

> **Gobernanza, pensamiento estratégico y sostenibilidad.**

> **Pere Torres**

Director adjunto del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Licenciado en Ciencias (Biología) por la Universitat Autònoma de Barcelona, se ha dedicado a la gestión pública entre 1991 y 2003, en el ámbito de la planificación, tanto ambiental como territorial. Ha formado parte de los consejos rectores del Centre d'Estudis d'Informació Ambiental (1996-2000) y del Institut d'Estudis Territorials (2002-2004) y del consejo asesor de los Estudios de Medio Ambiente de la UAB (1994-1998). También se ha implicado en la Comisión de Medio Ambiente de la UPC y en el Consejo de Cátedra de Medio Ambiente y Sociedad del Institut Català de Tecnologia.

> pere.torres@iigov.org

> **Jordi Rodó.**

Director de Quaderna Estratègia Corporativa. licenciado en Filología y Master en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor de gestión pública de la Universitat Oberta de Catalunya y colaborador de diversos programas de postgrado. Es miembro del grupo de expertos en Gobernanza para el Desarrollo Sostenible del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya y del grupo de trabajo en gobernanza de la red European Environmental Advisory Councils. Con experiencia personal en gestión pública, también ha sido director del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (CADS).

> jrodor@uoc.edu

> **Gobernanza, pensamiento estratégico y sostenibilidad.**

Algunas lecciones del "Prestige"

Quizá la mejor manera de acometer el tema de este trabajo -que trata cuestiones que pueden ser tildadas fácilmente de abstractas o teóricas- es acudir a un caso real y ver cómo emanan claramente de él los aspectos que serán considerados aquí. Por desgracia, el otoño de 2002 nos ofreció un ejemplo muy aprovechable: el accidente del petrolero Prestige delante de las costas gallegas. Nos es doblemente útil. Por un lado, su magnitud tiene unas derivaciones tan amplias que permite relacionarlas, como veremos, con muchos componentes de la gobernanza.

Por el otro, su dimensión mediática y emotiva lo ha convertido en un caso suficientemente conocido, de manera que el lector ya tiene noticia de él y no es necesario describirlo prolijamente.

De los muchos aspectos que se podrían comentar, hemos seleccionado tres:

1. Algunos países, como Estados Unidos, han establecido mayores medidas de seguridad en las rutas de los petroleros. La respuesta de las empresas navieras ha sido desviar los buques en peores condiciones hacia otras rutas, muchas de ellas cercanas a Europa. Ahora, estas rutas también quedarán vetadas, de manera que es probable su traslado hacia otras costas, de países sin el nivel de desarrollo de Estados Unidos o la Unión Europea. Es un fenómeno observable en otros terrenos: el incremento de los requisitos ambientales en las regiones más avanzadas no elimina las prácticas negativas para el medio ambiente sino que provoca su huida hacia áreas más desvalidas, sin leyes ambientales tan rigurosas o capacidad para aplicar las existentes. No es un comportamiento que afecte exclusivamente a las exigencias de calidad ambiental. También se da en otros campos, como en las condiciones laborales, para citar un ejemplo relacionado con el desarrollo sostenible. Este proceso de transferencia de las fuentes de contaminación y/o de riesgo desde los países opulentos hacia los países pobres, a parte de inmoral, no es demasiado inteligente. En muchos casos, el impacto negativo sobre el medio no tiene alcance local sino global; así, padecemos igualmente sus consecuencias, aunque hemos perdido nuestra capacidad de incidir administrativamente sobre sus causas. Todo ello nos ayuda a inferir que el actual esquema de relaciones internacionales no es bueno para afrontar este tipo de amenazas. Los capítulos cruciales de la sostenibilidad no se pueden resolver exclusivamente a escala regional o local. Son necesarios no sólo acuerdos mundiales sino instrumentos efectivos -ejecutivos en determinados casos y reguladores-controladores en otros. Esto significa que se debe crear un nuevo modelo de gobernanza mundial para la sostenibilidad, que tiene que integrar los modelos de gobernanza a escalas territoriales de menor dimensión.

2. El buque siniestrado era monocasco cuando hace tiempo que todas las recomendaciones de seguridad aconsejan que este tipo de transporte sea en doble casco. Borradores de directivas comunitarias, reuniones de comisiones, negociaciones multilaterales, idas y venidas de documentos... la enorme y eficiente telaraña burocrática ha ido postergando las decisiones imprescindibles para que se implantara el doble casco, a pesar de que es, a todas luces, la mejor solución. No es ajeno al hecho, claro está, el coste económico que representa para determinados sectores la adopción de una norma de esta naturaleza. Pasa lo mismo cuando hablamos de cambio climático. Aquellos sectores que creen que pueden salir perjudicados por las medidas de descarbonización de la economía presionan a los respectivos gobiernos con argumentos sobre la inconsistencia de los resultados científicos, sobre el retraso que se ocasionaría en el crecimiento económico, sobre la pérdida de competitividad... La cuestión de fondo, sin embargo, es otra: ¿qué riesgo estamos dispuestos a asumir y a qué coste (económico, social y ambiental)? Dar una respuesta con racionalidad metodológica es la finalidad del pensamiento estratégico. Si no se ha definido cuál es el horizonte deseable, cuáles son los valores priorizables y cuáles son los instrumentos aceptables, deviene difícil tomar decisiones sin ser cautivos del juego de presiones de los "lobbies" más potentes o mejor organizados (sean industriales o ecologistas, por recordar dos situaciones muy habituales).

3. La circulación a gran escala de petroleros de un rincón a otro del planeta se debe a la subordinación absoluta que tiene nuestra economía respecto del petróleo. Sus ventajas son enormes y se han demostrado: han proporcionado un salto cualitativo y cuantitativo en el bienestar de Occidente -que es su principal consumidor. También habría podido impulsar un salto de las mismas características en los países productores si hubieran sido gobernados por otros regímenes políticos y sus copiosos beneficios no se hubieran repartido entre unas pocas familias o no hubieran servido para alimentar ejércitos en guerras sin propósito. Ahora bien, el precio del bienestar proporcionado por una economía basada en los combustibles fósiles es elevado y puede llegar a contrarrestar sus beneficios: dependencia económica de fuentes energéticas inestables, caducidad de estas fuentes, contaminación, calentamiento planetario... Los vertidos de los petroleros se deben añadir a la lista. No obstante, es muy significativo que, en el cúmulo de reacciones y propuestas surgidas a raíz del accidente del Prestige, casi nadie haya hablado del modelo energético como su causa última. Esta visión fragmentaria del funcionamiento de la econosfera y su segregación de la biosfera es la principal culpable de la insostenibilidad que hoy descubrimos con inquietud contenida. Trabajar en clave de sostenibilidad no es nada más que recuperar la visión global de la actividad humana e integradora con el medio que la soporta. Sin esta visión sostenibilista, la garantía de decisiones idóneas es más bien escasa.

Podríamos hacernos muchas otras preguntas en relación al caso Prestige -sobre el papel de los científicos y los expertos, sobre los movimientos sociales, sobre el concepto mismo de catástrofe ecológica...-, pero éste no es un trabajo centrado en el desgraciado accidente sino en qué gobernanza nos hace falta para el desarrollo sostenible. Con estas consideraciones, damos por suficientemente argumentada la importancia de los tres conceptos del título.

La sostenibilidad, una cuestión de gobernanza

La sostenibilidad es un concepto talismán, un nuevo paradigma que se presenta como alternativa a los modelos de desarrollo actuales y que se debe entender como un proceso dinámico y abierto que quiere cambiar muchos planteamientos aceptados acríticamente. Asumir la sostenibilidad representa un cambio de paradigma sobre el modo de producción, que tiene que encontrar un equilibrio entre tres dimensiones principales: el desarrollo económico, la justicia social y la calidad ambiental. Integra, además, otros vectores que inciden en estas dimensiones, como el institucional, el cultural, el espiritual, etc.

La sostenibilidad ayuda, además, a conformar un estilo de vida y de comportamiento social y un esquema de interpretación del mundo. Esta dimensión civilizadora permite afirmar que el desarrollo sostenible sólo se puede definir y entender desde las diversas perspectivas culturales. Por lo tanto, cuando hablamos de sostenibilidad, tenemos que hablar, en realidad, de diferentes aproximaciones culturales a la sostenibilidad, aunque el concepto genérico se remita a unos principios de aplicación universal (Rodó et al. 2003).

El éxito del proceso pasa, pues, por el aprendizaje del sistema de valores que son propios de la sostenibilidad, por la definición de un modelo autóctono de desarrollo sostenible y por la adopción de un nuevo esquema de gobernanza.

La sostenibilidad aparece en un contexto de cambios, de oportunidades y riesgos y de incertidumbre. El desconcierto que provoca la convulsión social resultante nos obliga a adaptarnos asumiendo un sistema de valores diferente, a partir de la irrupción de nuevos conceptos en el escenario de las ideas. Globalidad, sostenibilidad, identidad o gobernabilidad son términos que visualizan el escenario conceptual del nuevo siglo.

En cualquier caso, se debe interpretar el desarrollo sostenible de una comunidad o de un territorio desde su hecho estructural, su bagaje histórico y su realidad política, económica y social. Al fin y al cabo, el modelo de desarrollo tiene que basarse en la satisfacción de las necesidades reales de la gente, integrando las lógicas social, económica y ambiental propias de cada país.

La gobernanza se refiere a los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos colectivos. A diferencia de los enfoques tradicionales, basados en decisiones unilaterales, regulaciones normativas, controles jerárquicos y políticas sectoriales, la gobernanza presupone un estilo de gobierno innovador. Es, en definitiva, el sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres) que establecen las pautas de interacción y cooperación entre actores relevantes en el proceso de toma de decisiones, entendiendo por "actores relevantes" tanto a los poderes públicos como a los diversos agentes sociales y económicos. Por eso, un buen esquema de gobernanza requiere que la sociedad tenga un cierto nivel de capital social y de cultura cívica para mejorar la acción y la coordinación colectivas (Prats, 1996).

Los principios que conforman el paradigma de la sostenibilidad tienen una relación estrecha con los que definen la gobernanza. Ambos implican la incorporación en su proceso de aspectos como la planificación, la previsión, la priorización, la flexibilidad o la visión innovadora, en consonancia con factores como la complejidad, la transversalidad y la perspectiva temporal.

De esta relación entre la sostenibilidad y el buen gobierno de los sistemas complejos surge el concepto de gobernanza para el desarrollo sostenible (Institut Internacional de Governabilitat, 2001), que indica que hace falta gobernar este proceso de cambio (de valores, paradigmas y maneras de actuar) desde una elevada capacidad de aprendizaje y de adaptación al medio cambiante, en contacto con la realidad y con visión estratégica (Prats, 2002).

Así pues, empleamos este concepto para identificar y describir al conjunto de procedimientos, actores y procesos configurados para que una sociedad se dirija hacia el desarrollo sostenible. Por eso, es necesaria la intervención conciente de los ciudadanos y de los actores del proceso político. De esta manera, se entiende que el logro de la sostenibilidad no es un problema técnico, de orden científico, sino de gobernanza, o sea de la necesidad de que el proceso sociopolítico despliegue las capacidades de acción colectiva imprescindibles para pasar de un modelo actualmente insostenible a otro que sea sostenible. La transición hacia el desarrollo sostenible implica que los individuos tendrán que actuar como ciudadanos económica, social y ambientalmente responsables.

La gobernanza para el desarrollo sostenible concibe las relaciones con el entorno físico y político desde la visión de red cooperativa y rehuye las organizaciones jerarquizadas. Así, la sostenibilidad abandona el enfoque histórico de contemplar la naturaleza, la economía y la sociedad como dimensiones separadas.

El contexto en el que aún nos movemos es un marco institucional de cariz formal y poco flexible. Por eso, a menudo se producen asimetrías entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales, que generan el inevitable conflicto, el cual debe entenderse como una parte intrínseca de un proceso que es complejo y dinámico.

En consecuencia, la gobernanza para el desarrollo sostenible comporta cambios en la cultura política. La participación, la información, la corresponsabilidad, la rendición de cuentas y otras características necesarias para una buena gobernanza legitiman el proceso político y garantizan la eficacia de las decisiones que se toman en los asuntos colectivos. Por otro lado, la perspectiva intergeneracional que comporta la visión sostenibilista incorpora una escala temporal más amplia en la planificación de las actuaciones públicas.

En cualquier caso, alcanzar un desarrollo sostenible implica adoptar una cultura política con una visión innovadora (en las ideas, los procesos, los estilos) que nos permita alejarnos de algunos tópicos culturales que aún dominan nuestra capacidad de análisis de la realidad. No nos podemos limitar a visiones fragmentadas y lineales e ignorar las interacciones, interconexiones e interdependencias. Tampoco se conseguirá una correcta gobernanza sin pasar de una política centralizada a otra de policéntrica (que no es sinónimo de descentralizada).

En definitiva, la transición hacia el desarrollo sostenible requiere cambios en las culturas política, administrativa y cívica para pasar de las políticas reactivas o paliativas a las proactivas y preventivas.

Elementos críticos de una estrategia de desarrollo sostenible

La información

Un elemento imprescindible para la gobernanza y, al mismo tiempo, para la sostenibilidad es la disponibilidad de información y de conocimiento. Son dos aspectos vinculados pero en absoluto idénticos. En realidad, son dos etapas sucesivas en la secuencia que se inicia con la recogida de datos. Es conveniente distinguir ambos conceptos, que a menudo se mezclan y se confunden en el lenguaje común.

La información son los datos que se han organizado y comunicado (Porat, 1977). Una reflexión amplia sobre el rol de la información en el desarrollo sostenible ya ha sido realizada por uno de los autores (Torres, 2000). En este apartado, sintetizaremos sus aspectos más significativos. Así, para que los datos estén bien organizados y sean comunicables, conviene prestar atención a dos variables principales: la cantidad de la información y su valor. La información de alta calidad es aquella que aporta mayor valor con menor cantidad.

El valor de la información viene determinado por factores como:

- la relevancia, puesto que sólo es útil aquella información orientada a la cuestión que se quiere atender;
- la pluralidad, en el sentido de existencia de fuentes de información variadas y diferentes, acompañada lógicamente de procedimientos validadores reconocidos;
- la comprensibilidad, condicionada por el bagaje de conocimientos y de intereses de los destinatarios de la información;
- la representatividad, como resultado de un proceso correcto de selección de datos de un universo extraordinariamente abundante;
- la comparabilidad, con la misma variable a lo largo del tiempo o con otras situaciones equiparables más próximas al conocimiento del destinatario;
- la accesibilidad, es decir, un bajo coste de la información, que es la medida de las dificultades para recopilar y analizar convenientemente los datos ambientales (Schaltegger, 1997).

Los estados de subinformación y de sobreinformación acaban teniendo el mismo resultado práctico. Por eso, lo que conviene es la eficiencia informacional, que aumenta a través de:

- la mayor selectividad de la información;
- la creación de indicadores y de índices que integren diferentes informaciones en unos valores altamente informativos.

Cuando se trata de difundir la información ambiental a la sociedad, los dos aspectos principales que deben resolverse son el contenido y el acceso. Parte de los receptores potenciales de la información tendrán dificultad de comprensión o atención limitada. Es ahí donde juegan su papel principal los índices y los indicadores, que deben ser la base de un modelo informativo que sea realmente comprensible para los ciudadanos e integrable en sus esquemas vitales. Lógicamente, este propósito reclama, aparte de contenidos pensados para esta función, asegurar el amplio acceso ciudadano a la información, tanto por canales pasivos como por canales activos. En esta línea, existen ya normas -la directiva comunitaria sobre la libertad de acceso a la información ambiental y las leyes que la transponen a los diferentes Estados- y acuerdos internacionales -el ejemplo más notorio es el Convenio d'Aarhus.

A pesar de que la disponibilidad de información es un paso imprescindible, se muestra insuficiente para la transición hacia un desarrollo sostenible. La información tiene que convertirse en conocimiento, concepto que entendemos como una serie de afirmaciones organizadas de hechos o ideas (de datos, pues) que presentan un juicio razonado o un resultado experimental, que se transmite de manera sistemática a los demás a través de un medio (Bell, 1973).

En el campo ambiental, el principal esfuerzo que se ha realizado para pasar de la información al conocimiento ha sido el modelo de la OCDE que relaciona elementos informativos en un ciclo basado en tres grandes parámetros:

- a) Presión (P). Los impactos que la actividad humana provoca en el medio, tales como la emisión de contaminantes, alteración de paisajes, modificación de hábitats...
- b) Estado (S). La calidad del medio, es decir, los valores de las variables que nos describen el aire, el agua, el suelo, el territorio...
- c) Respuesta (R). Los cambios de políticas públicas, de conductas empresariales o de actitudes individuales o colectivas para disminuir la presión sobre el medio.

La Agencia Europea del Medio Ambiente ha promovido un modelo más completo, el DPSIR, que tiene en cuenta cinco variables: motor (driver), presión, estado, impacto y respuesta. En realidad, se trata de una maduración del modelo PSR a partir de la diferenciación de dos de sus componentes. Por un lado, se distingue entre los actores que causan una presión (motor) y al acto de presión en si (presión). Por el otro, se separa el efecto sobre la población (impacto) del efecto sobre el medio (estado).

La evaluación

La evaluación no es un concepto absoluto sino relativo. Es decir, se evalúa un determinado proceso o una determinada situación confrontándola con una referencia preestablecida. Por lo tanto, estrategia y evaluación son inseparables. No puede haber una estrategia que no contenga los mecanismos para su propia evaluación y no tiene sentido evaluar algo si no es el marco de una estrategia.

La mayoría de documentos de planificación vinculables a la sostenibilidad no son propiamente estrategias sino programas de acción o declaraciones de buena voluntad. Abunda en ellos una visión más supeditada a la acción cuantitativa que a la reflexión cualitativa. Una estrategia no es un plan bien delimitado y pautado sino una guía para tomar decisiones a favor de la sostenibilidad. En este sentido, tendría que contener claramente:

- los propósitos que persigue;
- los elementos en los que se apoya (mecanismos coordinadores, mecanismos evaluadores...);
- los procedimientos con los que se construye y aplica.

Tratándose de un instrumento vivo y dinámico, una estrategia se tiene que estar evaluando permanentemente para poder revisarla en función del desempeño alcanzado. Una estrategia se tiene que pensar para que pueda ser evaluada. En este sentido, los progresos metodológicos y normativos a favor de una evaluación ambiental de las estrategias, planes y programas como un componente intrínseco del proceso estratégico abre nuevas y favorables expectativas (Queralt et al., 2001).

Hay como mínimo dos tipos de resultados para evaluar continuamente:

- el rendimiento interno, entendido como la evaluación del grado de cumplimiento de las medidas propuestas;

- el rendimiento externo, concebido como la evaluación del grado de transformación del modelo de desarrollo en la dirección pretendida por la estrategia.

Mientras que el rendimiento interno nos indica cómo se aplican las previsiones operativas de la estrategia, el rendimiento externo se ocupa de la obtención de los resultados pretendidos. El primero es muy fácil de medir pero no nos da, en realidad, ningún conocimiento válido sin el segundo. Por lo tanto, los principales esfuerzos deben destinarse a definir unos indicadores viables y de alto valor informativo sobre el rendimiento externo.

Esta mirada evaluadora se tiene que aplicar tanto sobre los elementos de apoyo como sobre los procedimientos que nutren la estrategia, teniendo presente que lo que interesa es poder modificar la estrategia en función de los resultados que se van obteniendo y rendir cuentas a la sociedad de cómo se avanza hacia el desarrollo sostenible.

La evaluación de una estrategia de desarrollo sostenible se tiene que centrar, pues, en el logro de la visión que ha definido, que es el propósito que la justifica, y no en la eficacia de aplicación de cada una de las medidas, que sólo tienen sentido si se demuestra que son útiles para alcanzar la visión estratégica.

Todos los actores (gobierno, grupos de interés, expertos...) son destinatarios de los resultados de la evaluación, pero destaca, entre ellos, el rol de los políticos, que tendrían que actuar como verdaderos líderes de la estrategia, tanto desde el punto de vista simbólico (pedagógico) como práctico (ejecutivo). Es gracias a la evaluación que estos dirigentes pueden tomar decisiones orientadas a reforzar, atenuar, modular o alterar los contenidos de la estrategia. Por eso, es tan importante que la evaluación esté bien hecha, tanto por su alta fiabilidad como por su adecuada presentación.

La participación

Ya hemos explicado que una estrategia de desarrollo sostenible depende de una buena gobernanza. En este sentido, adquieren relevancia las pautas de interacción y de cooperación entre los actores principales en el proceso de toma de decisiones. Esto significa que el camino hacia el desarrollo sostenible no es sólo función de los gobiernos sino de toda la sociedad.

Debemos entender, pues, que la participación inclusiva y proactiva de políticos y ciudadanos para poner en común ideas y para deliberar y explorar soluciones consensuadas es fundamental para una buena gobernanza del desarrollo sostenible. Eso supone igualmente que, para alcanzar la sostenibilidad, hace falta interiorizar la gestión del conflicto como un elemento estructural de la sociedad actual (Institut Internacional de Governabilitat, 2003).

Para que los conflictos se resuelvan positivamente, es necesario poner a disposición pública información suficiente, relevante y fiable; generar nuevas reglas y capacidades de participación; y garantizar la rendición de cuentas y la responsabilización de todos los actores. Es necesario, pues, que los diversos

protagonistas sean conscientes que deben conocer, adquirir y aplicar unas nuevas habilidades de interrelación y que deben fortalecerse las capacidades institucionales. Estas ideas ya se recogen en el Libro blanco de la gobernanza europea, donde se señalan como principios necesarios para alcanzar una buena gobernanza los siguientes: la información, la transparencia, la participación, la responsabilidad, la coherencia, la rendición de cuentas y la coordinación.

La participación ciudadana es, en su esencia, uno de los mecanismos legitimadores de la acción política -por la exigencia de transparencia y democracia-, pero tiene lagunas sobre las que conviene reflexionar.

Como ya se ha visto, la primera dimensión de la participación se encuentra en la accesibilidad a la información y el conocimiento. A menudo, sin embargo, entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales se producen asimetrías: parten de lenguajes y mapas mentales muy distintos. No es igual la visión de unos y otros, por ejemplo, sobre los costes de las políticas públicas.

Otra asimetría crítica se encuentra en la exigencia de información y transferencia: mientras que es prescriptivo reclamarla a un gobierno, no lo es respecto al resto de actores. Los gobiernos pueden caer en la tentación de informar sólo de lo que va bien, pero, en cualquier caso, están sometidos a unos claros instrumentos de control y de rendición de cuentas; en cambio, no hay un mecanismo vinculante para exigir a los grupos organizados la misma transparencia sobre sus intereses reales.

La segunda etapa del proceso participativo es la creación de marcos de consulta, de diálogo y de debate. Más allá de la necesaria participación individual -es decir, de compromiso y de corresponsabilización-, está claro que el canal más idóneo para participar es mediante un actor asociativo. Esta relación entre el colectivo y el político induce a la discrecionalidad (la selección de interlocutores), por lo que es necesaria una estructura reglamentada, que sea igualitaria para toda la ciudadanía.

El problema real de la participación de los grupos radica en la dificultad de valorar su grado de representatividad. En todo caso, la decisión sobre cuáles son los grupos que participan genera un riesgo muy elevado de creación de grupos de "informados" que acaban convirtiéndose en grupos de presión que condicionan el proceso de toma de decisiones y que pueden acabar lesionando el interés público por determinados intereses sectoriales o particulares. Por eso, hace falta institucionalizar la capacidad de intervención de los individuos y las asociaciones dentro del sistema, a través de mecanismos de participación ciudadana que permitan gestionar el pluralismo para una eficaz toma de decisiones.

En la tercera fase -la decisión-, es donde el nivel de conflictividad es más elevado. Por ello, es preferible consolidar los mecanismos de participación en la búsqueda de soluciones o decision-finding antes que ambicionar la participación en la toma de decisiones o decision-making (Hemmati, 2001).

Así, la participación permite a los decisores públicos conocer los deseos de la población, enmarcar su representatividad y medir las fuentes de propuesta y adaptarlas a las posibilidades, aunque no siempre se puede lograr la confluencia de los intereses de los diversos sectores que colisionan. Por ese motivo, deviene necesaria la decisión política. Al fin y al cabo, la rendición de cuentas, la

responsabilidad, la eficacia y la coherencia se demandan de los poderes públicos y no de las organizaciones sociales, de los expertos o de los medios de comunicación.

Algunas consideraciones sumarias finales

La sostenibilidad se nos presenta como el eje vertebrador de cualquier política de futuro porque comporta un cambio de paradigma que quiere integrar los objetivos de desarrollo económico, de justicia ambiental y de calidad ambiental y porque sustituye la visión jerárquica de las relaciones entre la humanidad y su entorno por una concepción en red, transversal, que rompe con el enfoque tradicional de contemplar la naturaleza, la economía y la sociedad como compartimentos estancos.

La sostenibilidad está vinculada al ejercicio de la responsabilidad y al compromiso hacia el país de hoy y el de mañana y, por lo tanto, reclama pensamiento estratégico. La perspectiva generacional nos obliga a incorporar una escala temporal más amplia, porque no podemos satisfacer nuestras necesidades hipotecando las de las generaciones futuras. Por ello, debemos planificar, priorizar y tener la suficiente capacidad de flexibilidad y de innovación para adaptarnos al cambio permanente e impredecible.

Los retos del mundo son complejos, diversos, interdependientes, dinámicos, inciertos... y no se pueden gobernar desde la perspectiva tradicional de hacer política: unilateral, jerárquica, sectorializada, reguladora y burocrática. Para enfrentarse con los retos de la nueva sociedad del siglo XXI, la aproximación de la gobernanza es mucho más apropiada, porque requiere unas prácticas distintas, una nueva cultura política y una reintegración en la biosfera.

Este paso debe realizarse al mismo tiempo desde los gobiernos y desde la sociedad, colectivamente, mediante un proceso político que nos permita avanzar conjuntamente, con la representatividad y legitimidad de los dirigentes públicos y con la responsabilidad y el compromiso de los ciudadanos.

La participación ha de basarse en la accesibilidad a la información, pero esta disponibilidad, aun siendo imprescindible, es insuficiente para la transición hacia un desarrollo sostenible. La información ha de convertirse en conocimiento y éste se tiene que transmitir.

En la participación, se genera inevitablemente conflicto (ni que sea nimio y bajo formas educadas), porque es cosustancial a cualquier proceso complejo y dinámico. Por eso, hay que asumir la gestión de los conflictos sociales como un componente de la gobernanza.

Para que los conflictos se gestionen correctamente, debe ponerse a disposición pública información suficiente, transparente, relevante y fiable, generar nuevas reglas y capacidades de participación y garantizar la rendición de cuentas y la responsabilización de todos los actores, públicos y privados.

La participación ciudadana es un mecanismo integrador de la comunidad, que favorece la proximidad, crea cultura democrática y cívica, construye una sociedad

civil dinámica con ciudadanos informados y activos, capaces de implicarse en el interés común. Y también representa una voluntad política más democratizadora de la sociedad y comprometida con el tejido social para propiciar gobiernos más próximos a los problemas.

La participación es, pues, intrínsecamente deseable, pero no puede entenderse como un mecanismo suplantador de los procesos electorales. Y puede llegar a serlo no porque se deje de hacer elecciones sino porque se deje de reconocer en la práctica la representatividad de los electos al privilegiar las demandas de los grupos organizados, con una capacidad creciente para utilizar recursos económicos, mediáticos y agitadores en la defensa de sus intereses sectoriales, en ocasiones muy minoritarios.

En realidad, la buena gobernanza persigue la consolidación de la democracia a través de la integración de la pluralidad social en los procesos decisorios para que los electos puedan ejercer mejor sus responsabilidades. Al mismo tiempo, la buena gobernanza pretende evitar que la participación se convierta en una negociación y/o confrontación entre los gobiernos y los distintos "lobbies" sociales.

Así, la gobernanza ofrece una alternativa tanto al exclusivismo de los políticos como a la monopolización de la representación por parte de los grupos de presión, porque fomenta una administración más flexible, más plural y más habilitadora y una sociedad más corresponsable, que no menosprecia el papel de los electos. Esta alternativa no es espontánea, sino que necesita liderazgos que conduzcan un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones. Este liderazgo es una función social consistente en comprender los retos del entorno, conocer los propios recursos y limitaciones, pensar estratégicamente, dar sentido de dirección y de acción, construir confianza, legitimidad y compromiso y orientar el proceso de aprendizaje colectivo, con visión y capacidad para tratar el conflicto como un estímulo.

En definitiva, la gobernanza representa alcanzar el nivel suficiente de capital social, de capacidades institucionales, de corresponsabilización y participación, de visión de futuro y liderazgo, que permitan avanzar eficazmente en la consecución de un desarrollo más sostenible.

BIBLIOGRAFIA

Bell D (1973) *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. Basic Books, Nueva York.

Institut Internacional de Governabilitat (2001) *La governança per al desenvolupament sostenible a Catalunya*. Informe al Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña.

Institut Internacional de Governabilitat (2003) *Capacitats institucionals per la prevenció i gestió de conflictes socials de component ambiental a Catalunya*. Informe al Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña.

Hemmati M (2001) *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. Earthscan, Londres.

Porat M (1977) *The information economy: definition and measurement*. Publicación 77-12(1) de la Oficina de Telecomunicaciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Prats J (1996) *Gobernabilidad y sector público en tiempo de globalización*. VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 7-11 noviembre.

Prats J (2002) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iads.org/etica.

Queralt A, P Sala & P Torres (2001) *Challenges of the implementation by the European regions of the directive on strategic environmental assessment*. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Rodó J, A Queralt & P Torres (2003) *Identity and sustainability: some reflections on two complementary concepts*. GDS II International Workshop. Barcelona, 12-13 de junio.

Schaltegger S (1997) *Information costs, quality of information and stakeholder involvement -the necessity of international standards of ecological accounting*. *Eco-management and auditing*, 4:87-97.

Torres P (2000) *La informació ambiental en la societat democràtica del coneixement*. *Medi Ambient, Tecnologia i Cultura*, 26:19-27.