



Estudios

Gobierno y gobernanza. La institucionalidad dual en la sustentabilidad local e internacional

Dra. Adriana Pagani

Abstract

El presente artículo pretende articular los conceptos de gobernabilidad en el contexto internacional, ya sea desde las nuevas formas de participación ciudadana hasta los programas de los organismos internacionales en medioambiente. Los regímenes internacionales y la institucionalidad nos remitirán al marco teórico pertinente.

Sustentabilidad comunal en el contexto internacional

El análisis de la sustentabilidad comunal en lo que a Agenda 21¹ se refiere se encuadra en la actuación e influencia de los organismos internacionales. La aparente "incompatibilidad" de lo vinculante del gobierno y lo no vinculante de la gobernanza, enfrenta la dificultosa coordinación entre lo local, nacional e internacional en lo que a toma de decisión atañe. Así, la aplicación de A21 no puede ser ajena al establecimiento de alianzas con el gobierno local en los objetivos de institucionalización y en aras de lograr la consecución de sus iniciativas.

¹ La Agenda 21 Local es un documento que desarrolla un Plan Estratégico Municipal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos del municipio, basado en los principios de sostenibilidad medioambiental, justicia social y equilibrio económico.

Gobierno y gobernanza parecen unirse en el concepto etimológico del primero, entendido como conducir la nave a buen puerto. El gobierno en el ámbito del Estado moderno y la gobernanza² en los sistemas de organización actuales pretenden fundirse en un objetivo común y así convivir.

Este análisis no puede ser ajeno a las características propias del poder y a las intrínsecas presiones en el ejercicio del mismo; ya sea a nivel comunal en la toma de decisiones y/o en el relacionamiento con los distintos actores que influyen en dicho nivel de Estado.³ Anteriores modelos de gestión urbano-ambiental, incluidas las formas de procesos participativos, legitiman la administración comunal así como la representación de la sociedad civil y demás actores privados en la obtención de resultados sustentables en el ámbito mencionado.

No es ajena la influencia de los objetivos de la A21 en las estructuras sociales comunales. Es decir, poder sumar al ámbito de confección de políticas a grupos marginados para concretar iniciativas y transformar oportunidades en términos de mejoramiento de calidad de vida. De ello no se puede inferir el alcance de los objetivos de A21L sin observar los grados de representación, fortaleza y legitimidad de la sociedad civil, ni la transversalidad en aspectos de género, educación y hasta económicos, que implicarían en principio una exitosa negociación en el proceso propuesto en la A21L.

Llegamos así a tener que considerar la influencia de los organismos internacionales, especialmente en términos de cooperación en la bilateralidad A21/gobernanza local.

El aspecto económico es de vital importancia en el mencionado relacionamiento de institucionalización sustentable; léase especialmente: financiación externa⁴. Para poder superar limitaciones estratégicas, metodológicamente debe planificarse concentrándose en objetivos específicos y problemas concretos que sean considerados en la mayor parte del gobierno comunal, ya que esto optimizaría la utilización de recursos a partir de los compromisos asumidos.

En el ámbito urbano- medioambiental, la planificación y gestión deben complementarse en la dinámica, cambiante, sustentabilidad urbana en todos los procesos de la A 21L. Si bien debe aspirarse a fines largoplacistas; obviamente también se incorporarán acciones corto y medioplacistas, más fáciles de implementar en el aspecto económico.⁵

² Nueva forma de estrategia destinada a garantizar la “governabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad a los actores económicos y sociales (ver Morata, 2000).

³ por ello debería considerarse que la A21L acompañe como proceso, de ser posible, la mayor parte del periodo del mandato

⁴ Particularmente referido a la continuidad de compromisos de agenda, que se perpetúen y que no sean cortoplacistas.

⁵ viabilidad que los actores de cooperación internacional hacen factibles

Participación e institucionalidad

Retomando lo expuesto, para lograr una buena gobernanza el compromiso ciudadano es fundamental para que los distintos sectores de la sociedad puedan involucrarse realmente en la toma de decisión. Considero que una negociación optimizada involucra necesariamente a los distintos actores de manera tal que neutralizaría intereses espurios en beneficio de una institucionalización informal, pero realmente representativa.⁶

La demanda de un nuevo modelo de democracia participativo parecería encontrar viables condiciones para enraizarse en la tradición comunal. No obstante, la ausencia de información de la ciudadanía y la falta de actores locales comprometidos profundiza la desconfianza e indiferencia de la gente frente a las instituciones políticas y los mecanismos de participación formalizados en las comunas.

El sistema explicitado implica un cambio y desplazamiento en las relaciones de poder. La injerencia del nivel nacional "cuestiona" la autonomía municipal. Así, la modificación de la democracia representativa sin alterar su sustancia propiciaría mayor responsabilidad política y se convertiría en un poderoso instrumento de control en manos de la ciudadanía. De hecho, un diseño institucional con fuerte presencia ciudadana reduciría el clientelismo.

Es decir, entender el reto que significa para la concepción tradicional de representación la tensión entre la participación ciudadana y las formas de ejercicio del poder en los distintos niveles del Estado, debe implicar un avance hacia posibilidades de gobernabilidad eficientes. Así, en un estricto sentido republicano, la participación ciudadana debe ser una herramienta pertinente al equilibrio de poderes en los distintos niveles del Estado federal, que permita amalgamar los intereses de gobierno y ciudadanía.

Entonces, en relación a los procesos de descentralización y ampliación de la autonomía municipal, ¿responde este fenómeno representativo a un proceso iniciado desde abajo por ciudadanos o gobiernos locales?

Desde una postura bottom up,⁷ más pragmática o informal que formal o normativa, se propone que grupos, si se quiere marginales o menos representados, puedan hacerse oír en los espacios formales de poder y así favorecer que las acciones a tomar sean respuestas reales a las necesidades planteadas. Es decir, a manera de "red" que los distintos actores involucrados y con intereses diversos en lo inmediato, logren acciones coordinadas y concretables.

Las acciones de tipo bottom-up, basadas en principios de asociación y con un carácter multisectorial e integrado, permiten estrategias que promueven el desarrollo y proyectos que comparten una visión de futuro a partir de formas de coordinación de los actores involucrados, permitiendo la constitución de grupos de acción local.

⁶ considerando a los procesos participativos como relacionales, estos deben potencializar u optimizar las capacidades y habilidades comunicativas y de los distintos agentes participativos en aras de una consecución cooperativa.

⁷ Institución de participación ciudadana directa y semidirecta susceptible de ser activada mediante el cumplimiento de requisitos tales como el aval de un número o porcentajes de firmas; por ejemplo, la iniciativa legislativa.

Esto no implica desconocer los marcos legales que a nivel de gobierno supone la toma de decisión y que enmarca la posible participación ciudadana desde un contexto de gobernanza⁸

A esto debe acogerse la A 21L; es decir, a sumar y no aspirar a un espacio que ampare una gestión paralela a nivel local, y que obviamente no sería legítimo.

Lo expuesto, en un sentido de juego no suma cero, facilitaría la resolución de conflictos⁹. Cabe recalcar que el proceso de institucionalización al que aspiran y colaboran en sus propuestas los programas de los organismos internacionales no deberían ser solo una quimera. Es decir, que este esfuerzo que pretende comprometer la participación ciudadana no frustre la inicial intención transformadora y de gestión.

En esta dualidad del pensar el medioambiente urbano y el accionar de las instituciones y/o actores se impone el objetivo final de los programas de la A21.¹⁰ Esto implica que las instituciones urbanas, en términos de organizaciones cívicas y ciudadanas sean conducentes.

Finalmente, queda por considerar en el marco de lo ya señalado la convivencia de gobierno y gobernanza: en primer término, los aspectos legales y constitucionales que enmarcan los distintos niveles en el Estado nacional que restringen el accionar local en los aspectos medioambientales y, a su vez, y más allá del ámbito normativo, reconocen las prácticas de gestión urbano- medioambiental que, en general, logran imponerse; en segundo término, el logro de una coordinación a nivel local que supere las desprolijidades que los vaivenes políticos provocan.

Regímenes internacionales e institucionalidad, encaminando al marco teórico

Las instituciones han sido definidas como las reglas de juego en una sociedad, que más formalmente, en tanto constricciones ideales, determinan la interacción humana. Y lejos de ser meramente reglas de juego, los nuevos pensadores institucionalistas argumentan que las instituciones vienen a encarnar procedimientos y valores que dan forma a los procesos políticos que se estructuran a partir del ser humano como agente. En síntesis, el nuevo institucionalismo subraya la importancia de las instituciones y reglas formales, convenciones informales, normas políticas y símbolos e instrumentos políticos, así como procedimientos.

A nivel de Estado nacional, el institucionalismo puede ser entendido como la persistencia de las tradiciones en el contexto nacional; el peso de las dependencias de las trayectorias

⁸ debe considerarse aquí también la institución de participación ciudadana directa y semidirecta “top down” iniciada por los gobiernos, tal como los referéndums consultivos

⁹ lo que parece difícil de percibir la metodología de la A21L, en lo que a diversidad de posturas o conflictividad implícita debe observarse.

¹⁰ la perpetuidad de los cambios propuestos, la incorporación de normas.

nacionales es generalmente evocado para explicar la resistencia de ciertos actores e instituciones nacionales a cambios externos (léanse especialmente en este caso aquellos vinculados a organismos internacionales).

La teoría de los Regímenes parecería ser también una herramienta conceptual muy apropiada para el tema tratado. Krasner define a los Regímenes Internacionales como "Grupos implícitos y explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de decision-making alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de Relaciones Internacionales". Young, más estrictamente precisa que "los regímenes conducen conjuntamente un número delimitado de actores para administrar actividades bien definidas o recursos en áreas geográficas específicas". Los regímenes distienden los acuerdos intergubernamentales, y hasta me permitiría añadir de distintos actores internacionales, para manejar intereses comunes específicos.

Si bien los regímenes interpretan a los Estados como base de análisis, también reconocen que alguna forma de colaboración interestatal mutuamente beneficiosa es necesaria. Y cabe aclarar también que así como los regímenes no desafían soberanía estatal, las funciones del régimen no requieren necesariamente una forma federal.

Con respecto a las redes políticas e informales, la principal regla no escrita fue la necesidad de alcanzar un total de acuerdos positivos y comprometerse en nested bargaining games.

Cabe destacar en el final que en un sistema multinivel de gobernanza el lobby se dirige a instituciones nacionales y aún subnacionales y no a la informalidad de los regímenes, si se quiere internacionales, inclusive en cuestiones medioambientales.

Al decir de Tsebelis, la teoría de los juegos se observa elementalmente como un modelo de interacción entre diferentes actores políticos.

El núcleo de la teoría de nested games consiste en algunas ideas muy simples. Los juegos pueden interpretarse como los de múltiples arenas y los de diseño institucional. En los juegos de múltiples arenas, acontecimientos o estrategias de una arena influyen el modo en que el juego es jugado en otra arena. En lo que a diseño institucional atañe, se refiere a la elección de reglas como opuestas a la elección de estrategias dentro de reglas existentes. La combinación de estas ideas es suficiente para explicar una variedad de fenómenos y la generalidad de su tratamiento, indicando que las aplicaciones pueden ser multiplicadas.

Reflexiones finales

La articulación entre los gobiernos locales y los organismos internacionales permite un cambio de cultura para la puesta en práctica de los modos de acción que se plasman en políticas que exceden el ámbito urbano en beneficio de una concepción multinivel.

Los marcos políticos y legales nacionales contienen esta experiencia de gobernanza que pretende superar las limitaciones del Estado nacional en el sentido moderno.

Así, el diseño institucional debe constituir el anclaje de los planes de acción ambiental que perduren a manera de memoria institucional y garanticen la neutralidad del nuevo sistema organizativo en el contexto internacional.

Los mecanismos de innovación institucional demuestran éxito en los espacios participativos en la medida en que las prácticas de participación en la sociedad se van desarrollando a partir de un proceso.

La metáfora institucional en el análisis planteado captura la esencia de las alianzas. En un juego de negociación internacional, en los distintos niveles, una posición refuerza a otra, en un intento de construir confianza; y así se facilita la implementación de promesas acordadas conjuntamente. De esta manera las Relaciones Internacionales pueden fortalecer las domésticas, especialmente en la instancia comunal.

Bibliografía

Da Veiga, José Eli (organizador): "Economía socioambiental". Ed. Senac Sao Paulo. San Pablo, 2010.

Dougherty J.- Pfaltzgraff, R: "Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales". GEL. Buenos Aires, 1993.

Morata, Francesc: "Políticas Públicas en la Unión Europea". Ed. Ariel. Barcelona, 2000

Peris Blanes, J - Acebillo Baqué, M – Calabuig Tormo, C: "La agenda 21 como instrumento para la gobernanza democrática local". Universidad Politécnica de Valencia. Fundación Carolina-CeALCI.

Saiegh, S - Tommasi, M: "La nueva economía política: racionalidad e instituciones". EUDEBA. Buenos Aires, 1998.

Tsebelis, George: "Nested Games. Rational choice in comparative politics." University of California Press. Los Ángeles, 1990.

Welp, Yanina – Whitehead, Laurence (comp.): "Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina". Ed. Flacso México. México, 2011.