

CAPÍTULO 3

CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RECURSOS NATURALES¹

Ximena A. Cujabante V.²

Humberto Librado Castillo³

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

RESUMEN

Este capítulo busca puntualizar la relevancia que tiene para la consolidación estatal de Colombia la gobernanza sobre los recursos naturales, como un nuevo factor geopolítico relevante para el posicionamiento regional, y las diferentes interacciones dentro del sistema internacional que se suscitan a partir de la nueva concepción que se genera sobre estos recursos naturales. De esta manera, se analizarán dos variables que se desprenden del control estatal a través de los recursos naturales: la administración pública y la gobernanza de los recursos naturales.

1 Capítulo resultado de investigación producto del proyecto titulado *Geopolítica y recursos naturales*, de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Específicamente, el documento hace parte de la línea de investigación *Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica*, del grupo de investigación *Centro de Gravedad*, el cual está reconocido por Colciencias en la categoría A (registrado con el código COL0104976) y está adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia.

2 Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes, magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada e investigadora de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Correo electrónico: ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

3 Investigador de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra, candidato a doctor en Estudios Políticos, magíster en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales y politólogo de la Universidad Nacional. Correo electrónico: libradoh@gmail.com

En este sentido, se desarrollarán tres ejes temáticos respecto a este producto. El primero de estos se relaciona con la descripción de la naturaleza burocrática de la administración, para en un segundo eje temático establecer las problemáticas que tiene la gobernabilidad en el caso colombiano y terminar en el desarrollo del tercer eje temático, donde se puntualizarán los eventos en los cuales los recursos naturales pueden consolidar el Estado a través de su efectiva gobernanza en los territorios. Todo ello permite consolidar conclusiones en las cuales se estipula la importancia en regiones como la colombiana para el debido aprovechamiento de los recursos naturales, así como evidenciar las fallas en las que se ha incurrido en cuanto a dicha administración y las recomendaciones para optimizarla.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, recursos naturales, administración pública

ABSTRACT

This chapter seeks to highlight the relevance for Colombia's state consolidation of natural resources governance, as a new geopolitical factor relevant to regional positioning and the different interactions within the International system that arises from the new conception that is generated on these natural resources. In this way, an analysis will be carried out to two variables that are detached from the state control through the natural resources, as is the public administration as well as the natural resources governance.

In this sense, three thematic axes will be developed with respect to this product, the first one is related to the description of the bureaucratic nature of the administration, for in a second thematic axis to establish the problems that has the Governability in the Colombian case, to end in the development of the third thematic axis where it would be pointed out the events in which the natural resources can

consolidate the State through its effective governance in the territories. This makes it possible to consolidate conclusions which stipulate the importance in regions such as Colombia for the proper use of natural resources, showing the failures that have been taken on this administration and the recommendations for optimization.

KEY WORDS

Governance, natural resources, public administration

INTRODUCCIÓN

La forma como en su discurso de posesión el presidente Reagan afirmaba que el problema de las condiciones existentes en su época en Estados Unidos no podía ser resuelto por el gobierno, sino que el problema era el mismo gobierno, supuso un modelo que adquirió matices globales y fue seguido por múltiples administraciones a lo largo del mundo e impulsó la transformación de la estructura del Estado estableciendo novedosas formas de definición del quehacer de la política (*La ilustración liberal*, s. f.).

Estos elementos resultan especialmente sensibles a la hora de pensar en la ejecución de la actividad estatal en lo que concierne a algunas de sus responsabilidades al considerarse Estados legitimados democráticamente, y llaman la atención sobre su capacidad para mantener dicha legitimidad en escenarios de reducción de su tamaño y la entrada de nuevos actores; especialmente, en lo que respecta al manejo de los recursos naturales estratégicos.

Entonces, ¿de qué manera la administración pública del Estado se transforma para atender los cambios producidos por el orden global y, a su vez, responde a la legitimidad

necesaria para seguir basando tal legitimidad en la democracia, y cuál es el impacto de esa transformación en la gestión de lo ambiental y lo energético?

La tesis que aquí se defiende es que los cambios que minaron la forma de la administración pública burocrática (en el caso de los países desarrollados) y patrimonial (en muchos casos de los países en desarrollo) llevaron a un escenario de reducción de tamaño del Estado y una traslación de sus funciones al mercado, pero que, dada la dificultad para mantener la legitimidad, busca nuevas formas de actuación que mantienen su legitimidad democrática desde la gobernanza como forma de la administración pública.

Para desarrollar estas ideas se proponen tres secciones. En la primera de ellas se establece la configuración de la administración burocrática en relación con las características económicas y sociales que defienden su aparición y las diferencias existentes entre los países con amplio desarrollo de los Estados de bienestar comparados con los países en desarrollo. En la segunda sección se presenta el modo como las transformaciones económicas y sociales motivaron un diagnóstico de ingobernabilidad para la administración que se intentó resolver a partir de las ideas de la *nueva gerencia pública* y la gobernanza. Y, finalmente, en la tercera sección se aborda el modo como el tema de los recursos naturales se relaciona con la consolidación de los Estados latinoamericanos, tanto en las formas de la administración burocrática tradicional como en la fórmula contemporánea de la gobernanza.

LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA Y SU RELACIÓN CON LOS ESTADOS DE BIENESTAR Y EN DESARROLLO

El antiguo régimen había construido su legitimidad, siguiendo a Weber (2014), a través de lo tradicional; es decir,

la existencia de dicho orden se justificaba en virtud de la historia, que determinaba sus características y construía así una serie de regulaciones que apelaban a la tradición para considerarse legítimas. Recordemos aquí que esta visión de legitimidad del orden se refiere a la manera como se le conoce a la forma habitual de algunas relaciones sociales el carácter de apropiado y aceptable (Weber, 2014).

Una vez se presenta el declive de esas formas institucionales, las nuevas élites (para el caso, es innegable el eurocentrismo de esta explicación) debieron construir su legitimidad en función del futuro y la posibilidad de progreso colectivo. Desde luego, la forma de adquirir un apoyo se basaría, entonces, en la noción de mayoría decisora que busca el progreso, y para ello la función de las instituciones estaría en el cumplimiento de dicho pronóstico. Se observa así que en la existencia de un objetivo futuro las técnicas de la administración buscan las mejores alternativas para permitir a la sociedad gozar de estos frutos.

La observación weberiana es que tal Estado empieza a utilizar múltiples procesos de fortalecimiento por la vía de expropiar a otros agentes de su poder, y opta por tener así una alta injerencia que permita la conducción de la sociedad (Weber, 1959). Allí el acercamiento a la legalidad permitirá la construcción de valores, métodos y objetivos que pueden resultar independientes de los intereses de los funcionarios, y hablamos así de una profesionalización de la administración (Trigueros, 2015). Este escenario, evidente en la perspectiva weberiana, tendrá un mayor desarrollo en el desarrollo de los Estados de bienestar; la responsabilidad de los Estados de mediar en las relaciones productivas en la respuesta de aspectos clave, como la educación, la salud, la jubilación y otras formas de aseguramiento, ampliará el rango de acciones desarrolladas por dichos Estados y hará evidente la relación de esos funcionarios con los aspectos de la vida cotidiana. Esto permitirá una configuración del

espacio social que buscará dar respuestas a dichas demandas homogeneizando las ofertas y manteniendo un mayor control de los procesos sociales (Rose, 2007).

Para el caso de las sociedades en desarrollo, y en particular para América Latina (a pesar de sus muchas diferencias), se da un proceso de formación burocrática que responde a factores como la continuidad de la administración colonial en la búsqueda de rentas para las clases dominantes y la búsqueda de respaldo popular en la forma de dádiva, lo que tiene consecuencias en las características clientelares.

EL DIAGNÓSTICO DE LA INGOBERNABILIDAD Y LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

Esta administración burocrática mencionada en el aparte anterior fue estableciendo un sistema altamente jerarquizado con muchos procesos, verificaciones y controles. Tal situación derivó en la dificultad de acompasar los cambios sociales con los respectivos cambios de la administración. Esta situación vendría a ser especialmente crítica en las transformaciones derivadas de los avances tecnológicos y el desarrollo mismo de la globalización (Aguilar, 2010).

La transformación de las relaciones económicas donde no solo se presentaban exportaciones e importaciones de bienes nacionales constituyó un duro reto a estas administraciones, que se habían acostumbrado a materializar sus acciones a través de procedimientos repetitivos en los confines del espacio nacional. Prontamente, era difícil pensar en sistemas de salud o aseguramiento social de carácter nacional y con amplia cobertura, ya que el modelo industrial se transformaba y producía fácilmente efectos sobre el empleo de muchos; lo mismo ocurría con la capacidad instalada de los Estados para resolver esas demandas. En tal sentido, se

presenta un diagnóstico de la administración que conducía al reconocimiento de una incapacidad gubernativa del Estado, o, en nuestros términos, a una ingobernabilidad (Aguilar, 2010).

Con el fin de superar ese estancamiento de los Estados dentro del marco de las primeras crisis derivadas de la globalización, tomaron fuerza las tesis de permitir a los particulares agenciar las respuestas a sus propias necesidades. La solución tendría dos formas generales: la primera de ellas, la cesión al mercado de la solución de las necesidades de los ciudadanos; la segunda, incorporar los métodos de la administración privada y optar por una visión del ciudadano como cliente, para optimizar los procesos.

Esta *nueva gerencia pública* surge en la conexión entre las ideas del gerencialismo y los elementos de la nueva economía institucional. Estas dos tendencias se entrelazan de modo que plantean nociones tanto de la aproximación al estudio de costos de transacción y sistemas de incentivos como de la observación del aprendizaje de la gerencia y una concesión a la capacidad administrativa de los liderazgos públicos. Adicionalmente, muestra cómo los planteamientos de la nueva gerencia pública se han presentado como aplicables en diferentes condiciones y respondiendo a múltiples desafíos, y, además, se presentan como forma neutral políticamente dentro del marco de la crisis del rol del Estado (Hood, 1991).

Esta reforma de la administración tendría muchos adeptos en países como Gran Bretaña y Estados Unidos, y vería su ampliación en las necesidades de cambio de la forma como los Estados hacen frente a la globalización (Hood, 1991). Para el caso particular de América Latina, dicha forma adquiriría un carácter casi que de ineludible ante la crisis de la deuda de la década de 1980 que haría necesaria la adopción de medidas para salir de dicha crisis ante el diagnóstico de

ingobernabilidad como derivada del populismo y sus fórmulas macroeconómicas.

La propuesta de la nueva gerencia pública presentó resultados heterogéneos en la administración: en algunos casos, permitió llamar la atención sobre la necesidad de mejorar la eficiencia en la actuación del Estado, así como su eficacia. Conceptos que se transformarían en una suerte de mantra de la nueva gerencia pública. No obstante, el ciudadano, visto en este caso como un mero agente de sus propias respuestas, contribuyó a cuestionar el rol del Estado vigente y a plantear serios interrogantes frente a su carácter democrático.

Así, se empieza a construir la noción de *gobernanza*. Esta idea de gobernanza establece una estructura diferente de la tradicional jerárquico-burocrática, o de las visiones sobre Estados mínimos de la versión neoliberal, pues plantea la idea de un gobierno *en red*, con múltiples nodos, donde las empresas, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, poseen información que contribuye a la solución de problemas (Aguilar, 2010). Esta idea llama la atención sobre aspectos problemáticos para los ciudadanos: uno de ellos es el problema de la representación democrática y el control de agentes que son distintos de los elegidos públicamente.

Estas visiones de la gobernanza buscarán reconocer que el Estado tiene un papel en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y en la respuesta a sus necesidades, pero solo de un modo colaborativo. Ello crea una visión de gobierno en red, en el que la capacidad de los Estados es insuficiente, al carecer de los conocimientos y los medios para responder a la ampliación de la complejidad de la vida social. Se apoya así en las teorías sistémicas y en su comprensión de los fenómenos sociales como interdependientes y complejos, en los que se requieren múltiples actores de múltiples sistemas no solo para resolver problemas inmediatos, sino para concebir

alianzas duraderas que permitan actuaciones conjuntas en campos sociales (Osborne, 2006).

Por lo anterior, para dar respuesta a las circunstancias mencionadas, se requiere la participación tanto de las empresas como de las organizaciones sociales y los individuos con el fin de que, a través del empoderamiento —es decir, su reconocimiento como agente—, contribuyan a la realización de los beneficios sociales y ayuden, además, a construir redes con otros para el control de dichas complejidades.

Estas formas de gobernanza configuran un rol del Estado en el que su participación deja de ser de carácter jerarquizado y se constituye en un facilitador de la actuación de esos múltiples actores. Un elemento importante es la configuración de un nuevo escenario de actuación ligado a las comunidades; si así se lo quiere ver, una personalización de la actuación del Estado del lado de grupos que construyen sus lealtades y sus identidades por situaciones y problemas comunes, el elemento generalizado de la construcción de la legitimidad previsto en el escenario de la administración burocrática, basado en la homogeneización y la unificación en la sociedad de masas, se transforma en una respuesta próxima en el sentido comunitario de identificación (etnias, barrios, género, etc.); pero, a su vez, complejiza la actuación del Estado (Rose, 2007).

Se ha visto cómo podrían caracterizarse algunas etapas de la administración pública y su transformación derivada de los retos de las transformaciones globales contemporáneas. Así se vio cómo el modelo de administración burocrática resultaba congruente con las relaciones sociales que se construían y las formas de legitimidad requerida para los Estados en ese momento. A su vez, se expuso cómo, dentro del marco de las transformaciones y los retos desde la década de 1970, se abogó por nuevas formas de administración que contribuyeran a construir una administración

más eficaz y eficiente, en el sentido de la administración privada y, además, que muchas de las funciones del Estado fueran asumidas por el mercado.

Observamos cómo esta solución al problema de la ingobernabilidad del Estado repercutiría en los procesos de construcción de legitimidad, tanto por sus resultados en la realización de derechos como en la acción colectiva y el carácter democrático del régimen. Por ello, las ideas de la gobernanza vendrían a contribuir en la reconstrucción de dicha legitimidad y en el fortalecimiento de nuevos espacios de acción de los gobiernos en la perspectiva de las comunidades y del llamado gobierno en red.

Vale la pena señalar que para el caso latinoamericano esta transición ha sido aún más compleja, pues allí coexisten estas múltiples formas en la administración, y no es claro un modelo central al que se ajuste la administración. Se tienen, por lo tanto, elementos de la administración burocrática, tesis ligadas a la nueva gerencia pública y, en otros casos, formas de la gobernanza. Finalmente, debe decirse que este modelo de comprensión de las transiciones solo es, precisamente, una interpretación del esquema con fines puramente ilustrativos, pues las transiciones, las reformas y los cambios de la administración no se comportan de esta manera articulada y secuencial, sino que cada administración busca responder a sus propias necesidades de múltiples maneras. Esto hace que el alcance interpretativo del texto sea solo como un marco general y que sea necesaria la exploración empírica en casos específicos de estos procesos y transiciones.

Los Estados modernos —en particular, los latinoamericanos— han acudido al concepto de gobernanza ante la necesidad de persistencia de la democracia. La democracia es la realidad social en gran parte del mundo, aun cuando en la democracia persistan las fallas, las carencias

y las insatisfacciones en parte de la población (Rosanvallon, 2008). Es por medio del instrumento democrático como gran parte de la problemática pública es abordada desde el liderazgo público democrático; sin embargo, no siempre resulta en un sistema o una herramienta eficaz ni efectiva para la solución de los temas públicos de cada nación.

La dinámica política nos lleva, entonces, a la búsqueda de alternativas que permitan mejorar el desempeño de lo público más allá de lo democrático. Tal es el caso del más reciente instrumento público; la *gobernanza democrática* (Aguilar, 2006). La gobernanza democrática aparece como uno de los primeros instrumentos de gobernanza capaces de resolver problemas de tipo público o social, se ha convertido en un aparato gubernamental con capacidad de transformación social desde el ámbito político y con participación multidimensional mediante la coordinación social y generando dinámicas políticas de participación más efectivas y eficientes.

Hablar de gobernanza se ha convertido en una tendencia popular de gobierno y sociedad en muchos sentidos; es tal el grado de multidimensionalidad del término gobernanza que se ha convertido en un término amplio y ambiguo, que relaciona los distintos términos de los ámbitos político, económico, administrativo y social; estos términos van desde asociar la gobernanza al buen gobierno hasta la transparencia en la gestión de lo público, la democracia y la participación, junto con la prosperidad de un desarrollo económico. No obstante, sin asociarla a las características de prosperidad o sin limitar sus atributos, la gobernanza es la metodología estructural que permite llegar a la toma de decisiones mediante el uso de diferentes actores sociales, grupos u organizaciones que permite tomar decisiones de manera más eficiente y efectiva para un gobierno (Zingales, 2008).

Por lo anterior, la gobernanza democrática es la metodología que lleva a un gobierno a interactuar positivamente con las organizaciones privadas y la sociedad civil para liderar, tomar decisiones, administrar y coordinar a la comunidad. La gobernanza democrática parte del hecho de asumir que los sistemas jerárquicos de gobierno son obsoletos, incapaces o inoperantes para resolver todos los problemas que aquejan a la sociedad, por lo que la gobernanza pluricentral, o democrática, considera la necesidad de establecer redes de participación de distintos actores sociales. La formación de redes es el eje central de la gobernanza, según algunos autores (Sørensen & Torfing, 2003).

Las redes permiten que el conjunto de los distintos actores sociales y las organizaciones se interconecten dependientemente para facilitar la transferencia de recursos como mecanismos de cooperación alejados de los niveles jerarquías del gobierno. Es así como esta metodología de interacción social para la toma de decisiones resulta en una cooperación insertada dentro de contexto de autonomía frente al gobierno. Cada uno de los actores interconectados de manera dependiente se encuentra en un proceso de acción democrática que los lleva a autorregularse, coordinarse y vigilarse mutuamente.

Más que hablar de gobernanza, es prudente hablar de los *distintos tipos de gobernanza*, pues cada uno de ellos la define de acuerdo con su contexto, y cada uno es afectado por los detalles de su entorno y de la implementación. Al ser la gobernanza un mecanismo para la toma de decisiones, esta debe ser participativa, horizontal y efectiva, y donde los efectos pueden ser positivos o negativos. Históricamente, la gobernanza es de un tipo jerárquico; este tipo de gobernanza es denominado como la *antigua* o *vieja* gobernanza, que parte del principio de sobreponer el gobierno a la sociedad, como un todo muy poderoso y capaz de resolver todos los problemas de la comunidad. El gobierno ejerce un poder

autoritario, autónomo y sin interrelación con los distintos actores sociales; sus decisiones pueden afectar en pro o en contra a alguno de los actores sociales, sin que el gobierno, quizás, se percate de sus efectos (Ferrero, 2010).

Este tipo de *gobernanza clásica* evoluciona posteriormente a la *gobernanza de mercado*, con la introducción del neoliberalismo en los sistemas económicos, partiendo de un principio lógico administrativo en el que la eficiencia económica es el pilar del gobierno, ya sea corporativo o público. Este tipo de gobernanza, también clásica, desconoce el total de los efectos de su toma de decisiones cuando permite afectar o beneficiar a alguno o a algunos de los actores sociales o las organizaciones que articulan la buena convivencia.

Ya en tiempos modernos, como respuesta a las deficiencias de la gobernanza de mercado, surge el *autogobierno*, o *gobernanza por autogobierno*. Este modelo de gobernanza rescata a la sociedad dándole una ponderación superior al gobierno, y es este el modelo que parte del supuesto en que la sociedad se autogobierna por medio de la democracia, sin embargo, para el mundo moderno este tipo de gobernanza no es óptimamente eficiente, y lleva a la consolidación un nuevo tipo de gobernanza por redes, denominado *gobernanza por co-gobierno*, que asocia los distintos actores sociales en una forma de interdependencia, autorregulación y autovigilancia entre cada actor.

La definición de objetivos y acciones en la gobernanza moderna, compuesta por redes, es un proceso de dirección en el que el gobierno no es dominante ni único director, y donde la conexión entre los actores permite la deliberación conjunta, articulada, interdependiente, coproducida, coautora, corresponsable y asociativa entre el gobierno y los ciudadanos como actores en los distintos factores organizacionales, económicos y sociales.

Este tipo de gobernanza se lleva a cabo mediante partenariados-redes-asociaciones, tanto públicas-privadas como gubernamentales-sociales, o por medio de la interacción de todas ellas en conjunto. En Colombia es posible evidenciar este tipo de gobernanza mediante distintos arreglos, como, por ejemplo, arreglos cooperativos institucionalizados entre actores del sector público y el sector privado. También existen arreglos duraderos de cooperación, los cuales son, igualmente, entre actores públicos y privados, y en los que se desarrollan productos o servicios de modo que se comparten los recursos, los riesgos y los costos.

En la gobernanza actual este tipo de arreglos o asociaciones son importantes, ya que permiten la interdependencia de recursos entre los distintos actores, tanto públicos como privados, y garantizan una actividad prolongada en el tiempo que beneficia a la comunidad dando, también, un mejor beneficio económico y social para la nación. La cooperación por medio de redes permite mitigar los efectos de la inexperiencia de algún actor, ya que al existir una comunicación e interdependencia entre los distintos actores se pueden identificar las mejores oportunidades y los más eficaces esfuerzos y recursos.

La relación sinérgica de la nueva gobernanza amplía el repertorio de respuesta al problema, ya que genera soluciones multidimensionales con capacidad de innovación y experticia diferencial, además de garantizar la rendición de cuentas. La gobernanza multidimensional tiene un enfoque de administración pública que legitima y hace eficiente la toma de decisiones públicas, por cuanto permite la visión multivariada de distintos actores sociales en pro de solucionar o mitigar un problema de impacto en salud pública y medio ambiente con decisiones que parten de la política pública.

LOS RECURSOS NATURALES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO: DE LAS FORMAS BUROCRÁTICAS TRADICIONALES A LOS MODELOS DE GOBERNANZA

Los recursos naturales en el contexto de la región no solo construyen unas formas geopolíticas internacionales, sino que se constituyen en un elemento prioritario para la consolidación territorial del Estado. En tal sentido, la manera como se ha construido el Estado en la región guarda una especial relación con el acceso a los recursos, cuestión visible en varios momentos decisivos de la historia regional, y así recogido en la literatura (Oszlak, 1982; López-Alves, 2003; Kalmanovitz, 2003; Moncayo, 2004). Se comprende el Estado en la forma expresada por O'Donnell:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (2004).

Esta definición incluye cuatro dimensiones: la primera son las *burocracias*, que son conjuntos de organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, y que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público; ejercer estas responsabilidades mide el grado de eficacia del Estado.

El Estado es un sistema legal, con reglas que penetran y determinan numerosas relaciones sociales y que son la expresión de ese mismo Estado, al ser la medida de su efectividad. Las burocracias y la legalidad son llevadas al bien del

público general y, por lo tanto, el Estado garantiza la continuidad histórica territorial y de la población, que es la llamada nación, y eso lleva, a su vez, a la identidad colectiva de los habitantes del territorio, que genera credibilidad como representante y factor del bien público, que es la tercera dimensión.

La cuarta dimensión se trata de que el Estado es un filtro que regula espacios, fronteras dentro y fuera del territorio, los mercados y la población, y que lleva al bienestar de la población y define el Estado democrático, como un “Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes”. Los ciudadanos tienen derecho a un Estado con niveles satisfactorios en las cuatro dimensiones, y a que sea promotor del desarrollo económico y social y, además, garantía ciudadana en la política, la vida civil, social y cultural con una democracia suficiente, plena y de calidad (O’Donnel, 2004).

La colonización mercantilista española y portuguesa en la región determinó el funcionamiento de los sistemas de coerción y tributación dentro del marco de las instituciones coloniales. Allí, el elemento fundamental se encontraba en el desarrollo de una serie de instrumentos que permitían la extracción de metales, y la forma como se apropiaba el territorio estaba circunscrita al aprovechamiento de tal tipo de recursos.

La importancia en el sistema de Indias de los virreinos de Nueva España y del Perú se hallaba determinada para ambos por el acceso a recursos naturales; en este caso, a los metales preciosos. Ello explica, además, la poca relevancia que inicialmente se dio a regiones como la del posterior Virreinato de la Plata, considerada zona de no provecho por

las autoridades coloniales (Bethell, 1990). La dimensión territorial de la Corona española mediaba sobre el acceso a los recursos y a las rutas comerciales necesarias para dirigir estos recursos hacia los puertos europeos. De allí que la geografía y los recursos marcaron activamente la dinámica colonial. Otro aspecto adicional de dicha relación medió sobre las características de los sistemas tributarios, en los que las condiciones de conocimiento del territorio se marcaban por dichas dinámicas (Bethell, 1990).

Tras las independencias y sus respectivas reformas, la relación con los recursos continuó marcando las relaciones políticas. En esta región, fundamentalmente exportadora de materias primas al sistema internacional, la preocupación estatal estuvo mediada por permitir la explotación capitalista de ciertas materias primas, lo que consolidó su presencia territorial en las regiones donde la explotación fue más significativa (De la Cruz, 2011). Diversos productos marcaron la consolidación del territorio de acuerdo con los países de la región; sobresalen casos como el de Chile, con las minas de cobre, y del Perú, con el guano de sus islas y su respectiva explotación, así como la ganadería, en el caso de Argentina, Uruguay y Brasil, o el café como fuente de rentas de diversos países de la región. Mención especial merece la explotación petrolera, especialmente sensible para finales del siglo XIX, y en cuyo caso los hallazgos de reservas de petróleo constituyeron una fuente significativa de recursos (De la Cruz, 2011).

Al respecto señala Oscar Oszlak, en su texto sobre la formación del Estado en Argentina y en la región, que la naturaleza de los bienes primarios exportables fue la base para la inserción en el mercado internacional, aspecto que configuró las relaciones de producción e intercambio que condicionaron las modalidades de intervención del Estado (Oszlack, 1982). Así, durante el final del siglo XIX se empezaron a construir obras de infraestructura física que contribuyeran al abaratamiento de los costos de transporte.

Desde luego, dicha situación configura regiones centrales con alta presencia estatal y que se vinculan a los ciclos de producción capitalista frente a otras regiones en las que el acceso a bienes básicos es precario, así como lo es la legitimidad de un Estado que base su confianza en un proyecto de progreso y orden que le es difícil instituir (González, 2014). Esta periferia en la cual el Estado no hace presencia es, en un primer momento, dejada de lado, por cuanto el interés del capitalismo fomentado por el Estado, en su necesidad de captar recursos para llevar a cabo sus proyectos de consolidación, debe concentrar sus intereses en el desarrollo de su propia capacidad extractiva y en mejorar constantemente su aparato de recaudación y administración financiera para su expansión.

Paulatinamente, dicho espacio irá siendo apropiado por el Estado, en tanto que representa nuevos dividendos y oportunidades de extracción para los gobiernos centrales. Existen varios ejemplos de ello en la región:

Un caso se encuentra en la Amazonía, esta fue una zona que por su dificultad de ser conquistada fue concebida como una región en la que no se daba presencia de los estados. Los asuntos se dejaban al amparo de la misma naturaleza y en muchas formas se postergaba su aprovechamiento, no obstante, el desarrollo de las caucheras, la explotación maderera y recientemente la relevancia de la biodiversidad estableció su carácter de prelación y volcó los intereses del estado en su utilización a la par de su conservación (Villegas, 2010).

Otros ejemplos se dan en la expansión de la frontera agrícola o la frontera ganadera, como en el caso de los bandeirantes en Brasil y el de los cafeteros, así como el de los latifundistas ganaderos en Colombia, y muestran cómo espacios que no habían sido considerados relevantes para la presencia del Estado se advierten como necesarios. Para el siglo xx, en medio de la transformación provocada por los procesos de industrialización y el crecimiento exponencial

de las ciudades, América Latina ve cómo proyectos políticos que enarbolan ideales de las clases subalternas requieren contar con recursos suficientes para su respectiva financiación. Esta situación lleva a cabo procesos de nacionalización de recursos de gran relevancia en el orden internacional, como el petróleo, y cómo desde allí se construyen buena parte de las políticas de los llamados Estados desarrollistas (Boersner, 2005).

Este caso resulta evidente en apuestas como las llevadas a cabo por Lázaro Cárdenas en México, que trajo consigo la creación de PEMEX y la correspondiente prohibición de empresas extranjeras de explotación petrolera en México; también, en el caso de Petrobras, creada en 1953 por Getulio Vargas, y que estableció un monopolio sobre las operaciones de exploración y producción de petróleo, gas natural y derivados hasta 1997; para este último caso, el control se hizo aún mayor en el Brasil con el establecimiento de la Agencia Nacional de Petróleo y el Consejo Nacional de Política Energética.

Para el caso venezolano, PDVSA se crea en 1975, con el fin de llevar a cabo la planificación, la coordinación y la supervisión de todas las operaciones petroleras del país; dicha empresa desde 1999, por mandato constitucional, deja la totalidad de sus acciones en manos de la nación, como estrategia para consolidar la soberanía económica y política (Stanley, 2000).

Para el caso de Colombia, Ecopetrol aparece en 1921, con el propósito de emprender actividades en la cadena del petróleo, y obtuvo sus recursos en la medida en que varias concesiones revirtieron activos a la empresa. Dentro del marco de los Estados desarrollistas latinoamericanos, fue evidente la utilidad que representó que dichos recursos de la extracción estuvieran a cargo del Estado; especialmente, para su consolidación, así como en el reconocimiento de la relevancia de

esos sectores estratégicos y, además, en los recursos que proveyeron para la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que desde allí se planteó.

La crisis de la deuda constituyó un momento clave para la transformación de esta relación, y, además, para la forma como el Estado se relacionaría con la consolidación territorial a través del control de los recursos estratégicos. Dicha crisis estableció un diagnóstico de incapacidad del Estado, ya definido en las dos secciones previas del presente documento, y que modifica la manera de aproximarse al manejo de los recursos naturales estratégicos. Así, tal como advertía Hopenhayn,

La deslegitimación del Estado en tanto Estado –propulsor del desarrollo y Estado – constructor de la sociedad; y con ello, la consiguiente pérdida de prestigio e influencia de la planificación estatal – normativa y de la estrategia revolucionaria, las cuales ya no proveen el vínculo entre la acción política y la reflexión social (1994, p. 12).

El escenario posterior se destaca por el enfrentamiento entre un repliegue del Estado frente al manejo de los recursos naturales y en una sociedad menos dispuesta a tolerar la privatización absoluta de dichos recursos y a cimentar su apropiación solo desde la lógica empresarial capitalista. Al respecto, María Celia Cotarelo, profesora de la Universidad de Buenos Aires, evidencia en su artículo “Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual” (2005) cómo se ha ampliado la conflictividad en escenarios como las ciudades petroleras desde 1996, con la llegada de Repsol, y los cambios en el régimen de explotación petrolera; señala también el incremento en las protestas en defensa del ambiente y las reservas naturales y resalta, en especial, las propuestas de 1996 y 2003, por indígenas de la región de Salta, para la construcción de gasoductos y las ventas de recursos naturales.

A su vez, se destaca el trabajo de Gabriel de Paula (2006) “El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur”, donde hace evidentes las conflictividades sociales ligadas al caso del gas natural en Bolivia y del agua potable en Argentina. Dicha situación se repite constantemente en la región, y de múltiples maneras, pero representadas en situaciones similares: títulos mineros, explotación en páramos y explotación en zonas de propiedad colectiva, entre otras complejidades.

Para el caso del agua como recurso estratégico, es visible la modificación en el enfoque con el hito del II Foro Mundial del Agua, celebrado en 2000 en La Haya (Holanda), y donde se menciona por primera vez el tema de la gobernanza del agua (VI Foro Mundial del Agua, 2012), ya que, como referente mundial, se tiene la recuperación del río Sena en la ciudad de París en 1990, en una relación de gobernanza entre el gobierno francés y la comunidad, como gobernante del recurso hídrico; asimismo, está el referente de Nueva York, en la década de 1990, donde se estrechó otra relación de gobernanza con la comunidad, en la que esta pagaba por el mantenimiento de las cuencas particulares por medio de acuerdos con la alcaldía local.

En las mismas condiciones, México, en 2006, planteó que la buena gobernanza en temas ambientales —especialmente, para la gobernanza del agua— debía extenderse a diferentes niveles (principio de subsidiaridad), a la transparencia y a la participación pública de todos los sectores (ciudadanía activa). La *gestión integrada de los recursos hídricos* es el modelo participativo de gobernanza más efectivo de cohorte horizontal sin niveles jerárquicos (VI Foro Mundial del Agua, 2012).

Desde entonces, el recurso hídrico ha tenido un enfoque de gobernanza para los distintos Estados latinoamericanos, pues se considera que, al ser un recurso natural

de uso común, una gobernanza multinivel toca a todos los sectores y se dispone de un trabajo conjunto con el mismo objetivo: la protección y el cuidado del recurso hídrico; no obstante, los modelos de gobernanza se han extendido a la protección de todo el medio ambiente, como bosques, páramos y fauna, entre otros.

Las políticas públicas han estado dirigidas desde finales de los años noventa, y con mayor fuerza después de 2010, a la promoción de procesos para la gobernanza del agua adhiriendo a todos los actores sociales que se relacionan con el recurso hídrico, para protegerlo o rescatarlo. Durante este activismo social y político se han planteado dos enfoques para abordar el agua como un recurso ambiental desde la gobernanza multidimensional.

El primero de dichos enfoques considera el agua un bien con características de mercado, por lo que valora el agua con dinero, y se aleja de valorarla como un bien público o común. Mientras, un segundo enfoque considera el agua un bien público con justicia social. Estas dos posiciones antagónicas para enfocar un problema, que toca a todas las esferas de la sociedad, permite que el análisis sea multidimensional; de ahí surge una participación social activa, y la gobernanza es la mejor estrategia metodológica que puede impulsar una política pública en pro de conservar y proteger los recursos naturales.

En el mundo podemos ver casos de gobernanza aplicada a los recursos naturales, como es el caso de Brasil en São Paulo, Nueva York, Francia, o México —con el Corredor Biológico Mesoamericano—, y que, básicamente, han tratado el agua como un recurso hídrico de interés común desde la gobernanza democrática multidimensional. Sin embargo, países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Panamá no solo han hecho uso de la gobernanza participativa y democrática para la protección de los recursos hídricos, sino también,

para resguardar territorios indígenas de interés patrimonial y ambiental como bosques o asentamientos.

CONCLUSIONES

Al considerar la dinámica de la consolidación territorial del Estado, es evidente su relación con la explotación de los recursos naturales. Para eso, construye unas estrategias de aproximación a dicho escenario, que determinan la forma de su administración pública. En tal sentido, se observan momentos relevantes de la administración.

Una primera forma de administración relacionada con las estructurales de la Corona española durante el periodo de la Colonia, que se revitaliza con la llegada de los Borbones y el establecimiento de nuevos virreynatos; un momento de consolidación de las repúblicas en la oscilación entre los modelos centralistas y federalistas, como espacio de disputa por el control de los recursos; un modelo de desarrollismo ligado a los proyectos de centralización, y, en algunos casos, populismos, donde la nacionalización de los recursos estratégicos permitió la obtención para el Estado de grandes recursos que propiciaron el crecimiento de las burocracias; y, posteriormente, tras fenómenos significativos, como la crisis de la deuda en los ochenta, modelos de renovación de la administración bajo la forma de nueva gerencia pública y gobernanza.

Estas formas de la administración mantuvieron lógicas específicas, en sus momentos, de la relación entre consolidación del Estado y recursos naturales, sin que se establezca necesariamente un repliegue de la administración frente a su uso y su manejo, sino a través de nuevas fórmulas, que implican el reconocimiento de las comunidades, pero priorizan los intereses de control estratégico de los recursos.

