

Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña

Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis

Cristina Querol

Socióloga. Máster en Gestión Pública Medioambiental

Sumario

El concepto gobernanza se utiliza para hablar de los procesos de toma de decisiones en relación a los asuntos colectivos. La gobernanza, a diferencia de otras aproximaciones que defienden que la toma de decisiones que conciernen a lo público puede efectuarse unilateralmente y mediante el control jerárquico, parte de otro estilo de gobierno. A parte de esta definición general, a nivel más específico la noción de gobernanza cuenta con una amplia diversidad de aproximaciones. Avanzaremos que, desde nuestro enfoque, consideramos la gobernanza como aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres...) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones (considerando actores relevantes tanto los poderes públicos como los actores sociales y económicos).

Si bien es cierto que se utiliza el concepto de gobernanza en referencia a diversos ámbitos más o menos relacionados con el desarrollo sostenible (por ejemplo, gobernanza urbana, electrónica, internacional, etc), en esta publicación se utiliza el concepto de gobernanza para el desarrollo sostenible (GDS) para referirnos al proceso y a la estructura de actores y reglas formales e informales que nos han de permitir alcanzar el desarrollo sostenible. La gobernanza viene a ser la variable independiente que explicaría porqué unas sociedades se auto-organizan y transitan con más eficacia por el camino que las ha de llevar hacia la sostenibilidad.

Una buena gobernanza para el desarrollo sostenible será, por tanto, aquella que nos acerque a este modelo de desarrollo. Es en este sentido que se puede hablar de “governabilidad”, ya que este otro término hace referencia a una característica de las sociedades: la gobernabilidad se convierte en un atributo de los sistemas sociopolíticos que depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades – los requerimientos institucionales para una buena gobernanza– y las capacidades organizativas, de gestión, políticas y también de las capacidades sociales para alcanzar los objetivos planteados; en el caso que no ocupa, los objetivos del desarrollo sostenible en Cataluña.

Palabras clave

Desarrollo sostenible, gobernanza, gobernabilidad, requisitos institucionales, capacidades de acción colectiva, actores sociales, redes de actores, procedimientos formales e informales, conflictos.

Introducción

A finales del año 2000, el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (CADS) encargó un informe al Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG), con el objetivo de disponer de una propuesta teórica y analítica que permitiera avanzar en el estudio de la gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña (de ahora en adelante GDS). Esta publicación recoge y sintetiza las ideas expuestas en aquel informe.

La propuesta que se formula debe ser considerada propuesta *in statu nascendi*, ya que la gobernanza para el desarrollo sostenible es una temática emergente y, por lo tanto, no cuenta con un referente teórico, analítico o práctico consolidado a escala internacional.

Partimos de la observación que el debate actual sobre el desarrollo sostenible que se da en Cataluña no se ve apoyado por un debate sobre las capacidades institucionales necesarias para que nuestro país se autoorganice de manera efectiva para avanzar hacia la sostenibilidad. Es aquí dónde las nociones de gobernanza y gobernabilidad son pertinentes, porque nos adentran en la temática de las capacidades organizativas, de gestión, políticas y sociales que son necesarias para llevar a cabo un proceso de toma de decisión en relación al desarrollo sostenible. Éste es un asunto de carácter colectivo que, como tal, requiere de unos procesos de toma de decisión que impliquen al conjunto de la sociedad.

Objetivos

El objetivo de este estudio era responder a las dos cuestiones básicas siguientes:

1. ¿Qué se entiende por desarrollo sostenible en Cataluña?
2. ¿Existe suficiente gobernabilidad (gobernanza) como para asegurar el desarrollo sostenible en Cataluña?

La voluntad de responder a estas preguntas nos llevó a formular una propuesta teórica y para el análisis que permita la provisión de los siguientes conocimientos:

- Cómo ha sido organizado el proceso a través del cual se enmarca y se define el reto del desarrollo sostenible en Cataluña; quién ha tenido un rol más determinante; cuáles han sido los roles de los *inputs* científicos u otros en la planificación

- Para qué temáticas y en qué momentos del proceso decisorio hay participación; qué actores gubernamentales o sociales participan; qué técnicas de consulta o participación se aplican para obtener acuerdos que permitan una toma de decisión consensuada
- Hasta qué punto es importante la voluntad política y el liderazgo empresarial para organizar y gestionar el proceso y para conseguir un cierto nivel de cohesión
- Para el conjunto de las sociedades occidentales, cuáles son los elementos claves que configuran un buen sistema de gobernanza para el desarrollo sostenible, y cuáles son las capacidades de acción colectiva necesarias para generarlo.

Síntesis del estudio

"El objetivo del desarrollo sostenible y la naturaleza integradora de un desarrollo global aumenta los problemas para las instituciones, tanto nacionales como internacionales, que fueron diseñadas sobre la base de la existencia de pocas preocupaciones y en base a la división de los problemas en categorías. La respuesta general de los gobiernos a la velocidad y escala de los cambios globales ha sido la de adoptar una posición reticente a reconocer la necesidad de cambiar las instituciones". (Informe Brundtland, WCED, 1987:9)

A pesar de que hay muchos conceptos sobre el término desarrollo sostenible, su noción tiene asociada un cambio de paradigma que puede sintetizarse en la integración de los objetivos de desarrollo económico, justicia social y calidad ambiental. Por tanto, en términos generales, la aproximación del desarrollo sostenible (de ahora en adelante DS) contempla el mundo teniendo en consideración:

- (a) Diferentes escalas temporales (tanto el presente como el futuro a corto y largo plazo)
- (b) Diferentes dimensiones espaciales (tanto el nivel local como el medio y el global)
- (c) Los diferentes sectores de actividad humana y ámbitos de la vida en la tierra. El compromiso hacia la sostenibilidad se basa en creer que es necesario y posible hacer compatibles las actividades socioeconómicas con los límites de la naturaleza y las bases de la vida humana. Concretamente, el informe World Resources 2000-2001 (elaborado por el World Resources Institute, el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial) afirma que la disminución a largo plazo de la capacidad productiva de los ecosistemas a la hora de ofrecer bienes y servicios puede tener consecuencias devastadoras para el desarrollo humano y para el bienestar de todas las especies.

Podemos considerar que muchos de los problemas que tenemos actualmente a nivel económico, social y ambiental tienen su origen en las pautas institucionalizadas de producción y consumo, que cuestionan la sostenibilidad del actual modelo de desarrollo. Conseguir la sostenibilidad no es un problema técnico. Las tecnologías podrán ayudar mucho en la medida en que el proceso sociopolítico despliegue las capacidades de acción colectiva necesarias para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Aunque los gobiernos y la sociedad (tanto a escala global como europea o catalana) quisieran firmemente evolucionar hacia la sostenibilidad, no podrían hacerlo actualmente dado que las capacidades de acción colectiva necesarias para hacerlo distan de las que existen hoy en día. Este déficit de capacidades institucionales es un problema generalizado que se ha convertido en una prioridad en la agenda internacional sobre la sostenibilidad.

1 Marco conceptual y supuestos teóricos

1.1 Conceptos claves: gobernanza y gobernabilidad

Cada sistema de gobernanza está formado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuanto más previsible, transparente y legítimo sea este marco.

La gobernabilidad es una calidad que proponemos que emane de la sociedad o de los sistemas sociales, no de los gobiernos. La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de un sistema social para reconocer y hacer frente a sus desafíos, que se concreta en la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva al respeto. En este sentido, hacemos referencia a capacidades institucionales (públicas, sociales o privadas) como el liderazgo, la participación social, la coordinación y cooperación, la prevención y gestión de conflictos, el acceso a la información y al conocimiento útil.

En este sentido, utilizamos el término gobernanza para el DS (GDS) para identificar y describir el conjunto de procedimientos, actores y procesos configurados para que una sociedad avance hacia el DS. En cambio, es más adecuado utilizar el término gobernabilidad hacia el DS cuando se evalúa el sistema de gobernanza que incide sobre el DS. Es decir, la gobernabilidad es una cualidad, un atributo de una sociedad, que se infiere cuando se evalúan las capacidades existentes de acción colectiva en tanto que proporcionen una eficiente transición hacia el DS. La evaluación de una sociedad y de su sistema de gobernanza, es decir, la diagnosis de su gobernabilidad en relación al DS, se realiza contrastando los requisitos institucionales con el marco institucional existente en el ámbito del DS.

1.2 Supuestos teóricos

El significado concreto del desarrollo sostenible (DS), los retos, los objetivos y las actuaciones que suponen aproximarse a él, tienen que estar determinados por cada sociedad, colectivamente y a través del proceso político. Se entiende, pues, por proceso político el medio a través del cual las sociedades y los miembros que forman parte de ella definen y construyen el significado colectivo de lo que es un futuro sostenible. Hay que dejar claro que el proceso político al que hacemos referencia requiere un liderazgo, una movilización de esfuerzos y una conducción del proceso que corresponde, sobre todo, a los actores públicos legitimados democráticamente.

Las capacidades de acción colectiva no pueden darse por supuestas. No derivan necesariamente de la democracia y tampoco puede esperarse que surjan por prueba y error. Hace falta una intervención consciente de los ciudadanos y de los actores del proceso político, es decir, una buena gobernanza.

La gobernanza presupone que la gobernabilidad, hoy, no puede estar garantizada sólo por los gobiernos, sino por el funcionamiento eficaz de redes más o menos institucionalizadas de actores estratégicos que disponen de su propia autonomía y de su agenda estratégica. El buen gobierno, es hoy aquel que es capaz de construir una buena gobernanza y proporcionar, así, la gobernabilidad.

En materia de sostenibilidad, la racionalidad de proceso es más importante que la racionalidad de contenido. En los contextos turbulentos característicos de nuestro tiempo, el proceso de aprendizaje colectivo depende más del diseño institucional de los procesos referentes a los actores, a la información y a sus interrelaciones, que del diseño previo de soluciones técnicas.

1.3 Requisitos institucionales

A continuación se formula una primera aproximación sobre qué requisitos pueden considerarse componentes de la gobernanza para el DS; los llamamos requisitos institucionales en tanto que definen de manera normativa cómo tendrían que caracterizarse ciertos arreglos institucionales de una sociedad en lo que concierne implantar la transición hacia la sostenibilidad.

Los requisitos apuntados hacen referencia a los actores y procedimientos de interacción entre organizaciones e individuos tanto de la esfera gubernamental como de la no gubernamental. La tarea de tomar decisiones

y gestionar la transición hacia el DS está más allá de las capacidades de los gobiernos y las administraciones públicas que actúan individualmente. Las funciones y capacidades de las dos esferas tienen que complementarse.

A. Disponer de información de calidad y conocimientos adecuados

Es necesario que todos los actores puedan participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones. Por eso mismo hay que disponer de información y conocimientos adecuados y que estos estén al alcance de las personas que puedan estar interesadas. Estos dos elementos son un medio indispensable para avanzar en la consecución de los requisitos tanto procedimentales como de contenido del DS.

Una información y un conocimiento accesibles, de calidad, fiables, suficientes y útiles no es tanto un fin en sí mismo como un tipo de recurso (cognoscitivo en este caso) que debe ser utilizado por los diferentes actores. La creación y difusión de información es una tarea que corresponde, por ley y por capacidad, a las administraciones públicas.

B. Coordinación intergubernamental en el eje local-global (integración vertical)

La transición hacia la sostenibilidad plantea la necesidad de estructurar un sistema de relaciones intergubernamentales en el eje local-global que sea ágil y eficiente en lo que concierne a:

- (i) Asignar de forma eficiente la autoridad reguladora y el enforcement del eje local-global de gobernabilidad
- (ii) Desarrollar sistemas eficientes y capacidades de gestión de las relaciones intergubernamentales imprescindibles en este ámbito.

Por lo tanto, hay que pasar de una política centralizada a otra multicéntrica, es decir, de una perspectiva en la que los estados tienen un rol central en el DS a otra en la que todos los niveles de gobierno participen y se corresponsabilicen del proceso hacia el desarrollo sostenible. Por lo tanto, no se trata tanto de aplicar el principio de subsidiariedad en el sentido que se delegue siempre la gestión de la sostenibilidad a niveles más locales de gobierno, sino de hacer una política coordinada entre las diversas escalas territoriales.

La vía para alcanzar la integración vertical, es decir, para que el diseño y la implantación de las políticas sea coherente (y, cuando sea necesario, complementaria) reside en el compromiso y la voluntad política por instaurar mecanismos de comunicación, consulta, cooperación y coordinación intergubernamentales de carácter permanente. Si bien es cierto que determinados

aspectos del DS (por ejemplo el mantenimiento de la biodiversidad, las regulaciones para implantar la disminución de emisiones de CO2, etc.) tendrán que ser promovidos principalmente a escala regional, estatal o global, éstas y otras temáticas también requieren del diálogo entre los diferentes niveles territoriales.

Aparte de la necesidad de que las políticas de los diferentes niveles territoriales estén coordinadas y sean coherentes, también hace falta una coordinación institucionalizada de las políticas formuladas desde niveles territoriales del mismo orden. Es decir, en un territorio como Cataluña es necesaria la coordinación y la cooperación entre municipios, entre comarcas, entre diputaciones, así como entre las mismas comunidades autónomas del estado español y las regiones subestatales de Europa. La difusión de experiencias y de conocimientos aprendidos entre unidades territoriales del mismo orden es una buena herramienta para potenciar el desarrollo sostenible en todo el eje global-local.

C. Coordinación entre políticas sectoriales (integración horizontal)

La sostenibilidad hace referencia al acceso y distribución de bienes públicos. Los bienes públicos no quedan adscritos a una o unas pocas áreas de políticas públicas, sino que configuran un marco para formular muchas políticas sectoriales. El DS plantea una fuerte exigencia de coherencia e integración a la hora de formular y gestionar las diferentes áreas de actuación. Es necesaria, pues, una aproximación integradora (polifacética) tanto en la prevención como en la solución de problemas.

La sostenibilidad no puede ser una cuestión que solamente se trate desde ministerios, departamentos o concejalías de medio ambiente. El DS supone un reto para el proceso de toma de decisiones, que se ha caracterizado por ser analítico-instrumental, y pone énfasis en reestructurar todo este proceso con el fin de que se evite la marginación del medio ambiente en relación a otras cuestiones tradicionalmente importantes como, por ejemplo, el desarrollo industrial, el trabajo o el planeamiento urbanístico.

La integración de las cuestiones ambientales significa algo más que considerar el medio ambiente como un factor, más o menos importante, a añadir en el proceso de formulación de políticas. Tal y como se infiere del término DS, un elemento central para avanzar hacia un futuro sostenible es la habilidad de integrar de una manera coherente y efectiva consideraciones económicas, sociales y ambientales en los procesos de toma de decisiones.

Es necesario que se pueda realizar esta integración y coordinación entre los diferentes sectores o áreas de actividad. Esencialmente, para alcanzar la integración sectorial hace falta aplicar reglas y procedimientos de ejecución, coordinación y seguimiento. Para conseguir la coherencia que persigue una mayor integración de las políticas sectoriales hace falta mayor

transparencia, es decir, hace falta que se presenten claramente los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de diferentes políticas. Es decir, hace falta realizar, difundir y debatir sobre evaluaciones integradas. Y, al mismo tiempo, con el fin de que se puedan diseñar e implantar medidas integradas para avanzar hacia un futuro más sostenible, tanto la sociedad como los políticos deben mejorar sus conocimientos sobre las causas, los efectos y las interacciones entre aspectos sectoriales, y sobre las consecuencias sociales y ambientales de los actuales patrones de producción y consumo.

Para que un desarrollo institucional con esta finalidad sea robusto, es necesario contar con el apoyo de los ministerios o departamentos de economía y de la estrategia política en materia económica. Esto significa que la estrategia económica y social y la agenda ambiental tienen que reforzarse mutuamente. A tal efecto hace falta, por una parte, el apoyo desde la esfera política superior y, por otra, son necesarias tanto la voluntad por parte de los principales departamentos que tratan cuestiones socioeconómicas como la fortaleza política de los departamentos de medio ambiente. Además de desacoplar los beneficios del desarrollo económico de los impactos y costes ambientales, la integración sectorial precisa considerar elementos de desarrollo social como son la salud pública, la calidad de vida y los elementos esenciales para el bienestar de todos los ciudadanos.

La integración de políticas requiere la existencia de coaliciones de intereses y una maquinaria de implantación que coordine la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que están implicados en los diversos ámbitos que comprenden la sostenibilidad. La base de la coherencia entre las políticas sectoriales radica en un compromiso y en un liderazgo que pueda arbitrar de una manera consistente cuando se den situaciones de conflicto de intereses, siempre con la visión de que el objetivo final es el interés general y la compatibilidad de intereses.

D. Aplicación de un amplio e innovador abanico de instrumentos de políticas

Con el fin de conseguir un patrón sostenible que oriente las actividades socioeconómicas, es preciso utilizar un abanico de instrumentos políticos amplios e innovadores. Los patrones de regulación directa del tipo de arriba abajo y de cariz controlador tienen que ser sustituidos por la aplicación de instrumentos motivadores (de información, de educación, económicos, etc.) diseñados para estimular tanto la capacidad de los actores sociales para su autorregulación como la capacidad de las fuerzas del mercado económico para impulsar la consecución de los objetivos del DS.

En las nuevas e intensas formas de conflicto que afectan a las decisiones en temas relativos a la sostenibilidad (tanto entre las mismas administraciones como con grupos sociales), hace falta utilizar instrumentos para gestionar y resolver estos conflictos de manera que se consigan soluciones de consenso.

E. Cultura administrativa y calidad burocrática de la acción política

La transición hacia la sostenibilidad también requiere cambios en la cultura administrativa. Entendida como un conjunto de procedimientos, pautas y valores en el ejercicio de la administración, esta cultura tendría que estar orientada a la eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta los intereses generales y también el derecho a la calidad de vida de las futuras generaciones.

En términos generales, hace falta que se produzca un cambio en el objetivo tradicional de hacer políticas, convirtiendo una política reactiva o paliativa de los problemas en preventiva y proactiva, siempre siguiendo el principio de precaución. Por eso hacen falta soluciones institucionales y de gerencia que sean innovadoras, ya que las soluciones políticas y administrativas usuales tienden a ser inapropiadas cuando el objetivo es el DS. Cuando se trata de decisiones que conciernen a la sostenibilidad, los valores de gestión pública (la transparencia, la información y el rendimiento de cuentas o accountability) son más difíciles de realizar y por ello se requiere un cambio en la cultura administrativa.

Las aproximaciones a corto, medio o largo plazo de la actividad a través de la cual la sociedad avanza hacia un DS tienen que estar coordinadas y contrastadas las unas con las otras con el fin de evitar la inconsistencia entre plazos temporales y conseguir así un efecto acumulativo de sostenibilidad. Es precisa, pues, una perspectiva de gestión a largo plazo que no esté basada en los ciclos electorales y que se complemente con objetivos y medidas graduales a medio plazo.

Además de la importancia de incorporar una escala temporal más amplia, también se deben considerar efectos de las decisiones que no son directamente evidentes.

En muchas de las problemáticas que afectan al medio ambiente y a la sostenibilidad hay una diferencia en la distribución de los costes y los beneficios de las actuaciones o de la inacción. Por una parte, los costes por actuar en ámbitos que causan un impacto negativo en el medio son más visibles y hasta los grupos o individuos afectados son conscientes de los costes que les supondría tal actuación. Por otra parte, los beneficios que supone actuar son más difíciles de medir, están repartidos a lo largo de diversos años y los beneficiarios son grupos o individuos difusos. Por todos

estos motivos, es usual que los que recibirían los costes por solucionar o evitar un problema se dejen oír, mientras que los beneficiarios no se movilizan tan fácilmente. Las administraciones tienen que contar con una cultura y unos procedimientos de evaluación que incorporen estas consideraciones con el fin de poder proceder a la toma de decisiones, sopesando las distribuciones de costes y beneficios económicos, sociales y ambientales en las diversas escalas temporales y territoriales.

Por otra parte, para algunas temáticas concretas sería preciso constituir una autoridad externa que evaluara o diera apoyo en los procesos decisorios. Esta institución tendría que contar con la legitimidad suficiente para poder rendir cuentas. Al mismo tiempo, hace falta que se disponga de una cultura administrativa, una manera de proceder, que sea suficientemente flexible como para adaptarse a los cambios y a la aparición de nuevas barreras o nuevas oportunidades. Por estas razones es necesaria también una capacidad institucionalizada por su acumulación de aprendizaje que haga posible discernir y adoptar los procedimientos más eficientes.

F. Cultura política participativa

La ausencia de un proceso político participativo puede contribuir a un posible déficit de legitimidad y de eficacia de las decisiones que se tomen en relación a diversos asuntos de carácter colectivo. En este contexto, los conocimientos científicos y técnicos son totalmente necesarios (y, hoy por hoy, insuficientes). Es imprescindible que la cultura política (entendida como el conjunto de orientaciones subjetivas hacia la política que afectan a la manera en que los ciudadanos interactúan con el proceso político) sea de cariz participativo.

Tradicionalmente, el contexto en que los actores suelen actuar es un marco institucional de cariz formal y poco flexible que, en términos generales, no favorece la emergencia de redes de políticas públicas potentes y positivas. Los actores, tanto los gubernamentales como los no gubernamentales, son en gran medida interdependientes, sin embargo tienen mapas mentales muy distintos, con fuertes asimetrías en lo que concierne a los costes y beneficios de organización y participación. Al mismo tiempo, las deficiencias que comporta la inexistencia de suficientes redes de actores provoca que se exacerbén los problemas de asimetrías informativas, azar moral, asignación de riesgos, reacciones principal-agente, durabilidad de los compromisos, etc.

Por otra parte, dado que las redes de políticas están constantemente haciéndose y deshaciéndose, una adaptación institucional exitosa requiere vínculos de coaliciones de políticas, de nuevas agrupaciones de intereses

que hagan posible que el apoyo cooperativo dé lugar a un número de innovadores y ejecutores de políticas en diferentes niveles de actuación.

Para avanzar hacia la sostenibilidad hace falta un proceso sociopolítico que nos posibilite avanzar conjuntamente. Un sistema de gobernanza adecuada para la transición hacia la sostenibilidad se caracteriza por un alto grado de participación de los diversos elementos de la sociedad, así como por un alto grado de capacitación de estos. La implicación de los actores sociales como parte del proceso de decisión permite que estos se impliquen en él, consiguiendo que las soluciones adoptadas estén más legitimadas y tengan una calidad más elevada. Esto último sucederá si son integradoras e incorporan los conocimientos, los valores y las visiones de los diversos actores implicados.

El tipo de participación al que hacemos referencia no consiste en procesos puntuales de consulta pública (por ejemplo a través de encuestas de opinión o referendos puntuales) sino que hace falta una cultura política participativa que permita que procesos decisorios permanezcan donde tenga cabida el debate, la deliberación y, sobre todo, la reflexión conjunta que posibilita el aprendizaje mutuo y la adopción de decisiones consensuadas.

Para disfrutar de una cultura política participativa hace falta también aplicar medidas de capacitación para que tanto la sociedad como las redes de políticas accedan y puedan interpretar la información, accedan a los recursos sepan utilizarlos, y dominen las aptitudes indispensables para participar de manera competente y efectiva. Sólo de esta manera las capacidades totales de la sociedad como conjunto pueden ser explotadas y movilizadas.

Es preciso que las autoridades públicas sean activas a la hora de estimular la implicación y colaboración de la variedad de actores en un esfuerzo común para definir y conseguir los objetivos del DS. Los procesos de Agendas 21 locales, en tanto que impliquen efectivamente a los actores, sirven para crear una estrategia de futuro consensuada y estructuras que perpetúen a lo largo del tiempo una acción responsable. Por lo tanto, se convierte en requisito institucional la participación activa de los actores y los ciudadanos, y es necesario que esta participación se dé en los diferentes niveles y fases del proceso decisorio (organización del proceso, debate, decisión, implantación, seguimiento y evaluación).

El concepto de cultura política está muy relacionado con el estilo político de los gobiernos en tanto que el estilo determina el tipo de relación de estos con la sociedad; el estilo debe ser abierto y activo y que evolucione hacia nuevas maneras de partenariado y cooperación entre los actores públicos y privados. Las estrategias promovidas tanto por el movimiento internacional Agenda 21 como por el V Programa marco de acción ambiental de la UE

ponen el énfasis en el rol vital de los partenariados, que llenan el hueco que hay entre la esfera pública y la privada. Una manera de ayudar a la penetración del DS desde el sector público consiste en influir eficazmente en la capacidad de cooperar entre los diferentes actores y, específicamente, entorno a los objetivos de sostenibilidad.

G. Cultura de la sostenibilidad

Un sistema de GDS requiere que este sistema esté inmerso en una cultura que proporcione los inputs cognoscitivos, afectivos y normativos que comporta en última instancia y expresa el DS. La cultura, entendida en términos generales, comprende las creencias, los valores y las normas que guían las actitudes, las decisiones y los comportamientos. La institucionalización de los valores del desarrollo sostenible es, pues, un requisito, es decir, es preciso que los valores de la sostenibilidad sean reglas permanentes para el conjunto de actores de la sociedad.

Es importante que tanto los ciudadanos como la diversidad de actores adscriban una cultura de cariz sostenibilista, que respete los límites del medio natural y las necesidades socioeconómicas del resto de ciudadanos (tanto si estos son próximos, lejanos como si nos referimos a las futuras generaciones). La transición hacia el DS implica que los individuos tendrán que actuar como ciudadanos social y ambientalmente responsables.

Es necesaria una cultura sostenible, porque ésta permite que cuajen los cambios de comportamiento, la manera en que se organizan las actividades socioeconómicas y los cambios en los estilos de vida. Sin unos valores de sostenibilidad arraigados en las conciencias, difícilmente se definirán (ni prosperarán) las decisiones para implantar el DS. Los individuos ejercemos una diversidad de funciones en la organización social, por lo tanto, las diferentes rutinas diarias que comportan una interacción con el medio, con los recursos, tendrían que incorporar los valores del DS. Nos referimos, por ejemplo, a las actividades ejercidas por productores, comerciantes, constructores, científicos, consumidores y un largo etcétera.

La consecución de una conciencia de la sostenibilidad requiere que las autoridades públicas se impliquen con todos los recursos que tienen al alcance con el fin de dar a conocer y hacer comprensibles los principios del DS. Estos mecanismos tendrán que comprender medidas para difundir la información; pero son tanto o más necesarias las medidas efectivas que doten de conocimientos y valores a la ciudadanía, y las medidas para informar a los diferentes grupos de profesionales. Por todos estos motivos, es preciso que la sociedad cuente con procedimientos que lleven a la institucionalización de la cultura de la sostenibilidad.

H. Fortaleza del capital social

Un buen sistema de gobernanza para el DS requiere que la sociedad (y las diferentes comunidades que la conforman) disponga de un cierto nivel de capital social, es decir, de conductividad, comunicación, confianza, reciprocidad, sentimiento de pertenecer a una comunidad, ethos colectivo y cooperativo, habilidad de actuar, etc. Cuando se dan todas estas condiciones la penetración de los valores del DS es más favorable, no solo por la existencia de la conductividad, que facilita la comunicación y difusión, sino también porque el DS apunta a intereses colectivos. El capital social hace referencia a un atributo de los actores sociales ya que los caracteriza por su capacidad de mantener una pauta de interacción con potencialidad de conseguir intereses compartidos.

El capital social puede reforzarse de dos maneras. Por una parte, puede verse fortalecido como consecuencia de que un número indeterminado de individuos o colectivos se impliquen de forma más o menos continuada en asuntos o procesos para conseguir unos intereses compartidos. Por otra parte, puede potenciarse mediante actuaciones gubernamentales como son las actuaciones que dan apoyo a iniciativas u organizaciones comunitarias o las actuaciones específicas para aumentar la interacción social mediante tecnologías de la información y la comunicación, o mediante actuaciones que incrementen el capital humano, como por ejemplo el acceso a estudios universitarios.

En cualquiera de los dos casos, el capital social se verá incrementado cuando los individuos y los colectivos vean reforzadas sus capacidades, aptitudes y pericia necesarias para interactuar y actuar en beneficio propio, y cuando, al mismo tiempo, se refuerce la capacidad de cooperación y de construcción de consensos entre los diferentes actores. Es pues imprescindible que se promueva y refuerce el capital social.

2. Marco analítico para estudiar la gobernanza para el DS

A continuación apuntamos los elementos claves a considerar a la hora de analizar la estructura de un sistema de gobernanza para el desarrollo sostenible y de las capacidades institucionales hacia el DS que hay en una determinada sociedad.

2.1 Escalas territoriales

El análisis del sistema de gobernanza para el DS que se da en Cataluña tiene que estar mínimamente enmarcado en un proceso de análisis de la GDS en escalas territoriales inferiores y superiores al ámbito regional. En este

sentido hay que tener presente que la Unión Europea está en fase de construir una estructura federal a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad. La realización de este principio se observa en la transferencia de soberanía por parte de los estados hacia sus regiones y ciudades. Dentro de este proceso de regionalización de Europa, las autoridades locales y regionales efectúan demandas concretas al respecto.

Consideramos, pues, que la gobernabilidad hacia el desarrollo sostenible que se dé en Cataluña se verá influida por e influirá en la gobernabilidad que se dé a escala estatal y europea, pero también dependerá de la gobernabilidad hacia el desarrollo sostenible que se dé en los ámbitos provinciales y locales de nuestro país. De esta manera, la gobernabilidad que tenemos en Cataluña se encuentra inmersa en la diversidad de subsistemas de gobernanza a lo largo del eje local-global, y así corresponderá analizarla.

2.2 Mapa de actores y redes

Cualquier análisis de gobernabilidad empieza con el establecimiento de un mapa de actores. En análisis más tradicionales sobre gobernabilidad se estudia el mapa de actores estratégicos en los procesos decisorios (los que tienen poder real), sin embargo, dado que documentos como la Agenda 21 (aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992) ponen énfasis en que los diferentes grupos sociales tienen que participar en la formulación de los planes de acción hacia la sostenibilidad, el análisis que proponemos también tiene que abrir el abanico de actores sobre los que tiene que basarse el análisis.

Entre los elementos clave para el análisis de los actores indicamos los siguientes: las reglas de interacción explícita o implícitamente adoptadas, los recursos de poder que controlan, su solidez interna, el tipo de alianzas estratégicas con otros actores, sus expectativas y conflictos y sus mapas mentales. Por otra parte, también habrá que identificar su capacidad para representar o agregar los intereses que dicen representar o expresar.

Tal y como se ha mencionado anteriormente en relación a los requisitos institucionales, también hay que identificar la cultura política y administrativa de los actores gubernamentales para con la sostenibilidad y evaluar la fortaleza del capital social de los actores no gubernamentales. Para ambas tipologías de actores también habrá que intentar caracterizar su cultura de la sostenibilidad.

2.3 Marco institucional: normas y procedimientos

Las reglas del juego institucional van más allá de las reglas jurídicas. Por eso es necesario distinguir dentro del análisis las reglas formales y las informales:

- (a) Reglas formales o marco jurídico: competencias, instrumentos de política establecidos por la legislación, régimen de integración vertical y horizontal de las relaciones entre actores, vigencia del principio de coherencia entre políticas, etc.
- (b) Reglas informales: dado que los aspectos normativos, aun siendo muy importantes, no explican la totalidad de las pautas y procesos que se dan a nivel práctico, será pertinente analizar la coordinación intergubernamental en el eje local-global, los procedimientos para la coordinación de políticas sectoriales y la existencia y aplicación de instrumentos políticos innovadores.

2.4 Análisis transversal

El análisis propuesto tiene una estructura transversal marcada por las cuestiones siguientes:

- Cuáles son los grupos de interés y decisorios que están formulando el contenido de lo que significa un compromiso hacia el DS, es decir, cuál es el mapa de actores de facto, públicos o privados
- Cuál ha sido el abanico de opiniones y definiciones hacia el DS en el discurso social y político, es decir, qué retos concretos se han formulado
- Cómo son los procesos a través de los cuales se formulan decisiones:
 - (a) hacia temáticas que inciden en el DS y
 - (b) sobre planes para el DS.
 - Cuáles son los conflictos pasados, actuales y previsibles, cuáles son los mecanismos y procesos para su gestión, y qué grado de consenso y aprendizaje generan.

3 Conclusiones

En último término, el análisis de los aspectos apuntados tiene que permitir dibujar la arena política e institucional estructurada en torno al desarrollo sostenible y analizar la concreción de los requisitos institucionales en términos de:

- (a) Adaptación / inadaptación del marco jurídico e institucional
- (b) Aceptación / rechazo por parte de las redes de interacción existentes
- (c) Capacidad para la resolución de conflictos
- (d) Rendimiento de la institucionalización del DS.

La aproximación de la gobernanza a los problemas complejos, diversos, interdependientes, fuertemente dinámicos y con una tasa elevada de incertidumbre, por el hecho de que es una aproximación integradora, es más adecuada que la aproximación más tradicional de las políticas públicas o de gestión pública.

Por todo lo que se ha expuesto, el Instituto Internacional de Gobernabilidad considera que es muy pertinente realizar un estudio del sistema de gobernanza existente en Cataluña hacia el DS. La descripción y evaluación del marco y de las capacidades institucionales para la acción colectiva tiene que permitir identificar los retos en materia de calidad de la gobernanza para el DS, determinar las tareas pendientes y, así, contribuir a que puedan formularse las medidas de actuación institucional pertinentes.

Por otra parte, consideramos que el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (como órgano de participación, consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalidad en relación a las políticas y actuaciones que tengan incidencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible) tiene un rol potencial como organizador y gestor de todo un conjunto de actividades encaminadas a impulsar la profundización, el debate y la difusión de las capacidades necesarias para avanzar en la mejora de la gobernanza del DS en Cataluña.

Bibliografía

Esta recopilación bibliográfica es una pequeña selección de publicaciones que tratan las temáticas planteadas.

AGUILERA, M., El desarrollo sostenible y la Constitución española. Barcelona: Editorial Atelier, 2000.

BAKER, S., KOUSIS, M., RICHARDSON, D. and YOUNG, S. (eds.), The politics of sustainable development. New York and London: Routledge, 1997.

European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development: Sustainable governance. Institutional and procedural aspects of Sustainability. Brussels: European Commission, 2000.

http://www.europe.eu.int/comm/environment/forum/governance_en.pdf

HEMMATI, M., Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict. London: Earthscan, 2002.

JÄNICKE, M., The political system's capacity for environmental policy, in M Jänicke and H Weidner , eds. , National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building. Berlin: Springer Verlag, 1997.

KOOIMAN, J. (ed.), Modern Governance. London: Sage Publications, 1993.

MAYNTZ, R., Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza. Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000, pág. 35-51, 2000.

MORATA, F.; HANF, K., Gestión pública y redes de políticas públicas: La Gobernación del medio ambiente en Cataluña, Working Paper 182. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.

OECD, Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies. Pares: OECD, 2002.

O'RIORDAN, T.; VOSEY, H., The political economy of sustainable development. Environmental Politics. Vol. 6. Number 1, 1997.

OSTROM, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.

UNDP, Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. 1997. <http://www.magnet.undp.org/policy>

WARD, K. G., Coalitions in urban regeneration: a regime approach. *Environment and Planning A*, 29, 1493-1506, 1997.

WHAT, *Governance for a Sustainable Future*. London: World Humanity Action Trust, 2000.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. New York: WCED, 1987.

World Resources Institute; World Bank; UNEP; UNDP, *World Resources 2000-2001 - People and ecosystems: The fraying web of life*. Washington DC: World Resources Institute, 2001.