



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA



**futuro**  
latinoamericano  
diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

# GOBERNANZA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS

## Manual de Capacitación







**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA



**futuro**  
latinoamericano  
diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

# GOBERNANZA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS ÁREAS PROTEGIDAS

## Manual de Capacitación



Esta es una iniciativa de Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

**Autores:**

Vincent Gravez, Cristina Rivadeneira, Pippa Heylings, Diego Luna Quevedo, Patricio Cabrera, Marianela Curi.

**Revisión:**

Cecilia Sáenz, José Urteaga, Xavier Basurto.

**Créditos:**

Diego Luna Quevedo (RHRAP/Manomet, Claudio Delgado (Fundación Conservación Marina, Chile), Ivan Ramírez (Fundenic, Nicaragua), Charles Duncan (Manomet), Norman Flores (LARECOTURH), Juan Dumas (FFLA), Agnes Gelin, Isabelle Gravez (APG), Keyla Mena (FEV, Nicaragua), Cecilia Sáenz (FFLA). Las fotografías de Kofi Annan, Elinor Ostrom y Dan Ariely son con Licencia Creative Common (Wikimedia.org) y la fotografía de Gro Harlem Brundtland es licencia Creative Common ([www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet](http://www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet)).

**Edición:**

Diseño, diagramación e impresión: Pupila Diseño Integral.

**Gracias citar este documento de la siguiente manera:**

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). "Gobernanza para el Manejo de los Recursos Naturales y las Áreas Protegidas". Ecuador, 2015.



Curso de gobernanza para manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas by Curso de gobernanza is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported License.



Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los Términos del Contrato No AID-EPP-I-00-04-00024-00. Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.



El diseño del curso de gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas y la elaboración del presente documento recibió la colaboración técnica de Fauna & Flora International (en el marco de los proyectos Darwin Initiative y Oceans 5) y de la Oficina Ejecutiva de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHRAP) un programa del Manomet Center for Conservation Sciences.



# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentación</b>  | <b>7</b>  |
| <hr/>  |           |
| <b>Introducción</b>  | <b>9</b>  |
| ¿Por qué un curso de gobernanza para el manejo de los recursos naturales?                    | 9         |
| Contenido del manual   | 10        |
| <hr/>  |           |
| <b>Gobernanza y el desarrollo sostenible</b>   | <b>11</b> |
| <b>El desarrollo sostenible</b>  | <b>13</b> |
| <b>La sobreexplotación de los recursos naturales: evitar la tragedia de los comunes</b>      | <b>20</b> |
| ¿Cómo escapar de la trampa social de la tragedia de los comunes?                             | 22        |
| ¿Quién debe entonces manejar los recursos naturales?   | 24        |
| Unas reflexiones derivada de la tragedia de los comunes                                      | 26        |
| <hr/>  |           |
| <b>Conceptos generalizables y definiciones</b>   | <b>27</b> |
| ¿De qué trata la gobernanza?   | 29        |
| Una analogía útil: fútbol y gobernanza   | 31        |
| Los retos modernos de la gobernanza  | 34        |
| Buena gobernanza y sus principios  | 37        |
| ¿Cuáles son los principios para la buena gobernanza?   | 38        |
| Los principios de buena gobernanza - definiciones operativas                                 | 42        |
| <hr/>  |           |
| <b>Procesos de toma de decisión, racionalidad, participación y construcción del consenso</b> | <b>47</b> |
| Racionalidad y toma de decisión  | 49        |
| La participación y el consenso   | 52        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Principios de diseño en el manejo de los recursos naturales</b>  | <b>55</b>  |
| ¿Qué puedo hacer para incrementar la probabilidad de sostenibilidad?  | 60         |
| Los retos de la gestión inter escalas   | 60         |
| <hr/>   |            |
| <b>Herramientas para el análisis de los sistemas de gobernanza, la evaluación y la definición de los planes de acción</b> | <b>65</b>  |
| Matriz de actores y poder   | 67         |
| Mapa de relaciones y poder  | 69         |
| Mapa de gobernanza  | 70         |
| Matriz de la UICN sobre tipos de gobernanza en las áreas protegidas (Matriz UICN)   | 73         |
| Evaluación componentes-principios   | 75         |
| Lista de chequeo sobre la calidad de gobernanza   | 78         |
| <hr/>   |            |
| <b>Consejos de facilitación para instructores y herramientas prácticas para sesiones de trabajo colaborativo</b>          | <b>85</b>  |
| Iniciar un curso: aclarar los objetivos, etapas y transparentar las expectativas  | 87         |
| La comunicación activa, el parafraseo y el “arte de la pregunta” como apoyo al aprendizaje del grupo                      | 89         |
| ¿Cómo trabajar el tema del desarrollo sostenible con los participantes?   | 90         |
| Ilustrar la tragedia de los comunes: la pesca de caramelos  | 91         |
| Reflexionar sobre la racionalidad en la toma de decisión: el juego del ultimátum  | 93         |
| Trabajar con los Principios de diseño en el manejo de los Recursos Naturales  | 95         |
| Ilustrar la colaboración: la dinámica enredarse desenredarse  | 95         |
| Ilustrar el principio de transparencia: la estrella ciega   | 97         |
| Trabajar los principios: el debate a escala humana  | 99         |
| <hr/>   |            |
| <b>Lista de las tablas, ilustraciones y recuadros</b>   | <b>101</b> |
| <b>Referencias</b>  | <b>105</b> |

# Presentación

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) es una organización ecuatoriana con ámbito de acción regional, que promueve el diálogo constructivo, fortalece capacidades ciudadanas, políticas e institucionales, y articula procesos para el desarrollo sostenible en América Latina.

FFLA sueña con una América Latina que privilegia el diálogo y la concertación de visiones y políticas de desarrollo sostenible; que cuenta con diversos sistemas de buena gobernanza, que promueve una convivencia justa, armónica y equitativa; y que reconoce en los conflictos oportunidades para transformar la sociedad.

## Los objetivos en los cuales basa su accionar son:

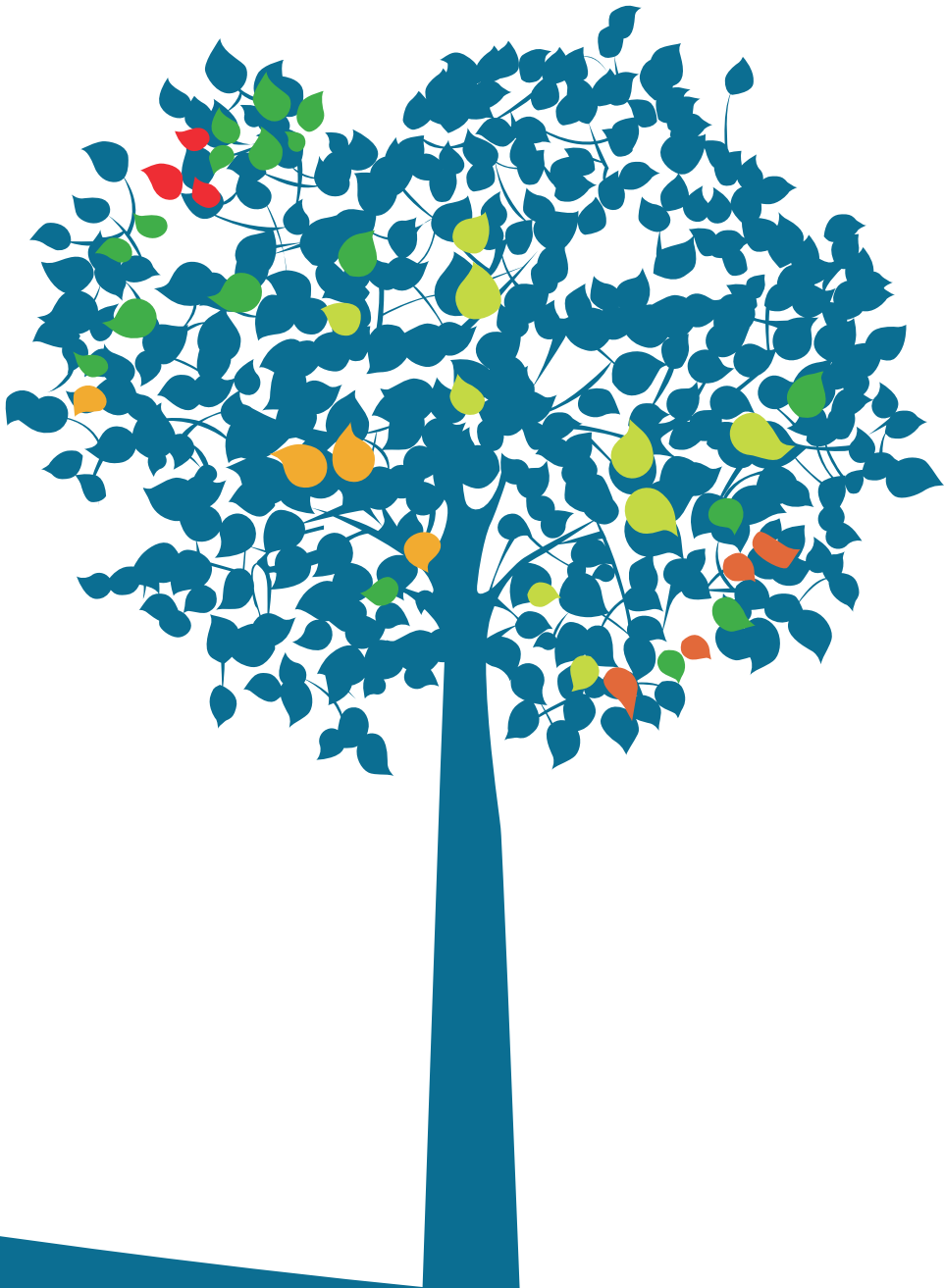
- Fortalecer liderazgos y facilitar procesos para la concertación de visiones y políticas de largo plazo;
- Promover una cultura de diálogo y sistemas de buena gobernanza para el cambio hacia el desarrollo sostenible;
- Generar y compartir aprendizajes para la construcción de conocimientos colectivos y el fortalecimiento de capacidades.

## Para alcanzar sus objetivos, FFLA trabaja con cinco enfoques:

- La transformación de conflictos;
- La promoción del diálogo;
- El fortalecimiento de capacidades;
- La consolidación de sistemas de buena gobernanza;
- La cultura de paz.

FFLA tiene el agrado de presentar este documento, que constituye un manual de capacitación para los/as participantes de nuestros cursos, como una herramienta útil y práctica que les acompañará en el apasionante tema de Gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas.

Llevando a los participantes en un recorrido a través de los conceptos clave y las lecciones aprendidas de casos reales, el abordaje pedagógico de este manual permite aclarar los conceptos menos entendidos y aterriza en prácticas concretas del manejo cotidiano de los recursos naturales.





# Introducción

## ¿Por qué un curso de gobernanza para el manejo de los recursos naturales?

Frente a una crisis ambiental y social de escala planetaria, los principales acuerdos e instrumentos internacionales para el Desarrollo Sostenible reconocen la gobernanza como un pilar fundamental para lograr un desarrollo integral de los territorios y como una dimensión esencial del manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas.

### Cita textual de Kofi Annan, Ex. Secretario de las Naciones Unidas, sobre Buena Gobernanza

Kofi Annan, (Ex. Secretario de las Naciones Unidas, 1997-2006), sobre buena gobernanza:

*“La buena gobernanza es quizás el factor más importante en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo”.*

Esta cita representa una afirmación muy fuerte que resalta la importancia de la gobernanza en la conducción del cambio social a nivel global, esto, reforzado por la posición de su autor quien se desempeñó, durante una década, en uno de los cargos diplomáticos más influyentes a nivel global. Permite una inmersión inmediata en el alcance global de la temática de gobernanza para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, es muy evidente que la *gobernanza* sigue siendo un concepto poco entendido por la gran mayoría de los actores involucrados en el manejo de los recursos naturales y de las áreas protegidas.

*¿Qué es la gobernanza para el manejo de los recursos naturales? ¿Cómo la gobernanza se relaciona e impacta el manejo de los recursos naturales y el manejo de las áreas protegidas? ¿Cuáles son las características de un sistema de gobernanza que conlleva a un manejo sostenible de los recursos naturales? ¿Cuáles son las prácticas relacionadas con los sistemas de gobernanza y las herramientas de su evaluación?*

A través del curso de “Gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas”, FFLA busca contestar de manera práctica y directa estas preguntas, con el objetivo de fomentar no solamente un mejor entendimiento, sino también mejores prácticas en el manejo cotidiano de los recursos naturales, incluyendo sus dimensiones sociales.

## Contenido del manual

El presente manual se estructura de la siguiente manera: después de reforzar algunos conceptos sobre el desarrollo sostenible, el manual analiza el tema de la sobreexplotación de los recursos naturales y la denominada “Tragedia de los comunes” cuya comprensión es clave para el manejo de los recursos naturales. Luego el manual entra más en detalle sobre lo que se entiende por gobernanza, el origen de la palabra, los conceptos relacionados y los retos de la gobernanza en el mundo moderno. Los principios éticos que deben guiar la “Buena Gobernanza” es el tema del capítulo siguiente en el que se propone definiciones operativas de los principales principios para facilitar su comprensión y el debate informado. Después de una corta reflexión sobre la racionalidad en la toma de decisiones - tema central de la gobernanza -, la participación y la construcción del consenso, el manual explora los factores de éxito para el manejo de los recursos naturales. Un importante capítulo trata de varias herramientas para el análisis de los sistemas de gobernanza, la evaluación y la planificación relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales. Un capítulo final propone varios consejos de facilitación para los instructores interesados en replicar este curso y que también pueden ser útiles para la facilitación de sesiones de trabajo colaborativas relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales y las áreas protegidas.



Gobernanza y  
desarrollo sostenible



# Gobernanza y el desarrollo sostenible

## El desarrollo sostenible

La profunda crisis que se vive a escala mundial ha puesto en evidencia las deficiencias de los modelos de desarrollo vigentes.

Por lo general estos no han dado soluciones estructurales y duraderas a los problemas que aquejan a la humanidad, ni han resuelto las necesidades de un desarrollo integral que permita a los habitantes del planeta vivir dignamente en un ambiente adecuado.

Nuestras sociedades están cada vez más conscientes de una serie de problemas interrelacionados, vinculados con el crecimiento de la población, la falta de equidad en la distribución de la riqueza, la sobreexplotación de los recursos naturales y sus consiguientes efectos socioeconómicos, ambientales y culturales: el crecimiento de los centros urbanos como efecto de la migración de las áreas rurales; patrones de producción y consumo que están poniendo en riesgo el equilibrio de los ecosistemas y la exacerbación del cambio climático como efecto del calentamiento global con una base antrópica.

Nos encontramos por tanto en el corazón de una crisis global sistémica de múltiples dimensiones: económica, social, ambiental, política y fundamentalmente ética.

La primera definición de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland, en 1987, plantea que *“el desarrollo sostenible debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”*.

Esta definición se profundizó en Río 92, donde se redimensionó el concepto de desarrollo sostenible a partir de un análisis sistémico de los procesos de desarrollo, tomando en cuenta todos los elementos que intervienen en ellos -desde los productivos hasta los culturales-, para posibilitar la construcción de un nuevo paradigma, orientado a modificar las condiciones imperantes y a garantizar la viabilidad del futuro.

En el contexto de la Cumbre de la Tierra, el concepto de sostenibilidad buscó articular y equilibrar los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. Se estableció la decisión de desarrollar políticas (Declaración de principios), y estrategias (Agenda 21), se dieron acuerdos globales para avanzar hacia este objetivo (Diversidad Biológica, Cambio Climático, Desertificación y Bosques). Aquella histórica reunión, constituyó un punto de inflexión en el orden establecido, que sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo. A partir de entonces, el paradigma de la sostenibilidad se constituye en tema global.

El Principio 25 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, sostiene que: la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables. De acuerdo con este postulado, FFLA concibe el desarrollo sostenible como un modelo integral e integrador, que articula de manera equilibrada las dimensiones económica, social, ecológica, política y cultural, asumiendo que no es posible responder a los grandes desafíos de la sostenibilidad, si no es desde una perspectiva holística.



Figura 1: Bro Harlem Brundtland, Presidió la Comisión Brundtland como primera Ministra de Noruega que definió el concepto de desarrollo sostenible en el informe "Nuestro Futuro Común" (foto: licencia Creative Common, [www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet](http://www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet)).

FFLA promueve la buena gobernanza y la articulación de procesos para la construcción de sociedades sostenibles que respeten la vida, la naturaleza y la diver-

sidad; con justicia y equidad económica y social; con respeto por los derechos humanos, y que promuevan una cultura de paz.

**La pregunta es: ¿Estamos los seres humanos con nuestras acciones alcanzando ese equilibrio que busca el desarrollo sostenible?... La respuesta es desalentadora.**

La satisfacción de necesidades ha significado que la mayoría de los humanos, en muchos sentidos, vivamos mejor que nunca antes, pues, por ejemplo, la producción de alimentos se ha duplicado desde 1960; la producción de alimentos per cápita ha crecido; el uso del agua se ha duplicado, y así por el estilo<sup>1</sup>. Sin embargo, los costos de ello han sido elevados. Cuando revisamos lo que ha sucedido, una de las grandes conclu-

siones es que en los últimos 50 años hemos vivido un acelerado proceso de alteración de nuestros ecosistemas. Más que en ningún otro período de la historia de la humanidad, como consecuencia del crecimiento de la población y de una acción humana que ha buscado satisfacer necesidades de alimentos, agua, madera, fibras y combustibles de una manera poco sostenible, lo que ha resultado es una pérdida sustancial y en

<sup>1</sup> Millenium Ecosystem Assessment, 2005.

gran medida irreversible de la diversidad de la tierra<sup>2</sup>. Ello significa que hemos usado los recursos tan acelerada e insosteniblemente, que los ecosistemas no alcanzan a regenerarlos.

Veamos algunas cifras impactantes sobre lo que está sucediendo en el planeta como consecuencia de la acción humana<sup>3</sup>.

| Superficie terrestre:  | Ríos y costas:  |
|--|---|
| <p>Se han convertido más tierras para cultivo en los 30 años desde 1950 que en los 150 años entre 1700 y 1850.</p>   | <p>20% de los arrecifes de corales se perdieron y 20% han sido degradados en las últimas décadas.</p> <p>35% de los manglares se han perdido en las últimas décadas.</p>  |
| Biodiversidad:   | Regulación de riesgos naturales:  |
| <p>Actualmente, entre el 10% y el 30% de las especies de mamíferos, aves y anfibios están amenazadas de extinción.</p> <p>La diversidad de genes, poblaciones y ecosistemas en estado casi natural está en declive en casi todo el mundo.</p>  | <p>La capacidad de los ecosistemas de amortiguar los eventos extremos ha disminuido por la pérdida de humedales, bosques, manglares.</p>  |
| Agua dulce:  | Bosques:  |
| <p>Entre el 5% y el 25% del uso de agua dulce excede la oferta accesible de largo plazo. La desertificación y la falta de agua son problemas que vana afectar aún más a los países del Tercer Mundo en la próxima década.</p> <p>Un quinto de la humanidad no tiene ya acceso al agua potable.</p> | <p>En los últimos 50 años el mundo perdió cerca de un tercio de su cobertura forestal.</p> <p>A pesar de que el bosque tropical proporciona el 42% de la biomasa vegetal y de oxígeno, 600.000 hectáreas de bosque mexicano son destruidas anualmente.</p> <p>Las empresas multinacionales detentan hoy derechos de tala de árboles en 12 millones de hectáreas en la selva amazónica.</p> <p>Se proyecta que para el año 2030 el bosque húmedo amazónico podría estar deforestado en un 55%, cuyas consecuencias convertirían a gran parte de la Amazonía en una sabana antes que concluya el siglo XXI.</p> |

2 Millenium Ecosystem Assessment, 2005.

3 Idem.

## Cambio climático

El cambio climático provocará el incremento de la temperatura del planeta entre 1.5°C y 5°C para el año 2100.

Los cambios climáticos que la Región Andina está experimentando en sus patrones climáticos son consistentes con las tendencias mundiales. La temperatura ha subido entre 1° y 2.2°C en los últimos 50 a 70 años y, en la mayoría de los países, se ha registrado, en general, una tendencia decreciente de las precipitaciones con un incremento de los eventos extremos en las temporadas de lluvias; se prevé un aumento de las temperaturas en esta región de, por lo menos, 3°C durante el presente siglo.

Las altas tasas de deforestación, desde 47000 hectáreas/año en Colombia hasta 198000 hectáreas/año en Ecuador, han acelerado los procesos de degradación de suelos, afectando la regulación hídrica, el clima local y las tendencias de desertificación en áreas que ya tienen problemas de disponibilidad de agua.

Los cambios de temperatura y lluvias provocan también cambios en los cultivos y, por lo tanto en la alimentación de los seres humanos. Los agricultores de los valles productivos, se verán obligados a cultivar productos que se adapten a las nuevas condiciones climáticas, lo que implicará que los consumidores en los mercados tendrán que variar la alimentación de sus familias, y consecuentemente cambiar sus patrones de consumo, ojalá por unos más sostenibles.

En áreas de clima seco (como el centro y norte de Chile, la costa peruana y el noreste de Brasil, el Gran Chaco Seco y Cuyo y la zona central, oeste y noroeste de Argentina) el cambio climático puede conducir a una salinización y desertificación de la tierra agrícola. Es así que para el año 2050, se prevé que en la Región Mesoamericana el 50% de estas tierras se verán afectadas impactando la producción de maíz, arroz y otros cultivos.

Por otro lado, hay un riesgo significativo de extinciones de especies en muchas áreas tropicales de América Latina. Se prevé un incremento alto de extinción de mamíferos, aves, mariposas, ranas y reptiles para el 2050.

Estos impactos en los ecosistemas y recursos naturales son fruto de un modelo económico capitalista, que gira en torno a la "acumulación", buscando obtener el mayor beneficio económico en el menor tiempo posible y cuyas

consecuencias se reflejan en una mayor fragilidad ecológica, pero también en la injusticia social imperante, pues, por lo general, los beneficios se han distribuido inequitativamente.



Retomaremos lo planteado por Souza Santos Boaventura<sup>4</sup>, cuando señala lo siguiente:

- *“En lo que concierne a la promesa de igualdad, los países capitalistas avanzados con el 21% de la población mundial controlan el 78% de la producción mundial de bienes y servicios y consumen el 75% de toda la energía producida. Los trabajadores del Tercer Mundo en el sector textil o electrónico ganan 20 veces menos que los trabajadores de Europa o de Norteamérica, realizando las mismas tareas y con la misma productividad.*
- *En el siglo XX han muerto más personas por hambre que en cualquiera de los siglos precedentes. La distancia entre países ricos y países pobres y entre ricos y pobres en el mismo país no ha cesado de aumentar.*
- *En lo que respecta a la promesa de libertad, las violaciones de los derechos humanos en países que viven formalmente en paz y democracia asumen proporciones avasalladoras: quince millones de niños trabajan en régimen de cautiverio en la India; la violencia policial y penitenciaria llega al extremo en Brasil y en Venezuela, mientras que los incidentes raciales en Inglaterra aumentaron un 276% entre 1989 y 1996; la violencia sexual contra las mujeres, la prostitución infantil, los “niños de la calle”, los millones de víctimas por minas antipersonales, la discriminación contra los tóxico-dependientes, los portadores del VIH o los homosexuales, las limpiezas étnicas y la intolerancia religiosa son apenas algunas de las manifestaciones del irrespeto a las libertades fundamentales.*

- *En lo concerniente a la promesa de paz, mientras que en el siglo XVIII murieron 4,4 millones de personas en 68 guerras, en el siglo XX murieron 99 millones de personas en 237 guerras. Entre el siglo XVIII y el siglo XX, la población mundial aumentó 3,6 veces, mientras que los muertos por guerras aumentaron 22,4 veces. Después de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, la paz que muchos finalmente juzgaron posible se convirtió en un espejismo, dado el aumento, en los últimos 6 años, de los conflictos entre Estados y, sobre todo, de los conflictos en el interior de los Estados”.*

Vivimos una suerte de desintegración social, sumada a la desconfianza y falta de credibilidad generalizada en las instituciones<sup>5</sup> tradicionales (familia, Iglesia, Estado). Esta fragmentación y creciente desconfianza hacen que la experiencia de inequidad y exclusión se agudice y se multiplique, o que se la vislumbre con mayor especificidad debido a razones de género, de generación, cuestiones étnicas y culturales.

Entonces el modelo global actual no está logrando ese paradigma de desarrollo sostenible, pues, como hemos mencionado, los beneficios se han distribuido de forma inequitativa y en muchísimos casos, los recursos se han usado irracionalmente, de manera que están en juego los beneficios que las generaciones futuras podrían obtener de los ecosistemas y, por ende, la sustentabilidad<sup>6</sup>.

Sin embargo, la tendencia a una mayor conciencia de la crisis ambiental y de sostenibilidad está creciendo, y no es poca la visibilidad que tienen grupos y movimientos que luchan por alcanzar reivindicaciones concernientes a sus

4 Boaventura (2003).

5 Solemos entender “institución” como sinónimo de organización, lo que es efectivamente uno de los sentidos del término. Pero también cuando hablamos de gobernanza, institución toma el sentido de “prácticas establecidas” que sea esto por ley o por costumbre. Presentamos más detalles sobre las instituciones en el capítulo “Herramientas para el análisis y evaluación de la gobernanza”.

6 Millenium Ecosystem Assessment, 2005.

identidades y que apuntan a una transformación del sistema económico y del modelo de desarrollo vigentes. Uno de los ejes articuladores de estos esfuerzos es la dimensión ambiental como base física del desarrollo, y por ser un elemento que puede integrar y complementar la lucha de mujeres, jóvenes, indígenas, pueblos afro, y una diversidad de identidades que coexisten en el planeta.

Dicha articulación complementaria requiere de un encuentro intercultural diverso, de ahí la importancia del diálogo multisectorial que considere a los diferentes actores tanto estatales como sociales y comunitarios, y tome en cuenta las apuestas de movimientos pacifistas; del feminismo y su lucha por la justicia y la equidad de género; de los ecologistas y su propuesta de relaciones más y equilibradas con la naturaleza; de los jóvenes y sus neo-culturas, por nombrar algunas de las múltiples identidades; y sobre todo que privilegie el intercambio y el aprendizaje con las cosmovisiones y prácticas de las culturas originarias y pueblos indígenas que proponen nociones para una relación sagrada y complementaria entre seres humanos y con la naturaleza.

La sostenibilidad entonces, implica que tengamos una visión integral e integradora que apunte a un crecimiento económico respetuoso de lo natural y lo humano y a la equidad en la distribución de los beneficios y en el acceso a los recursos. Para ello, una sociedad sana, educada y participativa; una institucionalidad fuerte; un adecuado manejo de los recursos naturales; y el revertir la arraigada tendencia al coroplacismo se hacen indispensables. Si tenemos instituciones fuertes que puedan regular, controlar, tener políti-

cas construidas en consenso desde el diálogo multisectorial e intercultural, y si, además, contamos con una sociedad informada, participativa, empoderada y preparada para tomar decisiones, lograremos avanzar hacia un manejo sostenible de los recursos naturales, lo que redundará en un crecimiento económico equilibrado y en la distribución equitativa de los ingresos y beneficios, y podremos decir con ello que estamos dando pasos importantes y prioritarios hacia el logro del desarrollo sostenible.

Una de las tareas ineludibles del desarrollo sostenible es la reducción de la desigualdad y la promoción de la equidad, entendida como la democratización de las oportunidades, la satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras, y la superación de todo tipo de discriminación. Pues la desigualdad en la distribución de los recursos -más que la escasez de los mismos- y las relaciones asimétricas de poder, han generado procesos de exclusión que contradicen en esencia, la idea de democracia y participación que se viene impulsando a escala regional y global.

En ésta línea, uno de los requisitos ineludibles para el desarrollo sostenible lo constituye la equidad de género. *“La perspectiva de género permite analizar, comprender y transformar las asimetrías, desigualdades y jerarquías sociales basadas en las diferencias sexuales. Ello implica hacer conciencia y cambiar las relaciones de poder hacia la participación equitativa de mujeres y hombres en la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales de su vida como son el ejercicio de derechos y la conservación ambiental. Las Conferencias de las Naciones Unidas desarrolladas en la década de los 90 su-*

*brayan en la participación activa de las mujeres para construir un desarrollo centrado en la persona y una sociedad basada en el respeto de los derechos humanos. El desarrollo sostenible no será posible si no se resuelven los grandes desbalances de género predominantes en los diferentes ámbitos del desarrollo*<sup>7</sup>.

La gobernanza tiene mucho que ver con la forma en que se toman las decisiones. La situación actual hace que nos preguntemos: ¿quiénes son los/as responsables de lo que está pasando?; ¿Quién debería decidir sobre la construcción de una carretera o una represa hidroeléctrica, sobre la explotación petrolera y minera en un área de alta biodiversidad y de asentamiento de organizaciones indígenas, o sobre los

niveles de tala de bosque o de pesca?; ¿Hace la diferencia el que exista consulta pública?; ¿El derecho a tener voz y equidad de género contribuyen a un mejor manejo ambiental?; ¿En base a qué información, conocimientos y saberes se toman las decisiones?; ¿Debería existir un mecanismo de reclamo por parte de la Sociedad Civil cuando se percibe que una decisión puede afectar al ambiente o que es socialmente injusta?; ¿Cómo se puede luchar contra la corrupción en el manejo de los recursos naturales? Son preguntas clave sobre **cómo** se toman decisiones ambientales y económicas y **quiénes** las toman, tiene que ver con lo que se conoce como **gobernanza ambiental**. Muchas veces las consecuencias de lo que se decide, está determinado por cómo se toman

#### **Posición de FFLA sobre gobernanza para el desarrollo sostenible:**

Para FFLA los sistemas de gobernanza son un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible. A través de la investigación-acción, FFLA busca atender y promover sistemas de gobernanza para el desarrollo sostenible en los cuales las transformaciones sociales son frutos de procesos incluyentes con amplios acuerdos sobre los principios de la convivencia.

El alcance de la intervención de FFLA se enmarca en un enfoque de investigación-acción participativa, en el acompañamiento de procesos, el fortalecimiento de capacidades, el análisis, la evaluación y el asesoramiento.

En la medida que los sistemas de gobernanza son procesos evolutivos y dinámicos, fomentar cambios sociales en estos implica procesos transformadores en los cuales la transferencia de capacidad es un hito importante. Para FFLA, estos procesos transformadores sobre la gobernanza, permiten concentrarse no solamente en las medidas técnicas para el manejo, sino también en la dimensión sociopolítica y económica del uso de los recursos naturales y del manejo de los ecosistemas.

FFLA concibe la gobernanza como los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado, y la Sociedad Civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, cumplen con sus obligaciones, rinden cuentas y median sus diferencias.

---

7 idem.

las decisiones y quiénes las toman<sup>8</sup>. En consecuencia, para lograr el desarrollo sostenible se requiere un cambio profundo en la gobernanza ambiental.

En 2012 se celebró una nueva Cumbre de Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, denominada Río + 20. Uno de los resultados más significativos de Río + 20, fue que los Estados ratificaran su compromiso y voluntad política para avanzar hacia el desarrollo sostenible, compromiso que se traduce en el documento final de la Conferencia, *"El futuro que Queremos"*, en el que se ratifica la necesidad de reforzar la relación entre las dimensiones social, económica y ambiental, y los principios de Río 92.

*"El Futuro que Queremos"* plantea la erradicación de la pobreza como el principal desafío para lograr el desarrollo sostenible; para ello se plantea como condiciones indispensables, la transformación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, la

protección y ordenamiento de la base de recursos naturales, así como la necesidad de lograr un desarrollo económico sostenible, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos y reduciendo drásticamente las inequidades en la distribución de la riqueza.

Se reconoce también que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho son esenciales para el desarrollo sostenible, por lo que se requieren instituciones eficaces, transparentes, responsables y democráticas, y una participación activa de las diferentes fuerzas de la sociedad en la toma de decisiones, con base en una amplia alianza entre las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado.

Un reto importante surgido de Río+20 es la construcción y futura implementación de los Objetivos de desarrollo sostenible a partir de 2015 para avanzar con metas claras.

## La sobreexplotación de los recursos naturales: evitar la tragedia de los comunes

Los problemas de sobreexplotación de los recursos naturales no son nuevos y existen ejemplos históricos muy ilustrativos de cómo éstos pueden llevar a la extinción de culturas y civilizaciones enteras (ver recuadro). Para entender mejor, este problema, utilizaremos la parábola utilizada en los años 60 por un biólogo llamado Garrett Hardin<sup>9</sup>. Sus hallazgos permitieron tener un mejor

entendimiento de cómo sucede la sobreexplotación de los recursos naturales y es conocida como *"la tragedia de los comunes"*. Esta parábola ha influenciado fuertemente y de manera persistente las políticas ambientales.

La parábola tiene como escena un área común de tierra utilizada como pastizal, en una aldea<sup>10</sup>.

8 Recursos Mundiales (2004).

9 Garrett Hardin (1915-2003) era profesor de Ecología Humana en la Universidad de California, Santa Barbara. Obtuvo un reconocimiento internacional por su trabajo sobre la sobreexplotación de los recursos naturales y la "tragedia de los comunes".

10 Esta descripción de la parábola de Garrett Hardin es inspirada del documental "la tragedia de los comunes" de la serie televisiva El Mundo de las matemáticas.

Imaginamos que este pastizal esté utilizado por 10 aldeanos, cada uno con una vaca. Nadie posee la propiedad de este pastizal y todos lo usan para sus vacas: es un recurso de uso común y de libre acceso.

Estas 10 vacas consumen justo lo que produce el pastizal y el consumo de las vacas es igual a la capacidad de producción de la tierra.

Matemáticamente, se puede expresar el aprovechamiento para cada aldeano y de su vaca únicas como un décimo ( $1/10$ ) de lo que produce la tierra.



Un día, uno de los aldeanos decide aumentar el número de vacas que tiene: de una vaca a dos vacas. Con sus dos vacas, este aldeano produce ahora más leche y lo ve beneficioso. De hecho, con sus dos vacas, su parte aumenta automáticamente a dos onceavos ( $2/11$ ) de lo que produce la tierra. En cambio los demás aldeanos

que siguen con una sola vaca tuvieron, por lo mismo - y sin haber cambiado nada -, una reducción de  $1/10$  cada uno a  $1/11$  de su aprovechamiento de lo que produce la tierra.

Otro aldeano pensó que aumentar su número de vacas era una buena idea y decide también comprar una segunda vaca. La ganancia de este aldeano pasa así de  $1/11$  a  $2/12$ . En cambio, los demás aldeanos - y todavía sin haber cambiado nada - registran otra vez una reducción de su aprovechamiento de la tierra de  $1/11$  a  $1/12$ .

Ya se puede fácilmente entender a donde esto nos lleva ¿verdad? Pronto todos los demás aldeanos empiezan a notar sus pérdidas y empiezan a incrementar su número de vacas. La tierra no puede continuar más con esta carga de vacas; el pasto finalmente se vuelve escaso y no crece. Las vacas enflaquecen y en poco tiempo mueren todas las vacas.

En esta parábola, el drama que vive esta aldea - y sus vacas - tiene su origen en decisiones a corto plazo para maximizar ganancias, ignorando sus efectos a largo plazo. Es también un problema de asignación de recursos y de libre acceso al recurso. En resumen, *“como todos pueden libremente - y sin costo - utilizar el bien común, todos tienen un fuerte incentivo de utilizarlo al máximo - sobre explotarlo para su propio beneficio”*

*propio beneficio”* - sin que nadie sea responsable por el costo a mediano y largo plazo. No es que cada aldeano se deba considerar como un ser especialmente egoísta; de hecho actúa de manera bastante racional<sup>11</sup>, maximizando los recursos para su aprovechamiento propio.

Se ha referido a esta situación como una *trampa social* o un *dilema social*, porque la comunidad se encuentra encerrada

<sup>11</sup> Se trata el tema de la racionalidad en la toma de decisión en uno de los capítulos siguientes.

en un modo de funcionamiento que la precipita a su propia pérdida.

A nivel global, el crecimiento de la producción, la mejora de la calidad y de forma de producción significó un mejoramiento del nivel de vida de gran parte

de la población. Pero, esto se acompaña de un fuerte crecimiento de la población en demanda de una cantidad creciente de productos con costos ambientales elevados y una redistribución muy inequitativa de las riquezas.

## ¿Cómo escapar de la trampa social de la tragedia de los comunes?

Según Garrett Hardin, frente a la Tragedia de los comunes, los aldeanos de la parábola descrita anteriormente tendrían que hacer una de dos cosas:

- O dividir el pastizal en varias partes diferentes de *propiedad privada*, y asignar su propiedad a cada aldeano; cada uno siendo responsable por su parcela;
- O decidir manejar el pastizal como un grupo, poniendo a administrador pagado y responsable de definir la cantidad de ganado en el pastizal de acuerdo a su capacidad de carga y responsable de sancionar los incumplimientos.

Los trabajos tal como los de Garrett Hardin y su demostración de la tragedia de los comunes, tuvieron una fuerte influencia sobre el diseño de políticas y estrategias de manejo de los recursos naturales según una u otra de esta

dos visiones. La una, basada en la propiedad privada asume que el dueño de un bien cuidará su uso óptimo y lo protegerá celosamente lo que garantiza su mantenimiento a largo plazo. Es él que debe asumir los costos de esta protección y manejo, y por esto mismo

*“¿Cómo escapamos del dilema en el cual muchos individuos actuando racionalmente en su propio interés destruyen un recurso compartido limitado?... Ahora estamos confrontando la tragedia del bien común global. Hay una Tierra, una atmósfera y una fuente de agua, y seis mil millones de personas compartiéndolas. Malamente. Los ricos están sobre-consumiendo y los pobres no pueden esperar a unírseles<sup>12</sup>”.*

que debe recibir las ganancias de su trabajo. La otra, basada en un administrador externo y especializado, asume que es el Estado que debe ser responsable por planificar el buen uso del bien común y sancionar los malos usos, todo esto para

el beneficio de todos. Para realizar esto, es necesario que las ganancias sean entonces prioritariamente destinadas a financiar este administrador: el Estado. Estas dos visiones tienen entonces resonancias políticas contrapuestas ya que describen, el uno un enfoque pasado en el régimen de propiedad privada, y el otro basado en la planificación centralizada y el uso de bienes comunes.

<sup>12</sup> Cita textual de Barry Schwartz, un profesor renombrado de teoría social y de acción social. Nota en la actualidad la población es de más de 7 mil millones de habitantes, cifra que se alcanzó en el 2011.

## La tragedia de los comunes en la historia y la actualidad

La tragedia de los comunes no es un fenómeno moderno; existen casos documentados y emblemáticos de este tipo de tragedia, tanto en el pasado como en la historia contemporánea. Aquí algunos ejemplos:

**Desertificación de la Mesopotamia.** El término "Mesopotamia" se refiere a la cuenca hidrográfica ubicada entre los ríos Tigris y Éufrates (Actual región de Siria e Irak) y donde se desarrollaron diversas culturas, entre las que cabe destacar la Sumeria. Dos grandes transformaciones históricas: la revolución agrícola y la revolución urbana, fueron transformando los ecosistemas regionales. El crecimiento, en tamaño y cantidad, de las ciudades mesopotámicas conllevó a la sobreexplotación agrícola de las tierras, para alimentar a la creciente población y a la enorme ambición de sus elites. Este proceso concluyó con la primera gran crisis ecológica a escala regional, la desertificación de Mesopotamia, hacia el segundo milenio A.C. (Ponting, 2007).

**Desaparición del cedro del Líbano.** "La épica Gilgamesh" (2.500 A.C.) es el primer registro escrito de una historia de sedimentación y desertificación río abajo causado por una destrucción extensa de tierras boscosas. En razón de su uso extensivo en la construcción, Líbano empezó a ver su cobertura de bosque (los famosos "Cedros del Líbano") reducirse hasta llegar a un porcentaje reducido de su superficie inicial. Los árboles y sus raíces son una importante parte del ciclo del agua y esta deforestación causó que las precipitaciones descendieran en un 80%. Como resultado, millones de acres de tierra en el área de la Media Luna Fértil se convirtieron en desierto o tierras de maleza, y continúa relativamente estéril hasta el día hoy (Hartmann, 2004). El Cedro del Líbano está hoy en día en la lista Roja de la UICN como "especie vulnerable".

**Desaparición de la cultura de la Isla de Pascua.** Aunque en la actualidad existe un debate sobre la veracidad de esta hipótesis, la desaparición de la cultura de la Isla Pascua es otro de los ejemplos clásicos de la tragedia de los comunes: una sociedad que colapsó por completo debido al daño ambiental. Esta Isla colonizada desde 400 A.C., es conocida por las grandes estatuas de cabezas humanas conocidas como Moai y cuya construcción culminó en el periodo 1200-1500. Esta fue probablemente muy rica en biodiversidad y pudo haber tenido una población de entre 7.000 hasta 20.000 personas. Sin embargo, la tala indiscriminada del bosque y la sobreexplotación de los recursos ocasionó un colapso drástico de la población hasta alcanzar en el Siglo XVIII entre un cuarto y un décimo de lo que había sido (Diamond, 2006).

**El bacalao del Atlántico.** Desde antes de los Vikingo (800 A.C.), la pesquería del bacalao del Atlántico Norte fue una de las grandes riquezas y producto de comercio internacional, tanto para las flotas europeas como para las de América del Norte. Muy abundante, fue sometida a una pesca industrial intensa desde los años 50' y experimentó un desplome de su población que forzó a las autoridades al cierre total de las pesquerías en los años noventa. La crisis de las pesquerías del bacalao del Atlántico causó una dura crisis económica en Canadá y altos niveles de desempleo entre los pescadores, lo que marcó un cambio profundo en la estructura ecológica, económica y socio-cultural de la costa Atlántica inicialmente involucrada en esta pesquería.

## ¿Quién debe entonces manejar los recursos naturales?

Pero, ¿solamente hay estos dos enfoques? ¿Pueden los aldeanos de nuestra parábola - la comunidad -, diseñar un sistema que les permita, a todos conjuntamente, gestionar adecuadamente su pastizal? Según Garrett Hardin: *“la comunidad como tal es incapaz de lograr acuerdos racionales sobre el uso de recursos comunes o, aún en el caso de lograrlos, es incapaz de implementarlos”*.

Así, la comunidad ¿no sería de mucha ayuda para manejar los recursos naturales como bienes comunes?! No existen entonces otras salidas que: ¿O privatizar los recursos o someterlos a

una planificación centralizada? Son dos preguntas muy válidas que estudiaron muy seriamente científicos, por ser de aplicación inmediata y de mucha relevancia por nuestro planeta. Entre estos científicos, se encuentra una mujer que obtuvo el Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre este tema: Elinor Ostrom<sup>13</sup>(Fig. 2).

Para contestar a estas preguntas, E. Ostrom estudió las condiciones de manejo de los recursos comunes de pequeña escala, localizados en un solo país, con 50 a 15.000 personas afectadas, fuertemente dependientes de estos recursos.



Figura 2: Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre los bienes comunes (Foto: Wikimedia, Licencia Creative Commons).

13 Junto con Oliver E. Williamson, Elinor Ostrom, recibió el Premio Nobel en Ciencias Económica en 2009 por sus trabajos sobre los bienes comunes. Ha sido la primera mujer en recibir esta distinción.



Tal como pesca costera, pastizales, sistemas de irrigación, cuencas hidrográficas, etc<sup>14</sup>. Con los resultados de sus investigaciones - y al contrario de la afirmación anterior de Garrett Hardin -, Elinor Ostrom afirma que *“los utilizadores de los recursos frecuentemente desarrollan sofisticados mecanismos de decisión e implementación de reglas para manejar conflictos de interés y promover resultados positivos”*.

Es decir, que al contrario de lo que creyeron los economistas interesados en el manejo de los recursos naturales, la comunidad sí puede ser

innovadora, creativa, y tomar decisiones que beneficien a la mayoría, logra respetar acuerdos y puede finalmente sancionar a sus propios miembros de ser necesario.

Pero, en todo caso, no existe una sola respuesta a la pregunta de quién debe manejar los recursos naturales: tanto los modelos teóricos como los casos reales enseñan éxitos y fracasos en el manejo desde el Estado, desde el régimen de propiedad privada o desde las comunidades.

*“Debemos dejar de buscar la Panacea para resolver todo los problemas<sup>15</sup>”, es*

decir que debemos parar de buscar una sola respuesta a situaciones muy complejas de manejo de los recursos naturales.

Debemos reconocer así que la complejidad de los procesos biológicos y ecológicos también existe a nivel de la sociedad formada por los usuarios de estos recursos; involucra un juego

complejo de interrelaciones entre actores, insertados en un contexto geográfico, cultural, social y político determinado. El manejo de los recursos naturales

de un sitio dado o de un área protegida debe considerar esta complejidad única a cada sitio.

Las enseñanzas de los estudios liderados por Elinor Ostrom - y luego por otros investigadores inspirados en sus trabajos - permiten comprender esta complejidad y brindan herramientas y lecciones aprendidas sobre los factores que condicionan el diseño de los sistemas exitosos en el manejo de los recursos naturales sostenibles en el tiempo. Estos factores serán detallados en el capítulo “Principios de diseño para el manejo de los recursos naturales”.

14 E. Ostrom lideró igualmente un equipo multidisciplinario especializado en el manejo de los bosques y conocido como el programa International Forestry Resources and Institutions (Resources Forestales e Instituciones Internacionales). El IFRI sigue funcionando y reúne 12 universidades y organizaciones no gubernamentales en 11 países en varios continentes (incluyendo Bolivia y Colombia, Guatemala y México entre otros) y que enfoca su investigación en determinar cómo las instituciones y la gobernanza determina el uso forestal y los resultados del manejo.

15 Cita textual de Elinor Ostrom. Panacea era una diosa que tenía, según la mitología griega, la cura para todas las enfermedades.

## Unas reflexiones derivadas de la tragedia de los comunes

La *tragedia de los comunes* nos invita a varias reflexiones que tienen incidencia sobre nuestro desarrollo y realidad cotidiana.

La primera es sobre la tensión existente entre la búsqueda del “*óptimo económico*” versus la búsqueda de un “*óptimo socioambiental*” en el desarrollo. Esta tensión revela las contraposiciones existentes en la búsqueda del óptimo económico del desarrollo (el mercado, las tarifas o mismo una política pública) y sus costos socioambientales que, por consecuencia, impactan negativamente al “*óptimo socioambiental*” afectando la provisión de servicios ambientales y la salud de los ecosistemas y de las comunidades entre otros. Esto nos lleva directamente a una discusión abierta sobre las externalidades del desarrollo (*trade-off* en inglés), es decir lo que estamos dispuestos a sacrificar en pos de uno u otro modelo de desarrollo. Esta misma discusión trae consigo la necesidad urgente de producción de bienes públicos, que permitan garantizar seguridad, equidad y construir sustentabilidad. Todo esto, en su conjunto, nos lleva a la necesidad de plantearnos un nuevo rol político como ciudadanos y como sujetos de cambio dentro de sistemas de gobernanza.

La segunda se refiere a la necesidad de abordar la gobernanza desde nuevos enfoques que permitan construir un balance entre cantidades y tipos de bienes en la sociedad. Un enfoque posible - que profundizaremos en un capítulo posterior sobre principios de gobernanza - implica reconocer ciertos derechos que hasta el momento no han sido acuñados por la mayoría de la sociedad, como por ejemplo el “*derecho al desarrollo*”<sup>16</sup>, el cual es parte de los *derechos de solidaridad* también llamados *derechos de tercera generación* cuyo reconocimiento internacional es reciente. Este derecho que tiene como sujeto central a la persona humana apunta a “*acrecentar al máximo sus posibilidades, y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto*”<sup>17</sup>. Aquí aparece la segunda y actual tensión, el Derecho de Propiedad versus el Derecho al Desarrollo: cuando el uso de una propiedad privada (o un proyecto de desarrollo en una propiedad privada) afecta, por sus externalidades negativas, otros tipos de desarrollo (e.g., emisiones de la generación eléctrica a carbón versus actividad vitivinícola, descargas de riles de actividad industrial versus turismo, pesca, etc.)

<sup>16</sup> “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. Artículo primero de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986.

<sup>17</sup> Sr. Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas en el periodo de adopción del Derecho al Desarrollo.



# Conceptos generalizables y definiciones



## Conceptos generalizables y definiciones

### ¿De qué trata la gobernanza?

La gobernanza trata de la toma de decisiones, pero no solamente. Trata del ejercicio del poder y trata también de las interrelaciones entre los actores. La gobernanza pone en relieve las articulaciones entre quienes tienen influencia, quienes deciden, y quienes están afectados (positivamente o negativamente) por las decisiones. La gobernanza analiza también cuáles son las reglas y cómo se generan o se cambian estas reglas. Trata finalmente también de la responsabilidad asociada al ejercicio del poder y de cómo se rinde cuentas y a quién.

Para fines de esta publicación FFLA concibe la siguiente definición de gobernanza: *“Los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado y la Sociedad Civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, cumplen con sus obligaciones, rinden cuentas y median sus diferencias”.*

En otras palabras, el análisis de un sistema de gobernanza nos da respuestas a una serie de preguntas: *¿Quién o quienes ejercen la autoridad? ¿Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones? ¿Cuáles son las relaciones de poder*

*entre los actores? ¿Quiénes participan en la toma de decisión y cómo? ¿Cómo se median las diferencias entre los actores? ¿Cómo se rinden cuentas y a quién(es)?<sup>18</sup>*

No existe una definición única de gobernanza. De manera general, se puede a veces percibir una falta de coherencia conceptual en el uso de los términos de *gobernanza*, tanto por los académicos como para los tomadores de decisión: se puede encontrar el término como sinónimo de gobierno (*¿quién gobierna y como lo hace?*), como marco normativo (*¿cuáles son las reglas existentes?*), como marco de análisis (*¿cómo funciona el sistema de gobernanza, cómo interactúan los actores?*) o como marco prescriptivo (*¿cómo debería funcionar un sistema ideal de gobernanza?*).

Se puede adoptar una definición operativa muy sencilla en la tabla siguiente (Tabl. I) donde se plantean una serie de definiciones de gobernanza para el manejo de los recursos naturales. Estas definiciones, si bien tienen diferencias menores, son bastante coherentes entre sí y se articulan alrededor de palabras clave como son: “reglas”, “poder”, “toma de decisión”, “rendición de cuentas”.

<sup>18</sup> Cisneros & Heylings (2008).

|  |   |
|--|---|
| <b>Definición generalizable según Hufty (2007)</b>   | Los procesos colectivos (formales e informales), que determinan en una sociedad dada y en relación a los asuntos públicos, la manera como las decisiones se toman, las normas y las instituciones sociales elaboradas.  |
| <b>Documento de presentación del Marco de Trabajo sobre gobernanza de los recursos naturales, producto UICN de conocimiento (UICN, 2012)</b> | Las reglas, instituciones y contratos – legales o sociales; formales o informales – que definen las acciones y decisiones de las personas y determinan finalmente que tan bien esta manejada la naturaleza y conservada.  |
| <b>Introducción a la Resolución RESWCC3.012 de la UICN en su 3er Congreso Mundial de la Conservación (Bangkok, 2004)</b>                     | La gobernanza de los recursos naturales puede ser entendida como “la interacción entre las estructuras, los procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades están utilizados, cómo las decisiones están tomadas, y cómo los ciudadanos u otros actores tiene voz en el manejo de los recursos naturales incluyendo la conservación de la biodiversidad.”  |
| <b>Congreso Mundial Parques Durban 2003: gobernanza de Áreas Protegidas (Graham et al. 2003)</b>   | “La gobernanza se define como las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y responsabilidades son ejercidas, cómo las decisiones son tomadas y cómo los ciudadanos u otros actores participan de las decisiones. Fundamentalmente, se trata de poder, interrelaciones y rendición de cuentas: quién tiene influencia, quién decide, y cómo los tomadores de decisiones rinden cuentas”.  |
| <b>Diagnóstico gobernanza SNAPs región Andina 2006 (Santillán &amp; Cracco, 2006)</b>  | “gobernanza refiere a quién(es) ejerce(n) la autoridad sobre un área protegida, bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones, cómo son las relaciones de poder entre los actores, cómo se median las diferencias entre los actores, cómo se rinden cuentas, y a quién”.   |
| <b>Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA, 2013)</b>   | Los mecanismos, procesos e ‘instituciones’ a través de los cuales el Estado y la Sociedad Civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, cumplen con sus obligaciones, rinden cuentas y median sus diferencias. Determinando cómo y quién ejerce la autoridad; bajo qué reglas y condiciones se toman las decisiones; cuáles son las relaciones de poder entre los actores; ¿quiénes participan en la toma de decisión y cómo? ¿Cómo se median las diferencias entre los actores? ¿Cómo se rinden cuentas y a quién(es)? |
| <b>Definición de CEPAL para la gobernanza de los recursos naturales en América y el Caribe (Alicia Bárcena, 2012)</b>                        | La gobernanza de los recursos naturales se refiere al conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad de los recursos naturales, y la apropiación y distribución de las ganancias por la explotación de esos recursos, para maximizar su contribución al desarrollo.   |
| Tabla I: Unas definiciones de gobernanza en el marco del manejo de los recursos naturales y de las áreas protegidas.                         |   |

La gobernanza no es una ciencia o una disciplina, es un *proceso social*. Aunque el término parece nuevo o poco familiar, no se trata de un fenómeno propio de nuestra época. La gobernanza es ineludible en toda sociedad porque siempre

es necesario tomar decisiones. Todas las sociedades establecen sus propios procesos de toma de decisión, sus sistemas de poder, sus mecanismos de resolución de conflictos y sus propias normas, reglas e instituciones.

## Una analogía útil: fútbol y gobernanza

Para entender de manera más simple este concepto, FFLA utiliza una analogía entre un partido de fútbol y un sistema de gobernanza<sup>19</sup>.

Si bien tenemos perfectamente claro que el fútbol es un juego que fomenta la competencia entre equipos opositores - mientras lo que promovemos como principio de trabajo es la colaboración - consideramos que, en términos didácticos, es una buena manera de ilustrar lo que significa la gobernanza. Pondremos énfasis en definir los elementos del sistema de gobernanza y cómo estos se articulan en un proceso (un *proceso so-*

*cial*) que determina el resultado del partido y sus impactos (retroalimentación) sobre estos mismos elementos. Antes de definir estos elementos enfatizamos que el sistema no es estático, fijo en el tiempo; al contrario cada partido es el punto de partida de una nueva cadena de eventos. Por esto hablamos de procesos y de sistemas.

Tratándose de una comparación entre un partido de fútbol y un sistema de gobernanza para el manejo de recursos, resumimos a continuación los elementos que conforman nuestra analogía:

| Partido de Fútbol      | Sistema de Gobernanza   |
|------------------------|---|
| La cancha =            | La delimitación de espacio geográfico que contiene los ecosistemas y recursos naturales considerados.   |
| Los/as jugadores/as =  | Los/as actores diversos que dialogan desde sus múltiples saberes (actores estatales, organizadores de la sociedad civil, campesinos, indígenas, mujeres, jóvenes, productores, empresarios, etc.), cada uno con su rol y competencia respectiva en la toma de decisiones. |
| Las reglas del juego = | Las normas, estructuras, procesos y tradiciones que determinan quiénes toman las decisiones y cómo; quiénes participan y a qué nivel; cuáles son las sanciones, los incentivos y los desincentivos para el cumplimiento de las reglas.                                    |

<sup>19</sup> Esta analogía ha sido inicialmente imaginada por Pippa Heylings.

| Partido de Fútbol          | Sistema de Gobernanza   |
|----------------------------|---|
| Los árbitros =             | Los actores encargados de la implementación de las reglas.  |
| La Federación de Fútbol =  | El actor que vela por la equidad y la justicia social y los principios de buena gobernanza; el mecanismo e reclamo. |
| Los/as hinchas =           | Los/as actores representados/as por los/as jugadores; los/as beneficiarios/as directos o indirectos.                |
| Los auspiciantes =         | Las externalidades o factores externos.   |
| El resultado del partido = | La combinación de los factores mencionados arriba determina que alcancemos o no el desarrollo sostenible.           |

La acción se desarrolla en un espacio preciso, delimitado, **la cancha**, donde interactúan **los jugadores**. De estas interacciones dependerá el resultado del partido. En un sistema de gobernanza reconocemos los jugadores como los/as actores, los cuales articulan sus acciones sobre los recursos naturales en función de sus capacidades, competencias, conocimientos, poderes, interés y evaluación de los potenciales costos y beneficios de sus acciones.

*“La cancha y los jugadores están bajo la influencia de varios elementos de diferentes ámbitos: físicos, socio-culturales y las reglas”.*

*“La cancha y los jugadores están bajo la influencia de varios elementos de diferentes ámbitos: físicos, socio-culturales y las reglas”.* Antes de que inicie el partido vamos a detallar estos elementos y analizar cómo estos influyen sobre nuestro sistema.

**El estadio** es el espacio físico donde se ubica precisamente la cancha donde se decidirá el resultado del partido. En nuestra comparación, comprende las dimensiones físicas y bióticas de los ecosistemas y recursos naturales que se pueden considerar en múltiples escalas, desde un riachuelo hasta un río grande o una cuenca

hidrográfica. Los usos y amenazas - que se pueden considerar también a diferentes escalas (local, provincial, nacional e internacional) - y que tendrán también incidencia sobre estos ecosistemas.

Otro espacio también, el espacio socio-cultural, tiene una fuerte influencia sobre el partido. En este espacio podríamos

identificar los/as **hinchas**, que son de una cierta manera las “bases” representadas por los/as jugadores

en la toma de decisiones y por otra parte los/as beneficiarios/as indirectos del sistema. Estos se beneficiarán en la medida en que el “partido” sea bueno, es decir, en la medida en que exista un sistema de gobernanza funcionando adecuadamente donde se toman decisiones que logran equilibrar el desarrollo con la conservación de los recursos y que logran justicia social. La identificación de la hinchada nos obliga a reconocer la diversidad de conocimientos, valores, culturas, saberes y tradiciones de las diferentes voces que deberán ser tomados en cuenta y que contribuyen a la eficacia e impacto de las decisiones tomadas.



Por la necesidad de nuestra analogía podríamos reconocer también en este espacio socio-cultural la **Federación de Fútbol**, que a través de sus normas internas tendrá también una fuerte influencia sobre el contexto del partido. Estos dos actores son, aunque de diferente manera, a quiénes se debe rendir cuentas por las decisiones tomadas durante el partido. Quizás en este mismo espacio podríamos incluir los/as **auspiciantes**, que, por un lado, son quienes auspician el partido y permiten su sostenibilidad financiera y, por otro, son parte de los factores externos que están por fuera de “la cancha”, pero que tienen una incidencia en el partido.

El tercer elemento tiene que ver con las **reglas de juego**, es decir, las normas, estructuras, pro-

cesos y tradiciones que determinan quiénes toman las deci-

siones y cómo. Quiénes participan y a qué nivel. Y cuáles son las sanciones, los incentivos y los desincentivos para el cumplimiento de las reglas. Estas reglas y normas están personificadas por los **árbitros** del partido, que en un sistema de gobernanza representa al/los actor(es) que vela(n) por el cumplimiento de las reglas, los acuerdos y el ejercicio del poder.

Ahora que están identificados los espacios y los actores, ¡podemos empezar el partido! Nuestra atención estará enfocada en la cancha y los jugadores, aunque ya sabemos que no son los únicos actores involucrados directa o indirectamente. Cada acción en la cancha es el resultado de las interacciones entre los jugadores y esto tendrá un efecto a su vez, sobre los elementos que hemos descritos:

¿Será un gol?! Este seguramente aumentará el ánimo del equipo marcador y de la hinchada del mismo bando. La decisión del árbitro de aprobar el punto será evaluada por la federación y de haber alguna contestación él tendrá que hacer un ejercicio de rendición de cuentas. Seguramente el gol marcado será inmediatamente considerado por los auspiciantes en una futura decisión de seguir su apoyo financiero al equipo. El marcador respectivo de los dos equipos se encuentra ahora cambiado mientras sigue el partido.

¿Será una falta sancionada por una tarjeta roja?! De nuevo se encadena una serie de consecuencias sobre los actores principales (expulsión del jugador), emoción en el estadio, escrutinio de la federación, etc.

*“Los sistemas de gobernanza se encuentran en múltiples niveles: globales, regionales, provinciales o locales.”*

Para volver a nuestra comparación, de la misma

manera, los diferentes componentes del sistema de gobernanza del recurso natural considerado se verán afectados por las interacciones entre los actores principales dentro de la cancha. Al entender esto, para quien quiere manejar de la mejor manera posible el recurso natural, es clave contestar a ciertas preguntas. Por ejemplo:

- Quiénes son los usuarios/as dentro del sistema? ¿quiénes son los y las representantes legítimos de esos usuarios/as en cada una de las “canchas”?
- ¿Cómo está delimitada la cancha y cuáles son las reglas para acceder a la cancha?
- ¿Qué reglas de juego existen y cómo influyen sobre el uso dentro de la cancha?

- ¿Cuáles son las características del entorno físico o socio-cultural de las comunidades, que influyen también sobre el uso dentro de la cancha?
- ¿Cómo la interacción e interconexión de ese sistema afecta al final al resultado del partido, es decir, a la gestión del recurso?
- ¿Cómo están rindiendo cuentas los diferentes actores dentro de esa "cancha"? y,

Todo esto nos permite ilustrar este proceso que llamamos gobernanza.

## Los retos modernos de la gobernanza

Como lo hemos visto en el capítulo anterior, la gobernanza no es algo nuevo: siempre existieron sistemas de gobernanza. Pero también, los sistemas de gobernanza se encuentran en múltiples niveles, no solamente se refieren a procesos nacionales sino también a procesos mundiales, regionales, provinciales o, al contrario, muy locales. Pueden ser sistemas de gobernanza que sirven a la conducción del Estado (a nivel central, federal o local), a la gestión de la provisión de servicios al público (e.g. salud, educación, agua), a la gestión de un espacio (e.g. una cuenca hidrográfica), a la gestión de recursos (e.g. pesca). Todos se refieren a procesos colectivos formales o informales en los cuales se establecen normas y reglas de toma de decisión, independientemente de cuál que sea su ámbito de aplicación, nacional o local.

Los sistemas de gobernanza y los roles asociados a éstos han cambiado dramáticamente a lo largo del tiempo en la historia<sup>20</sup>. Por una parte, la conducción de los asuntos externos del Estado pasó de ser un tema bilateral – entre dos Estados, dos

países - por involucrar juegos complejos de alianzas entre países vecinos e incluso países lejanos. Por otra parte la conducción de los asuntos internos evolucionó de un tema de imposición "vertical" de un poder único -del gobernante a los súbditos - a ser un sistema que involucra no solamente el gobernante, sino también a una multiplicidad de otros actores.

En la actualidad, si los gobiernos ejercen una influencia importante sobre los asuntos

*“Los tres son críticos para sostener el desarrollo humano. El Estado crea las condiciones propicias legales y políticas, el Sector Privado genera empleo e ingresos, y la Sociedad Civil facilita la interacción política y social - movilizand o grupos para participar en las actividades políticas, económicas y sociales. Porque cada una tiene sus fallencias y fuerzas, un objetivo mayor de nuestro soporte para la buena gobernanza es de promover interacciones constructivas entre los tres”.*

públicos, es de reconocer que ya no son los únicos y que existe una negociación y un diálogo permanente entre muchos actores con poder, como las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, las

organizaciones indígenas, los expertos y científicos, las instituciones de culto.

La gobernanza considera al Estado pero lo trasciende, considerando al Sector Privado y la Sociedad Civil (Fig. 3). Como lo menciona un informe de políticas del Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas: *“Los tres son críticos para sostener el desarrollo humano. El Estado crea las*

<sup>20</sup> En especial se considera que en el siglo XVII, el Tratado de Westfalia que puso fin a dos guerras europeas (la Guerra de Treinta Años y la Guerra de Ochenta Años), marcó un hito en este sentido: estableció el derecho para cada Estado de decidir soberanamente de sus creencias religiosas y, al consagrar la soberanía nacional y la integridad del territorio, dio luz al concepto moderno de Estado nación.



Figura 3: El ámbito de acción de la gobernanza. La gobernanza considera las interrelaciones entre los sectores público, privado y la Sociedad Civil.

*condiciones propicias legales y políticas. El Sector Privado genera empleo e ingresos. Y la Sociedad Civil facilita la interacción política y social - movilizandogrupos para participar en las actividades políticas, económicas y sociales. Porque cada una tiene sus falencias y fuerzas, un objetivo mayor de nuestro soporte para la buena gobernanza es de promover interacciones constructivas entre los tres<sup>21</sup>.*

El sector de la Sociedad Civil, está compuesto por organizaciones muy diversas (asociaciones locales, fundaciones privadas, organizaciones confesionales o de beneficencia, gremios, etc.) y especializados en sus ámbitos. Se ha convertido en las últimas décadas en una fuerza importante en el debate sobre asuntos públicos y políticas globales. Estas organizaciones han aumentado en número<sup>22</sup> como también en su tamaño, al mismo tiempo que se diversificaron sus ámbitos de acción. Adicionalmente, gracias a las nuevas tecnologías, su capacidad de organización y de movilización se fortaleció. Por ejemplo, eventos tales como los Foros Sociales Mundiales agrupan varias decenas de miles de participantes.

El Sector Privado, por su parte, está constituido por las organizaciones con ánimo de lucro en su actividad sin dependencia orgánica del Estado. Este sector también ha crecido mucho en número como también en diversidad de tamaño (desde empresas unipersonales hasta empresas gigantes internacionales). A este poder económico y su rol en la creación de empleos se combina el hecho que el Sector Privado es el socio principal del Estado en la implementación de sus políticas económicas y sociales: es un aliado imprescindible del Estado.

El concepto de gobernanza reconoce que:

- Los actores y lugares de toma de decisión son múltiples y diversos;
- Las relaciones entre actores son transversales y no verticales;
- Las interacciones entre actores son claves;
- Las relaciones entre actores son cambiantes.

21 Gobernanza para el desarrollo sostenible humano: un documento en inglés de políticas del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP, 1997).

22 Se estima que alrededor de 40.000 Organizaciones No Gubernamentales Internacionales operan a nivel internacional en el mundo y el número de ONG nacional es de varios millones; por ejemplo en EE.UU se estima que alcanza los 1.5 millones, en la India se estima alrededor de 2 millones. El número exacto de NGO nacionales no está conocido.

Son recurrentes las experiencias que intentan innovar las estructuras tradicionales de gobernanza basadas en una autoridad única y centralizada. La sociedad está probando, todo el tiempo, formas nuevas de gobernanza que rinden cuenta de nuevos juegos de poderes y aspiraciones. En nuestro marco del desarrollo sostenible (ver capítulo introductorio) estos sistemas de gobernanza innovadores deberían idealmente apuntar a representar y responder más efectivamente a las preocupaciones del público, considerando los imperativos de la sostenibilidad a largo plazo.

*“Las Naciones Unidas antaño dialogaban solamente con los gobiernos. Hoy en día comprendemos que la paz y la prosperidad no pueden alcanzarse sin alianzas que involucren a los gobiernos, los organismos internacionales, la comunidad empresarial y la Sociedad Civil. En el mundo actual, dependemos los unos de los otros”.*

Para el manejo de los recursos naturales y de las áreas protegidas, es importante considerar que un enfoque de gobernanza en la gestión de los asuntos públicos nos ayuda a formular preguntas sobre las

dimensiones socio-políticas e institucionales del manejo, el rol y las competencias del Estado y de los otros actores del Sector Privado y de la Sociedad Civil, los derechos

formales e informales, las asimetrías de poder y las interrelaciones entre actores.

En muchas ocasiones los varios intereses de los diferentes sectores son comple-



Figura 4: Kofi Annan, Ex. Secretario de las Naciones Unidas (1997-2006; foto: Wikimedia, Licencia Creative Commons)

mentarios y congruentes: por una parte los gobiernos buscan implementar sus políticas y programas de manera más costo-eficiente, proactivas y equitativas para incrementar el beneficio social. Por otra parte las empresas piden incidir sobre la definición de las infraestructuras, servicios y reglas necesarias para alcanzar sus objetivos de rendimiento. Y finalmente, los ciudadanos demandan más influencia en las decisiones que afectan sus vidas y a veces la reparación de injusticias pasadas. Lo podemos ilustrar con una nueva cita textual del ex-Secretario de las Naciones Unidas (Fig. 4):

Es desde la constatación de la complejidad de las interrelaciones entre actores en el mundo moderno y de la importancia de considerar el desarrollo sostenible bajo el enfoque de la gobernanza que, en la Cumbre Río + 10, celebrada en 2002<sup>23</sup> en Johannesburgo (África del Sur), los gobiernos asumieron el compromiso de *“fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos para lograr la aplicación efectiva del Programa 21, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre”*.

### Gobernanza y gobernabilidad: ¿Sinónimos?

Muchas veces, surge la pregunta de si ¿gobernabilidad y gobernanza son sinónimo o no? Es de reconocer que, aunque existe una distinción entre los dos como lo veremos a continuación - y a pesar de las explicaciones - la confusión entre los dos términos puede ser muy persistente.

¡Sí, existe una diferencia entre gobernanza y gobernabilidad!

La gobernabilidad trata de las condiciones políticas para gobernar, de cierta manera el apoyo político para gobernar. La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual su gobierno actúa eficazmente dentro de su espacio.

Como se ha visto, la gobernanza se distingue de la concepción de gobernar que incluye solo el gobierno; la gobernanza incluye el **Estado** pero lo trasciende considerando también las interrelaciones entre este y el **Sector privado** y la **Sociedad Civil**.

### Buena gobernanza y sus principios

Cómo lo hemos visto en el capítulo anterior, siempre han existido sistemas de gobernanza y estos se encuentran en múltiples escalas y niveles. Así, el término “gobernanza” no califica o juzga la calidad de la forma de toma de decisión, las normas o reglas establecidas.

El término *Buena Gobernanza* se utiliza justamente para esto: aportar una reflexión y orientaciones sobre sistemas

de gobernanza más justos y, quizás, más eficaces. La necesidad de tener pautas para la gobernanza no es un tema nuevo y ha estado debatido en la filosofía de todas culturas y todos tiempos. La Buena Gobernanza es una medición de qué tanto se aplican ciertos principios y valores morales. Éstos pueden ser derivados por ejemplo, a nivel nacional, de la Constitución, la legislación, las políticas, las prácticas culturales y la tradición;

<sup>23</sup> Cumbre Mundial del desarrollo sostenible, llamada “Cumbre de la Tierra”, organizada por la Organización de las Naciones Unidas en el 2002 en Johannesburgo (África del Sur), 10 años después de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

o pueden venir de principios acordados por organizaciones y convenios internacionales. Aunque los valores relacionados con la Buena Gobernanza están influenciados por el contexto cultural, se asume que ciertas normas deben ser consideradas para todas las culturas (Borrini-Feyerabend *et al.* 2013). La Buena Gobernanza tal como se la entiende en este manual es un tema moderno que, para nuestro propósito, vamos a vincular a un importante trauma de la historia mundial.

En 1945, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y de sus horrores<sup>24</sup> se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>25</sup> que adoptó, a los

pocos años, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>26</sup>. Esta Declaración recoge los derechos considerados como básicos para cada ser humano.

A través de este compromiso de los gobiernos y de la comunidad internacional de respetar y defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos, se reconoce finalmente que la conducción de los asuntos colectivos (*e.g.* toma de decisión, uso del poder, rendición de cuentas) implica la responsabilidad de atender de manera “justa” a las necesidades de la sociedad. De esta manera la gobernanza buena debe ser la manera adecuada de hacer gobernanza, es gobernanza, más ciertos principios morales.

## ¿Cuales son los principios para la buena gobernanza?

Los paradigmas actuales permiten definir lo que podríamos considerar como ciertos principios modernos de Buena Gobernanza. Por ejemplo, y tomando como base la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) describe la Buena Gobernanza: *“La Buena Gobernanza es, entre otras cosas, participativa, transparente y rinde cuentas. Es también efectiva y equitativa. Y promueve la aplicación de la Ley. La Buena Gobernanza asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas sobre amplios consensos en la sociedad y que las voces de los más pobres y los más vulnerables son escuchadas en la toma de decisión sobre la asignación de los recursos para el desarrollo.” (UNDP, 1997)*

Para nuestro enfoque, el abordaje de políticas de manejo de los recursos naturales a través de un enfoque de Buena Gobernanza tiene su justificación: el modo de adoptar las decisiones determina el grado de eficacia para manejar la naturaleza y cuán justas son percibidas por la población afectada. Si la gente participa en las decisiones que afectan a la naturaleza y a ellos mismos, es probable que apoyen dichas decisiones y más probablemente éstas se aplicarán con éxito. Si se les deja fuera, posiblemente surja un sentido de injusticia, conflictos y daño ambiental o a las personas.

En la Buena Gobernanza, la definición de los principios es clave y existen numerosas prescripciones de principios para la Buena Gobernanza en el manejo de los recursos naturales y de las áreas protegidas.

24 La segunda guerra mundial (1939-1945) involucró cien millones de militares de la mayor parte de las naciones en un estado de “guerra total”. Se considera que es el conflicto más mortífero de la humanidad con alrededor de 60 millones de víctimas mortales, sea el 2% de la población de entonces.

25 Actualmente 193 Estados miembros.

26 La Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (II), el 10 de diciembre de 1948 en París. Es un documento declarativo: no es un documento obligatorio o vinculante para los Estados pero es considerada generalmente el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos.

Uno de los trabajos fundadores en este sentido ha sido realizado por el *Institute on Governance*<sup>27</sup> para el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Durban<sup>28</sup>.

En la siguiente tabla se propone los cinco principios de Buena Gobernanza y que constituye una de las bases de reflexión sobre principios de Buena Gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas (Tabla II).

| Los 5 Principios de Buena Gobernanza para el manejo de las áreas protegidas | Los principios de las Naciones Unidas sobre los cuales se basaron estos 5 principios |
|---|--|
| Legitimidad y Voz   | Participación<br>Búsqueda de Consenso  |
| Rendición de Cuentas  | Rendición de Cuentas<br>Transparencia  |
| Desempeño   | Capacidad para responder<br>Eficacia y eficiencia                                    |
| Justicia social   | Equidad<br>Aplicación de la ley  |
| Dirección   | Visión estratégica   |

Tabla II: Los 5 principios de Buena Gobernanza para el manejo de las áreas protegidas, propuesta del Governance Institute (Canadá) para el Congreso mundial de Parques de la UICN de Durban (adaptado de Graham, 2003).

Durante el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Durban (2003), se adoptaron también recomendaciones específicas tales como la importancia del reconocimiento de los diferentes sistemas de conocimiento; la apertura, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones; el liderazgo incluyente; la movilización de apoyos desde diversos intereses con especial énfasis en comunidades indígenas y locales; y la necesidad de compartir autoridad y recursos en un ambiente de descentralización en

la toma de decisiones. Igualmente hace un llamado a reconocer los diversos tipos de gobernanza; menciona a los sistemas descentralizados, formas de co-manejo, territorios indígenas, sectores privados y a las áreas de frontera como ejemplos de esta diversidad.

Estas recomendaciones se plasmaron en el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB)<sup>29</sup> y en este marco son vinculantes para los países firmantes.

27 El *Institute On Governance* (Instituto sobre la Gobernanza en Inglés) es una organización no gubernamental canadiense cuya misión es de explorar, compartir y promover la Buena Gobernanza.

28 V Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas, Durban, Sudáfrica, septiembre de 2003. Los Congresos mundiales sobre Áreas Protegidas son eventos internacionales organizados por la UICN cada 10 años. Son momentos importante de definición de estrategias y lineamientos de conservación de alcance global.

29 Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica, adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes, COP 7, Kuala Lumpur, 9-20 y 27 Febrero 2004.

Al volverse un tema importante para el manejo de los recursos naturales y el manejo de las áreas protegidas, con

el tiempo se han multiplicado las propuestas de principios para la Buena Gobernanza, como lo ilustra la Figura 5.

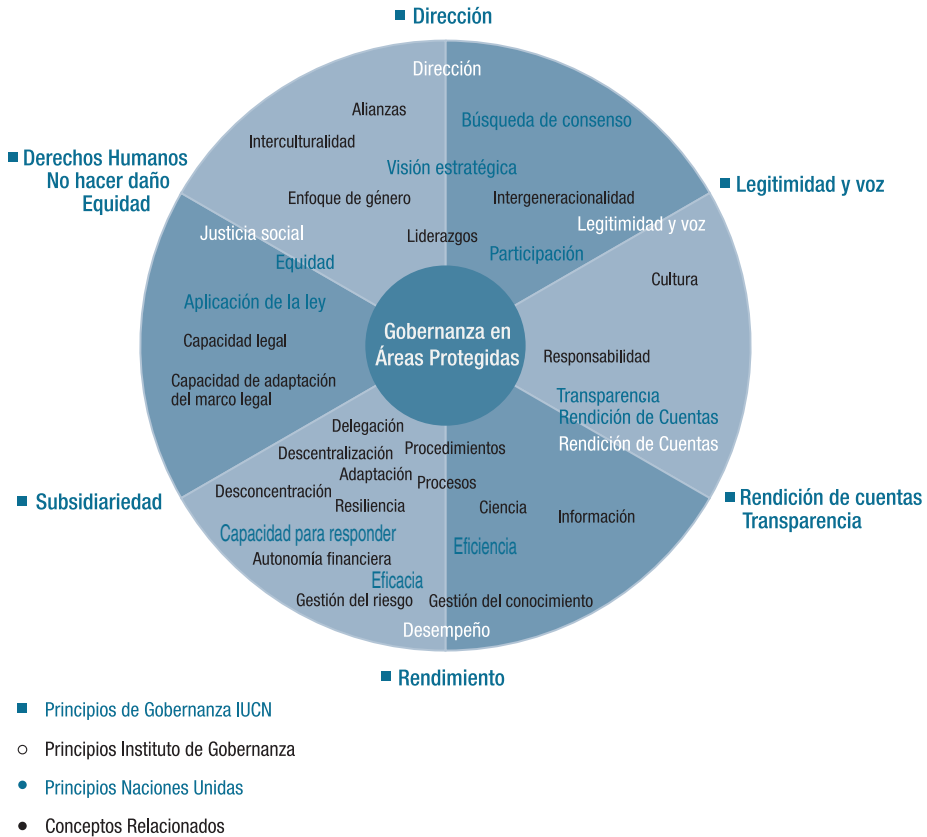


Figura 5: Nube de palabras de los principios de Buena Gobernanza para las áreas protegidas propuestos por la IUCN (Dudley, 2008), el Institute of Governance (Graham et al., 2003), (Santillán and Cracco, 2006) y conceptos relacionados (ilustración: FFLA, 2011).

Ahora, si bien existen múltiples recomendaciones en cuanto a los principios de Buena Gobernanza, son solamente prescripciones y se debe buscar ante todo, lograr localmente amplio consen-

so que respeten los aspectos culturales. De esto derivan dos posiciones de distintos niveles: a nivel global, reconocer que el debate sobre los valores morales - es decir cuáles deben ser las



normas y conductas sociales adecuadas buenas - es un debate actual, moderno, que debe, so pena de convertirse en una imposición ideológica, enriquecerse de un debate global respetuoso de las diferencias culturales, sociales y profesionales (ver recuadro sobre la "Carta de la Tierra"). Y por otro lado, a nivel local, reconocer que es necesario identificar y debatir los principios que aportan en un contexto dado, a una Buena Go-

bernanza para el desarrollo sostenible (Fig. 6).

En los capítulos a continuación, se presenta más en detalle cómo interpretar de manera operativa algunos de estos principios de Buena Gobernanza y cómo éstos pueden ser utilizados para evaluar y mejorar los sistemas de gobernanza a través de planes de acción.



Figura 6: Cartelera que presenta 4 principios de buena gobernanza según la Fundación para la Biodiversidad, la Conservación y los medios de vida en Nepal: "Transparencia", "Rendición de cuentas", "Participación" y, notablemente, "Predictibilidad" (Foto: C. Duncan, Manomet).

## La Carta de la tierra

**Una declaración de principios fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica en el Siglo XXI**



*"Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro".*

La Carta de la Tierra es una declaración internacional de principios para el desarrollo sostenible. Promovida en el entorno de las Naciones Unidas y de sus organizaciones, ha sido traducida a más de 30 lenguas desde su lanzamiento en el año 2000. Desde entonces la Carta ha ido ganando difusión y reconocimiento en todos los países. La declaración contiene un planteamiento global de los retos del planeta, así como propuestas de cambios y de objetivos compartidos que pueden ayudar a enfrentarlos. La Carta de la Tierra no pretende ser la única respuesta posible a los problemas actuales de la humanidad, y tampoco ser exhaustiva. No obstante, al tener un contenido consistente, fruto de un diálogo internacional muy amplio e incluyente, goza de aceptación generalizada. FFLA es una de las miles de organizaciones que avalaron la Carta de la Tierra.

Se puede consultar y bajar material de difusión a la dirección siguiente: [www.earthcharterinaction.org](http://www.earthcharterinaction.org)

## Los principios de buena gobernanza - definiciones operativas

Las palabras son los componentes fundamentales de nuestra manera de pensar. Son los ladrillos de nuestra comprensión del mundo. Es importante tener claridad sobre los conceptos que están detrás de cada principio de Buena Gobernanza; en especial cuando se trata de colaborar con grupos que pueden tener entendimientos distintos desde su cultura, su cosmovisión, su experiencia, etc. A continuación presentamos unas definiciones operativas para algunos de los principios más utilizados cuando se trata de Buena Gobernanza<sup>30</sup>. Estas definiciones operativas serán útiles para aclarar conceptos como base

para los trabajos de grupo y el diálogo.

### Transparencia

*Compartir información y actuar de manera abierta.*

La transparencia está construida sobre el flujo libre de información. Los procesos institucionales, las instituciones y las informaciones son directamente accesibles a quién tenga interés en ello. Suficiente información esta proveída para entender y monitorear las instituciones y sus procesos de toma de decisión.

<sup>30</sup> Estas definiciones han sido adaptadas y traducidas de Abrams et al. (2003), Moore et al. (2011), Schedler (2004). Una importante fuente de reflexión se puede también encontrar en Borrini-Feyerabend et al. (2013).

Este libre flujo de información permite claridad desde las perspectivas de cada actor sobre las posiciones y estrategias de los demás.

Los sistemas de gobernanza transparentes tienen procesos claros para la toma de decisión pública, tienen también canales abiertos de comunicación entre los diferentes actores y con amplio acceso a la información, considerando de manera específica e incluyente al público destinatario.

### Rendición de cuentas

*Es la obligación de explicar sobre lo actuado y el “porqué” de lo actuado.*

La rendición de cuentas es una obligación que puede derivar de la ley, de las costumbres o de un mandato institucional.

Los tomadores de decisión son responsables hacia el público, como hacia actores institucionales. Esta rendición

de cuentas difiere según las organizaciones y no debería obligar solamente el Estado, sino a todos los actores importantes independientemente de su sector (Público, Sociedad Civil, Privado). Adicionalmente, esta obligación debe considerarse de manera específica e incluyente el público destinatario de esta rendición de cuentas.

### Participación

*Ser parte efectivamente de la toma de decisiones y su implementación.*

Todos los actores afectados positivamente o negativamente, deben tener voz en la toma de decisiones, directamente o a través de instituciones legítimas que representan sus intereses e intenciones. Tal participación amplia está construida en la libertad de asociación y expresión, al mismo tiempo que en las capacidades de participar constructivamente (ver recuadro).

#### La Participación

La participación es la acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos comunes. La consecución de los objetivos determinados a través de la participación supone la existencia de una identidad colectiva y de representaciones sociales comunes, valores, intereses y motivaciones compartidos. La existencia de esta identidad y representaciones sociales compartidas abre la posibilidad de poder actuar, interactuar, aportar y construir desde el individuo hacia un colectivo mayor, donde los intereses de todos son tomados en cuenta. Los espacios de participación son así espacios donde se abre un diálogo sobre el poder.

El alcance del proceso de participación puede depender de varios factores; esto incluye el propósito del proceso de participación considerado, los tiempos disponibles (duración, fechas límites), la existencia de sistemas de apoyo y la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Finalmente el marco legal e institucional son importantes ya que influyen sobre la legitimidad del proceso, y su conexión con sistemas más amplios de toma de decisión.

Los procesos de participación, dado que son espacios en construcción desde enfoques múltiples, pueden ser sensibles a una “contaminación ideológica”; es decir la adopción por el grupo de supuestos iniciales externos a la identidad de los actores dentro del proceso<sup>31</sup>.

Finalmente, ser parte efectivamente de la toma de decisión y de su implementación no implica que todos los actores tengan el mismo rol o el mismo nivel de implicación dentro de la participación; ciertos actores pueden estar satisfechos con sólo estar informados, mientras que otros necesitarán afirmar un papel más protagónico (Fig. 9-10). También los roles dentro del proceso pueden ser dinámicos y evolucionar en el tiempo. Por ejemplo, frente a la desconfianza en un proceso naciente de participación, invitar a actores como observadores permite iniciar relaciones de confianza que pueden evolucionar paulatinamente en colaboración. Es importante recalcar que la participación, en un proceso genuinamente participativo, debe empezar desde las primeras fases de su diseño y no cuando el proyecto ya se diseñó y se invita los actores a ser parte.

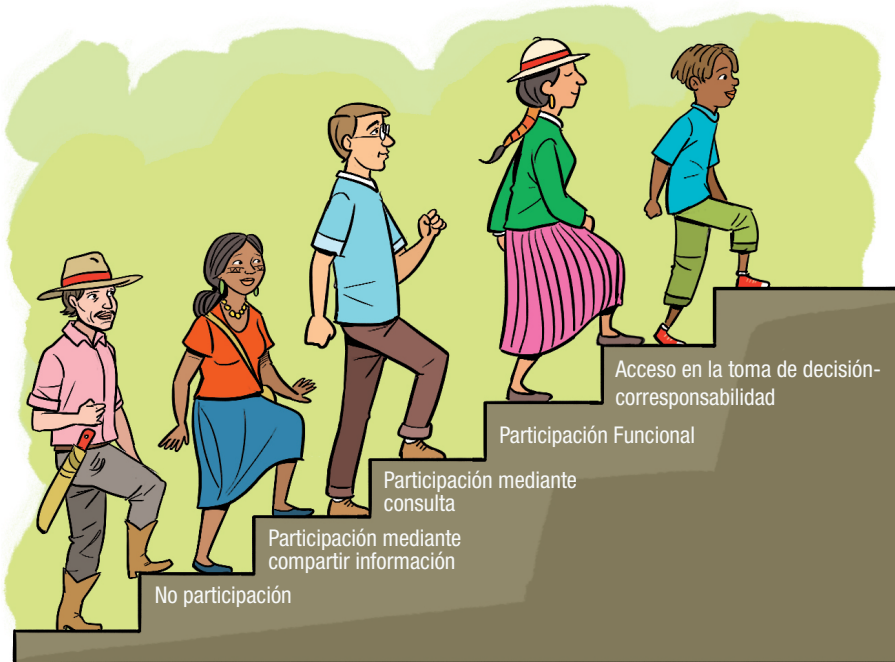


Figura 7: Los niveles de participación. La participación no es única y pueden existir varios roles en un mismo proceso (adaptado de Moore et al., 2011).

31 Estos supuestos pueden ser vinculados de manera no voluntaria y bien intencionada por la propia red de apoyo al proceso, e.g. técnicos, donantes, socios, etc.

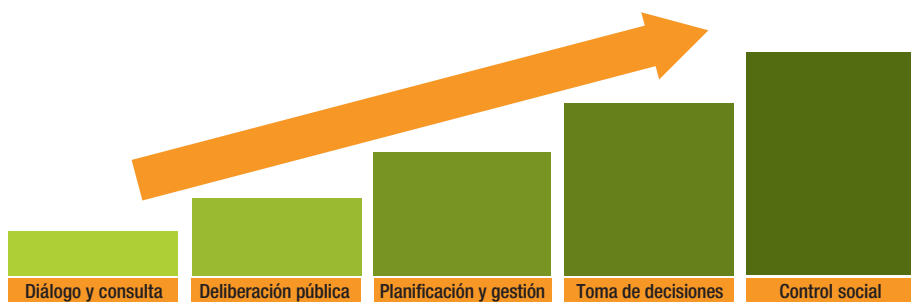


Figura 8: Los niveles de la participación ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas en Ecuador según lineamientos de la SENPLADES (fuente: FFLA, 2015).

## Justicia social

*Equidad de trato - protección y sanción - a través de la ley para todos de la misma manera, todo el tiempo.*

La justicia social se refiere a la aplicación de un marco legal justo, efectivamente implementado, esto de manera imparcial. La justicia social depende de varios factores, en especial:

- Una difusión suficiente y clara de la Ley;
- La no discriminación en la aplicación de la Ley;
- Una aplicación efectiva de las sanciones;
- La predictibilidad de los métodos para cambiar el contenido de la Ley;
- La percepción de justicia y legitimidad por parte de los ciudadanos.

## Equidad

La equidad se relaciona con la idea de justicia: se debe tratar de manera igual situaciones idénticas pero acordar derechos específicos a los grupos sociales

cuya situación es desventajosa. Es una igualdad proporcional a la condición de los individuos.

Refiere a la suma de tres principios encadenados:

- Un principio de igual libertad: toda persona tiene iguales derechos en cuanto a libertades fundamentales, siempre y cuando estos sean compatibles con la libertad de todos;
- Un principio de igualdad de oportunidades: las personas que tienen los mismos talentos deben tener las mismas oportunidades de acceder a posiciones sociales similares;
- Cualquiera que sea su origen social, geográfico, género, orientación sexual, etc., la sociedad debe garantizar al individuo la posibilidad de desarrollarse según sus aspiraciones (pero no significa que todos lo lograrán).

Un principio de diferencia: los miembros menos favorecidos de la sociedad pueden ser tratados de manera diferente, siempre y cuando esto sea en su beneficio y en beneficio de la colectividad.

Este principio permite asociar el principio de equidad a las políticas de intervenciones económicas y sociales (acción positiva).

## Responsabilidad

Significa que un actor con poder tiene el compromiso (legal o moral) de responder a otros sobre cómo su poder está siendo utilizado; y sobre cómo los roles y responsabilidades otorgados están siendo ejercidos.

Esta noción de responsabilidad trasciende las obligaciones de aquellos que ejercen su poder; ya que nuestras actividades tienen repercusiones sociales o ambientales, todos y todas tenemos obligaciones tanto individuales como colectivas en el marco del desarrollo sostenible.

## Consenso<sup>32</sup>

*Acuerdo producido por común acuerdo entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos<sup>33</sup>.*

La búsqueda de mediar intereses divergentes para alcanzar consensos amplios en lo que es el mejor interés para el grupo y, de ser posible, sobre procesos y políticas.

## Dirección

La Dirección implica un liderazgo efectivo que genera y soporta ideas y procesos innovadores al mismo tiempo que provea modelos de buena conducta que dan consistencia a lo que se dice y lo que se hace.

## Visión estratégica

La visión estratégica se puede entender como la perspectiva amplia y de largo plazo sobre el desarrollo de la sociedad. Esta perspectiva integra la comprensión de la complejidad histórica, cultural y social de la cual esta visión toma sus raíces.

## Desempeño

El desempeño se refiere a las capacidades humanas e institucionales para cumplir los roles y asumir las responsabilidades correspondientes. Busca asegurar una administración competente a través de una actitud imparcial - en la cual las instituciones y los procesos sirven a todos los actores de manera indiscriminada - así como efectividad y eficiencia donde los procesos y las instituciones producen resultados que responden a las necesidades haciendo el mejor uso de los recursos.

## Resiliencia

La resiliencia es la capacidad de un sistema de lidiar con cambios y continuar su desarrollo. Para un ecosistema es la medida de cuántos disturbios (como tormenta, fuego o contaminación) un ecosistema puede aguantar sin mudar a un estado cuantitativamente diferente. Es la capacidad de soportar un shock y reconstruir los daños ocasionados, recuperando el equilibrio. Para un sistema social es la capacidad de las comunidades humanas de soportar y recuperarse del estrés (como cambios ambientales o sociales, conmociones económicas o políticas). La resiliencia en las sociedades y los ecosistemas que les soportan es crucial para mantener las opciones para el desarrollo futuro del ser humano y la estabilidad de los ecosistemas.

<sup>32</sup> Para más detalle sobre cómo operativizar el consenso, ver el capítulo "La toma de decisión, la racionalidad y el consenso".

<sup>33</sup> Definición del Diccionario de la Real Academia Española.



Procesos de toma de  
decisión, racionalidad,  
participación y construcción  
del consenso





# Procesos de toma de decisión, racionalidad, participación y construcción del consenso

## Racionalidad y toma de decisión

La toma de decisión es un tema central en la misma definición de gobernanza. *¿Quiénes y cómo se toman decisiones? ¿Cómo nosotros mismos tomamos decisiones? ¿Nuestras decisiones son siempre las mejores?*

Afirmaremos primero que cómo se toman las decisiones tiene una influencia sobre la misma decisión y sobre el resultado final de la implementación de esta decisión.

La toma de decisión puede ser vista como la elección - después de una deliberación (entre varias personas o una sola por sí misma) -, entre varias opciones. Cada opción se supone, da un resultado diferente. Quién o quiénes toma(n) decisión tiene(n) varias características: conoce(n) sus **preferencias**, es decir lo que se quiere y lo que no se quiere. Incluso puede tener una categorización, una **priorización** entre estas preferencias, es decir lo que se quiere más entre una cosa y otra. Tendrá también a la mano una **serie de opciones** entre las cuales debe justamente decidir. Ciertas opciones no son aceptables en función de sus preferencias, prioridades o de su costo de implementación, por ejemplo, y serán descartadas fácilmente. Otras serán objeto de un análisis cuidadoso y de una larga deliberación.

Para facilitar la toma de decisiones se puede apoyar en **criterios (de toma de decisión)** e incluso en **reglas y mecanis-**

**mos para la toma de decisión.** Todo el proceso será fuertemente influenciado por la **cantidad y la calidad de la información** sobre el problema a resolver, sobre las opciones disponibles y sobre los resultados potenciales de sus decisiones (en función de las experiencias previas).

Así, quién o quiénes toma(n) decisión pueden elegir la opción que le(s) sea más favorable en función de la información disponible.

En lo ideal, el tomador de decisión debería tener un cabal conocimiento de sus preferencias, prioridades, opciones posibles, información y no tendría, adicionalmente, **límites de tiempo** que condicionen su deliberación.

Ahora bien. En la realidad, somos bastante conscientes que tenemos limitaciones en todos estos aspectos. Puede suceder que no estemos

muy seguros de nuestras preferencias y/o nuestras prioridades, en especial si la toma de decisión involucra a varios actores. La información sobre las posibles opciones y sus efectos son muchas veces parciales y elegimos entre las opciones disponibles sabiendo que no tenemos el conocimiento completo o suficiente sobre otras alternativas y sus efectos. Los criterios, reglas y mecanismos para la toma de decisión - de existir - pueden ser el resultado de compromisos históricos, normas culturales o de prácticas rutinarias, sin tener relación con su eficacia



Figura 9: “¡(...) la clave de la acción no es la deliberación atenta sino más bien la emoción!” (Dan Ariely, Profesor de Economía del comportamiento en la Universidad de Duke, EE.UU). En otras palabras: no somos tan racionales como los economistas nos hacen creer; el proceso de toma de decisiones, por lo tanto, es en gran medida un proceso de manejo de las emociones (Foto: Wikimedia, Licencia Creative Commons).

probada. Finalmente, no tenemos todo el tiempo del mundo: casi siempre, *¡es necesario tomar una decisión ya!*; y las fechas límite complejizan la necesidad de decidir conscientes de las varias limitaciones encontradas.

Esta primera descripción de nuestras limitaciones al momento de la toma de decisión, nos aleja repentinamente del tomador de decisión perfectamente - idealmente - racional. Las organizaciones tienen un entendimiento instintivo de esta situación imperfecta para la toma de decisiones; y por esto establecen, para cada categoría de problema, procedimientos que activan personas con roles predefinidos en la organización y acciones predeterminadas.

Estos procedimientos se construyen en función de experiencias pasadas - en

el mejor de los casos -, o son heredados de las prácticas del sector (“*se hace así*”). Estos procedimientos apuntan a “satisfacer” la necesidad de tomar una decisión de manera oportuna considerando todas las limitaciones mencionadas anteriormente. No garantizan quizás que siempre sean tomadas las mejores decisiones pero aseguran que el flujo de actividades siga sin estancamiento y dudas.

Podemos añadir que siempre existirá un grado de incertidumbre respecto a que las decisiones que tomamos, individualmente o en grupo, sean siempre las mejores. Unas de las conclusiones del estudio de “*cómo tomamos las decisiones*” nos enseña que “*la clave de la acción no es la deliberación atenta sino más bien la emoción*” (Fig. 9). Así, nuestra manera de tomar decisiones se

nutre de dos aspectos, el uno es el análisis racional de los hechos (a veces con información incompleta) y la otra es la expresión de nuestras emociones. Tenemos de hecho, varios sesgos al momento de tomar decisiones y la parte emocional puede fácilmente absorber a la razón, y esto aún más fácilmente, si no tenemos conciencia de nuestros sesgos y de que tenemos una real tendencia a tomar rápidamente las decisiones y a justificarlas después.

La irracionalidad/emocionalidad en la toma de decisión, sea individual o grupal, es un tema apasionante que superaría el alcance de este manual y este capítulo se limitará solamente a advertir de nuestras limitaciones a la hora de tomar decisiones, y de la humildad y compromiso con los cuales debemos abordar esta tarea.

¿Qué hacer frente a esta situación? ¿Estamos condenados a tomar malas decisiones? Esperemos que la respuesta a esta última pregunta sea negativa, y el primer paso para mejorar el abordaje de la toma de decisión es considerar que somos imperfectos en esto.

Se puede completar esto con unos consejos adicionales:

- Es necesario tomar conciencia de que contamos muchas veces con información limitada, incompleta, y que no es posible analizar un problema y su contexto desde todos los ángulos;
- Debemos reconocer que nos basamos en nuestras percepciones para construir nuestros juicios pero que incorporamos también nuestras expectativas en nuestras percepciones<sup>34</sup> (Fig. 10);



Figura 10: Si nuestras percepciones visuales pueden ser tan fácilmente engañadas: ¿Que tal nuestras otras percepciones? ¿Cuál de los dos caballitos es el más grande? ¿Seguro? Midan con una regla u otro objeto... En este caso, nuestro cerebro incorporó sus expectativas en la percepción. Lo notable de la situación es que aunque conociendo la respuesta (ambos caballitos son idénticos) nuestro cerebro no logra despejarse de sus errores. Fuente: Kahneman (2003).

- Las personas solemos resistir al cambio porque existe un miedo a lo desconocido o a lo incierto; y por tanto tendemos a tomar decisiones que eviten los cambios;
- Tendemos también a elegir decisiones que presentan el camino más fácil, de menor esfuerzo;
- Tenemos muchas veces la ilusión de tener el control cuando nuestras percepciones y nuestras decisiones están influenciadas por el ambiente que nos rodea, su complejidad y la existencia de una decisión por defecto (i.e. más fácil a adoptar).

<sup>34</sup> Es así cómo funcionan la mayoría de las ilusiones ópticas; no es el ojo que ve de manera equivocada, es el cerebro que incorpora -lo que espera ver- (expectativa) en la percepción.

## La participación y el consenso

Otro aspecto de la toma de decisiones, no apunta tanto a tomar la decisión racionalmente “mejor”, sino más bien a tomar la decisión que tenga la mejor aceptación por parte de los actores afectados - negativamente o positivamente - y tenga más posibilidad de surtir los mejores efectos conforme con los objetivos acordados del grupo. Esta tendencia a la colaboración moviliza dentro de nosotros patrones culturales profundos (ver recuadro) y, para movilizar estos canales de la colaboración, es necesario construir espacios de participación<sup>35</sup>.

Es primero necesario establecer relaciones de confianza entre los actores; el relacionamiento frente a frente es indispensable para esto y uno de los pasos es acordar reglas de convivencia. Se debe también facilitar un diálogo sobre el contexto general para que los actores participantes puedan compartir su comprensión de la realidad y construir una percepción común. Uno de los aspectos clave es compartir, transparentar entre los participantes sus intereses y necesidades respectivas.

### Patrones culturales de altruismo, intercambio y colaboración a nivel poblacional

El altruismo - o sea buscar procurar el bien ajeno aun a costa del bien propio -, es un motor fundamental de los comportamientos de colaboración y de intercambios del ser humano y de manera general, de las demás criaturas sociales. Es fácil entender que este altruismo - respondido con reciprocidad - es un mecanismo extremadamente útil para las especies sociales y de sus grupos y sociedades. *“Cuido tu cría. Tu cuidas mi cría. Y ambos salimos mutuamente beneficiados”*. Este altruismo recíproco está muy profundamente anclado en nuestros patrones de comportamientos como especies.

Sin embargo, estos comportamientos cooperativos no son uniformes entre culturas. Ciertas culturas son más caracterizadas por el colectivismo, una distancia más grande hacia el poder (deferencia), una alta propensión a evitar la incertidumbre y valores más “femeninos” (e.g. cuidado de la relación al otro y de la calidad de vida). Mientras que otras culturas presentan una propensión a desarrollar valores culturales más caracterizados por el individualismo, la poca distancia hacia el poder, la baja propensión a evitar la incertidumbre y valores más “masculinos” (e.g. competitividad, materialismo).

El punto es que estos valores culturales y sociales - a veces antagónicos - están profundamente implantados a nivel emocional en las personas y la razón de ser de los miembros de una misma comunidad (sociedad) dada por el resto de su vida. La relevancia de esto para nuestro propósito es que los valores culturales y sociales son fundamentales en los sistemas de gobernanza; moldean los comportamientos de colaboración, de altruismo y de reciprocidad de los actores: no son una casualidad, son la base de la fundación de las instituciones.

Un análisis sutil y respetuoso de los actores en un sistema de gobernanza debería idealmente incorporar el entendimiento de las dimensiones culturales como motores clave del comportamiento social y de la formación de las instituciones<sup>36</sup>. En nuestras prácticas reales, obviamente este nivel de análisis ideal está fuera de nuestro alcance y nuestras capacidades; queda sin embargo la tarea de tratar con humildad y con profundo respeto las diferencias culturales, de cosmovisiones, patrones sociales y la diversidad en la creación de instituciones.

<sup>35</sup> Ver la definición de Participación y más detalles en el recuadro relacionado en el capítulo sobre Los principios de buena gobernanza.

<sup>36</sup> Ver Drew & Kriz (2012).

Finalmente el diálogo sobre el contexto se puede ampliar y ser a menudo más estratégico, realizar conjuntamente un barrido, un panorama de los actores que componen parte del contexto real, por ejemplo utilizando las herramientas descritas en este manual. Naturalmente esta reflexión conjunta sobre los actores supone en algún punto del camino una reflexión sobre el poder y las varias formas de su expresión en el contexto considerado.

Esta primera fase que permite establecer relaciones de confianza y un entendimiento común

del contexto, permite iniciar un diálogo y el desarrollo de una estrategia de cambio. Si no ha sido el objeto de la fase anterior,

los participantes - ahora un grupo - pueden buscar acordar reglas básicas de toma de decisión y temas de interés: los primeros consensos básicos. De ser posible, los participantes pueden identificar objetivos comunes en función de su proyecto de cambio. La consecución de los resultados concretos implica definición de estrategias de incidencia que pueden ser de cambio del contexto externo (por ejemplo cambios de paradigmas, cambio de un marco legal o

institucional, valorización del capital social, intercambio de información) o interno (e.g. cambios de comportamientos). Para implementar estas estrategias es probable que el grupo quiera identificar, o crear, espacios de diálogo o de negociación que vinculen su actuar con las autoridades o con los espacios de toma de decisión existentes. En todo el proceso descrito, el grupo va queriendo establecer reglas de funcionamiento, de toma de decisión, de representación y de relación con otros actores: un *sistema de gobernanza*<sup>37</sup>. En muchos casos, por el propósito o la mística misma del

grupo, se buscará organizar la toma de decisiones alrededor del consenso. Se debate más en detalle sobre cómo implementar este con-

senso en el recuadro a continuación.

Estos espacios de participación, en función de su naturaleza y objetivos pueden culminar su desarrollo en una institucionalización, es decir la permanencia de la organización en el tiempo. No es sin embargo la generalidad: las coaliciones son muchas veces formaciones efímeras que terminan de existir cuando el o los objetivos comunes han sido alcanzados.

*"Queda sin embargo la tarea de tratar con humildad y con profundo respeto las diferencias culturales, de cosmovisiones, patrones sociales y la diversidad en la creación de instituciones."*

<sup>37</sup> No es necesario que el grupo o la organización sea formalmente - oficialmente - creado, existe un sistema de gobernanza en el momento en que los participantes se reconocen como un grupo con unos objetivos o una voluntad compartida.

## ¿Operativizar el consenso?

La búsqueda del consenso supone la promoción de la libre expresión de puntos de vista, sin discriminación relativa al género, raza, etnia, clase social, etc. Esta promoción del diálogo para construir consensos permite construir relaciones de confianza entre actores.

El tema del consenso es un tema que puede ser objeto de mucho debate. Puede ser una herramienta muy eficaz de la toma de decisión participativa como también puede volverse contraproducente a nivel operativo. Presentamos dos visiones opuestas del consenso, una pesimista y una optimista y consejos operacionales para evitar el estancamiento en procesos de negociación basados en el consenso.

Una visión pesimista del consenso es que las decisiones tomadas por consenso son una función del acuerdo posible, es decir el acuerdo mínimo posible – un “*mínimo común denominador*” entre los actores -, y esto, en el mejor de los casos, si no existe ningún bloqueo, sabotaje o el estancamiento del proceso de negociación. Es una visión pesimista de la participación en general y de las capacidades de negociación y de diálogo colaborativo.

Una visión optimista del consenso es que la participación permite - a través del diálogo -, construcciones colaborativas que no solamente trascienden los intereses individuales pero encuentran también soluciones creativas y duraderas. En contraste con lo anterior, esta visión considera que los grupos son capaces de superar (al menos parcialmente) los intereses individuales y que cada punto de vista y experiencia de los actores es un enriquecimiento del proceso y de la decisión a ser finalmente adoptada. Confía también en que los usuarios que habrán sido partícipes de una toma de decisión tendrán que acatarla más cabalmente.

Buscar consenso de varios actores no significa actuar de manera desordenada; al contrario, es importante asegurar que las reglas del proceso y de la toma de decisiones se respeten porque son de “propiedad” de las personas.

Para evitar el estancamiento del proceso de negociación, se debe prever en el diseño de la arquitectura de la participación y la toma de decisión – y esto desde el inicio a través de un acuerdo explícito-:

- La posibilidad que no se llegue a un acuerdo;
- La posibilidad de que alguien no firme un acuerdo; y,
- La posibilidad de poder hacer un reclamo sobre el proceso.

También, para evitar el estancamiento, se puede prever en la estructura de toma de decisión la posibilidad de una “dirimencia”, que permita, en una situación de “no acuerdo” firmado, que la máxima autoridad o el actor acordado, dirima (resuelva o concluya).

Como el consenso puede tener un peso “político” para un representante, es decir que en una negociación asumir una posición de “total acuerdo” no es siempre posible por lo que esto puede significar simbólicamente para “la bases” o la institución representada. En este caso el sistema de toma de decisión puede formalmente adoptar un sistema, una escala de niveles de acuerdos, por ejemplo: “Estoy totalmente de acuerdo”, “Puedo vivir con la decisión, no pondré obstáculo a un consenso”, “No estoy de acuerdo, pero no me opondré a un consenso”, “No estoy de acuerdo y me opondré a un consenso”.



# Principios de diseño en el manejo de los recursos naturales





# Principios de diseño en el manejo de los recursos naturales

Existen evidencias de que ciertas características del manejo de los recursos naturales aumentan la probabilidad de su sostenibilidad en el tiempo<sup>38</sup>. Producto de sus propias investigaciones, Elinor Ostrom presentó los *principios de diseño* que participan en la sostenibilidad del manejo de los recursos naturales comunes (Tabla III).

El entendimiento de estos *principios de diseño* es un paso importante para quienes tienen la responsabilidad de administrar o tomar decisiones que afectan un recurso natural, un área protegida, o las personas que de ellos dependen.

|   |  |
|---|--|
| <b>Límites claramente definidos</b>   | Los usuarios que tienen el derecho de extraer recursos del área están claramente definidos.<br><br>Los límites del área están claramente definidos.  |
| <b>Coherencia entre las reglas y el contexto local</b>  | Las reglas de usos que regulan periodos, zonas, tecnología y/o cantidad de recursos extraídos son coherentes con las condiciones locales.<br><br>Estas reglas están relacionadas con la provisión de mano de obra, materiales y/o recursos financieros necesarios. |
| <b>Arreglos de elección colectiva</b>   | La mayor parte de los individuos afectados por las reglas de uso puede participar y modificar estas reglas.  |
| <b>Supervisión del monitoreo por parte de los usuarios</b>  | El personal que monitorea el comportamiento de los usuarios y las condiciones de uso del recurso rinde cuentas a los usuarios (o son parte de los usuarios).   |
| <b>Sanciones graduadas</b>  | Los usuarios que violan las reglas de uso pueden ser castigados por sanciones graduales (en función de la seriedad y el contexto) por otros usuarios, por oficiales responsables ante estos usuarios, o por ambos.   |
| <b>Mecanismos para la resolución de conflictos</b>  | Los usuarios tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver conflictos entre usuarios o entre usuarios y oficiales.  |
| <b>Reconocimiento mínimo de derechos de organización</b>  | El derecho de los usuarios para diseñar sus propias instituciones no está cuestionado por las autoridades.   |
| <b>Sistema de gobernanza multi-niveles</b>  | Reglas de uso, insumos, monitoreo, aplicación de las reglas, resolución de conflictos y sistema de gobernanza están organizados en iniciativas multi-niveles <sup>39</sup> .   |
| Tabla III: Principios de diseño para un manejo sostenible de los recursos comunes (adaptado y traducido de Ostrom, 1990). |  |

38 Ver Ostrom, 1990 y Cox et al., 2010 por ejemplo.

39 Ver a continuación el capítulo Los retos de la gestión interescalas.

Estos principios de diseño son *características de instituciones de larga duración*<sup>40</sup> que contribuyen a la probabilidad de la sostenibilidad en el tiempo. De la misma manera que un cimiento aporta solidez a un edificio, estas instituciones contribuyen a la sostenibilidad del manejo.

Tomando la misma analogía con un edificio, si los principios de diseño son el cimiento, los elementos constituyentes del edificio son los recursos naturales y las comunidades de usuarios: también sus características afectan la sostenibilidad del manejo en el tiempo<sup>41</sup>. Más exactamente, ciertas características del recurso natural y de los usuarios aumentan la probabilidad que los usuarios se *auto-organicen* para manejar el recurso adecuadamente. Y la existencia y adopción de los principios de diseño aumenta la probabilidad de mantener un manejo sostenible en el tiempo (Fig. 11).

Las características que contribuyen a este esquema son: que el *recurso natural* esté en un espacio geográfico suficientemente limitado; que exista predictibilidad de los resultados de las acciones de manejo sobre el recurso; que indicadores permitan efectivamente conocer el estado del recurso; y que

finalmente, cuando se trata de recuperar daños anteriores, sea efectivamente posible mejorar su estado de salud.

Como mencionamos anteriormente, las *características de los usuarios* que aprovechan el recurso son también claves.

Por ejemplo, si los usuarios dependen en gran parte de los recursos naturales, esto será un incentivo muy

fuerte para que ellos encuentren soluciones para un uso sostenible. En este sentido la existencia de experiencia(s) anterior(es) exitosa(s) de manejo de recursos similares es una fuerte motivación para movilizar las iniciativas para este propósito. También, si estos usuarios comparten una misma percepción del entorno natural y los recursos, y han logrado consolidar relaciones de

confianza y de reciprocidad entre sí, son factores claves para la definición de soluciones que respetarán los valores compartidos. Finalmente, las

soluciones que pueden surgir para manejar el uso de los recursos naturales necesitarán que los usuarios acuerden reglas; el respeto de las reglas operativas acordadas será en parte función de la autonomía de estos usuarios en determinar sus propias reglas.

*“De la misma manera que un cimiento aporta solidez a un edificio, estas instituciones contribuyen a la sostenibilidad del manejo”.*

*“Más exactamente, ciertas características del recurso natural y de los usuarios aumentan la probabilidad que los usuarios se auto-organicen para manejar el recurso adecuadamente”.*

40 Institución esta entendida en su sentido de prácticas establecidas.

41 Koontz (2003).

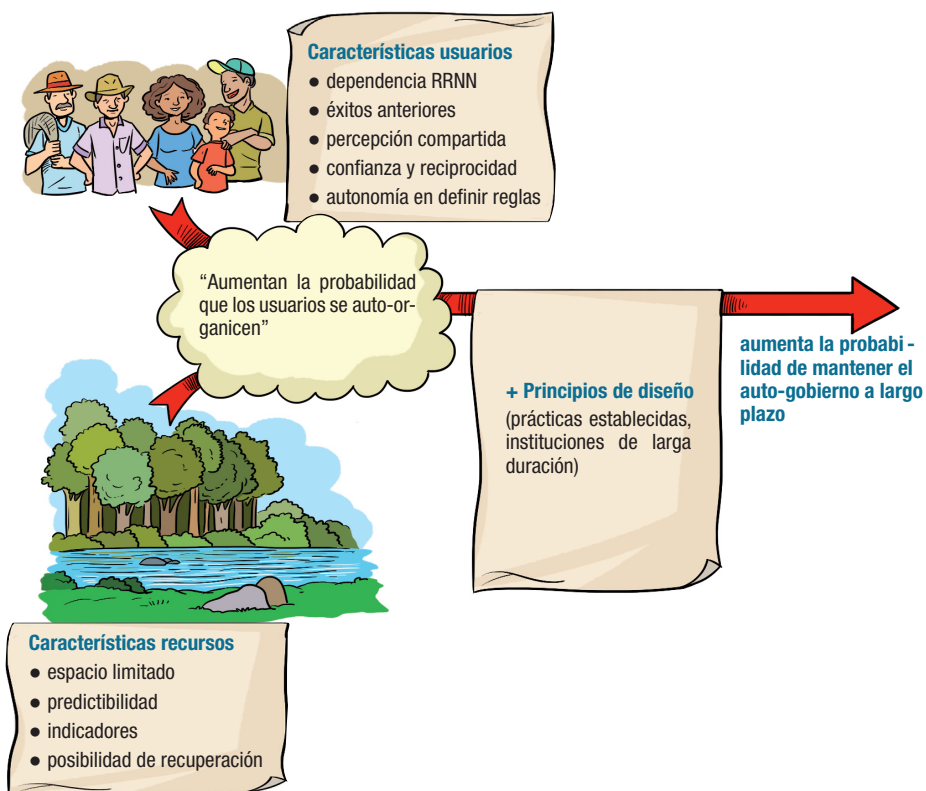


Figura 11: una representación de la articulación entre características de los usuarios, de los recursos naturales y los principios de diseño.

### Todos los casos son específicos: ejemplo aplicado a las Áreas Marinas Protegidas

Los principios de diseño presentados anteriormente son generalizables al manejo de los recursos naturales comunes y no se debe olvidar que cada caso es específico y tendrá sus características propias, relevantes en cuanto a su sistema de gobernanza. Por ejemplo, si se considera las especificidades que debe tener en cuenta un sistema de gobernanza de un área protegida marina (AMP), se observará que su manejo debe considerar otros factores de complejidad en razón de:

- La aparente o real sobreposición de las competencias y jurisdicciones para el manejo y administración de las AMP, que se ejerce a través de las autoridades del Ambiente, de Pesca, de Defensa y de Turismo;
- La importancia estratégica de las actividades productivas marinas y costeras a nivel nacional: pesca industrial, pesca artesanal, acuicultura, refineras, transporte, etc.
- La multiplicidad de las organizaciones sociales y productivas a nivel nacional y a nivel local;

- La existencia de pueblos ancestrales costeros y de pueblos indígenas;
- Los altos niveles de pobreza de las poblaciones costeras y su dependencia a los recursos naturales;
- La vulnerabilidad de las zonas costeras a los impactos climáticos y sus cambios a nivel global.

Por estas razones, la administración de las áreas protegidas marinas implica necesariamente la definición de modelos innovadores de gobernanza que permitan la institucionalización efectiva de la coordinación interinstitucional y sectorial a nivel del Estado y el empoderamiento de las comunidades locales para la implementación de los acuerdos sobre el manejo de los recursos y las estrategias de conservación.

Un trabajo coordinado entre autoridades y comunidades serán efectivos cuando se han logrado acuerdos mediante el diálogo y que toman en cuenta los varios intereses.

### ¿Qué puedo hacer para incrementar la probabilidad de sostenibilidad?

Siguiendo lo detallado anteriormente, una autoridad podría por ejemplo orientar sus políticas e intervenciones para:

- Promover la participación ciudadana con el fin de definir estrategias y políticas públicas acordes a las necesidades e interés locales y que actúen en pro de sociedades sostenibles;
- Proveer información confiable;
- Difundir la información como experiencia para fomentar la replicabilidad;
- Proveer espacios para resolución de conflictos y la organización;
- Apoyar el monitoreo local y el cumplimiento.

### Los retos de la gestión inter escalas

La gestión de los recursos naturales debe tomar en cuenta la existencia de diferentes niveles de acción, diferentes escalas territoriales, diferentes jurisdicciones y enfoques de planificación; así como la existencia limitada de información para tomar decisiones y, generalmente, la poca participación y representatividad de los actores involucrados, que no suele ser ni continua, ni vinculante.

Basados en los conceptos de Poats & Yañes (2007), conocemos que existe

una relación directa entre la escala del territorio y la frecuencia de reuniones de las plataformas conformadas para su gestión. Esto nos sugiere que la escala territorial tiene incidencia directa sobre las relaciones entre los actores involucrados y su nivel de participación, sobre la institucionalidad, la funcionalidad de las plataformas multi-actores creadas para apoyar la gestión, el tipo de planificación necesaria para el manejo del territorio y el enfoque de manejo de conflictos.

Este modelo plantea la necesidad de definir interacciones y mecanismos de coordinación entre las diferentes escalas de un territorio y las autoridades que emiten políticas de gestión de los recursos en esas escalas distintas, incluso en el nivel nacional.

Ante este reto para establecer territorialmente un sistema de gobernanza, FFLA propone un concepto de trabajo interescalas que tiene algunos niveles de actuación:

### El nivel local:

Así, en una escala territorial pequeña o local, como una microcuenca, una parroquia, o una zona local como los manglares dentro de un área protegida marino costera, los actores pueden trabajar de manera cercana pues existen relaciones más estrechas y profundas, muchas veces históricas, para la gestión de los recursos compartidos. Las posibilidades de reunirse y coordinar acciones directas son mayores y se pueden sugerir las soluciones prácticas de sus necesidades y problemas locales.

La participación en este nivel está caracterizada por una mayor presencia de actores locales vinculados a la gestión del recurso, es decir, por miembros de juntas de usuarios, de asociaciones, de directores locales y sistemas comunitarios. Estos son actores preponderantes en esta escala y la atención a sus necesidades e intereses, mediante acciones sostenibles, es el tema fundamental y determinante de los esfuerzos de gestión de la estructura organizativa local que podrá variar conforme la dinámica y contexto en esta escala de trabajo.

### El nivel intermedio:

En una escala inmediata superior del territorio (escala intermedia), por ejemplo una cuenca, o una jurisdicción más amplia como un municipio, la dinámica de participación es diferente. En esa escala, ciertas condiciones de gobernanza y toma de decisiones cambian. Por ejemplo, es muy difícil tener representatividad de todos los actores de un territorio más amplio, como en el caso de una cuenca hídrica o un área protegida, por ello - y porque en esa escala los actores gubernamentales empiezan a tener mayor injerencia por su jurisdicción y ámbitos de acción - la representación de los actores es institucional. Esto cambia la funcionalidad de la plataforma. Si en la

escala menor, el objetivo fundamental era el de satisfacer las necesidades de los actores locales, en esta escala, el eje principal se

centra en la planificación estratégica de un territorio.

La gestión estratégica de un territorio (cuenca hídrica, área protegida, jurisdicción socio política intermedia) implica generalmente la elaboración de un plan gestión, herramienta que requiere de información técnica base sobre el estado de los recursos, sobre las necesidades de los actores del territorio y sobre las políticas y normas que rigen la gestión del recurso en el país. La complejidad de necesidades e intereses inmersos en la gestión de un recurso hace que se requiera la construcción de una visión común y de un consenso sobre lo que se quiere lograr con el manejo del mismo, como punto de partida para una planificación conjunta.

## El nivel nacional:

En una escala territorial más amplia - como una provincia, o la red de áreas protegidas de la costa de un país -, el territorio es tan amplio que lograr representatividad de cada uno de los actores sería imposible, es incluso complicado tener una representatividad de actores gubernamentales y más complejo aun obtenerla de la Sociedad Civil. Por ello, la plataforma en esta escala no puede ser operativa, pues resultaría poco eficiente, y tampoco podría tener un trabajo enfocado en la planificación estratégica, dado que por su ámbito geográfico un plan general para una zona amplia y diversa (con diversos ecosistemas, diversas realidades políticas, diversidades culturales y diversidad de la problemática) es complejo de construir.

En esta escala, cabe entonces tener representatividad institucional y política, cuya funcionalidad recae en la generación de lineamientos de una política de gestión y manejo de los recursos en cuestión.

Estos lineamientos deberán ser acogidos y trasladados a la planificación estratégica del territorio y de los recursos, y finalmente, operados y ejecutados en el nivel más local posible atendiendo a las características específicas de cada jurisdicción.

En el siguiente gráfico, basado en la gobernanza inter-escalas para la gestión del agua, se explica de manera esquemática la interacción de escalas, tipos de institucionalidad requerida, representatividad y funcionalidad (Fig. 12).

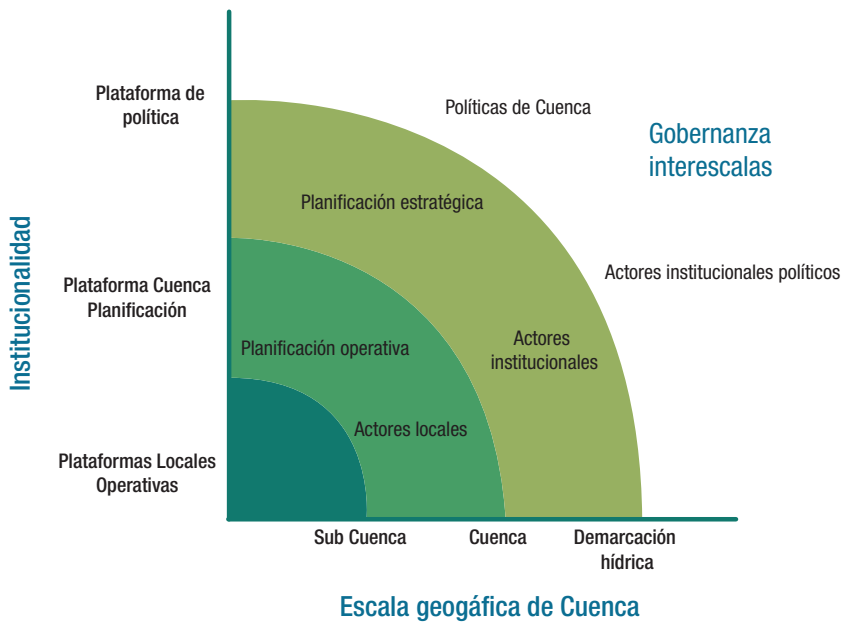


Figura 12: Representación del modelo FFLA para la gobernanza inter escalas aplicada a la gestión hídrica por cuencas.

El reto no es fácil de obtener y se requieren tomar en cuenta algunas características:

## Los planes

Hay distinto tipo de organización en las diferentes escalas, y diferentes funciones y herramientas de gestión. En la escala más local, la herramienta de apoyo a la gestión será el Plan Operativo Anual, que deberá ser actualizado y priorizado por los actores locales transcurrido un periodo de 12 meses. En el nivel intermedio, los Planes de Gestión Estratégicos que deberán ser revisados y actualizados en periodos mayores, posiblemente de manera trienal, mientras las políticas de la demarcación territorial en cuestión podrían ser revisadas cada cinco años.

No se debe perder de vista que quienes integran cada una de las plataformas por escala son todos actores del territorio, pero que tienen mayor o menor relevancia conforme cambia la escala geográfica, por ejemplo, mientras a nivel más local los actores comunitarios tienen mayor preponderancia, en el nivel mayor lo tienen los representantes de entidades del gobierno central y seccional.

## La representatividad

La conformación de las diferentes plataformas por niveles territoriales, debe tomar en cuenta las particularidades de cada nivel y la representatividad de los actores de acuerdo a las necesidades priorizadas por el territorio. La representatividad deberá responder al

contexto y dinámica de cada territorio y será variable en función de los usos que priman en el ámbito local.

Existe una discusión compleja sobre diferentes temas relacionados con la representatividad de los actores en las diferentes escalas. Por ejemplo, la priorización de las necesidades: ¿cómo definir qué usos de un recurso son más importantes que otros? ¿Cuáles serían los criterios para poder definir esta relación?

La flexibilidad en la representación es clave para resolver estas preguntas. En muchos casos la representatividad comunitaria podrá, efectivamente, ser una voz legítima y ejemplificadora de la situación en un territorio,

pero no puede partirse de una regla general, donde la voz proveniente de uno solo de los sectores es legítima y veraz.

## Roles y responsabilidades de las estructuras conformadas por niveles

El principio de participación para la gestión se cumple en la medida en que las plataformas de actores tengan la posibilidad de ser ejecutivas y de tomar decisiones sobre ciertos aspectos de la gestión. Una plataforma consultiva no moviliza ni motiva la participación de los actores involucrados y por tanto, no se convierte en el espacio de apoyo y consenso para la gestión de un recurso.

Es esencial tener claridad sobre los roles y las responsabilidades de cada miembro de una plataforma. La participación de todos los actores debe estar coordinada y organizada de forma tal que

*“Una plataforma consultiva no moviliza ni motiva la participación de los actores involucrados y por tanto, no se convierte en el espacio de apoyo y consenso para la gestión de un recurso.”*

todos cumplan con las acciones necesarias para la gestión, en el marco de sus propias competencias y funciones.

La plataforma debería tener la capacidad de amoldarse continuamente al contexto sin perder de vista los resultados esperados y promoviendo, de manera paralela, la ejecución de acciones coordinadas entre sus miembros.

### La institucionalidad

En teoría, un proceso de construcción social como este debe estar conectado desde su inicio al sistema formal de toma de decisiones, por ejemplo, una plataforma de gestión para un área protegida debe tener posibilidades de aportar en las decisiones de la autoridad ambiental.

Quienes representan procesos sociales de gestión de recursos deben tener entendimiento de la dinámica gubernamental para poder atender el objetivo final de la gestión o manejo de un recur-

so. La institucionalización de espacios de toma de decisiones deberá lidiar con retos como:

- La frecuente rotación de representantes institucionales gubernamentales;
- El constante esfuerzo de nivelar y socializar los detalles del proceso a los delegados;
- Los recursos destinados a una capacitación durante el proceso para comprender los conceptos, preceptos y estrategias utilizadas;
- La inversión de tiempo y recursos financieros para lograr el manejo adaptativo requerido bajo estas circunstancias.

Prever este tipo de escenarios puede resultar complejo, pero es fundamental visualizar el largo proceso de acomodo institucional requerido para la adopción de un modelo de gestión, sus costos y riesgos.





Herramientas para el análisis de los sistemas de gobernanza, la evaluación y la definición de los planes de acción



# Herramientas para el análisis de los sistemas de gobernanza, la evaluación y la definición de los planes de acción

En este capítulo, vamos a presentar herramientas que nos van a permitir entender mejor qué son y cómo funcionan los sistemas de gobernanza, quiénes son los actores importantes, sus poderes relativos, cómo se implementan los principios de Buena Gobernanza y

cómo podemos planificar una mejora de los sistemas de gobernanza. Todas las herramientas propuestas se enmarcan en un enfoque de investigación-acción y apuntan a un trabajo participativo de análisis, reflexión y de planificación para el cambio.

## Matriz de actores y poder

Es fundamental para cualquier análisis de un sistema de gobernanza entender quiénes son los actores en presencia y sus respectivos poderes. Vamos a presentar aquí una herramienta utilizada para varios otros análisis; es la matriz de actores y poder (FFLA, 2010). Esta herramienta puede ser utilizada como base para la elaboración de los mapas de gobernanza que veremos a continuación. Permite una reflexión sobre los actores, los diferentes tipos de poderes, la distinción entre las posiciones respectivas de los actores y sus intereses/necesidades así como una reflexión sobre la responsabilidad y su relación con el uso del poder.

Las fuentes de recolección de información para esta matriz pueden ser múltiples: entrevista, grupos focales, talleres colaborativos, entre otros. En especial si los plazos son cortos, es poco probable que se logre informar a todos los actores. En cambio cual sea el método, siempre aparecerán los actores más sobresalientes, los más poderosos o más influyentes. Grupos focales darán probablemente más detalles en función

de su especialización y permitirán, por ejemplo dar más matices sobre la composición de un determinado grupo (por ejemplo detallar las diferentes organizaciones y grupos pesqueros en vez de definirlos de manera genérica como “sector pesquero”).

La información recolectada sobre los/as actores puede resumirse en una Tabla de Actores (Tabl. IV), que es una herramienta que nos posibilita:

- La organización de los actores en primarios y secundarios,
- La identificación de sus posiciones, intereses y necesidades; y,
- La definición de su tipo de poder.

Es interesante ver en los procesos vinculados con la identificación de actores, las posiciones, intereses, necesidades y el poder, y debatir alrededor de definiciones básicas: “¿quiénes son los actores?”, “¿que son *posiciones e intereses?*”, “¿qué es el poder?”, “¿existe un solo tipo

de poder?”. Las definiciones que FFLA maneja son las siguientes:

- **Actor:** *Cualquier organización o individuo que tiene un interés o que puede ser directamente o indirectamente afectado por, o puede influir o contribuir a la decisión o su implementación*<sup>42</sup>.
- **Posición:** “Lo que digo que quiero”. Es lo que alguien dice que quiere para satisfacer sus necesidades e intereses. Normalmente, las posiciones se presentan como manifestaciones polarizadas de sí o no.
- **Interés:** es aquello que una persona desea obtener y que no le resulta indispensable. Puede vivir sin ello, pero le es importante, por ejemplo, disponer de mayores ingresos.
- **Necesidades:** es aquello que una persona requiere para existir dignamente como ser humano. Existen necesidades, por ejemplo, de salud, alimentación, vivienda, educación, etc.
- **Poder:** Capacidad o autoridad para hacer que algo ocurra o impedir que se haga. Se puede diferenciar varios tipos de poderes; por ejemplo el **poder sobre** que implica la fuerza, el control, supone quitar el poder a otro para su uso. El **poder con**, que implica la sinergia del grupo, la multiplicación del impacto. El **poder para**, es complementarse con otros para atender un objetivo común<sup>43</sup>.
- **Rol:** El papel o función que el actor desempeña en el sistema de gobernanza y de toma de decisión.

| Tabla de Actores |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|------------------|----------|-------------------------|-----------|--------|-------|---------|-----|---------------|
| Actores          | Posición | Intereses / Necesidades | Poder     |        |       |         | Rol | Observaciones |
|                  |          |                         | Económico | Social | Legal | Técnico |     |               |
| Primarios        |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |
| Secundarios      |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |
|                  |          |                         |           |        |       |         |     |               |

Tabla IV: La matriz de actores utilizada en el diagnóstico previo a diseño de intervenciones en el marco de conflictos socioambientales. Adaptado de FFLA (2010).

42 Los actores están considerados aquí dentro de una categoría amplia pero puede ser conveniente diferenciar en los análisis de aquéllos que además son sujetos de derechos específicos en función del contexto local, la legislación nacional, el derecho internacional y las costumbres (Borrini-Feyerabend et al., 2013).

## Mapa de relaciones y poder

Cuando tenemos la tabla de actores, podemos utilizar el Mapa de Relaciones y Poder, que es una herramienta que sirve para ubicar espacialmente a los/as actores y determinar dónde se concentran las diferentes relaciones entre ellos (Fig. 13). Nos muestra las alianzas realizadas entre los actores y la influencia que pueden tener unos sobre otros, sus patrones de poder, y las potenciales alianzas de cooperación mutua.

Hay distintas formas de representar el mapa. FFLA usa un modelo con rectángulos concéntricos, siguiendo estos pasos:

- Trazar tres rectángulos concéntricos, uno grande para representar el nivel nacional, uno mediano para el nivel provincial o departamental y uno pequeño para el nivel local.
- Dividir los rectángulos por la mitad, del lado izquierdo se ubican los actores estatales (organizaciones gubernamentales) y del lado derecho los no gubernamentales (OSC).
- Ubicar a cada actor en el nivel que le corresponde y representar las relaciones existentes entre ellos a través de líneas de colores, por ejemplo<sup>44</sup>:
  - Línea continua verde: **relación de colaboración**: aquella que plantea una relación estrecha entre actores, en la que ambos se reconocen, legitiman, comparten información, entienden y atienden necesidades y actúan coordinadamente.
  - Línea entrecortada verde: **relación de coordinación**: aquella en que los/as actores tienen relaciones puntuales de interacción, dadas por el cumplimiento de sus mandatos institucionales o de acciones y requisitos que tienden a satisfacer necesidades de una de las partes.
  - Línea entrecortada roja: **relación distante**: aquella que refleja poca coordinación entre actores. Ambos visualizan al otro, pero se hace poco por tener un trabajo conjunto. No implica, necesariamente, una relación de enfrentamiento.
  - Línea continua roja: **relación confrontativa**, aquella en que se resaltan episodios de enfrentamiento, pasados o actuales, y donde las necesidades e intereses de los/as actores no son legitimados entre ambos.
- Representar a cada actor con distinta figura y definir qué tipo de poder posee en función del tamaño de las figuras.

Debe tomarse en cuenta que las relaciones entre actores son dinámicas y, por lo tanto, después de algún tiempo la Tabla y el Mapa de Relaciones podrían variar.

43 De manera general, en los cursos de FFLA, los participantes han identificado y definido al menos cuatro fuentes de poder: el Poder económico (la capacidad económica o financiera que tiene un/a actor para imponer su voluntad), el Poder social (la capacidad de movilización), el Poder legal y político (se refiere a las normas y leyes que existen y que avalan o amparan a los/as actores, y al nivel de acercamiento o llegada que éstos/as tienen hacia las autoridades públicas que toman decisiones) y el Poder técnico (que ver con la capacidad de los/as actores para acceder a la información técnica, para entenderla y procesarla).

44 Esta herramienta y los ejemplos provienen de FFLA, 2010 y con aplicación inicial a análisis de conflictos. información técnica, para entenderla y procesarla).

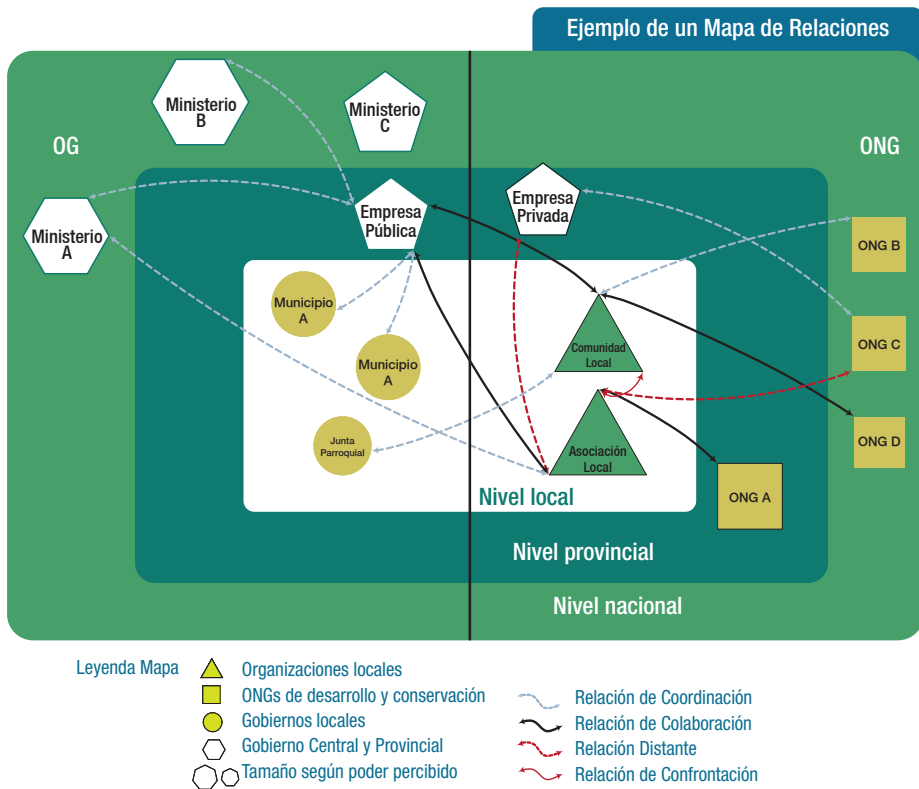


Figura 13: Un ejemplo de mapas de relaciones. Adaptado de FFLA (2010).

## Mapa de gobernanza

El mapa de gobernanza es una herramienta que permite presentar los actores y su poder relativo en relación con la toma de una decisión. Esta herramienta puede ser complementada con otras herramientas y puede ser utilizada tanto para diagnóstico como para elaborar estrategias de incidencia.

El trabajo, siempre realizado en grupo, se inicia con la determinación de una decisión crítica objeto del análisis. Se realiza luego una lluvia de ideas sobre los actores relacionados con esta deci-

sión o sus impactos y se evalúa el poder relativo de cada actor (e.g. alto, mediano, bajo). El grupo trabaja luego en la ubicación de cada actor en el radar: su nivel de poder para la toma de decisión especificada ("Actores con poder de acción y veto", "Actores con poder de acción, sin poder de veto", "Actores afectados con poder de acción o de veto") y el ámbito geográfico desde donde se ejerce este poder (Fig. 14). Finalmente los participantes realizan un análisis del mapa y comentan los hallazgos (Fig. 15 - 16).

Instrucciones para realizar los mapas de gobernanza:

- **Hacer una lluvia de ideas sobre actores.**
- **Evaluar el poder relativo de cada actor** (alto, mediano, bajo).
- **Acordar una decisión crítica** que debe tomarse (p.ej. Aprobación de un Plan de manejo, implementación de una medida de manejo, etc.). Esta decisión está simbolizada por el punto central.
- **Acordar la ubicación de cada actor** en el radar: su nivel de poder para esta decisión específica (“Actores con poder de acción y veto”, “Actores con poder de acción, sin poder de veto”, “Actores afectados con poder de acción o de veto”) y el ámbito geográfico desde donde se ejerce este poder.
- **Analizar el mapa.**
- **Establecer una estrategia de incidencia sobre la decisión** (opcional).

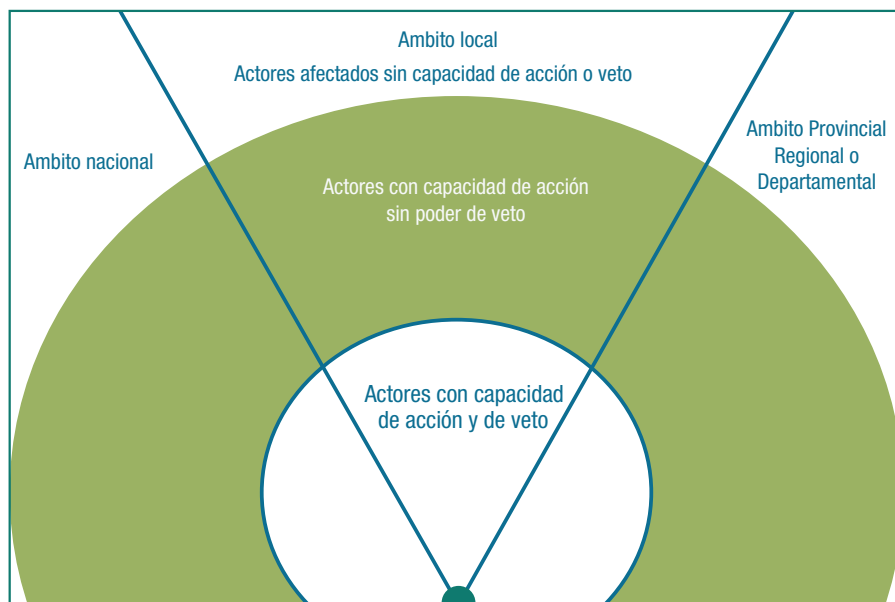


Figura 14: El “radar” utilizado para la realización de mapas de gobernanza. La decisión crítica objeto del análisis está simbolizada por el punto central del radar.

Aunque no es el propósito principal de este mapa, también puede ser utilizado para definir estrategias de incidencia. Una de las premisas es de contestar a la pregunta: ¿dónde se encuentra uno?

Luego, desde esta posición, cómo este actor puede definir un camino de incidencia a través de los actores a los cuales tiene acceso inmediato en el radar.



Figura 15: Un mapa de gobernanza realizado en el marco de un taller con los concesionarios de áreas de manglar de Jambell. En este caso, el análisis se realizó con los insumos de varios grupos, en plenaria rotativa, sobre un mapa único (Puerto Bolívar, El Oro, Ecuador, 2011).

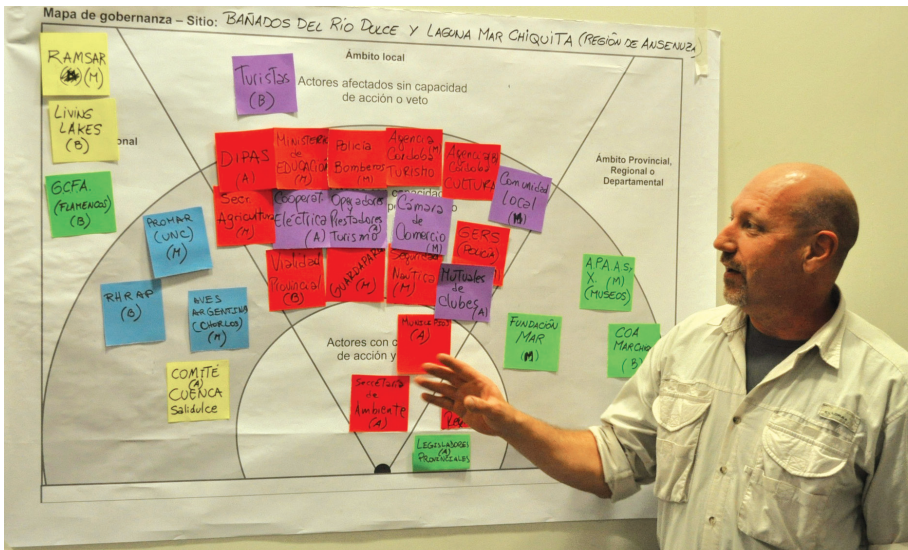


Figura 16: Un participante del curso de gobernanza para el manejo de áreas protegidas comenta el mapa de gobernanza para Bañado del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita (Argentina). Nota como los colores que definen los actores pueden ser utilizados (e.g. actores ya involucrado en el proceso o no; posiciones en favor o en contra, etc.; foto: Diego Luna).



## Matriz de la UICN sobre tipos de gobernanza en las áreas protegidas (Matriz UICN)

En el 1994, la UICN propuso un sistema de categorías para describir y estandarizar aspectos claves del propósito de las diferentes áreas protegidas basadas en sus objetivos de conservación y el nivel de intervención del ser humano sobre el ambiente. Este sistema ha sido ampliamente utilizado como marco de referencia a nivel internacional<sup>45</sup>.

Sin embargo, con el reconocimiento de la importancia de los modelos de gobernanza para el efectivo manejo de las áreas protegidas, este sistema de categorías ha sido completado últimamente por una definición de varios tipos de gobernanza de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica, adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes.

Una revisión reciente de los lineamientos para la aplicación de las categorías

de la UICN resalta que aunque *“las categorías de manejo son establecidas independiente de quién es propietario del área, o quién controla o es responsable para el manejo del área”*, la gobernanza del área es de igual importancia (Dudley, 2008). El nuevo reporte estipula que las categorías de manejo de la UICN son neutrales en cuanto a los dueños, propietarios o autoridades responsables para el manejo. Es decir, que la UICN y la Convención de Diversidad Biológica reconocen la legitimidad de un rango de tipos o modelos de gobernanza para

todas las categorías de áreas protegidas, en función de sobre quién recaiga la responsabilidad de la toma de decisiones, la autoridad administrativa y la responsabilidad acerca de las áreas protegidas. Se propone reconocer cuatro amplios tipos o modelos de gobernanza (Dudley, 2008):

- La gobernanza por parte del gobierno;
- La gobernanza compartida;
- La gobernanza privada;
- La gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales.

La definición de estos cuatro modelos de gobernanza nos permite analizar y

*“La definición de estos cuatro modelos de gobernanza nos permite describir cada área protegida a través de una clasificación bidimensional que ordena categoría de manejo y tipo de gobernanza”.*

describir cada área protegida a través de una clasificación bidimensional que ordena las áreas por categoría de manejo (es decir objetivo de ma-

nejo y nivel de protección) y por tipo de gobernanza (Fig. 17). Se reconoce que en ciertos casos el tipo de gobernanza no siempre se establece en función de quién es dueño del área. Por ejemplo, en el caso de áreas marinas, el Estado generalmente mantiene soberanía y es dueño de las aguas marítimas y suele manejar directamente o delegar el manejo del área; no obstante en ciertos casos el Estado y la sociedad reconocen el acceso ancestral y uso tradicional del territorio y recursos (ver recuadro).

45 UICN & WCMC (1994).

## Los Territorios Indígenas de Conservación y Áreas Conservadas por comunidades Locales (TICCAs)

*"Una asociación cercana se encuentra a menudo entre un pueblo indígena o una comunidad local y un territorio o un conjunto de recursos naturales. Cuando esta asociación se combina con gobernanza local efectiva y conservación de la naturaleza, se habla de TICCAs. Para muchas personas y comunidades esa relación es enormemente más rica de lo que se puede expresar con palabras. Es un vínculo de vida, energía y salud. Es una fuente de identidad y de cultura, autonomía y libertad. Es un lazo de conexión entre generaciones, la preservación de los recuerdos del pasado, y su conexión hacia el futuro deseado. Es la base sobre la que las comunidades aprenden a identificar los valores y a desarrollar auto-regulación. Para muchos, es también una conexión entre las realidades visibles e invisibles, la riqueza material y la riqueza espiritual. Con el territorio y la naturaleza van la vida, la dignidad y la autodeterminación como pueblos.*

*En las últimas décadas, los TICCAs han sido conocidos y reconocidos como elementos esenciales para la conservación de la naturaleza - atacada por variedad de fuerzas económicas y políticas en el planeta. Ellos incluyen casos de continuidad, renovación o modificación de las prácticas tradicionales, algunas de las cuales son de origen muy antiguo, así como nuevas iniciativas, tales como la restauración de los ecosistemas y los usos innovadores de los recursos realizados por los pueblos indígenas y las comunidades locales frente a nuevas amenazas u oportunidades".*

Extracto del boletín del Consorcio TICCAs (para más información <http://www.iccaconsortium.org/>)

| Tipos de gobernanza   | A. Gobernanza por parte del gobierno            |  |   |                       | B. Gobernanza compartida  |  | C. Gobernanza privada                                  |   | D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales                          |   |  |
|---|---|--|---|-----------------------|---|--|--|---|---|---|--|
|   | Ministerio o Agencia federal o nacional a cargo | Ministerio o Agencia subnacional a cargo | Gestión delegada por el gobierno (por ej., a una ONG) | Gestión transformista | Gestión colaborativa (diferentes formas de influencia pluralista) | Gestión conjunta (consejo de gestión pluralista) | Declarada y administrada por propietarios individuales | ...por organizaciones sin ánimo de lucro (por ej., ONGs, universidades) | ...por organizaciones con ánimo de lucro (por ej., propietarios corporativos, cooperativas) | Áreas y territorios protegidos por pueblos indígenas - establecidos y administrados por pueblos indígenas | Áreas conservadas por comunidades - declaradas y administradas por comunidades locales |
| Ia. Reserva natural estricta                                |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| Ib. Área natural silvestre                                  |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| II. Parque nacional   |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| III. Monumento natural                                      |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| IV. Área de gestión de hábitats/especies                    |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| V. Paisaje terrestre/marino protegido                       |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |
| VI. Área protegida con uso sostenible de recursos naturales |   |  |   |                       |   |  |  |   |   |   |  |

Figura 17: La matriz de áreas protegidas de la UICN, un sistema de clasificación de áreas protegidas que comprende tanto la categoría como el tipo de gobernanza (in Dudley et al., 2008).

La nueva matriz de la UICN brinda una oportunidad de establecer una re-flexión con los participantes sobre el continuum de opciones de gobernanza (Fig. 18), los tipos de gobernanza y su di-versificación en un lugar considerado<sup>46</sup>.

| Agencias gubernamentales y comunidades; un continuum de opciones de Gobernanza                                      |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| <b>A. Gobernanza por parte del gobierno</b><br>Autoridad y responsabilidad por parte del Gobierno y de sus agencias |   | <b>B. Gobernanza compartida</b><br>Autoridad y responsabi-lidad compartidas entre agencias gubernamen-tales y otros actores definidos |   | <b>C. Gobernanza privada</b><br><b>D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales</b><br>Autoridad y responsabilidad por propietarios o comu-nidades con derechos de costumbres |   |
| Hacer respetar la Ley y reprimir violaciones  | Informar y/o consultar sobre las decisiones de manejo | Buscar consensos, también a través de beneficios mutuos   | Negociar (impli-car en la toma de decisión) y desarrollar acuerdos espe-cíficos | Compartir formal-mente la autoridad y las responsabili-dades (p.e. espacio en órgano de co-manejo)  | Reconocer los derechos de costumbre y apoyar en el manejo |

Figura 18: Los tipos de gobernanza propuestos por la UICN definen un continuum de opciones del poder y participa-ción en la toma de decisión caracterizados por los cuatro tipos de gobernanza (Borrini-Feyerabend, 2007).

## Evaluación componentes-principios

Moore *et al.* (2011) proponen un méto-do de análisis de gobernanza el cual ha sido adaptado por FFLA en el marco de sus cursos de gobernanza para el ma-nejo de los recursos naturales y las áreas protegidas desde el 2012.

Parte de la premisa que la gobernanza puede analizarse a través de *tres com-ponentes*: las Leyes y reglas, las Institu-ciones y los Procesos. Este método pro-pone analizar de manera cruzada cada uno de estos componentes con 4 prin-cipios clave de la buena gobernanza del sistema considerado.

Estos autores proponen conservar como principios clave los siguientes: la rendición de cuentas, la transparen-cia, la participación y la justicia social. Consideramos que, lejos de imponer los principios desde afuera, estos deben ser resultado de un amplio consenso acor-de con el contexto considerado<sup>47</sup>.

### Instrucciones:

- Una vez acordados los principios del sistema de gobernanza considerado, la primera etapa consiste en una análisis por los participantes de cómo cada *principio* se implementa para cada uno de los *componentes*

46 Bajo la dirección de Graziela Borrini-Feyerabend, la UICN a publicado en 2013 una guía para evaluación de gobernanza en varios pasos para la áreas protegidas individuales y Sistemas de áreas protegidas (Borrini- Feyerabend et al., 2013).

47 Para trabajar estos principios, ver el capítulo siguiente.

del sistema de gobernanza. Según la disponibilidad de tiempo, este análisis se puede compartir de manera detallada o a través de simple semáforo en una matriz (implementación baja=rojo, mediana=amarillo, buena=verde).

- Luego, para cada cruce de *principio/componente*, los participantes defi-

nen cuáles son los problemas relacionados con la implementación del *principio* al *componente*, definen cuáles son las posibles medidas correctivas y los indicadores relacionados (Fig. 19-20).

Esto permite orientar ejercicios de planificación y definir caminos críticos y próximos pasos.

Identificar: Problemas, intervenciones, indicadores













|                           |                | Principios de gobernanza  |   |   |  |
|---------------------------|----------------|---|---|---|--|
|                           |                | Rendición de cuentas  | Transparencia   | Participación   | Justicia social  |
| Componentes de gobernanza | Leyes / Reglas | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>   | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>   | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>   | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>   |
|                           | Instituciones  | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>  | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>  | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>  | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br>  |
|                           | Procesos       | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br> | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br> | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br> | Problemas<br>Intervenciones<br>Indicadores<br> |

Figura 19: Una tabla de presentación de la evaluación de gobernanza (determinación de los problemas, intervenciones e indicadores).

Este método requiere frecuentemente aclaraciones sobre cómo interpretar o entender el cruce de cada uno de estos componentes con los principios. Se puede preparar preguntas guía para orientar a los participantes en los cur-

sos y talleres. La tabla V a continuación propone preguntas guía para este fin; o pueden también inspirarse en las preguntas guía de la herramienta a continuación (*Lista de chequeo sobre calidad de gobernanza*).

|                       | <b>Justicia social</b>  | <b>Participación</b>   | <b>Transparencia</b>  | <b>Rendición de cuentas</b>   |
|-----------------------|---|--|---|---|
| <b>Leyes / Reglas</b> | ¿El marco legal o las prácticas definen mecanismos equitativos para todos y en todo tiempo?               | ¿El marco legal o las prácticas definen mecanismos de participación claros para todos los actores?   | ¿El marco legal o las prácticas definen un marco claro para el acceso a la información?<br>¿El marco legal o las prácticas definen incentivos suficientes para que los actores transparenten sus estrategias de intervención?                     | ¿Existen ejercicios regulares de rendición de cuentas previstos en el marco legal o institucionalizado por la práctica?       |
| <b>Instituciones</b>  | ¿Las estrategias de intervenciones de las organizaciones consideran criterios de justicia y equidad?      | ¿Las organizaciones integraron a su modo de intervención la participación?<br>¿Las organizaciones participan efectivamente de los espacios de participación?                 | Las instituciones - en especial públicas - garantizan efectivamente el acceso oportuno a la información generada. ¿El actuar y las estrategias de intervenciones de las instituciones están suficientemente visibilizados para todos los actores? | ¿Las principales organizaciones del sistema de gobernanza realizan efectivamente ejercicios de rendición de cuenta oportunos? |
| <b>Procesos</b>       | ¿En la práctica todos los actores perciben que el sistema de gobernanza les garantiza justicia y equidad? | ¿En la práctica, la participación es efectiva y representativa?<br>¿Esta participación permite una interlocución genuina entre los actores dentro del sistema de gobernanza? | ¿En la práctica, los actores tienen efectivamente acceso oportuno a la información generada? ¿Existe un entendimiento suficiente de las estrategias de intervenciones de los actores dentro del sistema de gobernanza?                            | ¿En la práctica, la rendición de cuentas desde las organizaciones y el sistema de gobernanza es efectiva y oportuna?          |

Tabla V: Preguntas guía para orientar el trabajo de los grupos en realizar el análisis de componentes/principios.



Figura 20: Un participante del curso de buena gobernanza para el manejo de sitios críticos para aves playera en Chiloé durante un ejercicio de evaluación de gobernanza (Chiloé, Chile, 2014). Uno de los aspectos importantes de los trabajos grupales de evaluación es el diálogo entre los participantes conocedores del mismo sitio (Foto: Claudio Delgado, Fundación Conservación Marina).

## Lista de chequeo sobre la calidad de gobernanza

El método de *La Lista* de chequeo sobre la calidad de gobernanza es una herramienta elaborada a por FFLA en base a un método de autoevaluación organizacional desarrollado por USAID. Se basa en evaluación por grupos focales, en base a una escala cerrada de afirmaciones plasmadas en un formulario.

La herramienta se puede aplicar en diferentes momentos de un proceso: al inicio, por ejemplo para conocer el estado de un sistema de gobernanza y forjar la línea base; para realizar el diagnóstico y funcionamiento de un sistema existente; o para evidenciar los avances de una

intervención a través de la cual se buscó fortalecer los diferentes elementos de un sistema.

La herramienta se aplica para proveer información e identificar recomendaciones sobre cómo mejorar el sistema de gobernanza considerado. Evidencia percepciones de aquellos elementos que deben ser mejorados y donde, por ejemplo, se debe hacer énfasis desde la facilitación del proceso para mejorar el sistema. Desde ese punto de vista, marca una hoja de ruta para la intervención de fortalecimiento del sistema de gobernanza.

Este instrumento se enriquece de la diversidad de los grupos focales; mientras más diverso sea el grupo focal más enriquecedor el debate.

### Instrucciones:

- **Llenado de los formularios por cada integrante o por consenso dentro**

**de los grupos focales.** Después de la presentación de la herramienta y su contenido, el grupo focal responde en el formulario, a las afirmaciones relativas a ciertos principios y prácticas de buena gobernanza del sistema evaluado en una escala de 5 grados como sigue:

| NS (No sé) =   | 7 =                     | 5 =                         | 3 =                     | 1 =                 |
|--|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|
| No tengo información suficiente para ofrecer una opinión | Es totalmente verdadero | Es por lo general verdadero | Es por lo general falso | Es totalmente falso |

Existen dos opciones en la puntuación del grupo focal: a) que el grupo acuerde una puntuación por consenso, o, b) que cada miembro del curso evalúe de manera individual<sup>48</sup>.

El grupo en conjunto o cada integrante individualmente puede utilizar números pares o impares: si usa un número par (2, 4, 6) en la calificación significa que su opinión cae entre los dos números impares.

La aplicación de la herramienta debe ser participativa, por medio de diferentes técnicas o métodos de aplicación como entrevistas, talleres, grupos pequeños.

El método dependerá del contexto y de las posibilidades de aplicación para cada caso. Cuando un integrante del taller, grupo focal o reunión cree que le falta la información necesaria para asignar un valor numérico a la declaración, debe responder “No Se” en su hoja de puntuación.

- **Análisis.** Para el análisis, cada elemento tiene una calificación / ponderación individual. El promedio de las percepciones obtenidas por todo los participantes da como resultado una cifra que refleja su estado de tratamiento dentro del sistema, sobre una calificación máxima de 42 puntos como sigue:

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| <b>Excelente</b>  | 37 a 42 puntos |
| <b>Bueno</b>      | 30 a 36 puntos |
| <b>Deficiente</b> | 18 a 29 puntos |
| <b>Malo</b>       | 6 a 17 puntos  |

<sup>48</sup> En este segundo caso esto permite calcular el “nivel de consenso” (a través de medianas, promedios o máximomínimo) dentro del grupo.

Así mismo, la ponderación general del sistema, y de la totalidad de los 10 principios, da una calificación total sobre 420 puntos, que refleja el estado del sistema de forma integral.

Los puntajes obtenidos tanto por cada elemento como de forma integral, pueden interpretarse de la siguiente manera:

**Excelente:** El sistema o principio/práctica funcionan bien, no requieren de ajustes.

**Bueno:** El sistema o principio/práctica funcionan de forma adecuada, sin embargo, requieren de ajustes para lograr un estado de funcionamiento ideal.

**Deficiente:** El sistema o principio/práctica funcionan pero debe ser revisado y replanteado su funcionamiento. Requiere de ajustes, inversiones y capacidades.

**Malo:** El sistema o principio/práctica no funciona, se debe invertir grandes esfuerzos para lograr un funcionamiento adecuado.

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| <b>Excelente</b>  | 361 a 420 puntos |
| <b>Bueno</b>      | 291 a 360 puntos |
| <b>Deficiente</b> | 171 a 290 puntos |
| <b>Malo</b>       | 60 a 170 puntos  |

Las afirmaciones guía referentes a los principios y prácticas del sistema de gobernanza se encuentran en el recuadro a continuación.

### Afirmaciones guía para la evaluación de los principios y prácticas evaluados del sistema de gobernanza

#### A. Participación:

- Se revisa regularmente la representatividad de los miembros del sistema en los espacios de toma de decisiones.
- Se sensibiliza periódicamente de forma previa a los participantes de un espacio de toma de decisiones.
- Se entrega información oportuna y accesible a los participantes de un espacio de toma de decisiones como parte de la necesidad de una participación informada.
- Se revisa regularmente que se encuentren, en el espacio de participación construido, todas las voces que deberían estar presentes. Quiénes faltan y qué otras acciones se están haciendo para integrar a los faltantes.
- Se entrega a los participantes los informes y memorias que el espacio genera fruto de sus reuniones, análisis y debates.
- Se lleva un registro de las decisiones tomadas de forma participativa e informada.



## **B. Transparencia:**

- Los procesos y mecanismos de toma de decisiones han sido acordados por los participantes y son ejercidos de forma continua.
- Los participantes del sistema conocen los objetivos, mecanismos, procedimientos y acciones que se han planteado y acordado.
- Se establecen espacios periódicos para la rendición de cuentas tanto de las acciones como del uso de fondos, a las instituciones y organizaciones de base que tienen representantes dentro del sistema.
- Existe un flujo y disponibilidad de información técnica y financiera que permite que los miembros del sistema hagan un monitoreo y control cercano.
- La información está en formatos que permiten el acceso y entendimiento de los actores.
- Existen herramientas de monitoreo y evaluación.

## **C. Alianzas:**

- Están identificados todas las posibles alianzas que requerimos.
- Existen acciones para el establecimiento de posibles alianzas.
- Las relaciones del sistema con sus socios se caracterizan por altos niveles de confianza, apertura, transparencia e integridad.
- En cada una de las alianzas, se han definido claramente las responsabilidades y roles.
- Las alianzas están contribuyendo al cumplimiento de la misión y objetivos planteados.
- Las alianzas expanden los recursos que tiene el sistema para alcanzar sus objetivos.

## **D. Gestión de Conocimiento:**

- Los miembros diversos del sistema tienen oportunidades equitativas para fortalecer capacidades.
- El sistema genera espacios de aprendizaje entre sus distintos miembros.
- Los miembros replican los aprendizajes en sus bases.
- Se recolecta y comparte información sobre los aprendizajes generados.
- Las alianzas generan aprendizajes relevantes para el sistema.
- Se incorporan los nuevos conocimientos en el sistema.

### **E. Desempeño:**

- Los miembros del sistema tienen las competencias administrativas y financieras para el funcionamiento del sistema.
- Existen competencias para movilizar y organizar a los actores clave para la concreción de acciones.
- Efectividad en las acciones propuestas de incidencia en política pública, logros de acciones sobre agenda.
- Existen competencias de comunicación global efectiva.
- Los miembros del sistema tienen competencias para generar e interpretar información e implementar acciones con eficiencia y efectividad.
- Se están logrando los objetivos y resultados esperados que se propuso el sistema.

### **F. Comunicación:**

- El sistema cuenta con una estrategia (implícita o explícita) de comunicación interna y externa.
- El sistema usa medios/canales apropiados y culturalmente adaptados para comunicar los resultados e impactos de las acciones.
- Las herramientas utilizadas dan posibilidades de interactuar y retroalimentar con miembros, socios y aliados.
- Se considera en la planificación la disponibilidad de fondos para comunicación.
- Existe un equipo trabajando sobre la comunicación.
- Existen mecanismos de comunicación periódica entre los miembros del sistema para una revisión y seguimiento de avances.

### **L. Equidad:**

- El sistema provee a miembros de grupos minoritarios y vulnerables (étnicos, mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, etc...) , de múltiples formas de participar en nuestras acciones.
- El sistema hace un esfuerzo para incluir propuestas de grupos minoritarios cuando se diseñan estrategias y acciones.
- El sistema considera las opiniones de los grupos minoritarios cuando planifica, evalúa y monitorea sus resultados.
- El sistema genera criterios de acción positiva para la toma de decisiones y se da seguimiento a estas acciones.
- Se propone mecanismos equitativos para acceso, uso y control de beneficios, bienes y servicios del sistema.
- El sistema cuenta con políticas que garantizan la participación equitativa de los grupos minoritarios en los espacios de poder (directiva) del sistema.

## **O. Visión Estratégica:**

- Existe una hoja de ruta para la obtención de resultados e impactos del sistema.
- Existen herramientas de planificación estratégica y operativa.
- Existe un mecanismo que vincula directamente el sistema con la toma formal de decisiones.
- Las acciones planeadas se articulan con planificación local, regional y nacional.
- Existen acciones para el sostenibilidad del sistema.
- El sistema cuenta con instrumentos que dan cuenta de su institucionalidad (reglamento, estatutos, orgánicos funcional, etc.)

## **P. Corresponsabilidad:**

- Existe una distribución de roles y responsabilidades clara dentro del sistema.
- Los actores participan de forma activa y constante en los espacios creados por el sistema.
- Los miembros del sistema realizan aportes (tiempo, recursos) para el cumplimiento de los planes acordados.
- Los miembros del sistema involucran a sus bases en la ejecución de acciones acordadas por el sistema.
- Las bases muestran interés y aportan a la sostenibilidad del sistema.
- Los miembros agregan valor a las acciones del sistema y aprovechan del sistema para agregar valor a sus acciones individuales.

## **Q. Liderazgo:**

- Los miembros del sistema tienen legitimidad para tomar decisiones.
- El sistema promueve la participación de liderazgos formalmente nombrados y de otros que traen la voz de los grupos de interés.
- Hay apertura entre los miembros para coordinar y articular acciones dentro del sistema.
- Hay iniciativa entre los miembros del sistema para emprender acciones en favor del colectivo.
- El sistema asegura una rotación adecuada (en tiempos adecuados y con procesos de transición apropiados) entre los representantes de los colectivos miembros del sistema.
- El sistema promueve la formación de nuevos liderazgos.

Como para todas las herramientas presentadas en este documento, su uso debe procurar un diálogo y análisis colaborativo entre los participantes, para con base en ello, definir el contenido de cada elemento. Lo ideal es que los participantes califiquen de forma similar cada uno de los elementos, aunque con matices. Una calificación heterogénea, aunque legítima, puede dar luces de puntos de vista disímiles o no necesariamente.

De la misma manera, los resultados de la evaluación deben ser devueltos a los participantes, previo un análisis de aquellos elementos que deben ser mejorados y de aquellos donde hay mayores fortalezas.

Se observa que esta herramienta presenta semejanzas con la herramienta de evaluación Componentes-Principios descrita anteriormente. El análisis de Componentes-Principios deja más espacio al diálogo dentro del grupo focal mientras que la *Lista de chequeo sobre la calidad de gobernanza* presenta la ventaja de tener preguntas guía pre establecidas y un sistema de puntuación para el análisis, y eventuales comparaciones.

Se observa finalmente que en esta segunda herramienta ciertos principios propuestos son más relacionados con principios éticos mientras que otros tienen más que ver con principios de eficiencia y desempeño.



Consejos de facilitación  
para instructores y herramientas  
prácticas para sesiones de  
trabajo colaborativo



## Consejos de facilitación para instructores y herramientas prácticas para sesiones de trabajo colaborativo

Desde su creación, el curso FFLA de “*Gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas*” busca ser un curso de alto nivel que no exija necesariamente de los participantes pre-requisitos académicos específicos sino más bien un compromiso con las tareas, la calidad de su participación y la construcción colectiva.

El método pedagógico considera el uso paralelo de presentaciones teóricas formales, debates y diálogos críticos, dinámicas y construcciones colectivas. Los métodos pedagógicos utilizados

afirman el legado de los métodos pedagógicos participativos de América Latina como es la *investigación-acción*. Se presentan a continuación consejos y recomendaciones para tal efecto.

Los cursos de capacitación se organizan generalmente para un máximo de 25-30 participantes y pueden tener una duración de dos días y medio a tres días completos.

Presentamos a continuación consejos para ilustrar varias etapas claves del aprendizaje.

### Iniciar un curso: aclarar los objetivos, etapas y transparentar las expectativas

Al iniciar cualquier curso, y generalmente en sus fases preparatorias, es importante dejar claro con los participantes cuales son los objetivos del mismo, es decir el alcance y profundidad con el que se quiere abordar el tema tratado y lo que los participantes pueden esperar, aprender y construir.

Los cursos pueden por ejemplo tener como objetivos específicos:

- Introducir y familiarizar a los participantes con los conceptos de gobernanza y buenas prácticas en la gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas;

- Propiciar una reflexión sobre los fundamentos éticos subyacentes a las buenas prácticas de gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas;
- Aprender y aplicar herramientas prácticas de análisis, planificación e intervención para el manejo participativo de los recursos naturales y las áreas protegidas.

De la misma manera, es útil graficar -tal como presentado en la ilustración a continuación- las etapas del curso y del proceso pedagógico (Fig. 21). Esto permitirá a los participantes ubicar su propia progresión dentro del proceso de aprendizaje.



Figura 21: Ejemplo de una ruta de aprendizaje ("ruta del curso") presentada al inicio de un curso sobre buena gobernanza para el manejo de sitios críticos de aves playeras en Chiloé. La ruta de aprendizaje queda expuesta a la vista durante todo el curso y el instructor hace referencia a esta para marcar cada etapa del aprendizaje (foto: Diego Luna).

Finalmente, los participantes asisten a un mismo curso con expectativas muy diferentes; estas expectativas toman sus raíces en las experiencias previas de cada persona, su conocimiento previo sobre el tema tratado sus necesidades de aplicación en condiciones reales, etc. Tomar un momento (15-20 min.) con los participantes para documentar estas expectativas y plasmarlas en un papelógrafo<sup>49</sup>, en las fases iniciales del curso es muy útil. Permite, por una parte "romper el hielo", es decir iniciar el diálogo con los participantes y, por otra

parte, fomentar el conocimiento mutuo y el reconocimiento de las diversidades de necesidades de aprendizaje. Para el instructor permite, durante el desarrollo del curso, apuntar a los temas tratados en la lista de expectativas. La lista de expectativa que deberá quedar a la vista de los participantes durante todo el curso será útil al momento de informar sobre la ficha de evaluación del curso que permite asegurar la calidad del aprendizaje y el mejoramiento continuo del mismo.

49 También llamado rotafolio, es decir una hoja grande de papel que se usa generalmente sobre un pizarrón blanco o un caballete para las presentaciones.



## La comunicación activa, el parafraseo y el “arte de la pregunta” como apoyo al aprendizaje del grupo

Las creencias, percepciones y actitudes son fuertemente definidas por nuestras culturas, experiencias personales, la información externa recibida y la interpretación selectiva de los hechos observables. Esto

se transparenta de manera consciente o inconsciente en nuestras

inter-relaciones con el grupo.

Como seres sociales, somos naturalmente comunicativos. Aunque podemos mejorar nuestras habilidades de comunicación y de interpretación de los mensajes no verbales, tenemos fuertes habilidades en descifrar el mensaje del otro: expresión corporal, expresión de la cara, expresión oral y de la misma manera somos también expertos en transmitir mensajes por los mismos canales.

Dos técnicas tendrán un efecto dramático sobre la dinámica de un proceso facilitado o de un curso: la escucha activa y la manera de preguntar.

**La escucha activa** utiliza la pregunta, la escucha y la comprensión para estimular la reflexión y la cooperación. En este aspecto, facilitar el grupo tiene que ver más con escuchar que con hablar. Esta atención a los mensajes implica entender y utilizar adecuadamente la mirada, la actitud corporal, los sonidos gutura-

les y el silencio en función del contexto cultural. *Asentir* y *repetir* (eco) permite afirmar la comprensión y la empatía. Mientras que el *parafraseo* consiste en repetir lo esencial de lo que la otra per-

sona acaba de expresar pero en nuestras propias palabras. Esto permite validar

nuestra propia comprensión ayudando a que esté también entendido por el grupo.

**Preguntar** es un arte fundamental y principal herramienta del facilitador y del grupo. Como facilitadores, nuestras preguntas deben concentrarse en conocer y entender el problema, el contexto, las necesidades e intereses de las partes, y NO demostrar una intención de convencer los participantes.

Las *preguntas abiertas* permiten investigar, indagar, profundizar, explorar el contexto, las opciones, los sentimientos (¿Por qué? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Para qué? ¿Dónde?):

- “¿Por qué piensa Usted que esta solución no es viable?”
- “¿Cómo se sentiría con esta opción?”
- “¿Dónde deberíamos reunirnos?”

*“Facilitar el grupo tiene que ver más con escuchar que con hablar”.*

Las *respuestas cerradas* son aquellas que reciben respuestas simples positivas o negativas y no son ambiguas; sirven para confirmar o validar algo:

- “Usted se siente defraudado, ¿verdad?”
- “La opción con el puente le parece la mejor, ¿es así?”
- “Usted está diciendo lo mismo que esta señora, ¿verdad?”

Las *preguntas circulares* son aquellas que permiten explorar las posibilidades poniendo el interlocutor fuera del centro de la pregunta:

- “¿Qué hubiera hecho su padre en esta misma situación?”

En un trabajo con el grupo, el uso de estos tipos de preguntas permite: expresar el interés genuino, la empatía, explorar posibilidades, opciones, confirmar la comprensión, reflexionar y construir conocimiento y entendimiento colectivo.

### ¿Cómo trabajar el tema del desarrollo sostenible con los participantes?



El desarrollo sostenible es un tema que ha sido ampliamente debatido a nivel del planeta. El desarrollo sostenible entró en las agendas y en el discurso político, de las administraciones, de la Sociedad Civil y es casi parte de lenguaje común. Afianzar - desde el inicio del curso -, un entendimiento común de los participantes de *¿qué se entiende por desarrollo sostenible?* permite que

el proceso pedagógico gane mucho en coherencia. En todos los cursos que se han realizado hasta la publicación del presente manual, los participantes lograron, de manera colectiva, acordar una definición adecuada del desarrollo sostenible. Anotar esta definición en un papelógrafo y ponerlo a la vista en la sala es útil y permite al instructor - o a los mismos participantes durante los debates - volver a referirse a esta definición para recentrar la atención sobre este objetivo común.

Para todos los momentos en los cuales se favorece el entendimiento y la construcción colectiva, es de suma importancia realizar secuencias de preguntas, indagar con los participantes para establecer los varios puntos de vista, percepciones, entendimientos y que estos sean parte de una construcción propia de los participantes.

Se recomienda analizar con los participantes, el documental video *"La historia de las cosas"* que se puede encontrar en libre distribución en internet<sup>50</sup>.

Este documental de 20 minutos, muy didáctico, presenta las conexiones entre un gran número

de problemas sociales y ambientales y su vinculación con nuestros modelos

*"Los modelos de producción y de consumo - un tema central para el desarrollo sostenible"*

de producción y de consumo - un tema central para el desarrollo sostenible -.

El uso del video documental permite enriquecer con información y ofrecer una base valiosa para el diálogo y la reflexión con los participantes, también facilita romper la monotonía en la sucesión de los soportes pedagógicos.

## Ilustrar la tragedia de los comunes: la pesca de caramelos

Para ilustrar la tragedia de los comunes y la sobreexplotación de los recursos naturales se puede implementar una divertida dinámica que permite no solamente un análisis de parte de los participantes sino también una experiencia vivencial de estas situaciones.

Esta dinámica se organiza de la siguiente manera: se debe disponer de varias fundas de dulces. Alrededor de una mesa se solicita a los participantes formar 4 grupos (Fig. 22). Cada grupo puede elegir su nombre, su canto de guerra, etc. (esto crea automáticamente emulación y espíritu competitivo entre grupos). Después de regar sobre la mesa una funda de dulces, se dan las instrucciones.

Estamos ahora con cuatro comunidades de pescadores. De pescadores de dulces. Cada grupo designa su extractor; es decir quienes están encargados por cada una de las cuatro comunidades de pescar los dulces que necesitan para vi-

vir. Las temporadas de pesca tienen una duración limitada, la apertura de la temporada y el cierre están determinadas por el instructor. Ahora existe una regla muy importante. La madre naturaleza (el instructor), con su sabiduría, hace crecer la población de peces-dulces duplicando el número de dulces que quedan después de cada temporada de pesca. De esta manera, si quedan, por ejemplo, 20 dulces, la madre naturaleza pondría el mismo número (20) sobre la mesa, totalizando 40 dulces (20+20) para la siguiente temporada de pesca.

Una vez aclaradas las instrucciones, los roles y las reglas, se inicia la primera temporada de pesca y el instructor deja unos 5-10 segundos a su criterio, antes de cerrar la primera temporada. Después de cada temporada se analiza lo sucedido con los participantes: *"¿que pasó?"*, *"¿este grupo está conforme con su temporada de pesca?"*, *"¿cuantos dulces tuvieron cada uno? ¿Esto es suficiente?"*, etc.

50 En inglés "The Story Of Stuff", <http://storyofstuff.org/>; la versión doblada en español se encuentra en la dirección siguiente: <http://noalaincineracion.org/imagenes/videos/la-historia-de-las-cosas/>



Figura 22: La pesca de caramelos durante un curso de gobernanza para manejo de sitios de aves playera para Aves Argentina (Buenos Aires, Argentina, 2012; foto: Diego Luna).

Después de pocas temporadas de pesca (generalmente la primera o segunda), y a pesar de la intervención de la madre naturaleza (quien duplica los dulces restantes), la sobreexplotación o a veces el agotamiento total del recurso es notable. De nuevo se analiza lo sucedido con los participantes: "*¿Qué pasó?*", "*¿Porque hemos llegado a esta situación?*", "*¿Que va suceder en la siguiente temporada?*", "*¿qué hay que hacer?*", "*¿viendo que pescábamos demasiado, era posible ser el único en parar?*", etc.

Desde los participantes siempre surge la propuesta de negociar con los demás extractores. Esto permite abrir una segunda fase en la dinámica:

Acuerden, entonces con los participantes que cada grupo de aísle, se tome un tiempo, y defina una estrategia de extracción. Luego cada extractor se reúne con los demás buscando acordar una estrategia común. Comenten para la plenaria cuando representantes de cada grupo se acercan para contar los dulces quedados en la mesa, los "monitoreadores", clave en la evaluación del recurso.

Generalmente en pocas nuevas temporadas, se implementan estrategias eficientes para asegurar la permanencia de los dulces en cantidades suficientes para las siguientes temporadas.

Se puede añadir, en algún momento, algún recipiente abierto - un tazón por ejemplo -, que figure un "área de semi-llero" donde está prohibido pescar. Será fácil observar los dulces - duplicados después de cada temporada - rebosar del tazón y beneficiar a todos. Comenten con la plenaria la analogía con las áreas protegidas o las zonas de no extracción. Se puede igualmente hacer variaciones con limitaciones en la comunicación o con comunicación ilimitada y analizar con los participantes la importancia de estos parámetros.

Finalmente, se puede concluir con la intervención, en una última temporada, de un cómplice que se acerca a la mesa y recolecta la mayoría de los dulces y se aleja pronto; arrasando con temporada de una gestión cuidadosa del recurso. Esto ilustra quiénes, sin participar de ningún esfuerzo, se aprovechan del trabajo de los demás - los aprovechadores o gorriones<sup>51</sup>-. De nuevo comenten y analicen lo sucedido durante esta última parte y el impacto negativo que tienen estos tipos de aprovechadores, no solamente sobre los recursos pero también sobre las actitudes de los demás actores.

## Reflexionar sobre la racionalidad en la toma de decisión: el juego del ultimátum

Excelentes dinámicas pueden servir para ilustrar nuestros sesgos en la toma de decisión: abren campo a interesantes análisis sobre la racionalidad en la toma de decisión. La dinámica presentada es, de hecho, un experimento de laboratorio de la disciplina conocida como *teoría de los juegos*. Esta disciplina económica estudia justamente esto: cómo mismo tomamos decisiones.

Al empezar los cursos siempre se reserva un momento para romper el hielo y conocer mejor a los participantes. Aunque no es indispensable a la dinámica, se aprovechará para preguntar a los participantes quienes se consideran a sí mismos como personas "racionales".

La dinámica toma una media hora. Necesita como material unos 40-50 choco-

lates finos o algún tipo de dulce que sea suficientemente interesante para cada uno de los participantes. La dinámica se desarrolla como sigue: en plenaria el instructor solicita a los participantes que declararon ser personas racionales al inicio, identificarse (si no se acuerda el instructor). El Instructor elige uno de los participantes dentro del grupo de personas y otro de forma voluntaria, constituyendo así parejas. Prefieren elegir como voluntarios personas que no se conocían previo al curso y que consideren estos chocolates apetecibles.

Enuncian bien las instrucciones y las reglas del juego; es importante que queden claras para ambos participantes. Cada uno de los participantes tiene una sola y única cosa que hacer. El uno: proponer. El otro aceptar o rechazar. No

---

51 o free-rider en inglés, él que "viaja gratuito".

permiten otros tipos de comunicación para esto: el uno proponer, el otro aceptar o rechazar.

Así se desarrolla el juego: El instructor pone a disposición del proponente 10 de estos deliciosos chocolates. El proponente - el cual es supuestamente una persona *racional* - tiene una sola cosa que hacer, decir cuántos chocolates propone compartir con su pareja (entonces de 0 hasta 10 chocolates). La pareja tendrá que decir una única y sola cosa; decir si acepta la repartición o si la rechaza. Sean bien enfáticos en lo siguiente: si la pareja acepta la repartición en chocolates, los dos ganan los chocolates como propuesto. Pero si la pareja rechaza la repartición, ninguno de los dos recibe ningún chocolate

Ahora, repitan el juego 4 o 5 veces con parejas diferentes y analicen lo sucedido antes de comentar un poco más sobre las enseñanzas de esta dinámica: “¿qué sucedió?”, “¿cuántos propusiste?”, “¿Aceptaste? / ¿Rechazaste?”, “¿Porque?”, “¿Cómo te sentiste?”, etc.

Lo que sucede, es lo siguiente: es muy probable que la mayoría de las ofertas estén entre 4 o 5 chocolates propuestos, oferta generalmente aceptada por la pareja. Puede suceder que participantes ofrecen más o menos - y está muy bien - pero el promedio se encuentra generalmente alrededor de 4 chocolates de 10 (ver a continuación).

Ahora el análisis con los participantes puede iniciar con esta pregunta: “¿Que es más que 0?”. La respuesta será lógi-

camente: “1”. De ser así, una propuesta de 1 chocolate (siendo más que 0 chocolates o nada) debería ser aceptada. ¿No es así? Un proponente podría entonces proponer a su pareja compartir con él o ella, y en toda confianza, un único (1) chocolate porque la propuesta debería ser aceptada. Este sería en substancia un razonamiento racional y matemático. Lo que sucede en realidad es que esta simple dinámica pone en juego mucho más que un simple razonamiento matemático, y en especial, sentimientos que pueden ser muy fuertes al momento de negociar y de tomar la decisión, tal como el sentimiento de equidad, de justicia, el enojo, el respeto (o su falta).

Quienes vieron ofrecer, en este juego, mucho menos que la mitad (1, 2 o 3 por ejemplo), consideraron generalmente el trato como injusto (inequidad, falta de respeto) y castigaron (justicia) al proponente con su rechazo (y la pérdida de los chocolates para ambos). Es interesante notar que, para la pareja que castiga por su rechazo una oferta considerada como injusta, esto tiene un costo porque tampoco la pareja recibe chocolates (el costo es de 1, 2 o 3 chocolate según el ejemplo anterior).

Este juego se ha realizado - como experimento del laboratorio - en múltiples países, con culturas diferentes, con chocolate u otros bienes y hasta con sumas de miles de dólares.

De manera general los aprendizajes son los siguientes. En países occidentales y economías industrializadas, el pro-

medio de ofertas aceptadas es de 40% (4 chocolates de 10 en nuestro caso). Mientras menos se propone, mayor es la probabilidad de un rechazo de la oferta. Sin embargo las ofertas acepta-

das o rechazadas tienen un fuerte sesgo cultural. Por ejemplo, en ciertas culturas, los proponentes se satisfacen de una parte mínima y proponen la mayor parte a su pareja.

## Trabajar con los Principios de diseño en el manejo de los Recursos Naturales

La presentación de los *principios de diseño* en el manejo de los recursos naturales es una excelente oportunidad para un primer análisis de los aspectos funcionales del sistema de gobernanza en sitios conocidos de los participantes y tratados como ejemplos en el curso.

Después de una reflexión en plenaria sobre estos factores, definir grupos dentro de los participantes, elegidos por sus conocimientos de un mismo sitio de interés. Puede ser un área protegida, una cuenca hidrográfica, un área de uso común, etc.

Soliciten ahora a cada grupo, armar una matriz en una hoja (hoja grande de pa-

pel), con una fila para cada uno de los *principios de diseño*. En tres columnas, solicite que cada grupo acuerde una *descripción de la situación actual, como esto afecta la sostenibilidad del uso y finalmente como se podría revertir esta situación*.

Cada grupo presentará finalmente su análisis en plenaria. Es importante dejar suficiente tiempo a los diálogos y preguntas que puedan surgir de las presentaciones; son momentos propicios a una apropiación de los términos, conceptos y a una aclaración de los mismos. Esta actividad puede durar de 1 a dos horas.

## Ilustrar la colaboración: la dinámica enredarse desenredarse

Una corta dinámica (10 min.) permite ilustrar la colaboración en la realización de tarea conjunta.

Se reúne los participantes en un círculo. Todos tomados de la mano. Se solicita a un voluntario que salga de la sala mientras el resto del grupo se prepara. El vo-

luntario juega el rol del experto. Se solicita a los participantes en círculo, enredarse de la manera la más compleja los unos y los otros sin soltarse de las manos. Una vez que el grupo está suficientemente enredado, se solicita al voluntario, "experto", unirse al grupo y dirigir el grupo para desenredarlo. Sólo puede



Figura 23: La dinámica enredarse-desenredarse en un curso de transformación de conflictos con el Grupo de Trabajo sobre Biodiversidad Marina y Costera del Ecuador, Guayaquil, 2012. Foto C. Sáenz.

aconsejar al grupo cómo desenredarse, y los participantes no pueden soltar las manos. Se cronometra el tiempo necesario al “experto” para desenredar el nudo (generalmente unos 2-3 minutos) y se anuncia este tiempo al grupo. Luego de integrar al “experto” dentro de los participantes, se invita al grupo a volver a enredarse. Una vez el grupo está suficientemente enredado, de nuevo se invita al grupo a desenredarse solo, sin

apoyo de nadie externo. El nudo de desenreda de manera muy ágil y sin esfuerzo aparente del grupo (generalmente en menos de 30 segundos).

Esta dinámica permite ante todo, energizar a los participantes de un curso, antes de abordar las reflexiones sobre la toma de decisión colectiva o los principios de buena gobernanza (incluyendo la participación).



## Ilustrar el principio de transparencia: la estrella ciega

La “Estrella Ciega” es una dinámica que ilustra el principio de transparencia y su importancia en los sistemas de gobernanza. Transparencia es muchas veces asociada con acceso a la información y con rendición de cuentas. Uno de los aspectos generalmente no considerado es la importancia de que los actores compartan, no solamente información, sino que actúen abiertamente acorde con sus agendas respectivas. Esta dinámica está presentada en Moore *et al.* (2011).

Esta dinámica necesita 13-15 m de cuerda y antifaces o bufandas suficientes para vendar los ojos de 9 voluntarios. La dinámica se podría describir en 6 etapas:

**1era etapa:** presentar el dibujo de una estrella de 5 puntas en plenaria antes de iniciar la dinámica. La idea es que todos los participantes compartan previamente la idea de una estrella de 5 puntas y facilitar la coordinación.

**2da etapa:** disponer una cuerda de 13-15 m sobre el suelo, en círculo, e invitar los participantes a agruparse alrededor de la cuerda. Solicitar 9 voluntarios que tendrán los ojos vendados.

**3era etapa:** asignar a los voluntarios la tarea de realizar con la cuerda una estrella de 5 puntas mientras conservan los ojos vendados (todo otro método de coordinación entre ellos es permitido). Los demás participantes tienen instrucción de observar el desempeño del grupo en hacer la estrella; estos no

opinan, no ayudan o interfieren con los voluntarios.

**4ta etapa:** Observan el grupo desarrollando su estrategia de colaboración y el resultado final.

**5ta etapa:** Una vez realizada la tarea, se describe brevemente el resultado del esfuerzo colectivo y se enfoca ante todo, sobre la implementación.

Existe una solución para realizar una estrella de 5 puntas (pero de 10 puntos y solo 9 voluntarios). Esta solución es que uno de los voluntarios agarre la cuerda en dos puntos y los demás de 1 solo punto (Fig. 24). Sin el análisis de este

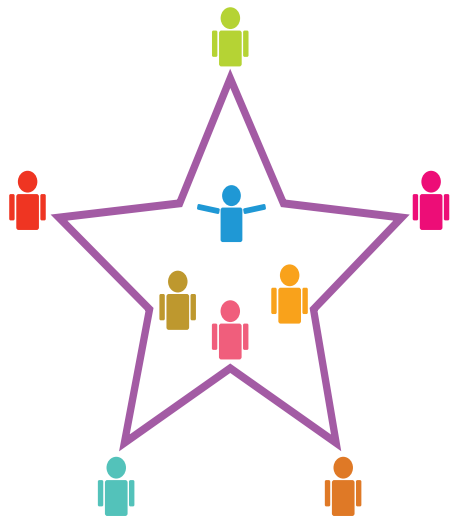


Figura 24: La estrella de 5 puntas y la solución para realizarla con 9 participantes en situación de colaboración.

problema, deliberación e implementación, la construcción de la estrella es imposible. Sin comunicación entre participantes (ubicación geográfica, posición dentro del grupo, liderazgo, facilitación, oposición y el trabajo colectivo se encuentra dificultado. “¿Que debería hacer a lo menos uno de los voluntarios para dificultar el trabajo del grupo?” Esta pregunta es contra intuitiva pero rica en enseñanza. Resalta que mentir sobre su ubicación, posición acción e inten-

ciones es extremadamente nociva al proceso. Desorienta el grupo y su coordinación. A contrario la transparencia y una comunicación asertiva lo facilitan (Fig.25).

En el contexto de la gobernanza, esta dinámica que ilustra la importancia del principio de la transparencia puede preceder la reflexión sobre los principios de Buena Gobernanza.



Figura 25: Dinámica de la estrella ciega, El Porvenir, Honduras, 2014. Fuente: Norman Flores, LARECOTURH.

## Trabajar los principios: el debate a escala humana<sup>52</sup>

*¿Son los principios de buena gobernanza todos de la misma importancia? ¿Cuál es el entendimiento individual y grupal de cada uno de los principios de buena gobernanza prescrito? ¿Compartimos todos de la misma manera la importancia de aplicar uno u otro de estos principios en nuestros sistemas de toma de decisión? ¿Desde mi cultura o mi cosmovisión todos estos principios tienen la misma importancia?*

Estas son varias de las preguntas que es importante trabajar; son parte de la construcción grupal y de la búsqueda de un entendimiento compartido. Para trabajar estas preguntas recomendamos usar la dinámica llamada Debate a Escala Humana descrita a continuación. Se recomienda, al introducir el tema de Buena Gobernanza y de sus principios, no trabajar demasiado a fondo las definiciones de cada principio, esto para no imponer una concepción - desde el facilitador - de los conceptos tratados.

Se agrupa a los participantes en pequeños grupos (de 2 a 4 personas). Cada grupo tendrá como tarea redactar en una cartulina una corta *afirmación polémica* en relación con uno u otro de estos principios. Para mayor riqueza en el debate, el instructor buscará cubrir los principales principios mencionados

durante el curso u orientar la adopción de uno u otro en relación con ejercicios de análisis y evaluación por realizar (ver la herramienta "Análisis componentes-principios"). Es clave que cada grupo entienda que su relación con el principio elegido apunta a una reacción por parte de los demás participante. Ejemplos de tales afirmaciones polémicas pueden ser: *"la participación solo sirve para estorbar los procesos"; "no se debe transparentar, la información es un elemento demasiado estratégico en la toma de decisión"; "buscar justicia social es debilitar la sociedad, es necesario tener una elite fuerte con un tratamiento diferenciado"*, etc.

Cuando cada grupo tiene acordada y redactada su afirmación polémica, se organiza cuatro filas en el piso, encabezadas por cuatro etiquetas, consecutivamente: *"No estoy de acuerdo"*, *"No estoy de acuerdo, pero..."*, *"Estoy de acuerdo, pero..."* y *"Estoy de acuerdo"*. Estos son las 4 posiciones que cada participante puede tomar en reacción a la afirmación polémica debatida, ubicándose frente a la etiqueta correspondiente (Fig. 26). Las posiciones pueden cambiar durante el debate y cada participante debe sentirse libre de cambiar de posición de una a otra etiqueta en cualquier momento.

*"¿Desde mi cultura o mi cosmovisión todos estos principios tienen la misma importancia?"*

<sup>52</sup> Agradecimientos al facilitador Sergio Larrea quién enseñó esta herramienta de facilitación a los autores.

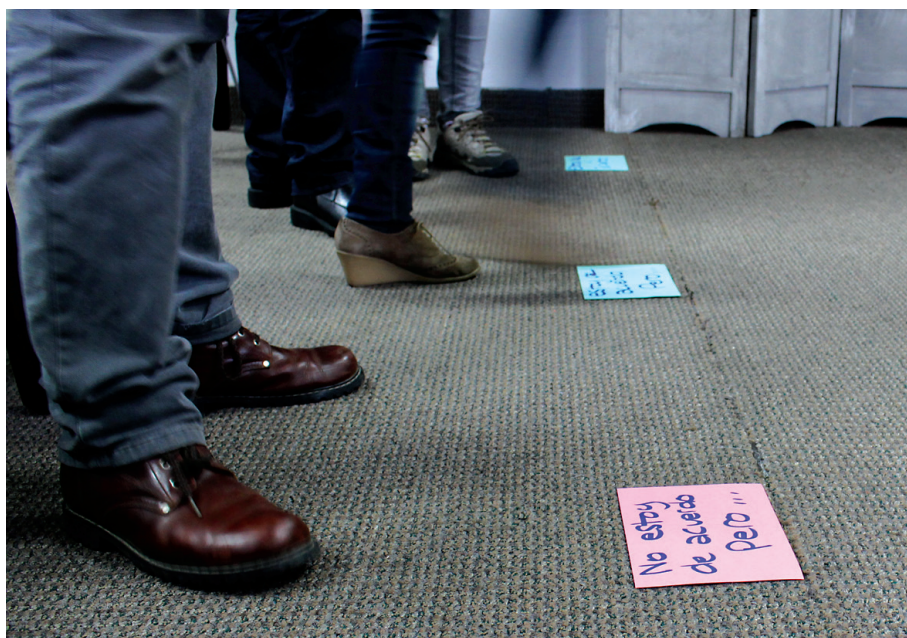


Figura 26: El debate a escala humana (aquí en el curso de gobernanza para las áreas críticas de aves playeras, RHRAP, Lima, 2014).  
Fuente: Cecilia Sáenz.

Una vez explicadas estas instrucciones, el primer grupo puede presentar a la asistencia su *afirmación polémica*. En seguida cada participante se ubica frente a la etiqueta que mejor corresponde a su posición en relación con esta afirmación. El instructor debe observar con atención cómo se agrupan las posiciones, dando consecutivamente la palabra a un miembro de cada grupo para explicitar su posición. Como el cambio de posición es posible durante el debate, el movimiento de uno o varios participantes durante el debate, indica que un argumento tuvo un peso especial;

el instructor puede aprovechar para indagar con los participantes este argumento. Se pasa sucesivamente por las *afirmaciones polémicas* de cada uno de los grupos.

Esta dinámica no apunta a llegar a acuerdos sobre definiciones o ventajas respectivas sobre tal o tal principio de buena gobernanza; busca motivar una exploración colaborativa de los significados y las implicaciones operativas y éticas de adoptarlos como principios para la buena gobernanza.



Lista de las tablas,  
ilustraciones y recuadros  
Referencias

# Lista de las tablas, ilustraciones y recuadros

## Lista de recuadros

Cita textual de Kofi Annan, Ex. Secretario de las Naciones Unidas, sobre buena gobernanza.

Posicionamiento FFLA sobre gobernanza para el desarrollo sostenible.

La tragedia de los comunes en la historia y la actualidad.

Gobernanza y gobernabilidad, ¿sinónimos?

La Carta de la tierra. Una declaración de principios fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica en el Siglo XXI.

La Participación.

Patrones culturales de altruismo, intercambio y colaboración a nivel poblacional.

¿Operativizar el consenso?

Todos los casos son específicos: ejemplo aplicado a las Áreas Marinas Protegidas.

¿Que son las instituciones?

Los Territorios Indígenas de Conservación Indígenas de Conservación y Áreas Conservadas por comunidades Locales (TICCAs).

Afirmaciones guías para la evaluación de los principios y prácticas evaluados del sistema de gobernanza.

## Lista de ilustraciones

Figura 1: Bro Bruntland, Presidenta de la Comisión Brundtland que definió el concepto de desarrollo sostenible en el informe "Nuestro Futuro Común" (foto: licencia Creative Common, [www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet](http://www.flickr.com/photos/arbeiderpartiet)).

Figura 2: Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre los bienes comunes (Foto: Wikimedia, Licencia Creative Commons).

Figura 3: El ámbito de acción de la gobernanza. La gobernanza considera las interrelaciones entre los sectores público, privado y la Sociedad Civil.

Figura 4: Kofi Annan, Ex. Secretario de las Naciones Unidas (1997-2006; foto: Wikimedia, Licencia Creative Commons).

Figura 5: Nube de palabras de los principios de Buena Gobernanza para las áreas protegidas propuestos por la UICN (Dudley, 2008), el Institute of Governance (Graham et al., 2003), (Santillán and Cracco, 2006) y conceptos relacionados (ilustración: FFLA, 2011).

Figura 6: Cartelera que presenta 4 principios de buena gobernanza según la Fundación para la Biodiversidad, la Conservación y los medios de vida en Nepal: "Transparencia", "Rendición de cuentas", "Participación" y, notablemente, "Predictibilidad" (Foto C. Duncan, Manomet).

Figura 7: Los niveles de participación. La participación no es única y pueden existir varios roles en un mismo proceso (adaptado de Moore et al., 2011).

Figura 8: Los niveles de la participación ciudadana en la definición y implementación de las políticas públicas en Ecuador (fuente: SENPLADES, 2011).

Figura 9: "¡(...) la clave de la acción no es la deliberación atenta sino más bien la emoción!" (Dan Ariely, Profesor de Economía del comportamiento en la Universidad de Duke, EE.UU). En otras palabras: no somos tan racionales como los economistas nos hacen creer; el proceso de toma de decisiones, por lo tanto, es en gran medida el buen manejo de las emociones.

Figura 10: Si nuestras percepciones visuales pueden ser tan fácilmente engañadas, ¿que tal nuestras otras percepciones? ¿Cuál de los dos caballitos es el más grande? Seguro? miden con una regla u otro objeto... En este caso, nuestro cerebro incorporó sus expectativas en la percepción. Lo notable de la situación es que aunque conociendo la respuesta (ambos caballitos son idénticos) nuestro cerebro no logra despejarse de sus errores. Fuente: Kahneman (2003).

Figura 11: Una representación de la articulación entre características de los usuarios, de los recursos naturales y los principios de diseño.

Figura 12: Representación del modelo FFLA para la gobernanza inter escalas aplicada a la gestión hídrica por cuencas.

Figura 13: Un ejemplo de mapas de relaciones. Fuente: FFLA (2010).

Figura 14: El "radar" utilizado para la realización de mapas de gobernanza. La decisión crítica objeto del análisis está simbolizada por el punto central del radar.

Figura 15: Un mapa de gobernanza realizado en el marco de un taller con los concesionarios de áreas de manglar de Jambelí. En este caso, el análisis se realizó con los insumos de varios grupos, en plenaria rotativa, sobre un mapa único (Puerto Bolívar, El Oro, Ecuador, 2011).

Figura 16: Un participante del curso de gobernanza para el manejo de áreas protegidas comenta el mapa de gobernanza para Bañado del Río Dulce y Laguna Mar Chiquita (Argentina). Nota como los colores que definen los actores pueden ser utilizado (e.g. actores ya involucrado en el proceso o no; posiciones en favor o en contra, etc.; foto: Diego Luna).

Figura 17: La matriz de áreas protegidas de la UICN, un sistema de clasificación de áreas protegidas que comprende tanto la categoría como el tipo de gobernanza (in Dudley et al., 2008).

Figura 18: Los tipos de gobernanza propuestos por la UICN definen un continuum de opciones del poder y participación en la toma de decisión caracterizados por los cuatro tipos de gobernanza (Borrini-Feyerabend, 2007).

Figura 19: Tabla de presentación de la evaluación de gobernanza (determinación de los problemas, intervenciones e indicadores).

Figura 20: Un participante al curso de buena gobernanza para el manejo de sitios críticos para aves playera en Chiloé durante un ejercicio de evaluación de gobernanza (Chiloé, Chile, 2014). Uno de los aspectos importante de los trabajos grupales de evaluación es el diálogo entre los participantes conocedores del mismo sitio (Foto: Claudio Delgado, Fundación Conservación Marina).

Figura 21: Ejemplo de una ruta de aprendizaje ("ruta del curso") presentada al inicio de un curso sobre buena gobernanza para el manejo de sitios críticos de aves playeras en Chiloé. La ruta de aprendizaje queda expuesta a la vista durante todo el curso y el instructor hace referencia a esta para marcar cada etapa del aprendizaje (foto: Diego Luna).

Figura 22: La pesca de caramelos durante un curso de gobernanza para manejo de sitios de aves playera para Aves Argentina (Buenos Aires, Argentina, 2012; foto: Diego Luna).

Figura 23: La dinámica enredarse-desenredarse en un curso de transformación de conflictos con el Grupo de Trabajo sobre Biodiversidad Marina y Costera del Ecuador, Guayaquil, 2012. Foto C. Sáenz.

Figura 24: La estrella de 5 puntas y la solución para realizarla con 9 participantes en situación de colaboración.

Figura 25: Dinámica de la estrella ciega, El Porvenir, Honduras, 2014. Fuente: Norman Flores, LARECOTURH."

Figura 26: El debate a escala humana (aquí en el curso de gobernanza para las áreas críticas de aves playeras, RHRAP, Lima, 2014). Fuente: Cecilia Sáenz.

## Lista de tablas

Tabla I: Unas definiciones de gobernanza en el marco del manejo de los recursos naturales y de las áreas protegidas.

Tabla II: los 5 principios de buena gobernanza para el manejo de las áreas protegidas, propuesta del Governance Institute (Canada) para el Congreso mundial de Parques de la UICN de Durban (adaptado de Graham, 2003).

Tabla III: Principios de diseño para un manejo sostenible de los recursos comunes (adaptado y traducido de Ostrom, 1990).

Tabla IV: La matriz de Actores utilizada en el diagnóstico previo a diseño de intervenciones en el marco de conflictos socioambientales. Adaptado de FFLA (2010).

Tabla V: Preguntas guía para orientar el trabajo de los grupos en realizar el análisis de componentes/ principios.



## Referencias

- Abrams P., Borrini-Feyerabend G., Gardner J. & Heylings P., 2003.- Evaluating Governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area. Parks Canada and TILCEPA—Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas of UICN CEESP /WCPA [Draft for field testing]: 120 p.
- Bárcena A., 2012.- Gobernanza de los recursos naturales en América y el Caribe. Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC, 24 de abril de 2012. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Presentación, 34 p.
- Boaventura S.S. de, 2003.- Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Editora Desclée de Brouwer, Bilbao: 480 p.
- Borrini-Feyerabend G., 2007.- The “UICN protected area matrix” - A tool towards effective protected area systems. UICN World Commission on Protected Areas Task Force: UICN Protected Area Categories: 12 p.
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A. & Sandwith T., 2013.- Governance of Protected Areas: From understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland, Switzerland: UICN. xvi + 124pp.
- Cisneros P. & Heylings P., 2008.- Informe Simposio de Gobernanza, Equidad y Calidad de Vida. Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales, Bariloche, Argentina 2007. Fundación Futuro Latinoamericano & UICN (TGER-TILCEPA). Quito, Ecuador.
- Coleman E.A. & Steed B. C., 2009.- Monitoring and sanctioning in the commons: An application to forestry. *Ecological Economics*, 68: 2106–2113.
- Cox M., Arnold V. & Villamayor Tomás S., 2010.- A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society*, 15: 1-19.
- Diamond J., 2006.- Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Debate publ., Madrid, 2006: 752 p.
- Drew A. J. & Kriz A. P., 2012.- Towards a theoretical framework for examining societal-level institutional change. *International Business and Management Advances in International Management*, 25: 65-98.
- Dudley N. (Edit.), 2008.- Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96 p.
- FFLA, 2010.- Manual de Capacitación en Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales. Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2010. 46 p.
- FFLA, 2011.- Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador. Fundación Futuro Latinoamericano, Quito: 40 p.

- FFLA, 2013.- Planificación Estratégica 2012-2022. Una ventana de 10 años. FFLA, Quito: 37 p.
- FFLA, ADGSF, FFI & ECOLEX, 2015.- Guía de Participación Local destinada a las autoridades electas, servidores públicos y ciudadanas y ciudadanos responsables. Colaboro con mi Gobierno Parroquial a través de la participación. Quito-Ecuador: 30 p.
- Graham J., Amos B. & Plumptre T., 2003.- Governance principles for protected areas in the 21st century. Prepared for the Fifth World Parks Congress Durban, South Africa, Durban, South Africa: 50 p.
- Hartmann T., 2004.- The last hours of ancient Sunlight. Three Rivers Press publ.: 400 p.
- Hufty M., 2007.- La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique. Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique? Fédéralisme Régionalisme, 7 (2): 10 p.
- UICN & WCMC, 1994.- Guidelines for Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: UICN.
- UICN, 2012.- UICN Knowledge products. The basis for a partnership to support the functions and work programme of IPBES. UICN, Gland, Switzerland, 1-72 p.
- Kahneman D., 2003.- Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. The American Economic Review, 93 (5): 1449-1475.
- Koontz T. M., 2003.- An Introduction to the Institutional Analysis and Development (IAD) Framework for Forest Management Research. First Nations and Sustainable Forestry: Institutional Conditions for Success workshop. University of British Columbia, Faculty of Forestry, Vancouver, B.C.: 10 p.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005.- Ecosystems and human well-being : synthesis. Island Press, Washington, DC.
- Moore P., Zhang X., Triraganon R., 2011.- Natural resource Governance trainers' Manual. UICN, RECOFTC, SNV, Bagkok, Thailand: xii+279 p.
- Ostrom E., 2007.- Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional analysis and Development Framework. Theories of the Policy Process. P. A. Sabatier edit., University of California publ., Davis: 21-64.
- Ostrom E., 2005.- Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press. Princeton paperback series. 376 p.
- Ostrom E., 1990.- Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press: 280 p.
- Poats S. V. & Yañez N. (Edit.), 2007.- Documento introductorio y conceptual en derechos de agua y gestión ciudadana. La Paz, Bolivia: Agua Sustentable/IDRC, pp 16-23.
- Ponting, C., 2007.- A green history of the world. The Environment and the Collapse of Great Civilizations. Penguin Books, 464 p.

Recursos Mundiales, 2004.- Decisiones para la Tierra: Equilibrio, Voz y Poder. World Resources Institute. ECOESPAÑA, Ángel Muñoz edit., Madrid, 331 p.

Santillán P., Cracco M., 2006.- Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales - Memorias del taller. In: Santillán P. & Cracco M. (edit.). Taller regional Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. UICN, Quito, Ecuador, 27 p.

Schedler A., 2004.- ¿Que es la rendición de cuentas? Informe: Instituto Federal de Acceso a la información pública. Cuadernos de transparencia 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 47 p.

UNDP, 1997.- Governance for sustainable human development. A UNDP policy document - Good governance – and sustainable human development. Digital document: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

World Commission on Environment and Development, 1987.- Our Common Future (The Brundtland Report). Oxford University Press, UK: 383 p.



**futuro**  
latinoamericano

diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

Fundación Futuro Latinoamericano  
Guipúzcoa E16-02 y Av. La Coruña • Casilla 17-17-558 • Quito Ecuador  
Telefax: (593-2) 322 7481 / 223 6351

Web: [www.ffla.net](http://www.ffla.net)

 : [www.facebook.com/FuturoLatinoamericano](https://www.facebook.com/FuturoLatinoamericano)