

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS AMBIENTALES: GOBERNANZA

María Concepción Martínez Rodríguez¹

Los problemas ambientales son multicausales y multidimensionales, hoy en día la participación de todos los actores involucrados es importante para plantear una solución y que esta se lleve a cabo.

La Gobernanza no es un concepto emergente, este tiene ya una trayectoria, sin embargo debido a las confusiones de traducción este ha sufrido diversas interpretaciones, la gobernanza representa un modelo inclusivo en la realización de las políticas públicas, motivando con ello a la participación de la sociedad civil en la propuesta de soluciones para los diferentes problemas presentados entre ellos los que tienen que ver con el medio ambiente.

La “gobernanza” es una forma de gobierno más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privado, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Un punto importante para participar en la elaboración de políticas públicas en los problemas ambientales, radica en la capacidad de la sociedad civil, de los diferentes actores involucrados para aportar propuestas, dicha capacidad no nace de un día para otro, esta se fomenta a través de políticas públicas encaminadas a producir capital social.

La democracia tiene sus bases en que los ciudadanos debían tener intereses suficientemente armónicos entre sí, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general, bien general que no presenta una contradicción marcada con sus objetivos o intereses personales, la gobernanza representa con esto una forma de fortalecer la democracia en nuestro país.

Las políticas acertadas son aquéllas que emergen de los procesos apropiados, y los procesos apropiados son aquéllos en los que los ciudadanos eligen por si mismos, no importa lo ingenuamente que lo hagan. Para mejorar el proceso de políticas públicas, el ciudadano debe participar en él. Ya sea influyendo en una política concreta o en el proceso global, el ciudadano tiene una tarea a realizar formidable.

¹ 1.- Doctora en Política Pública, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, CIIEMAD-IPN, teléfono: 5729000 ext. 52705, mcmartinezr@ipn.mx, mconcepcionmr@yahoo.com.mx

El objetivo del presente trabajo es mostrar como la participación social mediante el modelo de gobernanza permite un planteamiento más claro y más seguro en su cumplimiento para la solución de problemas ambientales.

Palabras clave: Capital social, gobernanza, políticas públicas

La participación social tiene relación con los conceptos de sociedad civil y capital social, comencemos por definirlos: ¿Qué es la sociedad civil?, ¿Qué es capital social? Tanto sociedad civil como capital social son conceptos en construcción intelectual de las ciencias sociales, en estos momentos no hay concepto unánime, hay una diversidad de estos.

El término “sociedad civil” surgió en el siglo XVIII cuando las relaciones de propiedad ya habían evolucionado de los modelos de las comunidades de la Antigüedad y Edad Media.

La formación del concepto de «bürgerliche Gesellschaft» o «sociedad civil» como definición de aquellas formas de vida social de los hombres que están más allá de las formas de vida reguladas por las funciones del Estado, es decir, que tienen carácter privado, se remonta a Adam Ferguson (1723-1816) (“civil society”) y fue utilizado también en ese sentido por Adam Smith. (Kebir, 1991).

Hegel y Marx marcaron un contexto social y no político a la sociedad civil, la cual era relacionada con el término “burguesía” y en el siglo XIX, la expresión sociedad civil se encuentra entre dos esferas la política y la no política.

El concepto moderno de sociedad civil resurge en Europa del este en las transiciones de los gobiernos autoritarios con el objetivo de construir democracias nuevas y estables; este resurgimiento presenta diferencias con respecto a los orígenes históricos de la sociedad civil de occidente por ejemplo: la idea de la sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, la orientación a la sociedad civil como un nuevo terreno de la democratización, la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica y, finalmente, la comprensión de que la liberación de la sociedad civil no es necesariamente idéntica a la creación de la sociedad burguesa, sino que más bien implica una elección entre una pluralidad de tipos de sociedad civil. Todas estas ideas señalan más allá de una limitación de la teoría de la sociedad civil sencillamente a la fase constitutiva de las nuevas democracias (Cohen y Arato, 2002).

La sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previéndolos o reprimiéndolos; son las clases sociales o más ampliamente los grupos, movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etc., (Bobbio, 2004).

La sociedad civil habla de un ciudadano participante que se diferencia del ciudadano protegido, bajo el contexto de Estado; estamos distinguiendo diferentes etapas: la primera la diferenciación del Estado y la sociedad burguesa, donde nace la sociedad civil, la cual deja de ser una sociedad civil económica basada en intercambio de bienes, y pasa a ser una sociedad compuesta por asociaciones y organizaciones dentro de las cuales encontramos a la célula, a lo básico que es el ciudadano participante.

Dentro del campo de desarrollo en busca de caminos más efectivos en un mundo donde la vida cotidiana de amplios sectores está agobiada por carencias agudas, y donde se estima que una tercera parte de la población activa mundial se halla afectada por serios problemas de desocupación y subocupación, el debate está revisando supuestos no convalidados por los hechos, y abriéndose hacia variables a las que se asignaba escaso peso en las últimas décadas. Hay una revalorización en el nuevo debate de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional, se ha instalado una potente área de análisis en vertiginoso crecimiento que gira en derredor de la idea de “capital social”. (Kliksberg, 2000)

El concepto de Capital Social es utilizado en ciencias sociales desde la década de los noventa, partiendo de un gran número de autores, el término capital social constituye probablemente una de las innovaciones más prometedoras de la teoría social contemporánea, generando debate entre los académicos respecto a su definición, dimensiones e indicadores adecuados para su análisis.

Los organismos internacionales, las agencias de cooperación, los discursos de los dirigentes políticos, funcionarios y periodistas al hablar de políticas incluyentes no omiten el término “capital social”.

Putnam (1994) declara: En forma definitiva no es suficiente compartir un espacio físico para ser grupo social, que sin lazos y confianza interpersonales, sin comunidad de intentos, sin “capital social”, no puede haber proyecto común, y por lo tanto proyecto de país. Y sin proyecto de país, no puede haber país; el proyecto de país debe subir desde la base, con la gente.

En este momento podemos exponer el tema de la participación social o ciudadana, la cual clasifica Carlos Núñez Hurtado (2005) de la siguiente manera:

- a) Participación “individual/ familiar”
- b) Participación “social”
- c) Participación social “organizada”
- d) Participación “comunitaria”
- e) Participación “institucional”
- f) Participación organizada de la “sociedad civil”
- g) Participación “cívica y/o ciudadana”
- h) Participación “política”

Como ya vimos el término sociedad civil tiene tantos significados que es difícil precisar sus límites. Abarca las múltiples y conflictivas relaciones que sostienen los ciudadanos entre sí.

La relación entre ciudadanía y sociedad civil es compleja. La sociedad civil se presenta como un espacio abierto a la construcción de formas asociativas independientes que ejercen influencia en el diseño de las políticas gubernamentales; la ciudadanía política tiene una base igualitaria. Se ha hecho una distinción: hay una ciudadanía individual implicada por el régimen político, y existe el aspecto de la ciudadanía colectiva que se deriva del principio de nacionalidad. (Aziz, 2009).

La democracia implica la vigencia, la consolidación y expansión de varias ciudadanías: la social, la civil, la cultural además de la política (O'Donnell, 2007). Últimamente también se habla de ciudadanía global, que trasciende los Estados nacionales. Esto obliga a replantear el mismo concepto de ciudadanía, e implica la internacionalización de derechos, no sólo políticos, sino también ecológicos (Calderón, 2004).

Los estudios que se han estado haciendo sobre las sociedades en América Latina han señalado la debilidad de la sociedad civil. Se ha subrayado que una sociedad no incrementará su desarrollo humano si sus miembros no están dotados de capacidades de acción. (Aziz, 2009).

Las desigualdades sociales conllevan limitación de capacidades de acción que restringen las posibilidades de realizar las aspiraciones personales y colectivas (PNUD, 2004).

En lo que se refiere a la capacidad de producir un entramado social que sea sustento de prácticas democráticas, se analiza lo que se ha llamado capital social.

El capital social sería ese conjunto de recursos a los que los actores individuales tienen acceso gracias a sus relaciones o a su posición dentro de una estructura relacional. Ese concepto remitiría más bien a un bien colectivo, que es un componente esencial de toda sociedad y de todo grupo humano constituido como tal.

En una auténtica democracia no podemos prescindir de la participación. Pero tampoco asumirla solo como una moda. La participación social y ciudadana es un componente sustantivo de la verdadera Democracia. De no ser así, nuestras democracias se convierten solo en formalistas, pero sin lograr incidir en el rumbo y en las decisiones de los procesos socio-políticos. La formulación, ejecución y control de políticas públicas, siguen siendo atributos solo de las cúpulas del poder.

Los griegos comenzaron a utilizar a mediados del siglo V a. C. la palabra “demokratia”. Si bien el sentido raigal de ese término es simple y hasta evidente por sí mismo (“demos”=pueblo, “kratia”=gobierno o autoridad; por lo tanto, “gobierno del pueblo o por el pueblo), sus mismas raíces plantean urgentes interrogantes: ¿Quiénes integran el “pueblo” y qué significa que ellos “gobiernen”? (Dahl, 2008).

Lo que con propiedad constituye “el pueblo” es doblemente ambiguo y ha dado origen a frecuentes controversias. La primera ambigüedad radica en la noción misma de “un pueblo”: ¿qué es lo que compone “un pueblo” a los efectos de un gobierno democrático?

Las cuestiones prácticas a las que se han enfrentado políticos y politólogos son: ¿Quién constituye el pueblo? Y ¿Cómo puede gobernar el pueblo? Los filósofos y teóricos de la política se han planteado cuestiones más retóricas relacionadas con forma en que se ejerce el gobierno y los valores que sustentan la democracia.

Sartori (2008) menciona los diferentes tipos de “pueblo”:

- 1.- Pueblo como literalmente todos
- 2.- Pueblo como pluralidad aproximada una mayoría
- 3.- Pueblo como populacho, clases inferiores, proletariado
- 4.- Pueblo como totalidad orgánica e indivisible
- 5.- Pueblo como principio mayoritario absoluto
- 6.- Pueblo como principio mayoritario moderado

Definir la democracia remite, por lo menos, a dos diferentes discursos. El primero es de origen normativo, predominantemente teórico y de carácter heurístico. Se trata aquí de un ideal regulativo rodeado de valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad de los seres humanos. El segundo discurso es indicativo y de perfil analítico pragmático. En él, la democracia aparece como una determinada forma de gobierno, un modelo de regulación de la vida política a través de los llamados sistemas políticos democráticos. Un carácter societario y otro sistémico son precisamente aquellos que crearon cierta ambigüedad en torno a la democracia. (Mihailovic, 2003).

Necesitamos buscar una nueva forma de democracia que amplíe las oportunidades de participación y de control democrático, no sólo en las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático podría verse enormemente fortalecido, sino también en las mayores. (Dahl, 2008).

Hay diferentes tipos de democracia: social política, económica industrial funcional. La pregunta es: ¿cuáles son los nuevos elementos que transforman y caracterizan la forma de ser de las sociedades contemporáneas? (Sartori, 2008).

Los hombres y mujeres de todas partes buscan soluciones a los problemas que comparten: aire más puro, empleos más estables ciudades más seguras. Son pocos los que creen que se

puede vivir sin gobierno y mucho menos todavía los que confían en que sabemos lo que hace que un gobierno funcione bien. (Putnam, 1994).

¿Cuándo nace la gobernanza? Si bien el término nace (como una referencia) en la cumbre de Río para poder explicar y denunciar que el gobierno ha perdido poder, a pesar de su “legitimidad de cargo” por ser elegido libremente y su “legitimidad de actuación” por los instrumentos que se han implementado, como la transparencia, etc. Su competencia directiva o su “legitimidad por resultados” era cuestionada.

Aguilar (2008) explica: el problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar “gobernanza”; el gobernar del gobierno es causa de problemas dejando de ser solución de problemas.

Hoy el cambio de paradigma gira en torno a la gobernanza, y es aquí donde entra la democracia participativa como una vía para incrementar la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales, y de esta forma intentar resolver uno de los dilemas impuestos por la globalización, esto es, nos estamos refiriendo a que uno de los déficits de legitimación democrática surge cuando el planteamiento de los que toman decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas. (Conejero s/a).

La “gobernanza” implica una preocupación contemporánea inspirada por cierta separación de lo político, donde el Estado ha perdido su antigua contundencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a un grupo de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de toda índole (Martínez, 2010)

Las políticas acertadas son aquellas que emergen de los procesos apropiados, y los procesos apropiados son aquellos en los que los ciudadanos eligen por sí mismos, no importa lo ingenuamente que lo hagan. Para mejorar el proceso de políticas públicas, el ciudadano debe participar en él. Ya sea influyendo en una política concreta o en el proceso global, el ciudadano tiene una tarea a realizar formidable. La elaboración de políticas es laboriosa para todas las personas que quieren alcanzar algo más allá del efecto mínimo. La elaboración de las políticas reserva la mayor participación e influencia a aquellos que reconocen que uno participa en el

juego del poder no como un privilegio sino como una tarea o carrera muy exigente (Lindblom, 1991).

Como ejemplo tenemos que en el centro de muchos conflictos ambientales originados por las actividades “económicas” se ubica una lucha por la definición de un modelo de desarrollo que nunca es el objeto de un consenso general, porque los actores en oposición comparten distintas visiones del mundo y lógicas racionales. Lo que está en juego aquí es el control de la historicidad, es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación (Fontaine, 2005).

Las políticas que integren el capital social tendrán más posibilidades de alcanzar resultados exitosos tal como lo dice Enrique V. Iglesias (citado en Kliksberg, 2000): hay múltiples aspectos de la cultura de cada pueblo que pueden favorecer a su desarrollo económico y social, es preciso descubrirlos, potenciarlos y apoyarse en ellos, y hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo de una manera que a la postre resultará más eficaz, porque tomará en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignorados.

Las políticas públicas se basan en la toma de decisiones, y para ello es necesario el análisis del pasado y presente para construir el futuro, y lograr con ello una ventaja competitiva y así otorgar soluciones a un determinado problema que antes no se habían pensado (Martínez, 2010).

Para la construcción del modelo de gobernanza (Bressers, 2003) se requiere ver más allá de donde ven nuestros ojos, pensar de manera diferente, con creatividad, imaginación, análisis y diversas formas de enfocar un mismo tema, tener una actitud receptiva; entender la complejidad de un mundo interconectado en medio del caos y del cambio constante, donde el vuelo de una mariposa en Brasil provoca un tornado en Texas.

La gobernanza centra la atención en los modos complejos en que son gobernadas las sociedades. Apunta hacia todas las redes y mercados no estatales que conectan a los individuos sin la mediación del gobierno; formada por: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, los cuales pueden ser aplicados en todos los niveles de gobierno.

Si bien la causa de los problemas ambientales somos todos, ya sea por nuestra forma de producir o nuestra forma de consumir, la solución también somos todos.

A lo largo de este trabajo tratamos de enlazar lo que es la participación social con la aparición de la sociedad civil, su evolución y el contexto actual, pero una sociedad civil formada con capital social, con esa capacidad de participación, de opinión, la cual no nace sola sino hay que crear las políticas públicas que fomenten los valores de lo que es un ciudadano participativo (Martínez, 2010)

Estamos viviendo una época en la cual la sociedad civil puede crear sus espacios de participación para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, creando modelos de gobernanza que ayuden a un desarrollo sostenible.

La participación social en el sector ambiental en México tiene ya una representación, con la estrategia de participación social diseñada por la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), podemos decir que se encuentran los canales, perfectibles en su constitución y operación.

¿Cuál es la situación de México en materia de participación social?, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008:

En su opinión. ¿Estamos más cerca de un gobierno que se impone o de un gobierno que consulta?

49% Estamos más cerca de un gobierno que se impone

41% Estamos más cerca de un gobierno que consulta

10% No sabe/no responde

A las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensen:

44% sí está de acuerdo.

38% no está de acuerdo.

Las personas como usted no tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno

18% Está de acuerdo

66% no está de acuerdo.

Porcentaje de ciudadanos que manifestaron tener mucho o algo de interés en la política 34%

La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede 52% si está de acuerdo, 31% no está de acuerdo.

¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política?

69% mujeres poco o nada de interés en la política 31% mucho o algo de interés en la política

60% Hombres poco o nada de interés en la política

40% Hombres mucho o algo de interés en la política.

Como podemos observar, los mexicanos si tienen la disponibilidad de participación, sin embargo no hay una cultura para esta, o bien los canales diseñados para la participación no han sido los adecuados.

Como ejemplo tenemos las consultas públicas que se hicieron al Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2009-2012) cuyos resultados fueron:

Se llevaron a cabo dos consultas públicas para el PECC 2009-2012:

La primera fue durante el periodo comprendido entre el miércoles 25 de junio y el viernes 11 de julio de 2008, y una segunda consulta complementaria se llevo a cabo en el periodo de martes 24 de marzo y hasta el domingo 12 de abril de 2009.

En la Consulta Pública Complementaria sobre el Programa Especial de Cambio Climático 2009 – 2012 (PECC), realizada durante el periodo comprendido entre el martes 24 de marzo y el domingo 12 de abril de 2009, se registraron 97 personas, de las cuales 24 enviaron 50 observaciones y recomendaciones en materia de mitigación, adaptación, visión de largo plazo y otros elementos transversales de política.

Número de personas por sector de los participantes en la consulta complementaria para el PECC 2009-2012

6 sector académico

6 sector ONG

3 sector privado

2 sector público

7 sin sector reportado

Si en México existen 60 463 729 mexicanos entre 15 y 59 años de edad. (INEGI)

El porcentaje de participación de 97 personas equivale a: 0.00016043%

La gobernanza y sus antecedentes sobre las formas y usos de elaborar las políticas públicas sin procesos transparentes, no hace de esto una tarea fácil, pero si muy criticable; la erosión de la confianza hacia los representantes gubernamentales es un respuesta política de la sociedad, que se manifiesta en múltiples formas siendo la desconfianza una de ellas.

En el caso del PECC cuyo tema es el cambio climático un tema cada vez más en la discusión pero tornándose altamente técnico en su discusión y análisis, se deberá llevar la comunicación con la sociedad civil de una manera didáctica para ser comprendida completamente por el público, su concientización sobre los efectos del cambio climático deberá ser con la ayuda de las instituciones académicas y científicas las cuales pueden ofrecer ejemplos concretos.

La participación de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas dentro del marco de la gobernanza es un deseo, pero los mecanismos institucionales no están diseñados para una participación efectiva, sin duda alguna eso no es gobernanza.

En estos momentos para México una estrategia de desarrollo sería la creación de capital social, donde la participación sea un resultado que ayude al incremento de la gobernanza en México, sobre todo en los temas ambientales, en donde los mexicanos demuestran cierta sensibilidad, y voluntad de participación.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luis F. 2008. Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica.

Aziz Nassif Alberto, Alonso Jorge, 2009. México una democracia vulnerada. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bressers, Hans and M.M. Kuks. 2003 “What does governance mean?”. Achieving Sustainable Development: The challenge of Governance Across Social Scales. Eds. Hans Bressers y Walter Rosenbaum. Westport Connecticut: Paeger Publishers. 2003. p.1

Bobbio, Norberto. 2004. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica.

Calderón, F. 2004. Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia, en PNUD, La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate, Buenos Aires, Argentina, edit. Aguilar.

Cohen Jean L. & Arato Andrew. 2002. Sociedad Civil y Teoría Política. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Conejero, Paz Enrique. s/a. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. No. 52/53.

Dahl Robert A. 2008. La Democracia y sus críticos. Editorial Paidós

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008

<http://www.encup.gob.mx/encup/?page=cuarta-encup-informe>

Fecha de consulta 25 de Enero de 2010.

Fontaine, Guillaume. 2005. Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales in Sergio Florencio Abreu (Comp.), (2005) Integración, equidad y desarrollo, Quito, FLACSO, CAF, Embajada de Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Odebrecht, pp. 131-148

Kebir, Sabine. 1991. Gramsci y la sociedad civil: Génesis y contenido conceptual. Nueva sociedad No. 115 Septiembre-Octubre 1991.

http://www.nuso.org/upload/articulos/2038_1.pdf

Fecha de consulta 03 de Marzo de 2010.

Kliksberg, Bernardo. 2000. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo.
http://www6.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_DD_07_2000_kliksberg.pdf

Fecha de consulta 18 de marzo de 2010.

Lindblom Charles. 1991. El proceso de elaboración de Políticas Públicas. Editorial Porrúa.

Martínez Rodríguez María Concepción, 2010. Análisis del Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 mediante el modelo de la gobernanza. Tesis Doctoral. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey. Campus Estado de México.

Mihailovic, Dejan. 2003. La democracia como utopía. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa

Núñez, Hurtado Carlos. 2005. Desafíos éticos, técnicos y políticos de la Participación Social. XVI Congreso Mundial de Educadores sociales. Montevideo, Uruguay, Noviembre 2005.

O'Donnell, G. 2007. Disonancias, Buenos Aires, Argentina. Edt. Prometeo.

PNUD. 2004. La democracia en América Latina. Ideas y aportes, Buenos Aires, Argentina.

Putnam, Robert. 1994. Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Editorial Galac, Caracas, Venezuela.

Sartori Giovanni, 2008. ¿Qué es la democracia?, Editorial Taurus