistemas de intervención (regulados por normas), está centrada en modos tradicionales de gobierno. En estos sistemas de interacciones, la mediación de las desigualdades o transacciones redistributivas contemplan desequilibrios a corto plazo que son manejados mediante un conjunto de normas y obligaciones impuestas en una lógica de distribuidores-receptores. Las tensiones surgidas en este modo de gobernanza, pueden ser compensadas mediante la institucionalización de solidaridades (Kooiman, 2005)

Retomando la noción de *cogobernanza*, podemos establecer un vínculo importante con las dinámicas de participación. La dinámica de cogobierno entonces requiere cierto tipo particular de comunicación, donde el *grado de influencia* de la participación sea intermedio en el eje planteado por Fung (2006). Para consolidar una dinámica de *cogobierno*, la influencia de la participación en el proceso de toma de decisiones debe ser considerable y el modo de comunicación específico debe implicar una mutua receptividad y estar encaminado a la consolidación de acuerdos y planes de acción.

Finalmente, la conjugación de las conceptualizaciones de la gobernanza como un fenómeno de interacciones y de la participación como un elemento clave de dicha interacción, permite consolidar un marco teórico para el análisis detallado de dinámicas de gobernanza específicas, donde interactúen multiplicidad de actores y donde los tipos de comunicación sean diversos.

### **Bibliografía citada**

Camou, Antonio (2001). "Estudio preliminar". En: A. Camou (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IISUNAM

- Cerrillo, Agustí (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, Instituciones y Desarrollo, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Comisión de las comunidades Europeas (2001). *La gobernanza Europea, un libro blanco*, Bruselas: mimeo.
- Coppedge, Michael (2001). “Instituciones y gobernabilidad en América Latina”. En: A. Camou (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IISUNAM.
- Crozier, M ; Huntington, S ; Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Fontaine, Guillaume (2004). “Introducción. Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática. En: Fontaine, G. (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 2, Las apuestas*. Quito: FLACSO, 11-26.
- Fontaine, Guillaume (2005). “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”. En: VVAA. *Integración, Equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO, 131-148.
- Fontaine, Guillaume; van Vliet, Geert; Pasquis, Richard. (2007). “Prólogo: Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina”. En: G. Fontaine, G. van Vliet, R. Pasquis. (eds.) *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, 9-25.
- Fung, Archon (2006). “Varieties of Participation in Complex Governance”. Public Administration Review, December, 66-75.
- Hewitt De Alcántara C. (1997), “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, Ginebra, UNRISD.
- Hobbes, Thomas. 1994 (1651). *El Leviatán. Tomo I*. Gernika, México.
- Kooiman, Jan. (2005). “Gobernar en gobernanza”. En: Agustí Cerrillo (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Ministerio de administraciones públicas de España-Instituto nacional de administración pública, 57-82.
- Locke, John. (2002). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*. Buenos Aires: Losada.
- Rousseau, Jean Jacques. 1986 (1762). *Del contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad de los hombres*. Madrid: Alianza Editorial/El libro de bolsillo.
- Sartori, Giovanni (1970) “Misformation in Comparative Politics”. The American Political Science Review, 64 (4): 1033-1053.
- Scanlon, J.; Burhenne-Guilmin, F. (2004). “Executive Summary”. En: J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), “International environmental governance. An international regime for protected areas”. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN.
- PNUD (1997). *Governance for sustainable human development*. A UNDP policy document. New York: UNDP.
- Sosa, Beatriz (2000). “Gobernanza: la comprensión y la expresión”. Punto y Coma, 66. Bruselas: Servicio de traducción de la Unión Europea.
- South Centre - Instituto del Tercer Mundo (1998). *La reforma de las Naciones Unidas, Una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*. Londres: South Center.