

# Estado y gobernanza ambiental

## Paradigmas alternativos

Iván Narváez Quiñónez\*

### Introducción

La sinopsis teórica de los tópicos Estado-sociedad, crisis ambiental y gobernanza ambiental coadyuva a dilucidarlos en clave de gobernanza sociopolítica y complejidad ambiental, contribuyendo al debate sobre aquella crisis denominada “crisis de nuestro tiempo” y atribuida a la crisis civilizatoria o del conocimiento<sup>1</sup>.

Por requerimientos del presente texto se ubica el análisis a partir del segundo lustro de la década de 1940, argumentando que desde entonces el mundo se vuelca hacia cambios y transformaciones que ponen en un primer orden la discusión jurídica, política y territorial del rol del Estado y su relación con la sociedad. La pregunta clave es: ¿cómo el mayor desarrollo

---

\* Doctor en Derecho, doctor en Jurisprudencia, máster en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos; máster en Gerenciamiento Ambiental, especialista en Justicia Constitucional e Interpretación y Aplicación de la Constitución; profesor investigador de Flacso, Sede Ecuador. Es autor de *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, UASB, 2017; *Yasuní: en el vórtice de la violencia legítima y las caras ocultas del poder*, Flacso, 2013; *Derecho ambiental en clave neoconstitucional*, Flacso, 2012; *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*, Flacso, 2009. Es miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Públicas Comparadas de Flacso, Sede Ecuador, y de la Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe. Obtuvo el “1.º Premio en Ciencias Sociales – Universidad Central del Ecuador” en los años 2004 y 2007. Ha publicado artículos en revistas indexadas y ha expuesto temas de su dominio académico en universidades latinoamericanas y europeas.

<sup>1</sup> Marcuse, H., *La sociedad opresora: industrialización y capitalismo*, Nuevo Tiempo, Caracas, 1972; Leff, E., *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI Editores, México, 1994; Leff, E., “Pensar la complejidad ambiental”, en Leff, E. (comp.), *La complejidad ambiental*, Siglo XXI, México, 2000; Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 2006; y Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, UASB, Quito, 2016.

científico-tecnológico, el auge de las relaciones económico-financieras, de la producción y el consumo en el marco de la globalización neoliberal coadyuvan al deterioro de las relaciones hombre-naturaleza llegando a límites de aparente irreversibilidad?

Una hipótesis de trabajo tiene relación a que el debate teórico y metodológico —así como la controversia práctica— respecto a los problemas que hoy caracterizan la existencia del Estado y su crisis han sido estimulados por el auge neoconservador prevaleciente en el mundo, convirtiendo al Estado en una especie de *bete noire* que es preciso destruir. En efecto, el concepto de Estado había sido excomulgado de la academia y desterrado a los nebulosos territorios de la ideología y el pensamiento precientífico<sup>2</sup>. Bajo este argumento, las razones de aquel suceso fueron supuestamente la incurable vaguedad conceptual y un sesgo crónicamente formalista que privaba al Estado de todo valor heurístico.

Previo a ello cabe recordar la certeza con la cual las élites del poder proyectaron ideológicamente al Estado moderno o de derecho, como la institución jurídico-política más importante de la sociedad, caracterizada por la prevalencia de la Constitución o Norma Supraordenada y por la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>3</sup>, cuyos fines eran la concreción, el interés general, el respeto a la dignidad de la persona humana y la perfectibilidad de la sociedad civil.

Para el abordaje del tema se prioriza un estado del arte sobre la relación Estado-sociedad, conflictos y gobernanza ambiental; favoreciendo la identificación de líneas teóricas dirigidas a fortalecer los tópicos de investigación; en otras palabras, supeditados a los siguientes criterios metodológicos:

- i) Revisión de la literatura seleccionada en función de clarificar los contenidos de los tópicos inicialmente referidos y relacionarlos con la tipología de gobernanza. Se trata de proponer que los tópicos están vinculados a una categoría general “denominada crisis ambiental” o de nuestro tiempo y que es producto de la crisis civilizatoria o del

---

<sup>2</sup> Boron, A., *Pachamamismo vs. Extractivismo*, Eugenio Espejo Corporación, Quito, 2013, p. 263.

<sup>3</sup> Actualmente, algunos Estados han asumido una arquitectura constitucional en la que constan, además, el Poder Electoral y el de Participación Ciudadana (caso de Venezuela, 1998; Ecuador, 2008; y Bolivia, 2009).

conocimiento. De ahí se genera un debate dirigido a establecer si la crisis ambiental en su dimensión política profundiza la crisis del Estado y del régimen político, y en consecuencia de la “governabilidad democrática”.

- ii) El análisis contextual o de congruencia apunta a precisar la opción teórica que da origen a dos observaciones sobre la gobernanza: la primera es que en el “Estado en acción” el concepto de gobernanza oscurece el hecho de que las sociedades humanas están sujetas a relaciones de poder, en cuanto insta a generar consensos mediante negociaciones entre el Estado, las organizaciones y la sociedad civil, como formas de viabilizar la gobernabilidad; y la segunda observación es que las asimetrías de poder tienen raigambre histórica y ello hace evidente la disimilitud de fuerzas de los actores sociales, generando dificultad para arribar a consensos con el gobierno, estando de por medio los intereses hegemónicos de la clase dominante.
- iii) Se designa a determinados actores subalternos como “sujetos emancipadores” personificados por los pueblos ancestrales, y por colectivos como los movimientos sociales ambientalistas, feministas, de movilidad humana, LGTBI (lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales), etc. Con base en ello, se plantea la pregunta: ¿qué relevancia tiene la gobernanza ambiental para estos sujetos en la forja de un paradigma socio-económico-político alternativo?
- iv) No se proponen conclusiones de carácter empírico, sino más bien se generan atisbos teóricos tendientes a elucidar la gobernanza ambiental (en clave sociopolítica y de complejidad ambiental); en la medida en que puede hacer prevalecer la inclusión de la “otredad”, la preocupación por la afectación de la trama de la vida, y asistir con mecanismos para enfrentar la injusticia cultural, la injusticia distributiva y la injusticia climática.

La relevancia del abordaje propuesto además implica comprender que desde la complejidad ambiental el solo desarrollo de la tecnociencia no garantiza la preservación de la trama de la vida, por lo que se torna emergente un ensamblaje con la pluralidad de saberes, la interculturalidad, los elementos

simbólicos y hasta lo impensable para enfrentar la crisis ambiental, que es crisis civilizatoria o del conocimiento<sup>4</sup>.

## 1. Estado y sociedad

Del estado de la cuestión se deduce que el Estado moderno es la sociedad jurídica y políticamente organizada, es susceptible de coacción, y con base en su ordenamiento jurídico tiene como fin la justicia, está ordenado al bien común y rige como soporte sustantivo del desarrollo del Estado democrático<sup>5</sup>.

En términos de Gramsci, “la sociedad política o Estado corresponden a la función de ‘hegemonía’ que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad, y la de ‘dominio directo’ o de mando que se manifiesta en el Estado y en el gobierno ‘jurídico’. Por su parte, la sociedad civil o conjunto de organismos privados responde a la hegemonía cultural”<sup>6</sup>.

El Estado exalta su relación con el espacio geográfico, pero esta relación no explica por sí sola la unidad ni peculiaridad del Estado, en tal sentido:

---

<sup>4</sup> Narváez, I., *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, UASB, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2017; Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, cit.; y Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, cit.; Leff, E., *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, cit.; Leff, E., “Pensar la complejidad ambiental”, cit.; Leff, E., *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004; Escobar, A., *El final del buen salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Cefrec, Bogotá, 1999; Morin, E., “El pensamiento ecologizado”, *Gaceta de Antropología*, n.º 12 (1996), pp. 1-7; Godelier, M., *Lo ideal y lo material*, Taurus, Madrid, 1985; y Marcuse, H., *La sociedad opresora: industrialización y capitalismo*, cit.

<sup>5</sup> Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006a; Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006; Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004; y Heller, H., *La teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

<sup>6</sup> Gramsci, A., *Quaderni del carcer*, 2.ª ed., col. III, Einaudi, Turín, 1975, p. 1518. Gramsci trabaja en dos dicotomías, sociedad civil-sociedad política y estructura-superestructura, que se evidencia en una serie de nociones derivadas: cuando hace referencia al antagonismo entre sociedad civil y sociedad política hace uso de las diferencias entre consenso y fuerza, persuasión y coerción, hegemonía y dictadura, dirección y dominio; y cuando aborda la diferencia entre la estructura y la superestructura, distingue el momento económico del momento ético-político, así como las dicotomías necesidad-libertad, objetividad-subjetividad. La clave de esto radica en que en la sociedad civil es donde se define el destino de los cambios de época.

Para Gramsci, la organización autónoma de la sociedad y la conquista de las conciencias constituía el punto de arranque de las mutaciones políticas y económicas (Fernández), y reafirma lo que generalmente se dice de la sociedad, y aunque las relaciones económicas y el Estado desempeñan un cierto rol en este contexto, se enfatiza que sus funciones son de apoyo, y no un factor determinante. Fernández, J., “Sociedad civil y capital social”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2009, p. 109.

no se puede concebir la unidad e individualidad del Estado partiendo únicamente de las características de su territorio, sino de la cooperación de la población bajo las condiciones dadas de espacio, es decir: sólo socialmente [...] el territorio del Estado es la base, pero la población (sociedad) es la depositaria viva de la sustancia del Estado<sup>7</sup>.

Por su parte, Benz reitera que el Estado moderno se erigió priorizando la dimensión territorial, antes que la dimensión cultural<sup>8</sup>. Desde este enfoque, el Estado moderno asume sus fronteras físicas como símbolo del ejercicio estatal del poder: en su territorio vigila, segrega, asegura el espacio económico frente a la competencia externa, fija tributos o aranceles, controla a las personas que entran o salen y domina haciendo sentir la hegemonía del poder<sup>9</sup>. Esta práctica se proyecta en el tiempo y es típica de los regímenes autoritarios, con matices en el Estado liberal de derecho, y solo aparentemente disminuyó en el Estado democrático de bienestar. En la actual América Latina y particularmente en los Estados donde rige el nacionalismo radical, el orden jerárquico-represivo es acentuado<sup>10</sup>.

Al margen de lo expuesto, el Estado ha sido objeto de procesos de “modernización” y que han implicado un proceso político, social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico, dirigido a la actualización y fortalecimiento del rol del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de regionalización, descentralización, planificación y democratización<sup>11</sup>.

Estos procesos responden a las especificidades históricas de cada Estado en particular y en el marco de un contexto regional y planetario irradiado por la globalización económica y el desarrollo científico-técnico. Tales procesos apuntan a objetivos concretos relacionados con el desarrollo y crecimiento de la economía, coherentes con los objetivos de los planes nacionales, regionales,

---

<sup>7</sup> Heller, H., *La teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 164.

<sup>8</sup> Benz, A., *El Estado moderno: fundamento de su análisis politológico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 146.

<sup>9</sup> Foucault, M., *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2006.

<sup>10</sup> Narváez, I., *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2017b. En América Latina, el cercenamiento de los territorios indígenas es histórico y aún continúa, como en el caso de los pueblos ancestrales en el contexto de la cuenca continental amazónica (caso del pueblo indígena waorani ubicado en la región Amazónica de Ecuador).

<sup>11</sup> Roa, H., *La gobernabilidad, hoy. Aportes a un debate*, Ibáñez, Bogotá, 2011, p. 33.

provinciales o departamentales y locales propuestos por las élites gobernantes de cada jurisdicción territorial.

En todo caso, la distinción entre Estado y Sociedad continúa conduciendo gran parte de los análisis sobre los problemas sociales, y una evidencia de ello se percibe en la forma de evaluar la acción del Estado, a través de la ley y su eficacia. El Estado es la instancia totalizadora que genera la ley, y que los poderes infraestructurales y las burocracias ponen en funcionamiento.

Un conflicto serio y evidente si se cumple la premisa anterior es que ciertos poderes salieron de esa instancia totalizadora, en función de alcanzar fines particularistas. En tal sentido, se tiene la imagen de un Estado separado de lo social, con debilidades y mal funcionamiento de sus elementos básicos y que dificultan su gestión. De lo expuesto se colige que el Estado está ligado a la sociedad a manera de dos entidades, en sí mismas, externas.

En uno de estos dos enfoques se coloca al Estado de derecho como entidad cerrada sobre sí misma, separada de lo social; en consecuencia, cuando las instituciones estatales se desvían de su modelo actúan mal, disfuncionalmente, como engranajes de una maquinaria que debería ser rectificadas y aceitada.

Cuando las instancias estatales se desvían de la norma, esas instancias automáticamente dejan de ser estatales y comienzan a ser caracterizadas como particularistas [...]. Ningún gobierno puede equivocarse porque cuando lo hace deja de actuar como gobierno, ninguna instancia del Estado puede actuar erróneamente, porque cuando lo hace deja de ser tal, deja de ser Estado<sup>12</sup>.

El conflicto Estado-sociedad<sup>13</sup> también se expresa a partir de la actuación *anómica* del Estado, y que radica no en la ausencia completa de normas, sino en la presencia de diferentes tipos de normas y en la dificultad de no saber cómo actuar en determinadas situaciones. De forma que la situación conflictiva *anómica* no se refiere tanto al abuso de las facultades estatales en sí, sino a la confusión general que eso genera<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Giavedoni, J., *Gobernando la pobreza*, HomoSapiens Ediciones, Argentina, 2012, pp. 53-54.

<sup>13</sup> Para una comprensión más amplia sobre el tema, véase Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad*, cit.

<sup>14</sup> Waldmann, P., *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana, España, 2006, p. 17.

Siguiendo a Giavedoni, un Estado que se comporta a veces dentro y a veces fuera de la ley se trata de un Estado de derecho algunas veces y de un Estado despótico en otras. De forma que la certidumbre y previsibilidad jurídica se encuentran debilitadas. En otras palabras, la debilidad del Estado no se debe a la usencia de normas, sino a la desmesurada cantidad de normas que genera y a la incapacidad de cumplirlas y hacerlas cumplir.

Como corolario de la relación Estado-sociedad en las condiciones descritas, se colige que en estos espacios donde el derecho formal convive con la fuerza y la violencia se generan “reglas naturales”. En estos espacios sociales sustraídos de los efectos del derecho formal, los marcos regulatorios no se encuentran en las normas jurídicas, sino en normas que se oponen a ellas. Y ahí se afina una cantidad de dispositivos causales que agudizan los conflictos económicos, políticos y socioambientales<sup>15</sup>.

### 1.1. Crisis del Estado y crisis de gobernabilidad

El problema del origen del Estado como el de sus fines es un tema que se debate recurrentemente. Y también lo es el de la crisis del Estado, en referencia al tema de la permanente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al fomento del poder difuso. Por crisis del Estado actual se entiende la crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las crecientes demandas de la sociedad civil, en gran parte provocadas por él mismo.

Otra tendencia asume la crisis del Estado capitalista por su incapacidad para dominar el poder de los grandes grupos de interés que compiten entre sí. ¿Se trata entonces de la crisis del Estado, de un determinado tipo de Estado o del fin del Estado? Bobbio argumentó que al orden del día había regresado el tema de un nuevo contrato social, a través del cual se debería dar vida a una nueva forma de Estado diferente al Estado capitalista o de injusticia, como el Estado socialista o de libertad<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Son precisamente las denominadas villas miseria de las grandes ciudades, y los territorios con alta sensibilidad ecológica y vulnerabilidad social, los espacios en los cuales el Estado prácticamente no existe, porque tienen sus propias leyes. Waldmann argumenta que en la medida en que los representantes y los órganos del Estado se han ido retirando (o fueron echados), aspirantes alternativos al poder han ganado importancia. Waldmann, P. *El Estado anónimo. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, cit., p. 97, citado en Giovandi 2012, p. 50.

<sup>16</sup> Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, cit., p. 177.

El fin del Estado está íntimamente vinculado al juicio de valor positivo o negativo que fue dado y se continúa dando, sobre esta máxima concentración de poder que tiene el derecho de vida y de muerte sobre los individuos que se confían a él, o que lo sufren pasivamente. Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la contraposición entre la concepción positiva y la concepción negativa del Estado. La positiva cree que el Estado es, sino el máximo bien, una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil, al desarrollo gradual de las instituciones estatales (*in primis*), del monopolio de la fuerza si bien controlado por organismos democráticos, hasta la formación del Estado universal<sup>17</sup>.

Esta corresponde a una concepción negativa del no Estado y tiene dos tipos: la del Estado *ferino* de una condición que se prolonga en el estado salvaje de los pueblos primitivos, y la del Estado de anarquía, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. Para la primera, el no Estado es una fase superable de la historia humana; para la segunda, es una condición en la que el hombre puede (re)caer, como de hecho sucede cuando estalla la guerra civil<sup>18</sup>.

Si se admite al Estado como un mal, pero necesario, ninguna de las doctrinas referidas desemboca en la idea de la terminación del Estado; es mejor el Estado que la anarquía. Y cuando la sociedad civil, bajo la forma de la sociedad de libre mercado muestra la pretensión de restringir los poderes del Estado al mínimo indispensable, el Estado como mal necesario asume la figura del Estado mínimo, que es una variante de la teoría de la clausura del Estado.

También está de por medio la teoría marxista del Estado y que lo asume como un mal no necesario, es decir, plantea una sociedad sin Estado. Porque conforme a Engels: el Estado nació de la división de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división del trabajo, con el objeto de permitir

---

<sup>17</sup> La concepción positiva del Estado viene desde la tradición del *bonum vivere* de Aristóteles, retomado por la filosofía escolástica (segunda mitad del siglo XIII) y que culmina con la concepción racional del Estado que va de Hobbes, pasando por Spinoza y Rousseau, hasta Hegel: y racional, porque está determinada por la idea de que fuera del Estado subsiste el mundo de las pasiones desenfrenadas o de los intereses antagonistas e inconciliables, y que el hombre puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado. Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 178.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 177-178.



el dominio de la clase que está arriba sobre la clase que está abajo. En consecuencia, para que aquello no continúe, se asumía que, después de la conquista del poder por parte de la clase trabajadora, caería la sociedad dividida en clases.

Con la desaparición de las clases desaparecerá inevitablemente el Estado. La sociedad, reorganizando de un modo nuevo la producción sobre la base de una asociación libre de productores iguales, enviará toda la máquina del Estado al lugar que entonces le ha de corresponder: al museo de antigüedades, junto a la rueca y al hacha de bronce<sup>19</sup>.

La crisis referida actualmente tiene relación con la crisis de la democracia, y hay teorías según las cuales la democracia perfecta no es factible, es un ideal-límite, precisamente porque su creador, el hombre racional, es un ideal-límite y este, por sí mismo, por definición, es inalcanzable, al igual que la meta en su plenitud. Sin embargo, el fundamento ético de la democracia es el reconocimiento de la autonomía del individuo, de todos los individuos, sin distinción de razas, de sexo, de religión, etcétera. En este presupuesto reside la fuerza moral de la democracia, lo que hace idealmente a la democracia la forma más alta, humanamente más alta de convivencia<sup>20</sup>.

Se infiere que la realidad debe conformarse con ser una aproximación a ese ideal. Lo que existe es la democracia real y al conferírsele en el decurso de la historia contenidos específicos ha dado lugar a que Bobero cuestione la democracia adjetivada: formal, representativa, liberal, directa, participativa, restringida, popular, socialista, integral, inconclusa, poliárquica, delegativa, sustancial o pluralista. Y enfatiza Bobero: “La democracia es una, sin adjetivaciones”<sup>21</sup>.

El término “democracia” sin epítetos, desde la época clásica hasta la actualidad y con matices, ha sido utilizado para designar una forma de gobierno en la cual el pueblo ejerce el poder político a través de sus representantes, y ello no puede ser comprendido en su naturaleza específica, sino en relación con otros conceptos del sistema socio-económico-político, que delimitan su

---

<sup>19</sup> Engels, F., *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, p. 317.

<sup>20</sup> Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 455-458.

<sup>21</sup> Bobero, M., *Una gramática de la democracia*, Trotta, Madrid, 2002, p. 37.

extensión y a la vez delimita el de aquellos. Los usos que se le asignan son tres: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico.

**Tabla 1. Usos de la democracia**

<b>Uso descriptivo (o sistemático)</b>	La teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido.
<b>Uso prescriptivo o axiológico</b>	La teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las constituciones son alineadas y dispuestas de acuerdo a un orden de preferencia, según si una es juzgada buena, otra mala, una óptima u otra pésima, etc.
<b>Uso histórico</b>	Una teoría de las formas de gobierno cuando se sirve de ella no solo para clasificar las constituciones o recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra.

Fuente: adaptación propia con base en Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, cit., pp. 188 y ss.

El debate gira en torno a los caracteres, ventajas y defectos de la democracia y el discurso sobre ella determina sus relaciones con otras formas de gobierno. En tal sentido, si la democracia es parte de un sistema amplio de conceptos, el presente análisis se restringe a los diferentes usos, en los cuales la teoría de las formas de gobierno ha sido utilizada, por ejemplo: al referir la democracia viene a la memoria la imagen de largas columnas de personas aguardando su turno para votar, porque se la asocia con el sufragio y pensando que el hecho más relevante de la democracia es el voto, no para decidir, sino para elegir a quien deberá decidir<sup>22</sup>.

De lo expuesto se sigue que la crisis de la democracia implica que esta no responde a los parámetros de la democracia participativa, y amerita ser analizada en términos interdisciplinarios, desde la historia, la economía, la política, el derecho, la sociología, la administración pública, etc., en función de su perfeccionamiento.

En este entorno de crisis del régimen político se inscribe el fracaso del “modelo estatista de desarrollo” de la década de 1970 e inicio de la década de 1980, y lo enfatizan grupos corporativos enquistados en las democracias formales que son funcionales a la racionalidad del mercado, y creadas para que las élites

---

<sup>22</sup> Ferrajoli, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 165 y ss.

políticas lleguen al gobierno con cierta legitimidad, se asocien y articulen a la red corporativa y sus intereses económicos formando verdaderas oligarquías<sup>23</sup>.

El sistema corporativo es jerárquico —restringe el derecho de decisión a las élites técnicas (tecnocracia) o políticas—, es orgánico, opera con espíritu de cuerpo proporcionando la solidaridad interna y la defensa de los intereses de grupo por encima de la voluntad de la mayoría<sup>24</sup>. Este modelo concibe al conflicto como perjudicial y tiende al monopolio antes que a la competencia. “La élite económica y financiera penetra en la jurisdicción y en la autoridad del Estado. Gracias a ello y a su alianza con las élites políticas controla los mecanismos de decisión, para imponer la apertura tanto del Estado como de la nación, dejándolos indefensos”<sup>25</sup>.

### 1.1.1. *Gobernabilidad democrática*

Por limitaciones del presente texto, se caracteriza a la gobernabilidad democrática en términos acotados: el concepto gobernabilidad se ubica inicialmente en el “Informe de la Comisión Trilateral” elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki, quienes plantean la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión, y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó la década de la década de 1970<sup>26</sup>.

El Informe de la Comisión Trilateral pretendía dejar patentes los desafíos de las instituciones públicas, ante la cada vez más evidente crisis del Estado del bienestar, y coincidió con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política. Esta se tradujo en un giro de la política económica hacia formas más reguladoras de intervención pública en la economía. Lo importante es que en esta *primera corriente* se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. La gobernabilidad se definía en sentido

---

<sup>23</sup> Calveiro, P., *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2012, pp. 57-58.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 58.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 57.

<sup>26</sup> Crozier, J., Huntington, S. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades<sup>27</sup>.

Una *segunda corriente* asume que el término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición (Guillermo O'Donnell, 1979; Adam Przeworski, 1988) y se daba en “aquel Estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político”<sup>28</sup>.

En estos análisis se observa que existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia, y, además, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas. Esta doble dimensión del concepto tiene relación a la doble vertiente del concepto gobernabilidad, como *ausencia de ingobernabilidad o estabilidad política, o gobernabilidad* para realizar políticas que satisfagan las necesidades de la ciudadanía<sup>29</sup>.

Una *tercera corriente* que ha contribuido a la amplitud y confusión del concepto *gobernabilidad* es la de las agencias internacionales, usado como sinónimo de *governance*, o gobernanza, traducción propuesta y aceptada por la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española. La utilización más explícita ha sido la del Banco Mundial y la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones, y;
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Oriol Prats, J. “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, Revista Instituciones y Desarrollo, vol. 14-núm. 15 (2003), pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org> [https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf). (consultado el 30 de marzo de 2020).

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 241.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> Kauffman, Kraay y Labatón, 2000, citados en Prats, J., “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, cit.

La *cuarta corriente* clave sobre el estudio de la gobernabilidad surge a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante la década de 1990 apareció una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de *governance* (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Autoras como Renata Mayntz<sup>31</sup> y otras aportan una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza.

También se asume la gobernabilidad como la posibilidad o facilidad de un colectivo para ser gobernado: pero el logro de objetivos de gobierno va más allá de lo que efectivamente pueda hacer el propio gobierno e incluso del conocimiento y legitimidad que tenga. Las sociedades son más complejas, con muchos espacios de autonomía y con distintas capacidades de gestión e innovación, etc. y demandan:

- i) Una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo, y;
- ii) Una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias<sup>32</sup>.

Kooiman conjetura que la gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo, en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte<sup>33</sup>. Desde este enfoque, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus capacidades para autorreforzarse.

La gobernabilidad parecía haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parecía ser un problema de gobernabilidad, lo que hizo que su utilidad disminuyera para el analista, convirtiéndose

---

<sup>31</sup> Mayntz, R., "Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza", en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2005, pp. 83-98.

<sup>32</sup> Prats, J., "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", cit., p. 241.

<sup>33</sup> Kooiman, J., "Governing as Governance", ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, organizada en Barcelona en noviembre de 2003, Institut Internacional de Goibernabilitat de Catalunya, Catalunya, 2003.

en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera.

Del análisis de Prats se distinguen cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: i) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde la década de 1970; ii) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; iii) su uso por los organismos internacionales; y iv) su utilización en la explicación de la construcción europea.

Con el institucionalismo cobra más sentido la distinción entre gobernabilidad y gobernanza, en tanto la primera pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas<sup>34</sup>.

Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, y, según como el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos acertada y oportuna, dependerá de que dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas. De esta forma, la gobernabilidad responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden alterar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas<sup>35</sup>. Se la refiere además como la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas que coadyuvan a realizar planes, programas o proyectos dirigidos a satisfacer necesidades sociales, asegurar eficazmente la estabilidad del orden político democrático, y en términos de transparencia y rendición de cuentas<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Oriol Prats, J., "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", cit., pp. 245-246.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>36</sup> Sobre rendición de cuentas, véase Schelder, A., *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004.



**Figura 1. Gobernabilidad democrática**

Fuente: adaptación propia con base en Camou, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, Flacso-Plaza y Valdés, México, 2001; y Roa, H., *La gobernabilidad, hoy. Aportes a un debate*, cit., p. 44.

De lo expuesto se colige que la gobernabilidad democrática es un término *gubernamentalista*, en el sentido de que considera al Estado como el agente central de la conducción de la sociedad; así su preocupación se centra en “la capacidad de gobernar del gobierno”, contemplando a la sociedad como la entidad a ser gobernada y administrada. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el problema y su solución emanan de las capacidades del gobierno, con cierta independencia de la sociedad.

Este concepto hace énfasis en la legitimidad y eficacia que implica el ejercicio de la función pública, sin embargo, y desde esta perspectiva, el Estado es el principal actor en la conducción social, y por la importancia de dos elementos, la legitimidad y la eficacia, el tema puede generar debate entre dos extremos: gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad autoritaria es eficiente porque no le interesa alcanzar acuerdos entre los actores políticos, sino lograr resultados; por su parte, la gobernabilidad democrática se complica debido a que promueve la participación de diversos actores.

En cierta medida, ocasionalmente la democracia (sociedad) se torna ingobernable; entonces la gobernabilidad democrática demanda un mayor grado de consenso social y legitimidad, y en tal sentido es un concepto cercano a la gobernanza sociopolítica planteada por Kooiman<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Kooiman, J. et al. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

Tanto la gobernabilidad<sup>38</sup> como la gobernanza son conceptos articulados a la dirección o gestión de la sociedad, y ello torna evidente la existencia de importantes matices que corresponde elucidarlos: en lo político, implica tener, además de legitimidad, capacidad para mantener la estabilidad política, lograr acuerdos e impulsar la agenda prevista, implementar las políticas acordadas, comunicarlas, rendir cuentas, observar y hacer observar el Estado de derecho y garantizar la seguridad; en lo económico, implica tener capacidad para generar crecimiento y riqueza, brindar los servicios mínimos a la población, recaudar los ingresos necesarios, generar las condiciones para generar empleos remunerados adecuadamente, mantener la estabilidad macroeconómica y promover la competitividad.

## 1.2. La reforma estructural y gobernabilidad

Los cambios y transformaciones provocados por la globalización neoliberal y respaldados por los organismos multilaterales (BM, FMI, BID) han incidido en los gobiernos para emprender reformas estructurales y adoptar programas estatales acordes a sus designios. Las directrices principales emergen del Informe de la Comisión Trilateral de 1973, y se innovan en el Consenso de Washington de 1986.

Entre otras directrices, constan: el cambio normativo e institucional; la reducción de la intervención del Estado para favorecer las operaciones de las fuerzas del mercado; la reestructuración institucional pública estatal para definir y ejecutar políticas en áreas estratégicas no transferibles al sector privado, las cuales ocupan un primer plano de la agenda política y de las negociaciones entre gobiernos, organismos multilaterales de crédito y capital transnacional.

Como se puede apreciar, el denominador común ha sido la transformación del rol del Estado en función de redefinir sus tareas fundamentales. Este suceso respondió y responde a cuestionamientos como los siguientes: ¿qué debe y qué no debe hacer el Estado? ¿Qué modelo administrativo debe regir el sector público? Concretamente, un número importante de Estados ha enfrentado interna y externamente serios avatares tratando de mantener una cierta racionalidad económica, social y política en función de la paz, de la seguridad y del “desarrollo sostenible”, sin alterar el estatus político del Estado de derecho.

---

<sup>38</sup> Los paradigmas de gobernabilidad son “el conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno”. Camou, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, cit., p. 11.



De lo expuesto se sigue que la aplicación de las políticas de estabilización y las reformas estructurales posteriores, adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos a mediados de la década de 1980, responden a la crisis del modelo de industrialización imperante y a la crisis de la deuda externa de inicios de tal década. Por lo tanto, la crisis latinoamericana no fue solo una crisis financiera, sino del propio modelo de acumulación. En la tabla 2, se exponen los elementos más visibles de la reforma.

**Tabla 2. Reforma de primera generación**

<b>Objetivos</b>	Administración de la crisis para reducir la inflación, el desequilibrio interno y externo, y restaurar el crecimiento.
<b>Contenidos</b>	Corte drástico del presupuesto, reformas impositivas, liberalización de precios, del comercio, de las inversiones, desregulación. Mejoramiento de las capacidades administrativas de las instituciones financieras (aduanas, impuestos internos, tesorerías, etc.). Agencias autónomas para contratos y privatización con fines fiscales.
<b>Actores</b>	Presidencia, ministerios de Economía y Finanzas, Banco Central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversores en valores extranjeros.
<b>Desafíos</b>	Administración macroeconómica, dirigida por una élite tecnocrática.

Fuente: adaptación propia con base en Talavera, P. y Armijo, M., *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*, Apuntes del Cenes, España, 2007, p. 13.

En otro momento, se cuestiona la crisis mayormente visible en la década de 1990 y que subsume prácticamente a toda Suramérica, obligada a emprender las reformas del Estado y el modelo de desarrollo neoliberal. En tal contexto, países andino-amazónicos como Ecuador y Bolivia adhieren el formato industrializador Estado-céntrico, orientado al mercado interno; y exportador, mercado-céntrico, integrado a los mercados internacionales. La tesis neoliberal es que la solución de cualquier problema radica en las fuerzas del mercado libre y en la reducción del Estado, sin los cuales no sería posible la “estabilidad política y el éxito económico”<sup>39</sup>.

En estos países son evidentes similitudes y contrastes que explican las diversas trayectorias en términos del patrón de reforma, y permiten entender los contextos en los que se cumple cada caso, generando hipótesis, teorías y

<sup>39</sup> Alegre, P., “Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el Cono Sur. Entre la ruta populista y la autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n.º 2 (2007), pp. 89-108, p. 90.

nueva información que instan a observar cómo las configuraciones sociopolíticas modifican el patrón de reforma del modelo de desarrollo<sup>40</sup>.

Las condiciones históricas de los países latinoamericanos son específicas de cada uno y generadas por élites que abogan por una modernización del Estado, a partir de reformas que agilicen la apertura económica, el equilibrio fiscal y una arquitectura institucional y normativa que coadyuve a legitimar programas de política pública acorde a las exigencias de la globalización<sup>41</sup>. En tales condiciones, le quitan al Estado buena parte de sus potestades, y este solo interviene de forma marginal en las políticas sociales de distribución:

Por ejemplo: tras la amplia privatización de las empresas estatales, el Estado pierde la posibilidad de otorgar prebendas y lucrativos encargos para mantener contentos a sus partidarios y acallar potenciales adversarios, se ve reducido a sus clásicas funciones fundamentales: el mantenimiento de la seguridad y orden público, la provisión de servicios básicos de salud, educación e infraestructura vial. *Y nadie puede ignorar cuan eficientes son los órganos estatales justamente en este ámbito esencial de atribuciones supremas*<sup>42</sup>.

A inicio del año 1986 tienen lugar en América Latina las reformas neoliberales de segunda generación<sup>43</sup>, estas producen cambios que priorizan la

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> Sassen, S., “Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas”, en Teubner, Gunther, Sassen, Saskia y Krasner, Stephen, Estudio preliminar de Laura Saldivia, *Estado, soberanía y globalización*, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2010, pp. 103-137.

<sup>42</sup> Waldmann, P., *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, cit., 12.

<sup>43</sup> En general se usa el término “reformas de segunda generación” para referir a aquellas implementadas con posterioridad a la primera ola, o reformas estructurales como la liberalización del sistema financiero, los procesos de privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y la desregulación de controles. Conforme a Ozlak, “en esta 2.<sup>da</sup> generación se prevé: la reforma de la legislación y prácticas laborales; del servicio civil; reestructuración ministerial en lo atinente a lo social; renovación del sistema judicial; actualización de capacidades regulatorias; conversión y reestructuración sectorial; privatizaciones de áreas estratégicas; desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones con otros actores”. Ozlak, O., “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, *Revista Nueva Sociedad*, n.º 160 (marzo-abril de 1999), pp. 82-101.

protección de derechos de la propiedad y del gran capital interno y transnacional, y están dirigidas a propiciar condiciones institucionales estables para alcanzar un crecimiento económico continuo. Pero, a diferencia de las reformas de primera generación, las de la segunda generación o del Consenso de Washington apuntan a objetivos que tiendan (desde sus perspectivas) a mejorar las condiciones sociales.

Tabla 3. Sinopsis de políticas del Consenso de Washington aplicadas

Política del (CW) 1986	Respuesta al problema de:
1. Disciplina fiscal.	Crisis por la deuda e inflación.
2. Liberalización de las tasas de interés.	Pérdida de bienestar asociada con el racionamiento por parte del gobierno, de capital nacional e internacional.
3. Liberalización de los tipos de cambio.	
4. Reordenamiento de las prioridades del gasto público del consumo público y de la inversión pública.	Descuido del capital humano y sobreestima de la industrialización dirigida por el Estado.
5. Reformas impositivas con menores tasas impositivas marginales.	Evasión impositiva.
6. Liberalización del comercio.	Escasa exposición a nuevas ideas y negligencia organizacional en las industrias protegidas.
7. Liberalización de la cuenta de capital.	Acceso limitado a ahorros extranjeros.
8. Privatización.	Ineficiencia asociada con industrias operadas por el Estado (petróleo, minería, electricidad, telefonía).
9. Desregulación de mercados laborales.	Falta de amplias oportunidades económicas.
10. Derechos de propiedad.	Sectores informales.

Fuente: elaboración propia con base en Martínez, R. y Soto, E., *El Consenso de Washington*, UNAM, Xochimilco, México, 2012.

Al margen de la estrategia de los organismos multilaterales, la crisis del Estado se agudiza debido a sus condiciones anacrónicas, a un sistema legal e institucional inconsistente para dirigir de manera efectiva la conducta de los actores privados y públicos. Más aún, cuando la reforma pertinente ha estado dirigida a desarticular la insuficiente normativa social desarrollada, por ejemplo: al normativizar los preceptos neoliberales, como sucedió en Ecuador a partir de la constitucionalización del sistema de economía social de mercado, estipulada en el art. 244 de la Constitución ecuatoriana de 1998; y en Bolivia el Decreto Supremo 21060 del año 1985 establece los mecanismos para iniciar el período de transición económica a la capitalización. A esta época, en América Latina se profundiza la economía de mercado y se asume la flexibi-

lización laboral que precariza aún más las relaciones laborales, y se ejecutan indistintamente las reformas política, electoral, judicial, administrativa, fiscal, laboral, agraria, social y sobre de derechos humanos; reformas de las que posteriormente nadie rinde cuentas.

### **1.3. El Estado constitucional de derechos**

El Estado constitucional de derecho es una respuesta a la inviabilidad histórica del Estado de derecho, a la menesterosidad constitucional que ha sufrido el continente latinoamericano y que se proyectaba en la menesterosidad social y degradación ambiental. Durante cerca de doscientos años, el Estado de derecho ha operado más como gendarme e instrumento propietario, es decir; siglos de “Estado de derecho” disminuido a modo de liberalismo constitucional censitario y, en las últimas décadas, con un constitucionalismo excepcionalista liberal. Estado excluyente y oligarquizado en el que apenas se han podido deficitariamente aplicar las dos primeras generaciones de los derechos civiles y políticos y los DESC.

De ahí se desprende que no es casualidad el advenimiento del nuevo constitucionalismo social latinoamericano, plasmado en una base exhaustiva de derechos fundamentales (individuales y colectivos) y derechos de la naturaleza. El neoconstitucionalismo es producto de una crisis aguda del Estado de derecho y de su modelo político y jurídico-institucional de signo neoliberal, cuya hipótesis constitucional radica en que la solución a todos los males endémicos del Estado es su absoluta desustancialización social y pública. Desustancialización que demostró lo contrario, por cuanto las prácticas neoliberales sin un Estado mínimo condujeron a una mayor ineficacia del Estado y a un mayor colapso económico, social y ambiental.

A partir del año 1990 empieza a convalecer el destruido tejido social y a finales de la década es visible el reacomodo ideológico y político-estratégico de los movimientos sociales, proceso que no está protagonizado por estructuras partidistas o grupos revolucionarios, sino por un vasto universo de organizaciones sociales urbano-rurales, pueblos indígenas, etc. El objeto principal de su agenda está centrado en el fortalecimiento constitucional de los DESC, en cuanto elementos fundamentales para la concreción de los derechos civiles y políticos y para la constitucionalización de los derechos colectivos, difusos y ambientales, a sabiendas de que dichos derechos son nominales hasta que la reforma del Estado y la nueva arquitectura constitucional, en el caso de Brasil

(1988), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), les da una progresiva normatividad sustantiva, que en la realidad sigue siendo deficitaria.

No está por demás hacer mención de que el nuevo constitucionalismo social latinoamericano no excluye los postulados jurídico-programáticos de la comunidad internacional, tales como el Protocolo de San Salvador; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena<sup>44</sup> y la Carta de los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>45</sup>. Todos estos instrumentos establecen la indivisibilidad e integridad de los derechos humanos y fundamentales en cuanto son las condiciones necesarias para contrarrestar las iniquidades neoliberales tendientes a convertir a las sociedades en desvertebradas y miserables.

La Constitución ecuatoriana del 2008 asume el sentido del paradigma neoconstitucional, es garantista e incorpora los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* (buen vivir) y profundiza los derechos fundamentales y la norma de reconocimiento es la Constitución. Estas nuevas ideas prácticamente desgajan la estructura positivista-formalista del Estado legislativo que gravita en torno a la idea de imperio de la ley hasta octubre del 2008, y el Estado constitucional vigente a partir de entonces, en relación con el carácter normativo de la Constitución, la entiende como “norma jurídica” o fuente principal del derecho y los derechos. La Constitución es norma que contiene normas de aplicación directa e inmediata por parte de los jueces y demás operadores jurídicos competentes<sup>46</sup>.

### 1.3.1. *El Estado en acción*

El abordaje de este subtema se relaciona con la evolución del Estado, con sus principales características y funciones legitimadoras, asumiendo como referente la crisis de la que ha sido objeto históricamente, y su adaptación a los complejos procesos científico-tecnológicos y económicos globales en un

---

<sup>44</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración y Programa de Acción de Viena”, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, Viena, 1993.

<sup>45</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Washington, 2007.

<sup>46</sup> Narváez, I., “Amazonía: cambio de la comprensión de la territorialidad al interior del territorio waorani”, *Eutopía Revista de Desarrollo Económico Social*, n.º 12 (diciembre de 2017), pp. 41-63; y Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, cit.

entorno de crisis civilizatoria o crisis del conocimiento<sup>47</sup> y de los denominados problemas ambientales globales (contaminación, desertización, pérdida de la diversidad biológica, acumulación de gases de efecto invernadero y adelgazamiento de la capa de ozono), que en conjunto perjudican la condición *negentrópica* de aquel, acelerando el cambio climático global.

El análisis tiene lugar a partir del enfoque institucionalista centrado en actores, por tanto, aborda la interacción entre Estado, la sociedad, las instituciones y permite entender el proceso que da lugar a las políticas públicas<sup>48</sup>.

Conforme a Benz, el Estado es un sistema de normas y reglas que existen independientemente de las personas; y reconoce la relación entre Estado y sociedad a partir de la interacción entre los actores del Estado y en el Estado. El concepto de actores se define en función de las acciones que realizan en un contexto específico y como parte de una institución que interviene en la acción pública. Se definen en tanto participan en los procesos de decisión y de formación de la voluntad en el Estado. Los actores en el Estado no son necesariamente individuos, sino también colectivos que forman una unidad con capacidad de actuar. Las actuaciones colectivas pueden ser la suma de actuaciones individuales, pero pueden ser independientes de estas<sup>49</sup>.

### *1.3.2. Comportamiento y rol de los actores (ciudadanos)*

Los roles del ciudadano derivan de un concepto de Estado, y, por otra parte, de un concepto de sociedad. Las respectivas estructuras institucionales del Estado modelan a los ciudadanos, que resultan socializados en ellas. Los ciudadanos pueden mantener una relación de cooperación con el Estado, o en calidad de destinatarios sometidos a sus mandatos y prohibiciones. Ello dependerá de la orientación de sus intereses o bien individuales (clientes) o colectivos (coproductores), lo cual se traduce en papel y pautas de acción: *homo economicus* y *homo politicus*. Los ciudadanos también participan en la organización de las prestaciones estatales en calidad de coproductores. Los ciudadanos participan en los procesos políticos y se ven afectados por las decisiones estatales.

---

<sup>47</sup> Marcuse, H., *La sociedad opresora: industrialización y capitalismo*, cit.

<sup>48</sup> Benz, A., *El Estado moderno: fundamento de su análisis politológico*, 2010.

<sup>49</sup> Los actores colectivos son organizaciones del Estado, gobiernos y administraciones, los partidos políticos, las asociaciones, el Estado como actor corporativo en las relaciones internacionales, las empresas, entre otros.

En la relación entre ciudadanos y Estado los individuos autónomos solo ceden en el contrato, con el que constituyen el Estado, con las competencias del poder estatal estrictamente necesarias para la regulación de conflictos. Cuando los ciudadanos aceptan las decisiones del Estado es porque las valoran como una forma de contribuir al bien común, apoyada en una conciencia colectiva de los miembros de una unidad política.

La identificación del ciudadano con el Estado democrático y su compromiso en los procesos políticos es producto de su vinculación con un ordenamiento institucional específico, sustentado en las normas aceptadas y basadas en un consenso constitucional juridizado.

El papel de los actores denominados empleados públicos o titulares de cargos públicos, son personas que desempeñan funciones dotadas de potestades de gobierno dentro de la organización del Estado. Los funcionarios públicos como representantes de las instituciones estatales tienen competencias en determinados ámbitos de tareas. Dichos cargos públicos corresponden a dos categorías: los elegidos directa o indirectamente por el pueblo (políticos), y los designados como funcionarios (empleados). La diferencia entre ellos radica en sus intereses y en la orientación de sus acciones<sup>50</sup>.

Los actores políticos tienen aspiración al poder, a objetivos de política pública y son los políticos de partido, y los empresarios políticos. Los funcionarios (empleados) ejercen sus cargos o funciones de servicio, bien en la preparación de planes, programas y en su ejecución. Pero hay una tipología que puede ser desarrollada exhaustivamente.

### *1.3.3. Comportamiento y rol de los actores (colectivos)*

Como ya se ha expresado, el Estado u orden de dominación de la sociedad moderna es una corporación compleja en la que concurren organizaciones y otro tipo de actores colectivos, los cuales los determina la política (diputados-grupos parlamentarios) (Estado-organizaciones internacionales).

El comportamiento-funcionamiento del Estado implica a:

- i) Organizaciones del Estado. Comprende la jefatura del Estado, las autoridades administrativas, el parlamento y los tribunales. En el

---

<sup>50</sup> Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

- Parlamento tienen lugar la negociación, la deliberación y la confrontación, dependiendo de los estilos de política.
- ii) Partidos políticos. Grupos organizados que aspiran al poder del Estado. Movilizan la participación en los procesos políticos y existe una tipología en función de sus pretensiones en la política: orientación ideológica, orientación de masas, orientación clientelista. Estilo de política: confrontación.
  - iii) Las asociaciones. Organizaciones representativas de intereses sociales, o bien como organizaciones intermediarias de mediación de intereses entre la sociedad y el Estado (mediación y resolución de intereses de conflictos y cooperación con el Estado).
  - iv) El Estado. Actor corporativo responsable de las relaciones internacionales, en las cuales se ponen en juego intereses territoriales y funcionales de empresas multinacionales y de organizaciones internacionales, etc.

#### *1.3.4. Estructuras de interacción y mecanismos de adopción de decisiones*

Las estructuras de funcionamiento del Estado son más complicadas, especialmente en las relaciones con los actores. Ello implica comprender que la actividad del Estado demanda de estructuras de interacción que se forman alrededor de las instituciones. De ahí la emergencia de analizar la relación entre actores y el Estado en acción, dicha relación se muestra como una unidad a manera de institución, pero no en el sentido operativo.

Reconociendo que los actores sociales que intervienen en la actividad estatal se ven sometidos al orden institucional en el que operan, de ello sigue que las interacciones son regidas por las instituciones y condicionadas por los objetivos, intereses y orientaciones de la acción de los actores. Estos procesos ponen en juego la regulación de conflictos.

De lo anterior se colige la importancia de la “gobernanza” vinculándola a las negociaciones y redes entre el Estado y los particulares. En esta perspectiva, los sistemas de negociación, deliberación y toma de decisiones importantes a través de redes (ejecutivo: negociación) y en asambleas (parlamento: debate) son muy relevantes; así como las relaciones de competencia (interacciones económicas), la jerarquía en la implantación de decisiones (órganos administrativos); y las formas mixtas. Finalmente, la competencia y la negociación en



el campo parlamentario implica negociaciones “con la jerarquía al acecho” y más aún en la Administración Pública, que correlaciona jerarquía, cooperación y coordinación<sup>51</sup>.

### *1.3.5. Transformación de las actividades del Estado (Nuevas tareas y modo de desempeño)*

Conforme avanza la modernización estatal, tienen lugar nuevos procesos, entre otros:

- Internacionalización de las tareas estatales (mercado, paz, problemas sociales, etc.).
- Desregulación, nueva regulación y actividad estatal cooperativa (afecta la eficacia de las acciones generando cambios en la modalidad de dirección estatal e innovaciones técnicas. La aplicación del derecho en regulaciones, cooperación público-privada.
- Capacidad de dirección política por parte del Estado cooperativo (los actores influyentes afectados toman parte).

También tienen lugar nuevas estructuras de actores e interacción:

- Transformaciones de las relaciones entre ciudadanos y Estado (participación de operadores privados en la administración pública).
- Los gobiernos y las administraciones como actores impulsores de la internacionalización para vincularse a organismos y suscribiendo tratados internacionales, posicionándose ante los actores internos del Estado.
- Los partidos políticos y las asociaciones civiles en el proceso de internacionalización.
- Los actores transnacionales.
- Nuevas estructuras de interacción en el multinivel.

Y nuevas formas de dominación (Estado multinivel):

- Como consecuencia de la transformación interna del Estado, han surgido formas autónomas de ejercicio de poder de organizaciones

---

<sup>51</sup> Benz, A., *El Estado moderno: fundamento de su análisis politológico*, cit.

y regímenes internacionales. Tal es el caso de la Unión Europea o sistema político transnacional, multinivel con estrecha interconexión entre administraciones nacionales o subnacionales europeas.

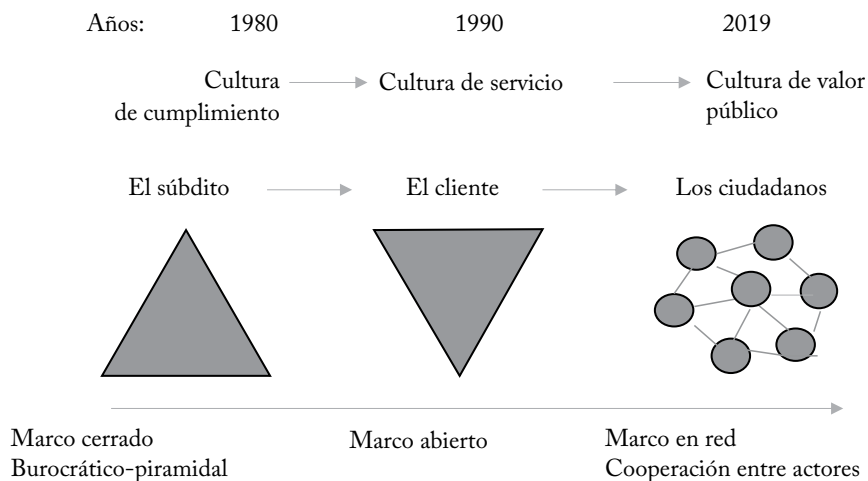


Figura 2. ¿Qué ha cambiado? (Años 1980, 1990 y 2019)

Fuente: elaboración propia.

## 2. La crisis ambiental (crisis de nuestro tiempo)

### 2.1. Los problemas ambientales globales

Entre otros problemas ambientales globales, se pueden citar el incremento de la contaminación atmosférica, la desertización, la pérdida de la diversidad biológica, el adelgazamiento de la capa de ozono, que en su conjunto coadyuvan al incremento del efecto invernadero, perjudicando la condición negentrópica del planeta, que es la que estimula el calentamiento de la tierra y provoca el cambio climático global, cuya incidencia es negativa y muy grave a nivel local, en los sectores sociales más vulnerables e históricamente víctimas de la injusticia cultural y de la injusticia distributiva<sup>52</sup>. En la tabla 4 constan tres áreas indicativas de afectación.

<sup>52</sup> Fraser, N., “¿De la redistribución al reconocimiento?”, en Nancy Fraser, M. A., Carbonero Gamundí y Valdivielso Navarro, J. M. (coords.), *Dilemas de la justicia en el siglo XXI: género y globalización*, Universitat de les Illes Balear, España, 2011, pp. 217-254.

**Tabla 4. Principales problemas ambientales**

1	La pobreza, causa importante del mayor efecto del deterioro ambiental
2	La erosión y la deforestación, que además se encuentran íntimamente relacionadas
3	La pérdida de la biodiversidad y de los recursos genéticos
4	La desordenada e irracional explotación de los recursos naturales en general
5	La generación y manejo deficiente de desechos, incluyendo los tóxicos y peligrosos
6	El deterioro de las condiciones ambientales urbanas
7	La creciente contaminación del agua, suelo y aire
8	El proceso de desertificación y agravamiento del fenómeno de las sequías
9	El deterioro de las cuencas hidrográficas por deficiencia de manejo
10	Los riesgos, desastres y emergencias naturales y ambientales
11	Los grandes problemas de salud nacional por contaminación y malnutrición
12	Poca planificación ambiental y asignación de recursos económicos para el control y gestión ambiental
<b>Áreas geográficas más afectadas</b>	
1	Los bosques húmedos tropicales y humedales
2	Los ecosistemas de manglares en la Costa
3	Los bosques de las estribaciones exteriores de los Andes
4	La selva amazónica
6	Las regiones insulares
7	Los golfos
8	Las grandes ciudades
9	Las zonas agrícolas con preocupantes procesos erosivos
10	Los sistemas lacustres
11	Los páramos
<b>Actividades productivas con mayor incidencia ambiental</b>	
1	Las actividades hidrocarburíferas (explotación, producción, transporte y refinación)
2	Las actividades mineras (auríferas, de plata, cobre, otros metales y minerales)
3	La pesca a gran escala
4	Las agroindustrias localizadas en medios ecológicamente sensibles (bosque húmedo tropical, zonas costeras y páramos)
5	La producción agrícola que demanda el uso de grandes cantidades de fertilizantes, pesticidas y químicos en general
6	Las industrias generadoras de emisiones contaminantes y de aquellas que generan gases de efecto invernadero aceleran el adelgazamiento de la capa de ozono y coadyuvan al cambio climático
7	El sector de transporte (urbano) de servicio público y privado

Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Procesos extractivos e impactos globales

Los recursos naturales no renovables tienen una importancia económica relevante que sobrepasa su valor de uso, debido a que en la lógica mercantil los recursos son además establecidos como factores de acumulación, y estos se convierten en clave para decidir su explotación. Por ello el valor de cambio se torna predominante y otros aspectos como la racionalidad en su uso, la existencia y generación de recursos energéticos alternativos, los impactos negativos ecológicos y sociales son minimizados y ocupan un segundo plano.

La política petrolera mundial, por ejemplo, abarca situaciones complejas que son resultado de la aplicación de la fuerza y hegemonía militar para el control y manejo del recurso fósil de un Estado frente a otros; situaciones que se generan por el hecho de disponer o no de petróleo, o por ser o no importadores netos. En tales circunstancias, los países que los poseen viven sometidos al ejercicio del poder de la riqueza, y todo ello ha contribuido a la agudización de los denominados problemas ambientales globales inicialmente referidos.

De lo expuesto se desprende que el actual modelo de desarrollo “energívoro” ha privilegiado la lógica y racionalidad de acumulación capitalista, y está directamente relacionado a la crisis socioambiental, que es la crisis de la modernidad<sup>53</sup>. En este sentido, si el progreso fue identificado con el crecimiento, este se ha convertido en condición necesaria para la sobrevivencia del sistema económico, y el cálculo económico en la única forma de organización colectiva en la sociedad capitalista.

## 2.3. Conflictos socioambientales

La existencia de conflictos socioambientales implica, además, la no aplicación de los diversos mecanismos legales y voluntarios para manejarlos. Estos conflictos son las visiones que los actores tienen respecto a la relación entre la sociedad y el medio ambiente, así como de las consecuencias que generan las actividades industriales, de transporte o agrícolas, extractivas petroleras o mineras, etc., a gran escala, o las de menor escala por fuera de las regulaciones. Frente a ello, la sociedad civil organizada y la participación ciudadana en general conforman la resistencia contrahegemónica que enfrenta la conducta

---

<sup>53</sup> Touraine, A., *La crisis de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002; Leff, E., *El saber ambiental*, Siglo XXI Editores, México, 2003; Leff, E., *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, cit.; y Leff, E., *Aventuras de la epistemología ambiental*, Siglo XXI Editores, México, 2006.

de los factores reales del poder económico, y dan lugar a los diversos enfoques y estrategias que constituyen instrumentos poderosos para la prevención y resolución de aquellos conflictos que, como se ha dicho, son generados precisamente por las acciones u omisiones empresariales privadas o estatales dadas en un determinado momento y espacio urbano o rural, o en un territorio ancestral donde viven grupos humanos extremadamente vulnerables.

Tanto los mecanismos legalmente instituidos y las instancias no formales utilizadas como estrategias para prevenir o detener la espiral de conflictos no siempre son eficaces debido a la incipiente cultura de participación ciudadana, o porque funcionarios públicos se resisten a impulsarla, o porque grupos sociales o representantes privados han tenido acceso privilegiado a la información clave en los procesos de decisión pública, utilizándola en su beneficio y sin tener que rendir cuenta de los efectos de su gestión.

Desde el enfoque analítico de Fontaine, la apuesta mayor de muchos conflictos consiste en la validación o no de decisiones de políticas públicas, donde es notoria la complementariedad entre las modalidades sistémicas y sociales de sus arreglos. La hipótesis planteada es pertinente en relación con los conflictos que genera el extractivismo petrolero y consiste en ver que “la buena gobernanza se articula con la gobernabilidad democrática en función de la capacidad de la sociedad para llegar a la estabilidad, a la integración social y política de manejar los conflictos sobre la base de la capacidad de negociación e institucionalización de los arreglos y la responsabilidad de las instituciones”<sup>54</sup>.

A partir de esta hipótesis, el enfoque de “la institucionalidad de los arreglos” subyace en el presente análisis contextual y tiene relación con el marco jurídico, el sistema institucional del Estado y la sociedad civil. Tal cual lo asume Fontaine, en esta interrelación cada actor estratégico actúa conforme a una racionalidad propia, que condiciona su visión del mundo (en términos de situación, alteridad, etc.), sus valores morales (el bien, lo justo, etc.) y sus demandas (basadas en necesidades e intereses)<sup>55</sup>. Dicha racionalidad propicia una lógica de acción racional que ordena y regula las conductas entre actores, de estos con la sociedad y el Estado, y entre Estados.

---

<sup>54</sup> Fontaine, G., *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*, Flacso, Abya-Yala, IEP, Flacso, 2010, p. 114.

<sup>55</sup> *Ibid.*

Hacia 1995, Varea y Ortiz ya expresaron que el conflicto socioambiental ha sido definido como la acción o situación colectiva que implica la oposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades y lógicas de acción relativas al manejo de los recursos naturales<sup>56</sup>; en el caso amazónico y en un contexto de crisis el manejo de conflicto es, sobre todo, una estrategia para la concertación. Se lo define como un campo multidisciplinario de investigación y acción, que busca incidir en cómo la gente puede tomar mejores decisiones en conjunto, particularmente sobre problemas difíciles y contenciosos. De forma que el manejo exitoso de los conflictos puede significar el reforzamiento del poder de las instituciones locales o la creación de nuevos espacios participativos basados en lo tradicional, y que a la vez permiten a las comunidades emprender nuevos retos.

El manejo del conflicto consiste en observar una serie de premisas sobre el conflicto, el cambio y el poder. Siempre habrá de tomarse en cuenta que los conflictos socio-ambientales implican un trasfondo complejo y de múltiples niveles que deben ser abordados desde una perspectiva multidisciplinar: social, política, cultural, ambiental, económica, ética, etc., y considerando a los actores involucrados: personas naturales, empresas, comunidades, Estado, entre otros. Definitivamente los conflictos son parte relevante de la vida social<sup>57</sup>.

Siguiendo el sentido analítico de Ortiz, los conflictos extractivos asociados no son sino parte de una disputa de otro nivel, en torno a las líneas centrales con las cuales se pretende diseñar y definir la estructura y el contenido del modelo de economía, territorio y Estado. Modelo que no difiere en lo fundamental de aquellos elementos que se establecieron en el último cuarto del siglo XIX, y que constituyen la base con la cual se estableció un país de base extractiva, articulado a transacciones transcontinentales. Si de algún proceso de globalización del que buena parte de los países andinos forman parte es aquel que comenzó con la conquista y colonización de las Américas (2019).

Ese proceso etnocida acaecido en el siglo XVI implicó el aniquilamiento de las sociedades originarias. El despojo no solo fue de las tierras que poseían u ocupaban estos pueblos, sino de sus identidades, creencias, valores, instituciones, normas y sistema de vida. Una vez definido el nuevo orden político-territorial, jurídico e institucional marcado por un patrón de clasificación

---

<sup>56</sup> Varea, A. y Ortiz, P., *Marea negra en la Amazonía*, Abya-Yala, Quito, 1995.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 20.

racial, los vencidos ya no tendrían más sus lenguas e identidades originales, sino que serían incluidos en el genérico de “indios”, “nativos”, “naturales”<sup>58</sup>. De forma que el conflicto tiene raigambre histórica y actualmente se mantiene como una tipología inalterada:

Los elementos que configuran el núcleo de la colonialidad del poder, del saber y del espacio, persisten. “La diferencia cultural y de piel, no sería sino convertida en criterio central de jerarquización. La naturaleza dejaría de ser tal, para estar marcada por la compartimentalización de sus distintos elementos, según la función que cumpla en torno a los procesos de reproducción y acumulación de capital, y el surgimiento de lo que Wallerstein denomina el moderno sistema mundial. Por su parte Alonso Quijano argumenta que América, la modernidad y el capitalismo nacieron el mismo día. (Ortiz, 2019, p. 51)

En la misma línea, los sociólogos brasileños Alonso y Costa plantean una definición de los conflictos socioecológicos integrando los aspectos sociales y ambientales, en la que se tienen en cuenta las posiciones de dominación y poder: “cuando se generan los conflictos por el control de bienes y recursos, la contaminación o, más globalmente, el poder de generar o imponer ciertas definiciones de realidad”<sup>59</sup>. De este modo, los conflictos socioambientales actuales son mucho más que meras disputas por la propiedad de un recurso. En ellos se encuentran enfrentadas cosmovisiones ambientales y de vida, normalmente bajo un contexto o lógica de dominación<sup>60</sup>. A nuestro entender, estas son causas eficientes de los conflictos sociales y ambientales que

---

<sup>58</sup> Dussel, E., *El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*, Abya-Yala, Quito, 1994; Bonilla, Blackburn y Quijano 1992, citados en Ortiz Tirado, P., “Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre Estado y nacionalidades indígenas a partir del caso Pastaza”, en Galo, Ramón (coord.), *Territorio, identidad e interculturalidad*, Abya-Yala, Congope, Incidencia Pública, Quito, 2019, pp. 47-101, p. 50.

<sup>59</sup> Alonso, Á. y Costa, V., “Por una sociología dos conflitos ambientais no Brasil”, en Alimonda, H. (ed.), *Ecología política. Nueva Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, Clacso, 2002, p. 58, en Sánchez-Vásquez, L., Espinosa, M. G. y Eguiguren, M. B., “Percepción de conflictos socio-ambientales en zonas mineras: el caso del proyecto mirador en Ecuador”, *Ambiente & Sociedade*, vol. XIX, n.º 2 (abril-junio de 2016), pp. 23-44, p. 25.

<sup>60</sup> *Ibid.*

con matices se expresan actualmente en todo el continente, y sin viso de un manejo alternativo o soluciones concretas eficientes<sup>61</sup>.

### 3. La gobernanza: tipologías

#### 3.1. Gobernanza

La gobernanza parte del reconocimiento de que un gobierno carece de las capacidades suficientes para solucionar los problemas sociales. Su aplicación se da en el marco de la transición del Estado benefactor (bienestar) al Estado neoliberal, y consiste en una serie de cambios que vienen ocurriendo desde finales del siglo anterior, en las relaciones entre sociedad y Estado; los cambios más visibles son aquellos mediante los cuales agentes privados y sociales incrementan su participación en actividades que eran asumidas expresamente por el aparato gubernamental.

En esta fase los gobiernos expresan menos reticencia a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que paulatinamente desarrollan capacidades de autogestión y autorregulación, así como de captación de recursos económicos y capacitación de talento humano que coadyuvan al manejo de problemas diversos y también socioambientales.

Sin embargo, el Estado continúa siendo un actor relevante, pero es un actor que pasa de regulador a sujeto regulado, de estar en la cúspide del poder a ser el nodo de una red de instituciones. Desde esta perspectiva, se pretende que sea un ente activo en estrecha relación y articulación con la sociedad, y no un gigante benefactor que hacía todo y tampoco un Estado disminuido meramente administrador de rentas, conforme a las pretensiones neoliberales.

La gobernanza<sup>62</sup>, en su versión no jerárquica, es una forma de gobierno que difiere del modelo de control autoritario y del modelo *laissez faire*, la cual

---

<sup>61</sup> Para ampliar la base conceptual sobre los conflictos, véase: “Aproximación conceptual los Conflictos Socioambientales: (CSA)”, en Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, *Mirar los conflictos socioambientales*, Quito, Abya-Yala, SPMSPC, 2011, pp. 17-97. Ortiz Tirado, P., “Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria”, en Ortiz, Pablo (ed.), *Comunidades y conflictos socioambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya Yala, 1999, pp. 7-34.

<sup>62</sup> En el pasado reciente, América Latina comenzó a abrirse a las posibilidades de debatir otros asuntos más vinculados al cómo se gobierna, cómo se toman las decisiones y quiénes participan. Esto permitió incluso cuestionarse acerca de la posibilidad de abrir los procesos decisionales a la participación de actores previamente relegados. El concepto de gobernanza forma parte de esta discusión que se



se caracteriza por un mayor grado de cooperación e interacción, no exento de confrontaciones entre el Estado y actores no estatales, y promueve redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

La gobernanza da cuenta de los actores estatales, sociales y privados en la vida pública, y el modo en que se articula la acción colectiva y conducción social a partir del diálogo entre estos actores: en tal sentido, se ocupa del cómo se concretan el juego del poder y las relaciones entre gobernantes y gobernados, es decir, los distintos sectores de esta dualidad aparentemente incontrastable. Entendida así la gobernanza, esta se preocupa del cómo estos actores se organizan para decidir y actuar, previo tener claro, entre otros factores, los siguientes: ¿quiénes toman las decisiones?, ¿cómo se toman estas decisiones?, y ¿bajo qué estándares de rendición de cuentas, información y transparencia tienen lugar?

El reconocimiento de la pluralidad de actores, intereses y visiones implica superar la noción de un Estado monolítico con una sola agenda. De esta forma, se asume que la realidad del Estado está constituida por diversos sectores con agendas disímiles y hasta contradictorias, por ejemplo: la agenda de las Cámaras de la producción y la agenda de las ONG ambientalistas; de las empresas extractivas y las de las ONG para la conservación, que suelen enfrentarse en los territorios protegidos o ancestrales, al tratar de manejar las discrepancias haciendo prevalecer las condiciones de su preferencia, a veces por fuera de las comunidades locales. Lo propio sucede en los distintos sectores de la sociedad y particularmente urbanos, donde es evidente que se disputan intereses y agendas disímiles o hasta contradictorias.

Los gobiernos subnacionales o concejos municipales son un ejemplo de gobernanza local. La jurisdicción municipal es un espacio de diálogo y decisión territorial conformado por delegados de cada microrregión. En un municipio grande y étnicamente diverso existen representantes sectoriales que tratan temas sobre turismo, agua, agricultura, ganadería, apicultura, uso del suelo urbano, etc. La autoridad municipal es un actor fundamental en el Concejo, sea proveyendo el espacio físico para las reuniones, llevando a cabo labores

---

ha extendido y que puede vincularse con las oscilaciones en lo relativo al mayor o menor rol del Estado como actor político tras el modelo neoliberal de los noventa. Bueno, M. del Pilar, "La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana", *Comentario Internacional, Revista del Centro de Estudios Internacionales*, n.º 13 (2013), pp. 175-188, p. 176. Recuperado a partir de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/50>

logísticas y presidiendo las reuniones del subgobierno, a las que asisten otros actores como ONG y organismos de cooperación, núcleos técnicos, además de instancias ministeriales del gobierno central, o de agencias especializadas cuando se trata del manejo de reservas de la biosfera, sitios arqueológicos, por ejemplo, para formular políticas concernientes a los diferentes niveles de gobierno, a los particulares y a colectivos diferenciados del área de influencia.

A veces no todo resulta satisfactoriamente, y aparecen las peores facetas de la gobernanza y de la gobernabilidad, inclusive surgen condiciones de ingobernabilidad en los niveles macro o micro. Pero al margen de ello, la gobernanza procura ser una forma de gestión que auspicia el diálogo y la negociación en el ejercicio de gobierno, para lo cual gobernados y gobernantes bajo determinadas condiciones tratan de establecer relaciones horizontales. Este proceso implica la construcción de espacios y está supeditado a la voluntad del gobierno, del Estado, para promover una real participación e involucramiento social para el ejercicio de una ciudadanía activa. En otras palabras, la gobernanza conlleva un cierto grado de desgaste del espíritu asambleario radical, e implica la adopción de decisiones consensuadas, con un aceptable grado de legitimidad político-jurídica.

En este sentido, la gobernanza inclusiva es una forma de convivencia más cooperativa, diferente a la del antiguo modelo de gobernanza jerárquica, en la que las autoridades estatales ejercían un poder autoritario sobre los grupos y ciudadanos organizados de la sociedad civil. La gobernanza inclusiva dispone de algunas formas de autorregulación social, de forma que los actores corporativos privados de alguna manera tratan de cumplir sus funciones autorregulándose, en términos que explícita o implícitamente son establecidos por el Estado, haciendo prevalecer el interés general y la potestad estatal soberana.

Otra forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de grupos con intereses diferentes o incluso opuestos. La autorregulación delegada es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, pero requiere de un Estado suficientemente

fuerte como para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses públicos, y que no beneficie exclusivamente a los propios actores participantes<sup>63</sup>.

**Tabla 5. Condiciones para una gobernanza participativa**

• El poder debe estar disperso en la sociedad y no de manera fragmentada e ineficiente.
• Las autoridades políticas deben ser fuertes, pero no omnipotentes.
• Las autoridades deben ser legitimadas democráticamente y deben ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público.
• Las autoridades políticas deben manejar recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que tomen.
• Las autoridades son diversificadas para responder a las diferentes necesidades de regulación y deben poseer especial competencia en sus campos respectivos.
• La “sociedad civil” es la comunidad de ciudadanos (individuos) iguales ante la ley y disponen de un conjunto de derechos fundamentales. La libertad de perseguir sus metas particulares solo está restringida por el derecho de los demás, y por los derechos de la <i>res publica</i> .
• La sociedad civil ha de ser fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada; y por ello no puede existir donde hay extrema desigualdad social. Además, no es incompatible con la estructura del Estado feudal, con la esclavitud y con la división de la población en castas.
• Las organizaciones de la sociedad civil tienen intereses propios, son autónomas y hábiles para negociar en un entorno de intereses opuestos y con las autoridades del Estado.
• En el marco de las relaciones múltiples, existe un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en otras palabras, una identidad común. La nación constituye el marco de referencia de esa identidad, y se erige sobre la base de la integración social y cultural.

Fuente: adaptación propia con base en Mayntz, R., “Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza”, cit.

En el ámbito externo, la gobernanza parte de la efectividad política interna y de la gobernanza internacional efectiva, y están estrechamente conectadas. De forma que, para la solución de problemas en el multinivel es necesaria una gobernanza nacional efectiva. Los acuerdos internacionales y las decisiones de las organizaciones gubernamentales internacionales no tienen valor, si los representantes nacionales implicados en los procesos de decisión no pueden comprometer a sus países para respetar las decisiones adoptadas<sup>64</sup>.

En síntesis, las formas de cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas públicas pueden

<sup>63</sup> Mayntz, R., “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza” en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 83-98.

<sup>64</sup> Mayntz, R., “Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza”, cit.

llevarse a cabo de diferentes maneras. En los países desarrollados, gran parte de la gobernanza está dirigida a lograr que las autoridades públicas y los actores corporativos privados puedan colaborar directamente en los procesos de formulación de políticas. En este sentido, la implicancia política del término gobernanza ha llevado a un amplio debate nacional e internacional que ha permitido asumirla desde diferentes perspectivas teóricas e ideológicas. Mayntz, por ejemplo, asume que la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder, la responsabilidad y en que se adoptan las decisiones que expresan la opinión ciudadana y de otros interesados directos<sup>65</sup>.

### 3.2. Gobernanza sociopolítica

En América Latina, actualmente resulta evidente una mayor desconcentración y descentralización del poder estatal, y ello implica cierta redistribución política, económica y fiscal en los diferentes niveles territoriales del Estado. La dimensión político-administrativa abarca la elección democrática de las autoridades correspondientes a cada unidad territorial; buscando el equilibrio y un nuevo tipo de interrelaciones con el gobierno central, en función de la redistribución del poder económico y político<sup>66</sup>.

En ese sentido, es clave entender que la denominada gobernanza sociopolítica correlaciona al sistema político con la democracia, y de ello sigue la gobernabilidad democrática. Para el efecto, el sistema político es asumido como un sistema constituido por partes que forman un todo unitario y complejo, es decir, comprende planes, métodos, órdenes y arreglos. En otras palabras, es un conjunto de elementos interrelacionados, interdependientes o intercambiables que tienen como finalidad lograr objetivos determinados. En el ámbito político, significa construir esquemas y modelos políticos que sirvan de referencia para comprender, analizar problemas y proponer soluciones viables conforme a los objetivos sociopolíticos. Lo de fondo del régimen o sistema político es la persistencia de relaciones humanas que expresan la extensión de poder, mando y autoridad. Son estas interrelaciones las que

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Benz, A., *El Estado moderno: fundamento de su análisis politológico*, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

asignan autoritativamente valores a una sociedad. Desde esta perspectiva y conforme al enfoque de la gobernanza sociopolítica propuesto por Kooiman<sup>67</sup>, se colige que, frente al modelo de democracia formal (eminentemente electoral), actualmente se boga por la interacción real de actores que saben que solo por sí mismos no pueden enfrentar sus problemas, y menos los de los demás. A ello se designa como gobernanza sociopolítica o interactiva.

Las sociedades actuales son objeto de una crisis polifacética que ha dado lugar a modelos de desarrollo, de gestión y de políticas públicas de intervención, en dos perspectivas: la que busca superar la crisis profundizando la vía mercantil, privada, en la que lo público es visto como un freno, como algo secundario; y la otra, que en medio de la crisis da un mayor significado a lo público, a la administración y gestión pública, a la hegemonía estatal.

La crisis aludida es producto de prácticas administrativas excluyentes y, además, económica, política, social y ambientalmente deficitarias, donde la toma de decisiones para alcanzar los objetivos de la convivencia socio-económico-política y las formas de coordinación para realizarlos no se llevan a cabo en términos de interdependencia e interacción (asociación-coproducción-corresponsabilidad) entre el gobierno, los entes privados y la sociedad civil organizada, y menos aún en el marco de una gobernanza sociopolítica que comprenda lo local, lo nacional y el multinivel para fortalecer la gobernabilidad democrática<sup>68</sup>.

Frente al exacerbado (bi)centralismo, ha tomado fuerza una tipología de descentralización de la dirección social, la cual se opone a que la sociedad sea conducida por un solo centro de inteligencia, sea privado o el Estado (gobierno central) o el subgobierno (gobierno local); toda vez que los instrumentos sociales de control y dirección de la sociedad, como información, conocimiento tecnológico, recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre diversos actores con intereses distintos.

En este sentido, se asume que la conducción de la sociedad es un proceso sociopolítico<sup>69</sup> más que exclusivamente “gubernamental”, porque al abordar

---

<sup>67</sup> Kooiman, J. et al. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, cit.

<sup>68</sup> Prats, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005; Kooiman, J. et al. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, cit.; Aguilar Villanueva, L. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

<sup>69</sup> Kooiman, J. et al. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, cit.

los asuntos específicos de interés social, el peso del gobierno o de la sociedad cambia según las capacidades y el interés que cada uno de los actores muestre para atender el problema<sup>70</sup>. En tal contexto, la gobernanza sociopolítica comprende procesos de interacción social, pública y privada, donde ningún actor sea tan dominante como para imponer a los demás una determinada línea de comportamiento, en otras palabras, para dominar de forma unilateral y transferir los costos de la solución de problemas sociales hacia otros actores, tratando, además, de obtener ganancias de forma individual. En este sentido, el entendimiento del contexto decisional hace pensar que hay elementos que no pueden ser modificados por los actores, y que están supeditados al carácter contextual de los procesos políticos y sociales. “En este sentido, la cultura dominante representa un factor de contexto, más allá de la mayor o menor disponibilidad de los actores, que influye, incluso de forma determinante, en los resultados de los procesos decisionales”<sup>71</sup>.

Un punto clave de la gobernanza sociopolítica consiste en relacionar las cualidades del objeto de la gobernanza sociopolítica (el sistema a ser gobernado) con el sistema de gobierno (democracia participativa), esto permite que los gobernantes, gobernados y la naturaleza de sus interacciones contribuyan a un tipo de “gobierno democrático” o sistema político que está continuamente cambiando como respuesta a factores internos y externos que no escapan de la dominación globo-neo-colonizadora.

La gobernanza sociopolítica es asumida como la interacción y el efecto de gobernar y gobernarse; por su parte, la gubernamentalidad indaga acerca de cómo se gobierna, no solo prestando mayor atención a la estabilidad política, sino comprendiendo la integridad de la dinámica socio-económico-ambiental, etc.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Aguilar Villanueva, L. *Gobernanza y gestión pública*, cit., p. 425; Peters, G. y Pierre, J., “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España, 2005.

<sup>71</sup> Dente, B. y Subirats, J., *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Madrid, 2014, pp. 173-175.

<sup>72</sup> En términos de Camou, en el pensamiento político latinoamericano prestó más atención a los temas de gobernabilidad que a los de gobernanza. Durante mucho tiempo, la cuestión del Estado tuvo más importancia que los problemas referidos al ejercicio de gobierno. Mayorga, F. y Córdova, E., “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, cit., p. 2.

Desde el enfoque de la gobernanza sociopolítica (interactiva), gobernar una sociedad implica hacerlo de manera participativa e integral, en el marco de las complejas condiciones socio-económico-políticas actuales<sup>73</sup>, de tal forma que el sistema social depende de la naturaleza del sistema a ser gobernado, del sistema de gobierno y de las interacciones de la gobernanza sociopolítica. En esta perspectiva, cada uno de estos componentes tiene aspectos de gobernabilidad, y el sistema social respecto a la participación demanda, entre otras características, la diversidad, la complejidad y la dinámica participativa<sup>74</sup>.

En cuanto a la interacción, esta posee un carácter connatural a las personas humanas y a la sociedad, ello implica que está articulada a la toma de decisiones políticas, donde los espacios de interlocución entre lo público, lo privado y lo social son inherentes a la gobernanza sociopolítica. En este sentido, la participación sociopolítica es un sustrato de la democracia integral, y de una gestión pública coherente con un ordenamiento jurídico en el que prevalezcan los derechos fundamentales, los derechos de la naturaleza y ambientales, y el derecho a la ciudad como derecho humano fundamental<sup>75</sup>.

A la conciencia socioambiental cotidiana le son inherentes la naturaleza y la esfera pública como ámbitos donde es pensable la justicia, la libertad, e intuye proyectos políticos que integren los nuevos derechos: acceso a la vivienda, a los espacios públicos, a la movilidad, a las centralidades, a la identidad del lugar, al ambiente sano, y los nuevos derechos urbanos; y sabe que ello implica tener poder para incidir en la generación de un marco normativo e institucional y de política pública que controle la especulación de aquellos elementos y valores. En efecto, los derechos fundamentales instan a vincular los derechos y obligaciones que conforman el estatuto de ciudadanía:

---

<sup>73</sup> Prats, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, cit.; y Subirats, J. et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Aguilar, España, 2012.

<sup>74</sup> Kooiman, J. et al. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, cit., p. 59.

<sup>75</sup> Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que responden a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones), adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas o autor de los actos que son ejercicio de estas. Ferrajoli, L., "Los fundamentos de los derechos fundamentales", en De Cabo, Antonio y Pissarello, Gerardo (ed.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 19-20.

La exigencia de derechos es una cuestión clave cuando se vive un cambio de época. Si no se lucha y no se consiguen los nuevos derechos que exige la sociedad actual se produce una regresión democrática. Que es lo está ocurriendo en la actualidad [...] Los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden las identidades o intereses colectivos legítimos; sectores progresistas de la institucionalidad, círculos de investigación y debate intelectual, movimientos que generen intercambios y transferencias; constituyen la constelación de actores que vislumbran un proyecto socio-político, capaz de revertir el proceso globo-neo-colonizador, en los diferentes niveles territoriales<sup>76</sup>.

Sin embargo, en clave de gobernanza sociopolítica, comprender la fuerza de los derechos implica enfrentar interactivamente el atentado en contra de ellos, y una forma de hacerlo es desenmascarar el encubrimiento ideológico<sup>77</sup> que se perpetra cuando para consumir intereses particulares las élites del poder subsumen dichos intereses en acciones públicas concretas y aparentemente relacionadas con el bien común, al interés general o la razón de Estado.

Este encubrimiento generalmente es una práctica inveterada del poder, utilizada para ocultar el deterioro socio-económico, político y ambiental que padece la población, infligiéndole un sufrimiento que en el fondo la denigra; y ubica a la vez en la estrategia que el poder implementa para justificar sus conductas represivas y uso de tecnologías de vigilancia y disciplinamiento funcionales al orden establecido<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Borja, J., *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Alianza Editorial, Madrid, 20013, pp. 320-321.

<sup>77</sup> La ideología tiene que ver con la legitimación del poder de un grupo o clase social dominante y connota significados y significaciones que sirven para sustentar relaciones de dominación; comprende por lo menos seis estrategias diferentes e interrelacionadas: un poder dominante se puede legitimar por sí mismo promocionando creencias y valores afines a él; naturalizando y universalizando tales creencias para hacerlas evidentes y aparentemente inevitables; denigrando las ideas que puedan desafiarlo, excluyendo formas contrarias de pensamiento, quizá por una lógica tácita pero sistemática; y oscureciendo la realidad social (o política) de modo conveniente a sí mismo. Eagleton, T., *Ideología. Una introducción*, Paidós, Barcelona, 2005, pp. 24-25.

<sup>78</sup> Foucault, 2007, p. 40, en Castro Gómez, E., *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Santo Tomás, Bogotá, 2013, p. 53.



De lo expuesto se deduce que el encubrimiento ideológico es una forma de enmascarar la realidad, por ejemplo: cuando el poder justifica ideológicamente los conflictos socioambientales y económicos a través de una resolución imaginaria de contradicciones reales; o cuando se usa como bandera de la gestión pública la defensa de los derechos y de los nuevos derechos urbanos, mientras concomitantemente se ejecutan proyectos que afianzan la fase mercantil de la globalización deshumanizante.

### **3.3. Gobernanza ambiental**

En América Latina persiste un enfoque sectorial de la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales. Varios países han incorporado el desarrollo sostenible como un elemento clave de sus constituciones políticas y han desarrollado legislación y marcos de política concretos para contar con herramientas e instrumentos que apoyen su visión de sostenibilidad. También se han fortalecido las estructuras institucionales ambientales y se han creado nuevos mecanismos para la coordinación política, a fin de favorecer la integración de la dimensión ambiental, en el marco del desarrollo sostenible.

Ello implica la adopción de la gobernanza ambiental, entendida no como un “estado” adquirido con base en un diseño institucional y normativo a partir de cierto consenso de los actores con poder (estratégicos), sino como un proceso en constante construcción, en la medida en que los actores y sus relaciones cambian. Esta visión está inserta en una preocupación central: erigir la gobernanza desde aristas complementarias como la problemática del desarrollo, la dimensión ambiental, el marco institucional y normativo necesario para regular y viabilizar las relaciones de cooperación entre actores públicos, privados y sociales.

La gobernanza ambiental abarca las regulaciones, las prácticas, las políticas e instituciones que configuran el modo como las personas interactúan con el medio ambiente. La gobernanza ambiental tiene en cuenta las funciones de los agentes que interactúan con el medio ambiente: gobiernos locales, ONG, el sector privado y la sociedad civil. En este contexto, la cooperación internacional ha sido fundamental para fortalecer una gobernanza ambiental que coadyuve a un futuro más sostenible.

En este sentido, los conocimientos que resultan de estos procesos contribuyen al desarrollo de marcos analíticos necesarios para estudiar los diversos e interconectados elementos que configuran a la gobernanza ambiental, en

la región latinoamericana y caribeña que se extienden sobre más de cinco millones de kilómetros cuadrados de tierra fértil, caracterizada por una diversidad geodafológica que incluye variedad de biomas y reservorios de metales preciosos y minerales; no obstante, enfrenta iniquidades que la subsumen en una grave injusticia cultural e injusticia distributiva, y mayores complicaciones, por ejemplo:

- Los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones regionales.
- Un proceso sostenido de creciente urbanización ha incrementado la población urbana en más de 35 millones durante el quinquenio 2010-2015, con una proyección de alcanzar 567 millones de personas viviendo en ciudades para el año 2025.
- La calidad del aire en las ciudades ha disminuido y los datos disponibles muestran que en varias de ellas las concentraciones de material particulado y ozono superan los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud.
- La Evaluación Mundial de la Calidad del Agua publicada por ONU (Medio Ambiente) en 2016 destaca que casi el 25% de las extensiones de ríos en la región se encuentran bajo contaminación severa.
- La ocurrencia de impactos por fenómenos naturales es una muestra de la exposición de la región a altos niveles de riesgo, lo que implica cuantiosas pérdidas económicas, humanas y estancamiento en materia de desarrollo.
- Los servicios ecosistémicos, la biodiversidad y los suelos productivos están “degradándose debido, entre otras cosas, a la persistencia de economías extractivas que utilizan los recursos naturales por encima de su tasa de renovación, al crecimiento urbano no planificado y a la expansión descontrolada de la frontera agrícola”<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> *Articulando la política social y ambiental para el desarrollo sostenible: opciones prácticas en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en <http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/articulando%20ES%201107.pdf> citado en ONU 2018.

Además de lo expuesto cabe tomar en cuenta que casi la mitad de los puestos de trabajo en todo el mundo dependen de la pesca, la silvicultura y la agricultura. La utilización no sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques y la pesca amenaza los medios de vida individuales, así como las economías nacionales e internacionales. Mientras los arreglos en materia de gobernanza ambiental son insuficientes y la incesante degradación del medio ambiente se torna incontrolable.

Ampliando la información anterior, Latinoamérica continúa siendo la región que posee grandes volúmenes de reservas minerales importantes, incluyendo petróleo, gas, hierro, cobre y oro<sup>80</sup>, con casi la mitad de los bosques húmedos tropicales del mundo, con la tercera parte de las reservas de agua dulce, la cuarta parte de las tierras cultivables potenciales; y a pesar de cinco siglos de actividades extractivas integradas a los mercados mundiales, continúa expuesta al aumento de la degradación ecosistémica por la expansión de las actividades extractivas y del cambio de uso de la tierra, es decir, su potencial desarrollo económico conlleva impactos socioecológicos que afectarían mayormente a los grupos sociales menos favorecidos de la región, a nivel rural y urbano.

En efecto, pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente están estrechamente entrelazadas, y los estudios académicos pertinentes revelan los riesgos que conlleva por ser proveedora de alimentos, energía, metales y servicios ambientales sin una estructura institucional apropiada para enfrentar con éxito los problemas del subdesarrollo<sup>81</sup>, del empobrecimiento y la marginación<sup>82</sup>, de la acumulación por desposesión<sup>83</sup>, de la desigualdad, del desempoderamiento, etc., que han tratado diversos autores.

También cabe considerar que luego de la larga historia de explotación y control económico, las diversas fuerzas sociales y políticas impulsaron la nacionalización del petróleo, de los yacimientos de metales y minerales, así como la redistribución de la renta y de la tierra, con resultados exiguos. Más

---

<sup>80</sup> Bovarnick *et al.*, 2010, citado en De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2015, p. 13.

<sup>81</sup> Bunker, S., *Underdeveloping the Amazon*, University of Illinois, Illinois, 1986.

<sup>82</sup> Martínez Alier, J. y Roca, J., *Economía ecológica y política ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

<sup>83</sup> Harvey, D., *Contradicciones y el fin del capitalismo*, IAEN, Quito, 2014.

aún, cuando los regímenes neoliberales de fines del siglo XX ya estuvieron en contra de las políticas redistributivas, sin embargo, el periodo refleja cierta atención a la protección del medio ambiente y una significativa toma de decisiones descentralizadas<sup>84</sup>. De todas formas, la financiación restringida y la liberalización de los mercados limitaron el potencial para romper con los patrones de iniquidad establecidos históricamente.

En el marco del contexto descrito, varios gobiernos de tendencia nacionalista radical promovieron un desarrollo inclusivo y una mayor participación social en la toma de decisiones relevantes. Asignaron un papel protagónico al Estado en la extracción de recursos no renovables, en la redistribución de los ingresos y preservación del medio ambiente. Estos nuevos regímenes planificaron su gestión intentando combinar medidas orientadas a la reducción de la pobreza y exclusión social, con políticas de control soberano sobre los recursos naturales precisamente en una etapa de aumento de la demanda mundial de *commodities* e incremento de sus precios. Paradójicamente, la intensificación extractiva, a la vez que produjo recursos económicos adicionales al Estado, coadyuvó a la degradación ambiental e incremento de conflictos socioambientales<sup>85</sup>.

Es en este entorno de globalización, neoliberalismo y conflictividad social que América Latina asume una tipología de gobernanza ambiental, cuyos rasgos más característicos se sintetizan en los siguientes términos.

### *3.3.1. Crisis ambiental y gobernanza ambiental: avances y desafíos*

Sin pretender disipar los tópicos expuestos en el acápite anterior, es pertinente referir que en torno a la crisis ambiental hay una crisis de gobernanza relacionada con la crisis del Estado, y frente a los discursos de la conservación, de la descentralización, la gobernabilidad y la sustentabilidad, y sus agendas aparentemente perfectas parecen transitar sin obstáculos hacia el desarrollo sostenible.

Del aserto referido dan cuenta análisis teóricos relacionados, enfatizando que se trata de estrategias de los factores reales del poder (empresas petroleras y mineras transnacionales, cámaras de la producción y el propio Estado).

---

<sup>84</sup> Larson, 2003, en De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2015, p. 14.

<sup>85</sup> Fernández y Hogenboom, 2010; Hogenboom, 2012, citados en De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina, Clacso, Argentina*, 2015, p. 25.

Dichos estudios interpelan teóricamente, toda vez que esas estrategias están llenas de trabas y de mañas que pervierten en muchos sentidos los principios fundamentales que tanto reclaman de corazón<sup>86</sup>.

De lo que tratan es de analizar cómo quienes instrumentan las estrategias de poder hacen que estas prevalezcan en función de sus objetivos crematísticos concretos, sin considerar que los procesos extractivos se implementan en escenarios ecológicamente sensibles y culturalmente vulnerables, por ejemplo en la región amazónica o el bosque húmedo en general, imponiendo categorías espaciales como bloques petroleros; territorios indígenas, áreas protegidas, zonas intangibles, parques nacionales; reservas de biosfera, etc., que son entidades jurídicamente establecidas y con objetivos específicos y distintos que generalmente se confrontan, y no coadyuvan a un manejo técnico adecuado de los procesos extractivos.

En este sentido, dichas categorías son espacios multifacéticos a punto de convertir en *no lugar* los territorios ancestrales, y en aquellos se constata la aplicación de políticas que se contraponen a los derechos de colectividades diferenciadas y que los factores reales del poder catalogaron como incapaces de manejar sus propios asuntos, por el solo hecho de ser culturalmente diferentes. En consecuencia, detrás de aquellas políticas de “relacionamiento comunitario” subyacen intereses de despojo de los recursos naturales, de explotación de la fuerza de trabajo, de control ideológico y de dominación política, tal cual han evidenciado varios investigadores en relación con pueblos indígenas del continente<sup>87</sup>.

No obstante, la gobernanza ambiental continúa como un instrumento de política pública capaz de contribuir a enfrentar la crisis ambiental, crisis que es producto de la crisis civilizatoria o del conocimiento, y entendida como el límite de una creencia tomada por la humanidad y que lleva a resignificar el sentido del desarrollo, el sentido de la vida y de la existencia, conforme al enfoque de Leff, para que:

---

<sup>86</sup> Narváez, I., *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, UASB, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2017b.

<sup>87</sup> Ortiz Tirado, P., “Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre Estado y nacionalidades indígenas a partir del caso Pastaza”, en Ramón, G., (coord.), *Territorio, identidad e interculturalidad*, Serie Territorios en Debate, n.º 10, Abya Yala, Quito, 2019, p. 47-102.

Las cosas sustantivas como el fortalecimiento de la sociedad civil, las sinergias intersectoriales entre programas ambientales, de democracia y gobernanza, de fortalecimiento de la institucionalidad del sector público, se abran a la diversidad cultural reconociendo el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a tener palabra, un discurso y una visión del mundo, a participar en la construcción de la sostenibilidad que implica disponer y tener acceso a una justicia confiable, respeto a los derechos humanos, reconocimiento de los derechos territoriales, de la responsabilidad y los roles de los distintos actores involucrados, tener una sociedad civil activa y un servicio público responsable que rinda cuentas de su gestión a la sociedad civil<sup>88</sup>.

En términos de la perspectiva acotada, cabe recordar que ya en la década de 1960 y con mayor fuerza a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972) el enfoque conservacionista asumió parámetros ambientales, dando lugar a un proceso aún básico de institucionalización de la gestión ambiental y de cambios donde ella existía. Este proceso propició significativas modificaciones en los sistemas jurídicos, en la administración pública y en la adopción de políticas públicas ambientales. La creación de políticas y normas para proteger el medio ambiente ha permitido actualizar aquellas referidas a los recursos naturales no renovables y su aprovechamiento, pero no se había legislado respecto a su conservación, planificación, ordenación, manejo y protección. Esta primera etapa se caracterizó por la promulgación de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulaban directa e indirectamente solo algunos aspectos concretos relacionados con temas ambientales.

Con el advenimiento del modelo ambientalista, así denominado a partir de la Conferencia de Río 1992, toma fuerza el ambientalismo, vinculado con la legislación que regula actividades productivas y extractivas y promueve el desarrollo sustentable como eje rector de estas. Esta última generación de normas generales y de carácter sectorial (calidad ambiental, recursos naturales y biodiversidad) promueve instrumentos de regulación jurídica, económica y administrativa y medidas precautorias para abordar los factores condicionantes

---

<sup>88</sup> Narváez, I., “Represamiento del petróleo en tierra o extracción (eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini [ITT] del Yasuni). ¿Un dilema de carácter político?”, en *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuni*, Quito, Flasco, Sede Ecuador, 2009.

de los problemas ambientales. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se suscribe el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) de 1992, ratificado en 1993, cuyas políticas y objetivos básicos son tres: i) conservar la diversidad biológica, ii) usar sustentablemente dicha biodiversidad y iii) asegurar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. A partir de entonces, estas bases constan en los diversos instrumentos técnicos y legales, como en el de Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001-2015 del Ministerio del Ambiente<sup>89</sup>.

Por último, del análisis del estado del arte se colige que existen políticas ambientales tendientes a optimizar la gestión administrativa ambiental en general, la aplicación de la normativa ambiental; y la incorporación progresiva de esta temática en los Planes de desarrollo, cuyo horizonte cubre el corto, mediano y hasta largo plazo. Las políticas más relevantes enfatizan los principios del desarrollo sostenible y el principio precautorio en particular conforme a la Declaración de Río/92. Así mismo, son evidentes innovaciones en la legislación sectorial, a veces como criterios complementarios de las políticas generales, por ejemplo, la normativa sobre la biodiversidad en los Estados andino-amazónicos.

En el marco de este contexto, la gobernanza ambiental evidencia una perspectiva política que se combina con aspectos socioeconómico y cuestiones de desarrollo. De forma que la gobernanza sociopolítica ha abierto una línea investigativa que comprende una serie de escuelas teóricas, incluyendo el nuevo institucionalismo. En De Castro se puede encontrar una serie de autores relevantes que abordan la temática.<sup>90</sup>

A pesar de sus posiciones teóricas y metodológicas diferentes, todas ellas consideran el comportamiento social hacia los recursos naturales como un complejo mecanismo de interacciones formales e informales entre los agentes estatales y no estatales a través de diferentes escalas, impulsados por factores ecológicos y sociales. De eso se sigue una definición de la gobernanza ambiental como el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los

---

<sup>89</sup> Flasco-Penuma-MAE, *Geo Ecuador*, Flasco, Quito, 2008, p. 137.

<sup>90</sup> De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*, cit. Clasco, Argentina, 2015, p. 18.

procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes<sup>91</sup>.

Este concepto de gobernanza marca una diferencia sustancial con aquella noción prevaleciente en la década de 1970, cuando en gran parte de la región latinoamericana el modelo particular que dominaba los discursos y prácticas a nivel nacional era el “modo del gobierno centralizado en el Estado”<sup>92</sup>. Particularmente durante el período de las dictaduras militares y los regímenes burocrático-autoritarios de procedimientos verticalistas controlados por una élite tecnocrática, fundada en un fuerte discurso de soberanía nacional.

#### **4. Gobernanza ambiental y políticas públicas: enfoque alternativo**

Producto de las acciones por la defensa de la naturaleza y en contra de los impactos socioambientales que generan los procesos extractivos, se ha ido configurando un modelo de gobernanza participativa-alternativa a la que inicialmente auspiciaban los organismos multilaterales de crédito.

La gobernanza en clave sociopolítica se adscribe al fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía, a la participación de la sociedad civil organizada en función de la justicia social, la equidad y reducción de la pobreza, y entre los aspectos más relevantes que la caracterizan a nivel regional se pueden citar:

- Planificación y ordenamiento territorial: cada país establece la organización político-administrativa con criterio ecológico y económico, asumiendo lo ambiental como una variable transversal de los planes de desarrollo o un Código orgánico territorial, por ejemplo.
- Estudios de impacto ambiental: son obligatorios previo a todo proyecto productivo o extractivo que se vaya a implementar a nivel público o privado. Caso contrario, la autoridad ministerial no extiende la licencia ambiental correspondiente. Actualmente, son elementos básicos de la política ambiental nacional y local.
- Instrumentos económicos y responsabilidad civil: conforme a la Agenda 21 (Río/92), las leyes generales establecen la internalización de los costos ambientales, y regulaciones sobre los llamados

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>92</sup> *Ibid.*



“instrumentos económicos”, aunque las disposiciones jurídicas son eficaces parcialmente, como el caso de los “fondos ambientales” y “fondos forestales”. Además, existen instrumentos económicos o mecanismos fiscales (impuestos, exenciones tributarias) y financieros y de mercado aún de poco uso. Instrumentos económicos son los pagos o contribuciones por el uso y aprovechamiento del agua, por la descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que tienen a la calidad de bienes nacionales. Los mecanismos financieros son el cambio de deuda por naturaleza, permisos de emisión transable y los mecanismos de desarrollo limpio establecidos en el art. 12 del Protocolo de Kioto, que por ser poco comunes no han tenido mayor desarrollo. Respecto a la “responsabilidad civil” por daños ambientales<sup>93</sup>, inicialmente se regía por las prescripciones del Código Civil, pero en los últimos años tienen vigencia los “regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal”. En Ecuador, por ejemplo, la Constitución de 2008 en materia ambiental establece la responsabilidad objetiva y la inversión de la carga de la prueba.

- Responsabilidad penal y tipificación de los delitos ambientales: responden a disposiciones constitucionales y son de cuatro tipos: leyes sectoriales protectoras de ciertos recursos, leyes generales ambientales, código penal, y leyes penales ambientales especiales. Los mecanismos van desde la tipificación de los delitos ambientales, establecimiento del sistema de penas para proteger los derechos ambientales y el ambiente, y la responsabilidad penal de las personas jurídicas.
- Manejo sostenible de ecosistemas y legislación sobre diversidad biológica: a partir de la Conferencia de Río/92 y posteriormente en 1993 con la Convención de Cartagena sobre Biodiversidad<sup>94</sup>, se establecen

---

<sup>93</sup> Las diversas legislaciones coinciden en asumir como daño ambiental “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno de sus componentes”. González, José, *Derecho ambiental*, Penuma, México, 2003, p. 27. En la Ley 19,300 de Chile promulgada en 1994, por reparación ambiental se entiende “la acción de reponer el medio ambiente o uno de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser posible, restablecer sus propiedades básicas”.

<sup>94</sup> Previo a la vigencia de la Agenda 21, ya existe una serie de instrumentos internacionales que tratan sobre la biodiversidad y aspectos específicos relacionados; por ejemplo: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, Convención Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres,

como objetivos prioritarios la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes, y participación justa y equitativa en oficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. La “diversidad biológica” está referida a la calidad o atributo de los ecosistemas y sus componentes, es decir, a “la variabilidad de los organismos vivos”. Esta expresión designa, indistintamente, a los componentes de un patrimonio biológico y a su variabilidad. Cabe anotar que en la década posterior a la Conferencia de Río/92, en materia de biodiversidad, se ratificó el empeño de la Conferencia en considerar a aquella como fundamental, pero hacia la primera década del presente siglo ya se observó que más bien hubieron retrocesos en la protección efectiva de los ecosistemas naturales, debido a que los mandatos jurídicos del Convenio sobre la Biodiversidad son muy complejos, y demandan reformas de casi todo el marco legal que sobre la naturaleza rige en un país. No obstante, las leyes generales sobre medio ambiente regulan de alguna manera la biodiversidad, y a nivel de la Comunidad Andina de Naciones se estableció un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, mediante la Decisión 391 de 2 de julio de 2006.

- Los riesgos de la biotecnología moderna: además de otros sobre el medio ambiente derivados de las especies exóticas y de los procesos de hibridación, se ha creado un nuevo escenario que exige respuestas políticas y legales eficaces y oportunas. Porque al margen de que estas preocupaciones ya fueron planteadas en Río/92, las respuestas aún son escasas y, en el peor de los casos, nulas. Cada país ha respondido reactivamente frente a las presiones externas. En términos generales, América Latina no enfrenta rigurosamente estos problemas, aun siendo la región que combina la mayor diversidad del planeta con una importante producción agrícola que incluye actividades transgénicas. Se tiene expectativas respecto a que la suscripción del Protocolo sobre la seguridad de la biotecnología sirva para acelerar la implementación de políticas públicas y leyes adecuadas.
- Política y regulación sobre vida silvestre en función de instrumentalizar la política denominada “conservar aprovechando”: parte de

---

Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, y el Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas.

la regla general de que se conserva solo lo que se aprovecha. Desde Río/92 se viene promulgando legislación específica sobre la “vida silvestre”, y el objeto de ello y de la política radica en promover simultáneamente la conservación de la vida silvestre, el aprovechamiento sostenible de sus componentes y la protección de su hábitat, en función de favorecer la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes.

- Control de la deforestación: de los bosques húmedos tropicales y de la Cuenca Amazónica Continental en particular. Para el efecto rige una legislación forestal que regula la explotación de los recursos forestales, debido a que gran parte de la economía regional ha girado en torno a la explotación del bosque. Pero no baja la participación de la industria forestal en el producto interno ni la tasa de deforestación. En cierta medida, desde Río/92 en adelante se registra un incremento significativo de legislación y políticas forestales que precautelan las especies en riesgo y regulan el aprovechamiento de subsistencia.
- Legislación sobre suelos: después de la conferencia de Río/92 es satisfactorio el desarrollo de la política y legislación sobre suelos, hecho que contrasta con el ímpetu que el cónclave internacional le puso a las tierras agrícolas y a la agricultura sostenible. Aquella y la revisión normativa para evitar la transformación de las tierras productivas en suelos para usos como la urbanización está pendiente. De ello se desprende que el régimen jurídico-político regional sobre agricultura y el desarrollo rural sostenible no es suficientemente eficaz para garantizar los objetivos planteados en Río/92.
- Las políticas sobre ecosistemas frágiles: el empeño puesto en la lucha contra la desertificación se ha restringido a nivel de cambios jurídicos básicos y a la suscripción del instrumento internacional prescrito en el capítulo 12 de la Agenda 21, que prevé la intensificación de la cooperación internacional en la lucha contra la desertificación. Prácticamente todos los países latinoamericanos participan de la Convención Internacional contra la Desertificación, pero la promulgación de normas legales de protección específicas aún es deficitaria.
- Políticas y normativa sobre aguas: es el sector que ha generado gran interés para el establecimiento de políticas y legislación. La idea es

ordenar el uso de los recursos hídricos a nivel de cuencas y subcuencas conforme lo establecido en la Agenda 21. Varios países disponen de una política nacional de recursos hídricos, y un sistema nacional de manejo, por ejemplo: Ecuador a partir del 2007 creó la Secretaría Nacional del Agua (Senagua), y posteriormente promulgó la Ley pertinente, recogiendo observaciones hechas por organizaciones sociales e indígenas opuestas a la privatización del elemento.

- Sobre ecosistemas marinos: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece los derechos y obligaciones de los Estados, y los fundamentos para la protección y el desarrollo sostenible del medio marino, costero y sus recursos. Un cambio jurídico relevante fue el impulsado por el Programa Internacional para la Conservación del Delfín, suscrito por los países involucrados en la pesca del atún en el Pacífico Oriental, además de varios países latinoamericanos. Un objetivo de esta legislación es regular, a nivel interno, la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos. Ecuador, por ejemplo, promulgó la Ley de Pesca.
- Respecto a la atmósfera: los problemas de contaminación atmosférica son preocupantes a nivel regional. Las estadísticas muestran que el 10% de la población latinoamericana está afectada por sus impactos. Como respuesta se han desarrollado políticas públicas y normativa para la prevención y control de la contaminación del aire, pero estas han resultado insuficientes, debido a que constan como disposiciones administrativas y leyes generales, de lo cual se infiere que hace falta consolidarlas a nivel subnacional<sup>95</sup>. Se colige que lo propio sucede con el cambio climático, el sector energético, la cobertura vegetal, suelos forestales, actividades agropecuarias y transporte. A ello se suma la institucionalidad sectorial débil, como es el caso de los ministerios del ambiente o agencias correspondientes.

---

<sup>95</sup> Entre los convenios más importantes sobre el tema atmósfera constan: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto que vino a complementar dicha Conferencia, y esto se puede explicar por el ambiente de desconfianza que se ha creado en torno a la participación en la aplicación de sus disposiciones por parte de los países que tienen mayores responsabilidades en el combate contra el cambio climático, particularmente por los Estados Unidos de Norteamérica, país al que siguen otros países desarrollados y los de economía emergente como China e India.

- En torno a la tenencia y usos de la tierra: la complejidad de la problemática que gira en torno de la tierra es evidente desde la época colonial, esta se agudiza durante la etapa de las reformas agrarias y, al momento, continúa siendo objeto de conflictos. Por ejemplo, los pueblos originarios perdieron una parte importante de sus territorios y población, en tales condiciones fueron relegados al nivel más bajo del desarrollo, y solo el último proceso emancipatorio iniciado en la década de 1990 les ha permitido alcanzar el reconocimiento constitucional al territorio y autodeterminación.

Desde el enfoque sociocultural desarrollado por la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), se asume a los territorios ancestrales como una continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, íntegros y diversificados, cuya garantía jurídica no hace diferencia entre sus diversos elementos biofísicos. En esta perspectiva, los territorios indígenas han de ser tan amplios como sea posible y sujetos al manejo por parte de cada pueblo ancestral que lo ha vivido, y al que debe reconocérsele la más amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos, a fin de asegurar la vida comunitaria<sup>96</sup>.

El enfoque sociocultural, entendido como una posición ideológico-política, cuestiona la desigualdad económica, social, política, y la opresión por parte de la clase dominante, y a su vez vindica la heterogeneidad y las diferencias, la unidad en la diversidad y el derecho a la territorialidad y autodeterminación de los pueblos indígenas; reivindica un conjunto de valores que no pueden ser evaluados en términos del modelo de racionalidad económica, ni reducidos a una medida de mercado.

Plantea la activación de un conjunto de procesos sociales, el fortalecimiento de la conciencia ecológica, la planificación pública transsectorial y la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales y la renta que genera su explotación. En términos de Leff, “toda racionalidad social articula un sistema de teorías de conceptos y normas jurídicas e instrumentos técnicos, de significaciones y valores culturales”<sup>97</sup>, y

---

<sup>96</sup> Narváez, I., *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, cit.

<sup>97</sup> Leff, E., *Racionalidad ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 223.

los pueblos indígenas son poseedores de saberes que configuran una racionalidad social alternativa, de ello se infiere que no pueden ser más excluidos de ningún proceso que implique enfrentar la injusticia cultural y la injusticia distributiva<sup>98</sup>.

#### 4.1. El discurso emancipador y gobernanza ambiental (enfoque alternativo)

El eje central de este discurso ha sido la transformación de las relaciones de poder, la construcción del Estado plurinacional; el reconocimiento de la diversidad y las diferencias, de la pluralidad jurídica e igualdad entre pueblos iguales; la inclusión socio-económico-política y la garantía de la seguridad alimentaria. Desde ahí ha fructificado el reconocimiento de la naturaleza (Pacha Mama) como sujeto de derechos, de los derechos colectivos al territorio y autodeterminación como derechos humanos fundamentales, y la adopción de la equidad como vía para superar la injusticia cultural y la injusticia distributiva. Todo esto ha implicado repensar el Estado, la política y la democracia en términos del *sumak kawsay* (buen vivir)<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Todos los aspectos anteriormente referidos no contradicen lo objetivos de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas que, junto con un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, entablaron un proceso de negociación abierto, que resultó en la proclamación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015.

La Agenda 2030, así como la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, aprobados por todos los Estados Miembros también en 2015, presentan una oportunidad para América Latina. La Agenda 2030 incluye 17 objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental como prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. La Agenda 2030 es transformadora, pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y convoca a cambiar el estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente. Es un compromiso universal adquirido en el marco de una alianza mundial reforzada, y toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático. Cepal, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2018, pp. 3-4.

<sup>99</sup> Narváez, I., "Amazonía: cambio de la comprensión de la territorialidad al interior del territorio waorani", cit.; Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, cit.; Gudynas, E. et al., *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*, Ediciones Sumak, Quito, 2014; y Ramírez, R., "Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano", en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Nacionales y del Ministerio Coordinador de la Política (coords.), *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*, Senplades, Quito, 2010, pp. 55-76.

Este discurso emancipador devela la orientación colonialista solapada en el orden económico-político y social segregacionista del Estado legiscéntrico, etnocentrista, en el que indígenas, afrodescendientes y montubios han ocupado niveles y condiciones de inferioridad frente al no indígena. Tal discurso emancipador, a la par que recupera la categoría “indio” por fuera del sentido peyorativo determinado por la nomenclatura de la dominación y la colonialidad, redime a los indígenas como seres humanos que han desencadenado sus poderes y saberes subyugados, para captar el poder político y suscribir un nuevo pacto social con el Estado.

El contenido esencial del discurso emancipador connota un fluido ético-plural que propicia la articulación de alianzas estratégicas indígenas-campesinas y organizaciones de la sociedad civil, abogando por la prevalencia de los derechos fundamentales, del derecho a la ciudad, de la naturaleza como sujeto de derechos en el marco de un nuevo orden constitucional e institucional innovado del Estado plurinacional, y de su capacidad para regular y controlar a los poderes salvajes (desregulados).

Voces como las de Dussel<sup>100</sup>, Leff<sup>101</sup>, Díaz-Polanco<sup>102</sup>, Escobar<sup>103</sup>, De Sousa Santos<sup>104</sup>, Burguette Cal y Mayor<sup>105</sup>, Ávila<sup>106</sup>, Narváez<sup>107</sup> y Ortiz<sup>108</sup>, han elucidado la dimensión simbólica de los saberes y de las prácticas políticas de los pueblos ancestrales, de modo que se identifiquen en ellos las tendencias

---

<sup>100</sup> Dussel, E., *El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*, cit.

<sup>101</sup> Leff, E., “Pensar la complejidad ambiental”, cit.

<sup>102</sup> Díaz-Polanco, E. *Elogio de la diversidad: Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Casa de las Américas, La Habana, 2008.

<sup>103</sup> Escobar, A., “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”, en Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires, 2000.

<sup>104</sup> De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, Plural Editores, La Paz, 2010.

<sup>105</sup> Burguette, Cal y Mayor, A., *Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la colonización en América*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2010.

<sup>106</sup> Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, cit.

<sup>107</sup> Narváez, I., “Amazonía: cambio de la comprensión de la territorialidad al interior del territorio waorani”, cit.

<sup>108</sup> Ortiz Tirado, P., “Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre Estado y nacionalidades indígenas a partir del caso Pastaza”, cit.

del futuro, “tendencias sobre las cuales es posible actuar para maximizar la probabilidad de la esperanza en relación a la probabilidad de la frustración”<sup>109</sup>.

El contenido esencial del discurso político emancipador es antisistémico y desde una línea de fractura ideológica adhiere otras epistemologías, propias de la ecología política o de la sociología de las emergencias y de los otros saberes, dando lugar a pensar en alternativas que caben en las posibilidades concretas. Además, el discurso político emancipador rompe la hipótesis de que únicamente la relación de los pueblos originarios con el territorio, y el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, constituyen el núcleo de sentido del discurso de la etnicidad<sup>110</sup>.

La línea de fractura ideológica visibiliza a la “otredad” integralmente y suscita un sentido que coadyuva a forjar una racionalización de la historia social inclusiva de la “otredad” y su dinámica sociopolítica inscrita en la transformación de las relaciones de poder y la subsunción del Estado en lo colectivo, y por fuera de los imperativos económico-productivo-extractivos y político-jurídicos sustentados en la sola racionalidad instrumental, formal. La “otredad” tiene raigambre histórica y la constituyen los colectivos diferenciados, o nuevos actores políticos en su rol de legítimos interpelantes del poder y del Estado.

El pensamiento crítico es inherente a la otredad y blande un discurso de carácter emancipador, no para privilegiar la problemática de las culturas originarias ni para excluir opciones ideológico-políticas relacionadas con la lucha de clases o conflictos urbanos. La línea de fractura ideológica y el discurso emancipador emana de una emergencia colectiva en términos de una dialéctica que modifica los factores sociopolíticos y la correlación de fuerzas entre el polo hegemónico y los actores emergentes. Es una propuesta alternativa al modo de producir conocimiento, y es antípoda al patrón mundial del poder colonial-moderno, capitalista y eurocéntrico heredado.

La constitución de este poder ocurrió asociada a la específica secularización burguesa del pensamiento europeo. No se refiere a todos los modos de conocer de todos los europeos y en todas las épocas, sino a una específica racionalidad o perspectiva de conocimiento que se hace esencialmente

---

<sup>109</sup> De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, cit., p. 4.

<sup>110</sup> Fontaine, G., “Discurso ético y praxis política: la institucionalización de la indianidad en Colombia y Ecuador”, *Indiana*, 17-18, *Separatum*, IberoAmerikanisches Institut, Berlín, 2000/2001, p. 60.



hegemónica y sobreponiéndose a todas las demás, previas o diferentes, y a sus respectivos saberes concretos, tanto en Europa como en el resto del mundo<sup>111</sup>.

De tal forma que el debate sobre el ordenamiento territorial, la estructura agraria, la seguridad alimentaria, uso del suelo urbano, derechos de la naturaleza, se inscribe dentro de los términos históricos referidos. En lo que tiene que ver con la autodeterminación o proceso autonómico indígena, ha sido constitucionalizado sin poner en riesgo “la soberanía del Estado” ni la “unidad nacional”, lo que falta es hacer prevalecer la unidad en la diversidad, el respeto a la alteridad y la concreción de la plurinacionalidad. Autodeterminación e interculturalidad son compatibles con el carácter plurinacional del Estado, y han sido ratificadas por organismos internacionales y prescritas en instrumentos supraestatales: Convenio 169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), entre otros.

La línea de fractura ideológica ha coadyuvado a crear un movimiento continental que, en alianza con otras fuerzas sociales, enfrentan la arremetida globo-neo-colonizadora y propician el fortalecimiento de las economías locales para evitar el descalabro de la economía interna por efecto de las reformas neoliberales. En esta perspectiva, el movimiento indígena ha rescatado instituciones tradicionales como sustrato para la autogestión y desarrollo endógeno, y en lo cultural ha hecho prevalecer la cosmovisión originaria, el respeto y reconocimiento del derecho de costumbres y de los conocimientos ancestrales.

Los derechos de la naturaleza son producto del proceso emancipatorio y en Ecuador, por ejemplo, a partir del 2008 constan como derechos constitucionales, cuyos fundamentos representan metas para alcanzar por parte del Estado y la sociedad. El Preámbulo de la Norma Supraordenada enfatiza que se ha decidido construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta en todas sus dimensiones la dignidad de las personas y las colectividades”. El expresidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y rector de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (Amawtai Wasi o Casa del Saber), Luis Macas, explica que el *sumak kawsay* es la plenitud, lo

---

<sup>111</sup> Quijano, A., “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (comp.), *Colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales*, Clacso-Unesco, Buenos Aires, 2000, pp. 201-246, p. 219.

sublime, lo excelente y superior. El *karwsay* es la vida, “es ser-estando, es ser-siendo”, es dinámico y cambiante, no es una cuestión pasiva. Por lo tanto, es la vida en plenitud, la vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresan en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior<sup>112</sup>.

No obstante la constitucionalización del buen vivir, siguiendo a Macas, el *sumak karwsay* implica el cambio de las estructuras de este Estado o, en última instancia, “construir uno nuevo con manos propias, con las manos de todos y todas”<sup>113</sup>. En este sentido, la propuesta emancipatoria se proyecta como una opción de vida para todos, no solo indígena para los pueblos indígenas, sino para toda la sociedad. “Debemos llegar a acuerdos, a consensos entre los diferentes sectores, a la construcción de una sola agenda y al entendimiento del *sumak karwsay*. El objetivo es recuperar y desarrollar nuestros sistemas de vida, instituciones y derechos históricos anteriores al Estado, para descolonizar la historia y el pensamiento”<sup>114</sup>.

## Conclusiones

El (re)ordenamiento territorial e institucional OTI es una modalidad de ordenamiento territorial que coadyuva a planificar las actividades estratégicas para el desarrollo sostenible, acorde con las condiciones del “territorio plurinacional” y la disponibilidad de recursos naturales. El OTI tiene por objeto clarificar técnica y jurídicamente las relaciones entre el territorio, los recursos naturales y las actividades humanas, a fin de establecer estrategias de explotación, utilización y redistribución. Es un instrumento que contribuye a plasmar los acuerdos estratégicos definidos entre los diferentes actores (gobernanza interactiva), para promover un desarrollo no basado en la sola explotación de recursos naturales renovables y no renovables o el solo uso intensivo y extensivo del suelo.

---

<sup>112</sup> Macas, L., “Mundo: debate sobre el Buen Vivir. Armonía de la Comunidad con la Naturaleza”, *Vía Orgánica*, 4 de febrero de 2010, citado en Narváez, I. y Narváez, M. J., “La (re)apropiación del Estado y los nuevos estándares jurídico-constitucionales en Ecuador y Bolivia”, en Cansles, J., Fontaine, G., Romero, A. Eds.), *La transformación de los sistemas políticos de los Estados*, Anthropos, Barcelona, 2017.

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> *Ibíd.*

El Estado determina sus objetivos y decididos en común con diversos actores<sup>115</sup>, conforme a la gobernanza sociopolítica, por ejemplo: i) generar acuerdos y consensos para la gestión del territorio, y; ii) facilitar a los subgobiernos procesos de participación local en la toma de decisiones sobre el uso del suelo, manejo de fuentes de agua, de páramos, etc.

Vista así, esta modalidad de organización territorial es la sintonía político-administrativa entre población, territorio y gobierno, y la planificación resulta ser una técnica que ordena los espacios. El ejercicio del ordenamiento territorial correlaciona tres elementos: territorio, uso de la tierra (suelo) y administración pública central y local. En este marco, el enfoque institucional asume tres niveles: ordenamiento territorial natural, ordenamiento territorial político-administrativo y el ordenamiento territorial para los usos de la tierra tomando en cuenta los principios del desarrollo sustentable, definido en la Cumbre de Río/92.

El ordenamiento territorial interactivo ha sido propuesto por los pueblos indígenas con mayor énfasis en clave de gobernanza sociopolítica, bajo el influjo ideológico de un nuevo pacto de convivencia, que implica un compromiso comunitario, igualitario, republicano. La definición induce a entender que es un concepto complejo, vivo, no lineal, pero históricamente construido, y que por tanto está en constante (re)significación. Enfatiza la satisfacción de las necesidades sociales, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas conforme a los estándares de la trama de la vida, en armonía con la naturaleza y respetando la pluralidad cultural<sup>116</sup>.

Tiene relación con la tenencia equitativa de la tierra, con el aprovechamiento sostenible de los recursos y visualizando las transformaciones que cada país demanda en función de promover la equidad y las oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo socioeconómico. Todo ello implica fortalecer las capacidades de los sectores más vulnerables y propender a una ostensible disminución de la conflictividad socio-económica-ambiental mediante la consolidación de un régimen político que enfrente la injusticia cultural y la injusticia distributiva.

---

<sup>115</sup> Fontaine, G., *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*, Flacso, Abya-Yala, IEP, Flacso, 2010, pp. 20-21.

<sup>116</sup> Narváez, I., "El ordenamiento territorial: dispositivo de tensión entre el Estado y el movimiento indígena (análisis en clave sociocultural y jurídica)", en Rojas Castro, M. Ovidia e Ibarra Rojas, Lucero (coord.), *Estado, derecho y desigualdad*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y la Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe, México, 2015, pp. 31-56.

El objetivo del OTIN es abordar los aspectos problemáticos locales y nacionales con base en una gobernanza ambiental (interactiva) que incluya el multinivel con criterios de sostenibilidad económica y eco-geo-política. El OTIN busca, además, innovar las políticas socioambientales públicas; impulsar reformas legales, marcos institucionales y programas que giren en torno a la estructura agraria, tenencia de la tierra, constitución de territorios, conservación y extracción, derechos colectivos al territorio y autodeterminación, priorizando los espacios donde existe mayor fragilidad ecológica y vulnerabilidad social.

Existen múltiples razones por las cuales se opta por el conflicto; entre otras, se vislumbra mejor la naturaleza de la normalidad y, por tanto, también de la gestión; las patologías (irregularidades) nos enseñan más y mejor de la naturaleza profunda del sistema. Porque se asume la política ecológica, y la política refiere siempre al conflicto al menos en cinco figuras del conflicto ambiental, dentro de lo que se denominó como tipología del conflicto ambiental:

- **Riesgo:** son aquellas en las que está en juego, como factor de movilización social, un riesgo inminente o diferido sobre la seguridad y salud de las personas. Así ocurre en la oposición ciudadana a la instalación de vertederos, incineradoras centrales nucleares o emisiones contaminantes a la atmósfera.
- **Conservación:** el conflicto se prefija en torno a la conservación de algún bien ambiental en peligro. Un espacio natural, una especie, un edificio emblemático, una calle peatonal, etcétera.
- **Distribución:** la distribución de un bien ambiental escaso. El ejemplo más representativo es el agua.
- **Recuperación:** conflicto donde se trata de recuperar prácticas y hábitos sociales y culturales ecológicamente sostenibles y que están anclados en alguna tradición vernácula. Gran parte de los conflictos con indígenas o con comunidades campesinas son conflictos de recuperación de modos de vida tradicionales que suponen una forma de manejo sustentable de los recursos frente a la agresión de la modernización.
- **Alternativas:** conflicto que tiene como objetivo la consecución de avances en políticas ambientales desde propuestas alternativas de los agentes sociales: luchas por la instalación de un plan de energía renovable,

de un plan forestal, de un sistema de depuración de las aguas residuales, etcétera. En todas estas figuras, se produce el enfrentamiento entre el riesgo, la conservación o la distribución, la recuperación y la demanda de crecimiento económico.

Este “crecimiento económico” es presentado como base del desarrollo social, progreso o modernización. En el conflicto ambiental intervienen multiplicidad de factores (especialmente en los de riesgo). No todos los agentes ponen el acento en los mismos elementos. El elemento de movilización afecta tanto al capital simbólico como al capital económico.

En el conflicto vemos el modelo dinámico de interrelación entre políticas, instituciones y agentes dentro del subsistema de política ambiental (gobernanza ambiental). Si queremos observar la tipología cambiante del subsistema ambiental, esta puede verse en el devenir y en la estructura del conflicto ambiental. La ecología política surgió como un discurso polémico en oposición directa a otros discursos y otras prácticas: el conflicto es su medio natural. Pese a las discrepancias ideológicas de los últimos años, el Estado tiene una responsabilidad seria en materia regulatoria y articulación entre los sectores productivos, comunitarios y sociales y otros actores.

El papel del Estado es clave porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguarda de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los derechos fundamentales; considerando que la lógica de acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” y que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; además y finalmente, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de procesos ambientales que no pueden ser sustituidos por capital o por la tecnología.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, L., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Albarrán, I., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, de Luigi Ferrajoli, 1014, Ciencia Jurídica. Departamento de Derecho. División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, año 4, núm. 7, México, 2015.

- Alegre, P., “Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el Cono Sur. Entre la ruta populista y la autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n.º 2 (2007), pp. 89-108.
- Ávila, R., *La utopía del oprimido. Los derechos de la Pachamama (naturaleza) y el sumak kawsay (buen vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura*, Akal, Madrid, 2018.
- Ávila, R., *El neoconstitucionalismo andino*, UASB, Quito, 2016.
- Ávila, R., *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Abya-Yala, Quito, 2009.
- Bauman, Z., *Modernidad líquida*, Fondo Cultura Económica, México, 2017.
- Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 2006.
- Beck, U., Guiddens, A. Luhmann, N. y Barman, Z., *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Anthropos, España, 2007.
- Benz, A., *El Estado moderno: fundamento de su análisis politológico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.
- Bobbio, N., *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Bobbio, N., *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría genral de la política*, *Fondode Cultura Económica*, México, 1996.
- Bobbio, N., *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Colección Secretaría Ejecutiva, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2003.
- Bobero, M., *Una gramática de la democracia*, Trotta, Madrid, 2002.
- Borja, J., *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Alianza Editorial, Madrid, 20013.
- Boron, A., *Pachamamismo vs. Extractivismo*, Eugenio Espejo Corporación, Quito, 2013.
- Bueno, M. del P. La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (13), Quito, 2013, pp. 175-188. Recuperado a partir de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/50>
- Bunker, S., *Underdeveloping the Amazon*, University of Illinois, Illinois, 1986.
- Calveiro, P., *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2012.
- Camou, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, Flacso, Plaza y Valdez, México, 2001.
- Cardoso, F. E., *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*, Nuestro Tiempo, México, 1973.

- Castro Gómez, E., *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Santo Tomás, Bogotá, 2013.
- Cepal, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2018.
- Cruz Cervantes, F. A., “Estado, gobierno y administración pública en la globalización”, en <http://www.uam.mx/difusion/revista/abr2003/cruz.pdf> (consultado el 16 de julio de 2019).
- De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.), *Gobernanza ambiental en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2015.
- De Sousa Santos, B., *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Desclée de Brouwer S. A., España, 2003.
- De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, Plural Editores, La Paz, 2010.
- Deléage, J. P., *Historia de la ecología*, Icaria, Barcelona, 1993.
- Dente, B. y Subirats, J., *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Madrid, 2014.
- Díaz-Polanco, E., *Elogio de la diversidad: Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Casa de las Américas, La Habana, 2008.
- Dussel, E., *El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*, Abya-Yala, Quito, 1994.
- Eagleton, T., *Ideología. Una introducción*, Paidós, Barcelona, 2005.
- Engels, F., *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.
- Escobar, A., *El final del buen salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Cefrec, Bogotá, 1999.
- Escobar, A., “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”, en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires, 2000.
- Fernández, J., “Sociedad civil y capital social”, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2009.
- Ferrajoli, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011.
- Ferrajoli, L., *Democracia y garantismo*, Trotta, Madrid, 2010.

- Ferrajoli, L., “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en De Cabo, A. y Pissarello, G. (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009.
- Flacso-PNUMA-MAE, *Geo Ecuador*, Flacso, Quito, 2008.
- Fontaine, G., *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*, Flacso, Abya-Yala, IEP, Flacso, 2010.
- Fontaine, G., “Discurso ético y praxis política: la institucionalización de la indianidad en Colombia y Ecuador”, *Indiana*, 17-18, *Separatum*, IberoAmérikisches Institut, Berlín, 200/2001.
- Foucault, M., *El poder, una bestia magnífica sobre el poder, la prisión y la vida*, Siglo XXI, Argentina, 2014.
- Foucault, M., *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2006.
- Foucault, M., *La microfísica del poder. Más allá del bien y del mal*, La Piqueta, Madrid, 1979.
- Fraser, N., “¿De la redistribución al reconocimiento?”, en Fraser, N., Carbonero Gamundí, M. A. y Valdivielso Navarro, Joaquín M. (coods.), *Dilemas de la justicia en el siglo XXI: género y globalización*, Universitat de les Illes Balear, España, 2011, pp. 217-254.
- Giavedoni, J., *Gobernando la pobreza*, HomoSapiens Ediciones, Argentina, 2012.
- González, J., *Derecho ambiental*, Penuma, México, 2003.
- Gudynas, E., Estermann, J., Álvarez, F., Medina, J. y Oviedo Freire, A. (Ed.), *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*, Ediciones Sumak, Quito, 2014.
- Teubner, G., Sassen, S. y Krasner, S., Estudio preliminar de Laura Saldivia, *Estado, soberanía y globalización*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.
- Habermas, J. *Teoría de la acción comunicativa*, Trotta, Madrid, 2010.
- Harvey, D., *Contradicciones y el fin del capitalismo*, IAEN, Quito, 2014.
- Heller, H., *La teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Hernández, A., Flores, J. y Naranjo, M. A., *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991-2010*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.
- Hidalgo, F., “Contrahegemonía y buen vivir en la fase posneoliberal”, *Herramienta: Revista de debate y crítica marxista*, núm. 52, Buenos Aires, 2013. <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-52/contrahegemonia-y-buen-vivir-en-lafase-posneoliberal>



- Houtart, F., “La crisis del modelo de desarrollo y la filosofía del sumak kawsay”, en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*, Senplades, Quito, 2010, pp. 91-97.
- Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. y Pullin, R., *Interactive governance and governability: an introduction. Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, n.º 1 (2008), pp. 1-11.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Jentoft, S. y Pullin, R. (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, 2005.
- Kooiman, J., “Governing as Governance”, ponencia presentada en la *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, organizada en Barcelona en noviembre de 2003, Institut Internacional de Goibernabilitat de Catalunya, Catalunya, 2003.
- Kooiman, J., *Modern Governance. New Government Society interactions*, SAGE, 1993.
- Leff, E., “Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia ‘otro’ programa de sociología ambiental”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, n.º 1 (enero-marzo, 2011), pp. 5-46.
- Leff, E., *Aventuras de la epistemología ambiental*, Siglo XXI Editores, México, 2006.
- Leff, E., *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Leff, E., *El saber ambiental*, Siglo XXI Editores, México, 2002.
- Leff, E., “Pensar la complejidad ambiental”, en Leff, E. (comp.), *La complejidad ambiental*, Siglo XXI, México, 2000.
- Leff, E., *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI Editores, México, 1994.
- Gramsci, A., *Quaderni del carcer*, 2.ª ed., col. III, Einaudi, Turín, 1975.
- Godelier, M., *Lo ideal y lo material*, Taurus, Madrid, 1985.
- Lechner, N., *Democracia y utopía: la tensión permanente*, Flacso, México, 2014.
- Levinas, E., *Totalidad e infinito: ensayo sobre la totalidad*, Sígueme, Salamanca, 2002.
- Macas, L., “Mundo: debate sobre el buen vivir. Armonía de la comunidad con la naturaleza”, *Vía Orgánica*, 4 de febrero de 2010, en <http://viaorganica.org/medio-ambiente/debate-buen-vivir-armonia-naturaleza/> (consultado el 15 de enero de 2019).
- Marcuse, H., *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, Planeta, Barcelona, 1993.

- Marcuse, H., *La sociedad opresora: industrialización y capitalismo*, Nuevo Tiempo. Caracas, 1972.
- Martínez Alier, J. y Roca, J., *Economía ecológica y política ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Martínez, R. y Soto, E., *El Consenso de Washington*, UNAM, Xochimilco, México, 2012.
- Mayorga, F. y Córdova, E., “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, Ginebra, 2007, en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html> (consultado el 15 de agosto de 2019).
- Mayntz, R., “Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2005, pp. 83-98.
- Medellín, P., *Gobierno y políticas públicas en regímenes de obediencias endeblés. De cómo y con qué se gobierna en países de frágil institucionalidad*, Quito, 2015. (Inédito).
- Morín, E., “El pensamiento, o ecologizado”, *Gaceta de Antropología*, núm. 12 (1996), pp. 1-7, Universidad de Granada.
- Morin, E., “El devenir del devenir”, en Solana Ruiz, J. (coord.), *Con Edgar Morin. Por un pensamiento complejo. Implicaciones interdisciplinarias*, Universidad de Andalucía – Akal, España, 2005, pp. 53-88.
- Messner, D., “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada: el concepto del World Economic Triangle”, *Instituciones y Desarrollo*, n.º 14-15 (2003), pp. 139-170.
- Narváez, I., “Amazonía: cambio de la comprensión de la territorialidad al interior del territorio waorani”, *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Social*, n.º 12 (diciembre de 2017), pp. 41-63.
- Narváez, I., *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*, UASB, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2017b.
- Narváez, I., “El ordenamiento territorial: dispositivo de tensión entre el Estado y el movimiento indígena (análisis en clave sociocultural y jurídica)”, en Rojas Castro, M. O. e Ibarra Rojas, L. (coords.), *Estado, derecho y desigualdad*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y la Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe, México, 2015, pp. 31-56.
- Narváez, I., “Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas (Ecuador 1950-2009)”, en *Estado del País. Informe Cero Ecuador 1950-2010*, Flacso, PUCE, ESPOL, Contrato Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Quito, 2011, pp. 169-187.

- Narváez, I., *Petróleo y poder. El colapso de un lugar singular Yasuní*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Quito, 2009.
- Narváez, I. y Narváez, M. J., “La (re)apropiación del Estado y los nuevos estándares jurídico-constitucionales en Ecuador y Bolivia”, en Cansles, J., Fontaine, G. y Romero, A. (eds.), *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados*, Anthropos, Barcelona, 2017, pp. 151-169.
- Narváez, I. y Narváez, María José, *Derecho ambiental en clave neoconstitucional*, Flacso, Quito, 2012.
- O'Connor, J., “¿Es posible el capitalismo sostenible?”, en Alimonda, H. (comp.), *Ecología política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, Clacso, Buenos Aires, 2003, pp. 27-52.
- Ortiz Tirado, P., “Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre Estado y nacionalidades indígenas a partir del caso Pastaza”, en Galo, R. (coord.), *Territorio, identidad e interculturalidad*, Abya-Yala, Congope, Incidencia Pública, Quito, 2019, pp. 47-101.
- Ortiz, P., Mirar los conflictos socioambientales: una relectura de conceptos, metodos y contextos, *vol. 1 de Conflictos socioambientales*, Abya Yala, Quito, p. 181.
- Ortiz Tirado, P., “Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria”, en Ortiz, Pablo (ed.), *Comunidades y conflictos socioambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Abya-Yala, Quito, 1999, pp. 7-34.
- Organización de las Naciones Unidas, *Gobernanza ambiental y Agenda 2030*, ONU-Medio Ambiente, Capei, 2018, en <http://www.unep.org/publications> (consultado el 16 de agosto de 2019).
- ONU Medio Ambiente, PNUD, Articulando la política social y ambiental para el desarrollo sostenible: opciones prácticas en América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2017. Disponible en <http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/articulando%20es%201107.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Washington, 2007.
- Peters, G., “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, *Foro Internacional*, vol. XL, n.º 4 (octubre-diciembre de 2005), pp. 585-598.

- Peters, G. y Pierre, J., “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez, A. (coord.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España, 2005, pp. 37-56.
- Peters, S., “Post-crecimiento y buen vivir: ¿discursos políticos alternativos o alternativas políticas?”, en Endara, G. (coord.), *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*, ILDIS, Quito, 2014, pp. 1123-161.
- Prats, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Prats, J., “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, [en línea, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista>] n.º 14-15 (2003), pp. 239-269, en <http://www.iigov.org/revista/> (consultado el 10 de julio de 2019).
- Quijano, A., “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (comp.), *Colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*, Clacso-Unesco, Buenos Aires, 2000, pp. 248-280.
- Quijano, A., “Modernidad, identidad y utopía en América Latina”, en *Modernidad y universalismo*, Lander, E. (ed.), Universidad Central de Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.
- Ramírez, R., “Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano”, e Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y *sumak kawsay**, *Senplades*, Quito, 2010, pp. 55-76.
- Ramón, G., (Coordinador), *Territorio, identidad e interculturalidad*, Serie Territorios en Debate, n.º 10, Abya Yala, Quito, 2019.
- Roa, H., *La gobernabilidad, hoy. Aportes a un debate*, Ibáñez, Bogotá, 2011.
- Sánchez-Vásquez, L., Espinosa, M. G. y Eguiguren, M. B., “Percepción de conflictos socio-ambientales en zonas mineras: el caso del Proyecto Mirador en Ecuador”, *Ambiente & Sociedad*, vol. XIX, n.º 2 (abril-junio de 2016), pp. 23-44.
- Sassen, S., “Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas”, en Teubner, Gunther, Sasse, Saskia y Krasner, Stephen, Estudio preliminar Laura Saldicia, *Estado, soberanía y globalización*, Siglo del Hombre Editores Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Bogotá, 2010, pp. 103-137.

- Schelder, A., *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- Schmitt, C., *El concepto de lo político*, Alianza Editorial, España, 2009.
- Singer, P., “Los derechos de los simios... y de los seres humanos. Reflexión sobre los derechos de los humanos y de los animales”, *Anima Naturalis*, 25 de enero de 2017, en <https://www.animanaturalis.org/autor/peter-singer> (consultado el 13 de agosto de 2019).
- Stone, C., “¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales”, en Crawford, Colin (comp.), *Derecho Ambiental y Justicia Social*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2009, pp. 135-229.
- Subirats, J. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España, 2012.
- Talavera, P. y Armijo, M., *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*, Apuntes del Cenes, España, 2007.
- Touraine, A., *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Argentina, 2006.
- Touraine, A., *La crisis de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Touraine, A., *Qué es la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.
- Varea, A. y Ortiz, P., *Marea negra en la Amazonía*, Abya-Yala, Quito, 1995.
- Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Waldmann, P., *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana, España, 2006.
- Zurbriggen, C. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 38 (julio-diciembre de 2011), pp. 39-64.