

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL
DOCUMENTO DE TRABAJO NO 017
QUITO, FEBRERO DE 2009

**POLÍTICAS PETROLERAS, UN PROBLEMA DE GOBERNANZA EN EL
MARCO DE UN CAMBIO DE ÉPOCA**

Ernesto Anzieta Reyes¹

Tabla de contenido

Tabla de contenido	1
Introducción.....	1
Cambio de época	2
La gobernanza energética.....	3
¿Más gobernanza y menos gobierno?	5
¿Existe una gobernanza para nuestro contexto?	8
<i>El Estado</i>	8
<i>La sociedad</i>	9
<i>El mercado</i>	10
<i>¿Cómo queda la gobernanza al final de nuestro estudio?</i>	12
Bibliografía citada.....	13

Introducción

Estamos experimentando como especie y como colectividad otro salto dialéctico que como todos los anteriores conlleva en sí una transformación social. Nuestra sociedad actual es la sociedad de la información, una comunidad global que pese a sus innumerables avances no termina de cuajar. Esta nueva realidad conlleva nuevas dinámicas, nuevos tiempos, tiene nuevos actores y por ende exige reformulación del gobierno. Las políticas públicas en este contexto están llamadas a cambiar, así también en lo que se respecta a las políticas petroleras. Las políticas petroleras se complejizan, por el cambio que implica nuevas interrelaciones: precios, conflictos sociales y ambientales, surgimiento de nuevos actores organizados, nuevo contexto internacional. Frente a esta problemática, la del cambio y la necesidad del cambio reflexionamos.

Se ha reconocido un error general en cómo nos aproximamos a los problemas, que deviene de la misma gestación de la ilustración, los conocimientos se acumularon de manera disciplinar, parcelada. Por ello las diferencias de 'idiomas' entre disciplinas inclusive afines: la terminología de un economista es inentendible para un ingeniero y viceversa. El pensamiento que se deriva de esta situación, al ser fractal no es apto para abordar problemas complejos, realidades transversales, pluridisciplinarias y globales.

¹ Abogado. Estudiante de la maestría en Gobernanza Energética por FLACSO Ecuador.

La complejidad de las políticas energéticas y petroleras en específico, deben por consiguiente romper estas barreras disciplinarias, y avocar a una aproximación lo más amplia posible. No sólo en cuanto a método se refiere sino a los actores que intervienen. La complejidad del objeto que nos ocupa es simplemente incomprensible sin la unión de las disciplinas (Lo que implica la unión de los actores: ¿Quién mejor que un biólogo puede determinar un impacto ambiental?, ¿Quién mejor que una empresa para determinar la rentabilidad de un proyecto? Y ¿Quién mejor que un Estado para favorecer las condiciones y garantizar que esto sea posible?)

Cambio de época

La institucionalidad de la modernidad en la dinámica actual se convierte en una pesada carga burocrática y genera estancamiento. Basado en un paradigma 'legalista', el Estado se ve limitado a que todos los procesos estén regulados o tiendan a ser regulados – legalmente- lo que genera sedentarización -caso de España colonial-. La constante y permanente juridización de las instituciones públicas impide su flexibilidad. ¿La alternativa en este modelo? La suspensión de la Ley o su transgresión permanente. Ahora debe entenderse que las instituciones –no sólo las públicas- tiendan a generar ordenamientos porque el desorden, es percibido como una amenaza. Al ordenar, regulan, requieren de normativas que se vuelven su propio límite, entonces, sus capacidades se limitan. Estas organizaciones, el Estado, el gobierno *per se* no pueden dar solución a esta problemática.

Esta petrificación de las instituciones tradicionalmente concebidas las vuelve inconscientes e irrelevantes frente al nuevo contexto -y a las demandas de este- (Álvarez F. 2008: 27). Lo preocupante es que antes de cambiar, las autoridades frente a algo que les es incomprensible o amenazante y frente a la impotencia que les produce el cambio, tienden a encerrarse en posturas conservadoras o neoconservadoras² olvidando que el poder se ejerce más bien desde las relaciones que desde las represiones –con represión no hace referencia necesariamente al abuso de la fuerza sino también a la actitud de cerrarse frente al mundo-. O por otro lado caen en un comportamiento digno de esquizofrenia, se sostienen discursos en una línea pero las prácticas van en el sentido opuesto³ al no existir coherencia ni consistencia en los postulados más básicos.

² Por ejemplo el reeditar el estructuralismo de los años sesentas, a diferencia de la propuesta progresista que significó en esa época, ahora puede ser fácilmente considerada como una postura políticamente reaccionaria por tener como norte un modelo de desarrollo del pasado que difícilmente podría empatar con el contexto global preeminente.

³ Es interesante observar al respecto la propuesta de no explotación del ITT donde un análisis profundo de sus premisas demuestra que estas carecen de fundamento técnico, económico e incluso programático. Ver ITT: Un problema de gobernanza para el Ecuador (Fontaine G. y Puyana A. 2008)

El contexto que lo está cambiando todo, en ciertas instituciones modifica aspectos sin cambiar la esencia. Los postulados como el del socialismo del siglo XXI del Presidente Hugo Chávez o de otras revoluciones menores -vacío del significante y confusión del los significados- se quedan en enunciados, ello debido a que no hay un cambio estructural. Cambia el discurso sin cambiar las prácticas. Lo interesante es que este cambio de época desafía a las instituciones y al carácter institucional: La exigencia es instituciones cambiantes, que en el trayecto se haga el cambio. Cambiar dentro del cambio, como decía Nietzsche: “Sólo tienen valor los pensamientos pensados en camino” (Nietzsche, 1985: 122) es decir haciendo, caminando.

Como decíamos el contexto actual manda mayor movilidad. En el plano laboral esto puede tomarse al pie de la letra, multinacionales que trasladan sus operaciones a China son un ejemplo patente de esto –no se está diciendo que esto sea positivo-. Las fronteras tienen una nueva dimensión en la actualidad, el sistema de poder ya no funciona con el concepto de territorio de los tiempos del colonialismo.

Entendiendo que la modernidad creó un paradigma de desarrollo propio de la industrialización, comprenderemos que esto a su vez determinó las condiciones de organización económica y del poder: La linealidad⁴. Esta visión todavía ampliamente aceptada y de hecho vigente, aborda la realidad de manera mecánica, como si los componentes de la misma fuesen piezas de un sistema y bastase con seguir un modelo o procedimiento como en una fábrica para obtener un resultado. La planificación de esta visión moderna, se basa modelos casi de ingeniería, con ejes transversales, planes visiones, misiones... Por este motivo estamos rodeados todo el tiempo de planes nacionales, esquemas programáticos que, si bien como herramientas son totalmente necesarios y válidos, como objetivos inamovibles y casi dogmas de fe son totalmente disfuncionales y perniciosos. Así por ejemplo tengamos en cuenta los objetivos del milenio cuyas metas, prácticamente imposibles e irreales -porque no toman en cuenta el contexto, los actores ni sus capacidades-, devienen en su incumplimiento casi forzoso y aun peor llevan a reformular otras metas semejantes por el incumplimiento de las primeras y así *ad aeternum*. Empero la realidad ofrece sus propias salidas.

La gobernanza energética

⁴ En contraposición a la linealidad que es unidireccional y se basa en las causas eficientes, está “La Circularidad” un concepto que tiene su origen en la cibernética y se refiere a los procesos de auto-causación en los sistemas complejos como los humanos, sociales y culturales: Siendo estos sistemas vivos, son inteligentes, se caracterizan por sus capacidades para elaborar o modificar sus formas con el objeto de conservarse viables (Arnold. M y Osorio F.: 1998). A modo de ejemplo un proceso circular lo constituyen las ciencias sociales que se son modificadas por el entorno y lo modifican, así se modifican ellas mismas.

Para hacer una aproximación adecuada al término gobernanza es necesario hacer un breve análisis de la historia del mismo y de igual manera se debe contrastar con el concepto de gobernabilidad al cual muchos todavía consideran como un sinónimo o una mala traducción del inglés. Así partiendo de lo básico acudo a la definición más general la del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que define gobernanza como: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”; mientras que tenemos que se define a gobernabilidad como: “Cualidad de gobernable” y en su segunda acepción “Arte o manera de gobernar”.

Como se puede apreciar no existe una diferenciación en esencia notable por parte de la Real Academia de la Lengua, tampoco se la puede observar si nos remitimos al origen etimológico de la palabra⁵. Así que para entender ulterior desarrollo y su esencia actual debemos considerar los usos que se le han dado contemporáneamente. En los países anglosajones el término ha venido siendo utilizado desde la década de los treinta principalmente vinculado a conceptos económicos como *corporate governance*⁶ y más recientemente como sinónimo de gobierno (Ruano de la Fuente M, 2002: 1).

Ahora bien, en contraposición al término gobernabilidad, vale aclarar que las diferencias profundas radican más que en la lingüística a un asunto de interpretación y alcance de los términos. Desde un inicio se presentaron problemas por la asociación que se ha dado a los conceptos de gobernanza y gobernabilidad a tendencias de orden político o ideológico. Así en los ochenta la gobernabilidad entendida como una serie de mecanismos técnicos –de ajuste estructural- llevó a asociarla justamente a organizaciones como la Comisión Trilateral o ideologías como la del consenso de Washington. Cosa que como es de esperarse, produjo en ciertos círculos el rechazo al término.

Al quedar el término gobernabilidad restringido o asociado a una acepción netamente técnica –e ideológica- por un lado y, por el otro a la de “cualidad de gobernable” –de la Real Academia-, se volvió necesario encontrar un término que, siendo más englobante y no necesariamente ideológico, exprese de manera adecuada un concepto, un significado.

⁵ El origen de Gobernanza nace con el término en latín “Gubernare” que significa pilotear, dirigir o gobernar. Al parecer es utilizado por el Duque Carlos de Orleans en el siglo XV para describir el arte de gobernar, así se transforma en el término francés “Gouvernance” que posteriormente pasaría a ser utilizado de manera vulgar con otras acepciones.

⁶ El Economista Oliver Williamson utiliza el término en 1979 en su artículo: “Transaction-Cost Economics: The governance of contractual relations”, después este regresaría al ámbito político y se popularizaría.

Así (re) surge el término gobernanza, el cual fue analizado en contraposición a gobernabilidad dándole un nuevo carácter, amplitud, sentido; esto de la mano de Jan Kooiman en 1993, con el valor agregado de reconocer en la gobernanza la posibilidad de evolución de su contenido, cosa que inclusive perspectivas más conservadoras como las del Banco Mundial admiten; por otro lado gobernabilidad para efectos de análisis, debe ser restringida al aspecto cualitativo: La aptitud de un sistema de auto-gobernarse y como esto puede ser evaluado a nivel de estructuras e instituciones y a la vez al sistema con otros sistemas. Empero, lo anterior no significa en ningún caso consenso o uniformidad, existen severos debates hasta el día de hoy para determinar qué mismo es gobernanza y que no lo es. Esto lo analizaremos a continuación.

¿Más gobernanza y menos gobierno?

Como hemos visto, el uso de los términos gobernanza y gobernabilidad puede ser amplio o más restringido en cada caso o incluso creerse unívoco: Depende del cómo se interprete al término, si por un lado se le confiere características de la gobernanza a la gobernabilidad, se le está ampliando al segundo. Mientras que si a la gobernanza se la restringe a resultados se la está reduciendo a gobernabilidad. En última instancia se debe tener en cuenta que ambos conceptos pueden coexistir y se complementan.

Ahora bien, esta complejidad no es casual, surge de una realidad bien definida donde existen perspectivas que son disímiles y que en algunos casos son contradictorias. Para efectos de este trabajo y por un sentido ordenador se van a dividir a las perspectivas que sobre gobernanza existen en dos tendencias principales: Las concepciones normativas y las concepciones analíticas.

En primer lugar tenemos a las concepciones Normativas. Estas concepciones tienen un eminente enfoque prescriptivo –como las leyes-, tras de sí hay una intención de *deber ser* objetivos de orden valorativo, vinculados lógicamente a juicios de valor y a un posicionamiento ideológico determinado que se expresa en ideoléxicos como “Buena Gobernanza”, “Gobernanza Democrática”, “*More governance and less government*”⁷ etc. Visiones como las del Banco Mundial que se pueden ver expresadas en sus estudios (Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M, 2008: 1-8), las de la comunidad europea que apuntan hacia una línea similar (COM 2001: 10 -14) o las de autores como Donald Kettl (Kettl D, 2000: 495) encajan dentro de las concepciones normativas.

⁷ Nótese la similitud con el postulado Reaganiano de “El Estado no es la solución, es el problema”.

En segundo lugar tenemos a las concepciones analíticas. Estas concepciones tienen un enfoque descriptivo, es decir se basan no en el *deber ser* sino a lo *que es*⁸. Estas visiones admiten y pueden tener varias interpretaciones a la vez: como que la gobernanza son redes, gobernanza desde la geografía –local, regional, global-, la de gobernanza interactiva (Kooiman J, 2008: 2) entre otras.

En las concepciones normativas podemos observar siempre un interés de determinar el contenido de la gobernanza y darle un valor, cuantificarla e incluso otorgarle de recetas, modelos y herramientas técnicas para la consecución de un fin –objetivos- o la consecución de ella misma, su sentido (p.ej. buena gobernanza).

En el modelo del Banco Mundial podemos apreciar que los parámetros para una buena gobernanza son a) La capacidad de participación ciudadana en procesos electorales así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de medios de comunicación b) Estabilidad política y niveles de violencia c) Efectividad del gobierno, medida en la calidad de los servicios públicos, independencia –del gobierno- de presiones políticas, la calidad de las políticas gubernamentales y su implementación y el grado de credibilidad del compromiso del gobierno con las mismas d) Calidad de la legislación, que permita el desarrollo del sector privado e) Seguridad Jurídica, donde haya confianza en el sistema judicial, el respeto a la propiedad privada, seguridad contractual y los niveles de crimen y violencia f) Control de la Corrupción, donde se mida el grado de penetración del poder público por intereses privados y el grado de ‘captura’ del Estado por élites e intereses privados. (Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M, 2008: 7-8); estos parámetros dan cuenta del nivel de gobernanza existente, por lo que se infiere que la gobernanza es un objetivo a ser alcanzado –al menos una gobernanza óptima-, y que existe la posibilidad de evaluar el grado de desarrollo del proceso para llegar a este fin.

En el modelo de la Comunidad Europea (CE) tenemos que los parámetros de una buena gobernanza son: a) Apertura, las instituciones de la CE deben mantener comunicación con los Estados, y la comunicación con la población debe ser en términos accesibles a esta b) Participación, se entiende que la calidad, pertinencia y eficacia de las políticas dependen del grado de involucramiento de la población en todas las fases de las mismas c) Responsabilidad, esto en cada uno de sus actores –instituciones, Estados- y en sus diferentes niveles d) Eficacia, que implica también oportunidad de las medidas, resultados y proporcionalidad de las políticas e) Coherencia, vinculadas no sólo a la comprensión de las medidas y políticas sino a la cohesión que se requiere para enfrentar

⁸ En la práctica empero, debe tenerse en cuenta que las Ciencias Sociales no podrán llegar jamás a una objetividad absoluta y que, todo análisis de la realidad va a tener implícito un bagaje ideológico, histórico, circunstancial del observador aunque sea de manera implícita.

una creciente complejidad f) Proporcionalidad y subsidiariedad, la selección de los instrumentos a utilizarse debe estar en relación a los objetivos perseguidos (COM 2001: 10 - 13); estos parámetros nos demuestran otra vez que la gobernanza –a nivel comunitario en este caso- es tomada como un objetivo determinado al cual aspirar y que consta de los mecanismos más idóneos para su consecución.

Como se puede observar, uno de los problemas de los enfoques normativos es que parten de ciertos supuestos y tienen una serie de objetivos y mecanismos que o bien no se ajustan a todas las realidades, son imposibles de cumplir –en un contexto y tiempo determinados- o bien, no es deseable que se cumplan. Esto último es de una relevancia no despreciable, una gobernanza que tiene un contenido ideológico determinado y es completamente funcional en un contexto puede generar impactos de importancia en otro lugar y otro momento. La diversidad de culturas y de problemas que afronta la humanidad no pueden ser resueltos con fórmulas ajenas a las circunstancias de cada lugar: La historia reciente del Ecuador es una prueba patente de ello (Larrea 1990: 109 y Zapater I, 2002: 209) basta tomar en cuenta las ‘Modas Económicas’ adoptadas sin beneficio de inventario. Decíamos que esto no es un asunto menor, más allá de las consecuencias económicas de unas políticas descontextualizadas -¿Mala Gobernanza?-, las afectaciones por implementar un modelo pueden en costos humanos superar con creces cualquier costo económico, los casos de América Central para implementar la Democracia (Chomsky N, 2004: 187) son un arquetipo de esto.

Frente a la certeza de la tendencia normativa y a la incertidumbre y multiplicidad de la tendencia analítica nos podríamos encontrar estancados con que el concepto de gobernanza a más de ser disputado, carece de un sentido o esencia, lo que lo haría inútil como elemento de análisis peor como herramienta de gobierno. Pero no, no es el caso. La característica de la gobernanza que la hace tan potente es justamente su sentido evolutivo y variable, que permite adaptarse y acomodarse al lugar, el tiempo y las circunstancias específicas del entorno.

En el caso del Ecuador tenemos las dos tendencias de gobernanza coexistiendo, por un lado las normativas que se hacen sentir con los designios de la “Cooperación Internacional” que como vimos tiene bien claro qué hacer, cómo hacerlo y por qué hacerlo. Por otro lado, tenemos voces cuestionadoras principalmente de la academia y desde la intelectualidad que analizan el modelo y buscan verdaderas soluciones que superen las insuficientes alternativas sectoriales o las opciones jerárquico-totalizantes anacrónicas. No se puede esperar que tan sólo con evaluar las instituciones y tomar medidas desde el Estado se pueda abordar la complejidad cada día creciente de un tema tan complejo como el petrolero y sus implicaciones sociales, económicas y ambientales. Eso sería hacer la vista

gorda a antecedentes histórico-sociales de larga data como son la estructura de clases, distribución del poder, diferencias étnicas y culturales que tienen incidencia no sólo en el grado de presencia del Estado sino en el en el grado de poder del mismo. Creer que la realidad se modifica vía decreto es en definitiva, un craso error.

¿Existe una gobernanza para nuestro contexto?

La pregunta que ahora nos ocupa después de todo lo expresado es determinar si existe la gobernanza o una gobernanza que en nuestro contexto ecuatoriano nos permita aproximarnos a la problemática de las políticas públicas en general y, a las políticas petroleras en particular.

Como se puede comprender la complejidad del tema haría inútil cualquier ejercicio de configurar los alcances de una gobernanza energética de manera definitiva: Por más englobante que sea la conceptualización la sinergia propia de los factores que inciden sobre los asuntos petroleros –y en general energéticos-, ambientales, económicos y sociales haría de cualquier definición totalizante o ‘universalista’ simplemente insuficiente. Con esto en mente debemos formular una alternativa, la opción más englobante que nos queda entonces es realizar una conceptualización a base de elementos mínimos *sine qua non*, que caractericen al menos los procesos complejos de los que hablamos, a base de los actores principales –esquemáticos- de los mismos.

En base a esta línea de pensamiento podemos concluir que los tres actores principales pueden ubicárselos como el Estado, la Sociedad y el Mercado. A continuación analizaremos el rol de cada uno de estos respecto de la gobernanza:

El Estado

Quizá el cambio al sujeto que más ha afectado es al Estado. Éste enfrenta en la actualidad problemas de diferente naturaleza y complejidad, entro los que podemos identificar a los más relevantes como: a) La sofisticación técnica de la acción pública. Un Estado que se tache de responsable no puede abordar una temática –en nuestro caso políticas petroleras- desde un enfoque sectorial o desde una sola disciplina⁹, se debe tener en cuenta verdaderos universos científicos, técnicos, sociales, económicos, políticos y ambientales que no siempre coinciden en medios y objetivos por tanto hacen más heterogénea la realidad. b) La acción pública es multinivel. No sólo se ha complejizado el cómo sino también el quién. El mismo Estado ha visto modificada su configuración respecto del poder. La concentración en algunos casos –resurgimiento de organismos de

⁹ La mera consideración económica caería en economicismo, una aproximación netamente jurídica devendría en una constante anomia, una aproximación puramente ecologista caería en la utopía, etc.

planificación como SEMPLADES¹⁰- y la descentralización por otro –más atribuciones para organismos seccionales- son prueba patente de esto. c) Procesos de política electoral. La legitimidad del sistema representativo que antaño servía para dar validez al actuar del Estado es ahora insuficiente. La realidad demuestra que la participación ciudadana en las decisiones, el debate público, representación de grupos de presión y procesos de ejecución de la acción pública cada día es más compleja¹¹.

Hay que determinar entonces cómo el Estado responde al cambio. La gobernanza y, en particular la gobernanza energética, para el Estado se convierten en una forma de gobierno –en un sentido amplio- donde la definición de los asuntos, la toma de decisiones respecto a ellos y la manera de ejecutar estas decisiones no se realizan de manera aislada o tecnocrática por una élite política de manera jerárquica sino que deben pasar necesariamente por un proceso donde los otros actores participen y definan un espacio común sobre el cual trabajar. Es decir no se limita –la gobernanza energética- a la acción unívoca del Estado y sus agentes, este sin perder la primacía que le corresponde adopta más bien el papel de ‘otro’ actor más en dirección a relaciones más horizontales y retro alimentadoras. Queda claro por lo expresado que las políticas petroleras no se pueden entender desde las anteriores concepciones del poder jerárquico, ni desde una perspectiva de ‘fuerza’ o hegemonía a lo Brzezinski que resulta limitada en el contexto actual (Brzezinski Z, 1997:15) y que, como se ha visto por las consecuencias de tal política aplicada en Afganistán e Irak pueden traer consecuencias peores de los males que se pretendían combatir (Gelman J, 2006).

La sociedad

El cambio que ha sufrido la sociedad no tiene precedentes, todos los avances técnicos, comunicacionales y los intercambios culturales que conlleva la globalización han potenciado como nunca antes las posibilidades de la sociedad. La gobernanza energética para la sociedad adoptará formas y se transformará dependiendo de las capacidades de los diferentes actores institucionales y no institucionales de acceder a espacios de movilización, tecnología y conocimiento, así como la posibilidad de articularse entre ellos el Estado y el mercado. Esta capacidad de movilizar (se) conocimientos, capitales, relaciones y de incidir en las políticas públicas, la formulación de los problemas, el debate sobre los medios para resolverlos y la manera en que se ejecuten es el corazón de la gobernanza para este sujeto.

¹⁰ Una organización o institución debe ser entendida como un hecho sujeto al cambio. Los ordenamientos son deseables en las organizaciones pero hasta un límite, un punto de equilibrio, que permita adaptarse a los cambios, circunstancias y contextos. Es decir que les permita ser abiertas y flexibles a los estímulos externos y les permita mantener una coherencia de propósito en sus sistemas internos entre tanto.

¹¹ Esto se ve reflejado en los mecanismos como la Acción de Protección, la revocatoria del mandato o los derechos de ‘Participación en Democracia’ o ‘Función de Transparencia y Control Social’ contenidos en la Constitución 2008.

Su rol ha sobrepasado ya el de mero elector o legitimador de un gobierno o política determinada, su papel ahora no es tan sólo la de expresar demandas y necesidades al gobierno, sino que ahora puede ofrecer medios a éste para ejecutar políticas públicas: El caso del gasoducto de Camisea es un ejemplo de esto, la población aledaña que normalmente se encasillaba en el rol de víctima o beneficiaria de la actividad ahora participa no sólo en los beneficios sino también en procesos públicos de ejecución de las políticas, como son en este caso la verificación ambiental y veeduría civil.

La sofisticación de una sociedad determinará el grado de participación y los términos de la misma, un ejemplo de esto a un nivel elevadísimo es Noruega, cuya gobernanza lograda gracias a la interacción de sociedad civil y Estado, permitió prevenir las consecuencias nefastas de la enfermedad holandesa y se ‘vacunó’ a tiempo, con medidas como la restricción de salarios en las actividades petroleras, el fomento y mejora de actividades productivas no vinculadas, limitación del gasto corriente, creación de un fondo independiente de inversión de los recursos ajenos a vaivenes políticos y con criterios éticos de inversión y económicos estrictos¹² (Norges Bank 2007: 40). Se concluye de lo mencionado que una buena gobernanza –entendida como una mejor que el sistema vigente– depende en gran medida del adecuado desarrollo de la sociedad y no tan solo de la acción del Estado. Esto no significa que sociedad y estado no hayan estado íntimamente relacionados antaño, sino que ahora el sector público deja de lado al preeminencia y superposición de anterior que le permitía quedarse con la última palabra, por una nueva situación donde se actúa de manera imbricada e interdependiente con la sociedad. Los modelos como el de Kooiman expresan de manera adecuada este punto¹³ (Kooiman J, 2008: 8.9).

El mercado

El cambio que el mercado vive es interesante desde ciertas perspectivas, quizás este es el actor que más polémica genera, para unos éste es nada más que un elemento de las relaciones, un actor más. Para otros (Martínez, J y Vidal J, 2001: 57) se ha convertido en un imperativo ideológico a combatir y para los últimos, defensores de doctrinas liberales por lo general, es el actor central sobre el cual giran los demás. Sin entrar a debatir sobre el grado de relevancia –ideológicamente hablando– del mercado, ni tomando partido por los

¹² Las inversiones son de carácter ético, existen filósofos encargados de determinar si una inversión afectaría los derechos humanos. Igualmente en el plano económico existen restricciones de inversión para Noruega o para ciertas actividades: El fondo tiene prohibición de invertir en Boeing debido a que esta fabrica componentes para misiles.

¹³ Kooiman define a la gobernanza interactiva como: "*The whole of interactions taken to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable and control them*" como el autor expresa, la mayor innovación de esta aproximación es el énfasis en 'Interacciones'.

partidarios y detractores del mismo, aquí tratamos de ubicar a este actor de la gobernanza en el justo lugar que le corresponde. Es decir, mercado como medio, mercado como situación y mercado como actor interesado que se adapta a las nuevas realidades y demandas del Estado y la sociedad. Y es justamente este último punto el que cobra relevancia, ya que como se ha visto el Estado y la sociedad tienen sus propias lógicas, el mercado también las posee y, para llevar a cabo sus propósitos –independientemente de cuáles sean dependiendo del contexto- requiere innegablemente relacionarse de manera más o menos dependiente con la sociedad y el Estado, que son ambos consumidores y a la vez reguladores y fiscalizadores.

La sociedad global moderna tiene diferentes niveles de desarrollo y de imbricación, el mercado no es uno, son “los mercados” esto, por las diferencias en escala, cultura, marco regulatorio, producción etc. Se ha visto en los últimos 25 años intenciones más o menos concretas más o menos eficaces de lograr una integración de los mercados, bajo diferentes lógicas y dependiendo de los contextos una vez más. La compleja realidad actual que abrió las fronteras de las repúblicas ex-soviéticas por ejemplo, obligó a empresas como BP a adaptarse a los nuevos cambios y aprovechar las oportunidades que se presentaban. Así, esta empresa se vio obligada a adoptar mecanismos de pura diplomacia política para obtener fines económicos (Pascale R, Millerman M y Gioja L, 2002: 138-146) dejando de lado prácticas que antes eran habituales en las industrias extractivas como la presión vía hegemonía –de un país- o la implantación de un sistema de enclave. En la actualidad pese a toda la problemática vinculada al dominio de recursos naturales y más aún en estratégicos como el petróleo se puede observar que la opinión pública y los Estados están menos dispuestos a aceptar condiciones precarizantes.

Al mercado le interesa hacer negocios, es su objeto, una vez que este repara en la presión estatal y la presión de la sociedad éste tiende a adaptarse. La gobernanza para el mercado entonces se configura como la manera de interactuar con la sociedad y el Estado en busca de un beneficio a lo *quid pro quo*, los actores del mercado que no lo hagan de esta manera se verán forzados a salir del –o ése- mercado¹⁴.

Como se ha observado de manera independiente ninguno de los actores mencionados puede por sí solo dar respuestas eficaces a la problemática energética, y en particular a la problemática petrolera. La única opción aceptable como se ha venido esgrimiendo a lo largo de este trabajo es la de generar las condiciones suficientes para que

¹⁴ El caso de Venezuela y la política chavista es interesante justamente por esto, pese a que la renegociación inicialmente generó severos reclamos tanto interna como externamente al final casi la totalidad de los actores petroleros terminaron por ceder con tal de no perder del todo sus beneficios. Por otro lado sería interesante ver como con un cambio del contexto (demanda o precios) esta política sobrevive o se revierte.

entre estos tres actores existan sinergias que generen condiciones para un diálogo. No nos aventuramos a afirmar siquiera que existe una ‘buena gobernanza’ como arquetipo a replicarse, pero sí consideramos –aquí concordamos con la visión normativa- que hay elementos que facilitan la consecución de una mejor gobernanza de la que se obtiene mediante un proceso aleatorio, caótico o al azar, que implicaría dejar que las cosas ‘sigan su propio rumbo’.

Las condiciones que a nuestro parecer serían un pre-requisito y, de las cuales hemos mencionado a manera de referencia –sobre la visión normativa- son: a) Democracia.- Como el sistema más dúctil, tolerante y heterogéneo. Único además donde el diálogo y el consenso son prerrequisitos de la convivencia social; esto a más de la participación ciudadana que es imperativo de una Democracia directa. b) Apertura y transparencia.- Como necesidad básica a las fuentes de información que permitan una evaluación lo más acertada posible, una toma de decisiones informada y un seguimiento permanente a estas decisiones. Si bien coincidimos con otros elementos trabajados por el Banco Mundial y la Comunidad Europea, creemos que estos dos mencionados son básicos pero a la vez imprescindibles para lograr una gobernanza energética mejor; no pretendemos aspirar a metas demasiado etéreas o inalcanzables: Nuestra propuesta es una propuesta de medios no de fines. Lo que se debe garantizar es que se va a luchar por crear las condiciones necesarias para la apertura y el diálogo, el consenso en última instancia pero de ninguna manera asegurar un resultado que por si no es asegurable.

¿Cómo queda la gobernanza al final de nuestro estudio?

Como se puede apreciar, al plantear que la gobernanza es un proceso –visión analítica- pero así mismo al considerar que existen ciertos principios válidos para nuestra realidad –visión normativa- adoptamos una visión ecléctica que pretende tomar lo mejor de los ‘dos mundos’ admitiendo con toda humildad que la complejidad de la temática impide implementar o aceptar de manera cabal una u otra de manera ‘pura’.

Esto significa en la práctica que, al momento de aproximarnos a asuntos de políticas petroleras o relacionadas, nuestra gobernanza será lo suficientemente abierta para admitir flujos variables en el comportamiento de los actores, cambio de paradigmas¹⁵, etc., pero a la vez tendrá la firmeza que confieren ciertos valores occidentales que nos son comunes, que vemos como requisitos imprescindibles – y que aceptamos de manera reflexiva y consciente, no impuesta-, como las mencionadas transparencia y Democracia.

¹⁵ El imperativo es construir organizaciones inteligentes, para ello deben generarse estructuras democráticas. La gobernanza es el sistema de organización lo suficientemente abierto para crear nuevas conexiones hacia adentro y recibir de manera adecuada los estímulos y perturbaciones que son propias de la entropía social; una organización inteligente es aquella que puede absorber los flujos de cambio del entorno y así puede reformular continuamente el propósito: es decir, llegar a la auto-organización.

Si bien ya se ha determinado de manera más o menos suficiente lo que no es, lo que debería ser y lo que queremos que sea la gobernanza energética, vale concretar que la gobernanza es ante todo una herramienta. Un mecanismo conceptual de aproximación a una problemática. Si se quiere, una puerta de entrada hacia la complejidad de un tema con sus complicaciones en un mundo cada día más sofisticado, heterogéneo y fragmentado, que reconoce y fortalece las relaciones de contraposición e interdependencia de diversos actores, en diversas escalas y en diversos escenarios.

Bibliografía citada

- Álvarez F. (2008). La Factoría del Conocimiento. Fundamentación Filosófica. Quito: CONQUITO.
- Arnold M. y Osorio F. (1998). “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”. Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales. No. 3 (Abril 03) <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm#retroalimentacion> (Visitado el 10 de diciembre de 2008).
- Brezizinski Z. (1997) The Grand Chessboard. American primacy and its geostrategic imperatives. SCRIBID <http://www.scribd.com/doc/5475120/Brzezinski-The-Grand-Chessboard-American-Primacy-and-Its-Geostrategic-Imperatives-1997> (Visitado el 28 de noviembre de 2008).
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf (Visitado el 03 de diciembre de 2008).
- Chomsky N. (2004) La quita Libertad. Barcelona: Crítica.
- Fontaine G. (2007) “Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador”. Ecuador Debate (Abril) Quito: CAAP.
- Fontaine G. y Puyana A. (2008) “ITT: Un problema de gobernanza para el Ecuador” La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. Quito: FLACSO.
- Gelman J. (2006) “El ajedrez energético”. Revista Digital Rodelu. Latinoamericanos en Suecia (Mayo 25) www.rodelu.net/gelman/gelman97a.html (Visitado el 03 de diciembre de 2008).
- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M, (2008) Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007. Banco Mundial Junio de 2008 <http://ssrn.com/abstract=1148386> (Visitado 28 de diciembre de 2008)
- Kettl D. (2000) The transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. Wisconsin: Public Administration Review.
- Kooiman J, (2008) “Interactive Governance and Governability: An Introduction”. The Journal of Trans-disciplinary Environmental Studies vol. 7 No. 1. 2008. http://www.journals.dtu.dk/vol_7_no_1/no_2_Jan.pdf (Visitado 28 de diciembre de 2008)
- Larrea E, (1990) Evolución de la Política del Banco Central del Ecuador 1927-1987. Banco Central del Ecuador.
- Martínez, J y Vidal J, (2001) “Lo que el capitalismo mundial no puede gestionar”. Crítica de la Razón Globalizada. Quito: Abya-Yala.
- Nietzsche, F. (1985). Como se filosofa a martillazos. Madrid: EDAF.
- Norges Bank (2007) “Ownership and ethics”. Norges Bank report 2007. <http://www.norges-bank.no/upload/nbim/reports/2007%20part4.pdf> (Consultado 29 de diciembre de 2008).
- Pascale R., Millerman M., Gioja L. (2002). El líder en los tiempos de caos. Madrid: PAIDÓS.
- Rhodes R. (1996). The new governance: Governing without Government. Newcastle: Political Studies.

- Ruano de la Fuente M, (2002) “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
<http://d.scribd.com/docs/2l6snw9hs2iud8i7av1.pdf> (Visitado el 28 de diciembre de 2008)
- Zapater I, (2002) “Las lecciones de la reforma Triffin”. Ensayos de Historia Económica por los 75 años del Banco Central del Ecuador. Banco Central del Ecuador.