

“Gobernanza de transiciones”

Paredis, E. (2018) “Governance van transitie”. En G. Bouckaert, A. Van Hondeghem, J. Voets, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens (Ed.), *Handboek overheidsmanagement: samen werken aan een overheid in beweging* (pp. 457–484). Brugge: Vanden Broele.

Autor: Erik Paredis

Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Gent, Gante, Bélgica.
Profesor titular “Gobernanza de transiciones e innovación de sistemas socio-técnicos para la economía circular” del departamento de Ciencias Políticas, en el cual dicta las asignaturas “las Políticas de la sostenibilidad”, y “Pensamiento de sostenibilidad”.

Traductor: Peter van Aert

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF) / CADIC-CONICET. Tierra del Fuego. Ushuaia, Argentina.
pvanaert@untdf.edu.ar

Presentación de la traducción

Nuestro contexto actual demanda propuestas didácticas que atiendan las urgencias para llevar adelante transformaciones radicales de la condición socioambiental de las sociedades humanas. Sin embargo, al menos en la lengua hispana, no abundan los materiales que propongan perspectivas operativas que no recaigan en la lógica tecnocrática y jerárquica del desarrollismo. Aún menos frecuentemente encontramos propuestas didácticas sobre estas urgencias que permitan una politización de los procesos formativos en los ámbitos universitarios transdisciplinarios, queriendo decir con esto volver a situar la disputa y el disenso en el seno del aula universitaria como aspectos inherentes a la educación superior.

Este artículo, que introduce la noción de transición, permite abordar problemáticas territoriales situadas en contextos complejos, dejando lugar a la incertidumbre, la disputa de poder y los horizontes temporales ampliados como elementos centrales de la aspiración a los cambios profundos. Por ello consideramos que este texto de Erik Paredis ofrece una introducción didáctica propicia para impulsar tanto la reflexión entre estudiantes, como la formulación menos inducida de estrategias hacia la sostenibilidad.

Mg P. van Aert

Recibido: 01-04-2021; Aceptado: 20-04-2021

Gobernanza de transiciones

1. Introducción

Quien está informado sobre la actualidad apenas puede pasar por alto que nuestro mundo enfrenta grandes desafíos. Por ejemplo, en el plano ecológico, se impone el cambio climático; en el plano social, crece la desigualdad en muchos lugares; en el plano económico, persiste la amenaza a la inestabilidad financiera; y en el plano político, las instituciones democráticas se encuentran bajo presión mientras crece el populismo. Y estos son solo unos ejemplos. Al mismo tiempo, se anuncia la innovación en numerosos planos y dominios: la energía renovable está emergiendo, los gobiernos quieren impulsar ciudades sostenibles, las empresas experimentan con la economía circular, los ciudadanos desarrollan sistemas de trueque y de uso compartido y las mujeres y las minorías se oponen a la discriminación.

Asimismo, se advierte mucho movimiento social. Una de las preguntas importantes es cómo puede responderse adecuadamente a estos grandes desafíos sociales, y cómo puede iniciarse la necesaria transformación hacia la sociedad sostenible. Es en este contexto que frecuentemente encontramos el concepto de “transición” o “transiciones de sostenibilidad” (*sustainability transitions*) (Grin *et al.*, 2010), que refiere a cambios profundos en los sistemas sobre los cuales nuestra sociedad es construida (como el sistema energético, el sistema de movilidad, el sistema alimenticio o agrario, el sistema de salud, etc.) y a partir de los cuales estos adquieren una orientación más sostenible. Semejantes cambios no acontecen sin obstáculos. Transiciones de sostenibilidad refieren, en rigor, a elecciones colectivas –por ejemplo: ¿cómo vamos a organizar nuestro sistema energético de manera más sostenible?– y por ende, nos confrontaremos con miradas e intereses encontrados, con preguntas acerca de la distribución de los beneficios y los costos, y tendremos que hacer acuerdos acerca de quienes toman decisiones y según qué reglas (Meadowcroft, 2011). Dicho de otra manera, interrogantes acerca de sostenibilidad y transición tienen una *fuerte carga política*. Esto implica necesariamente que el gobierno deberá jugar un rol activo. Los gobiernos están siendo confrontados con estas cuestiones, tendencia que no disminuirá en los próximos decenios; más bien al contrario. En gran parte de la literatura sobre transición se parte de la idea de que la política de Estado tendrá que experimentar una renovación profunda para poder manejar la gobernanza (la gestión estratégica) de transiciones. Por ejemplo, se tendrá que pensar más en el largo plazo, comenzar a razonar desde una perspectiva sistémica, construir a partir de redes de actores que propician el cambio, animarse a estimular la experimentación, poder manejar la incertidumbre y estimular procesos de aprendizaje.

El enfoque de este artículo radica en la gestión de la gobernanza de transiciones. La gobernanza de transiciones puede ser comprendida como *esfuerzos políticos intencionales que persiguen, a partir de una cooperación entre el gobierno y otros actores sociales, la sostenibilidad de sistemas sociales*. Para poder evaluarla adecuadamente, debemos primero desviarnos hacia las nociones de sostenibilidad y transición. Por tanto, la parte dos (2) de este trabajo profundiza brevemente en el trasfondo normativo de las transiciones, a saber, la búsqueda de sostenibilidad y su complejidad. Luego serán discutidas dos preguntas alrededor de las cuales se ha desarrollado la investigación acerca de las transiciones en los últimos veinte años. En la parte tres (3) trataremos la pregunta ¿qué son las transiciones? y cómo pueden ser comprendidas y analizadas. En la parte cuatro (4), se profundiza en cómo las transiciones pueden ser influenciadas o, en otras palabras, qué gobernanza es posible. Veremos que, sobre este asunto, existen varias concepciones en la investigación acerca de transiciones. Estas serán tratadas brevemente, pero nos detendremos con más detalle en la más influyente, a saber, la gestión de la transición (*transition management*). Durante unos años existió en el mundo académico un fuerte debate acerca de las fortalezas y debilidades de la gestión de la transición, lo cual será discutido en la parte cinco (5). Cerraremos en la parte seis (6) con algunas reflexiones acerca del contexto en el cual ha crecido la ciencia de la transición.

1.1 Objetivos de aprendizaje

Al final del capítulo el lector podrá:

- explicar qué es una transición y cuáles son sus características esenciales;
- explicar la relación entre transición y sostenibilidad;
- explicar qué es gobernanza de la transición;
- expresar las fortalezas de y las críticas hacia la gestión de la transición;
- formular el valor agregado (o la falta de él) de la perspectiva teórica, y la gobernanza de la transición.

2. El trasfondo: la búsqueda de la sostenibilidad

Si por ahora definimos transiciones como *cambios profundos en los sistemas sociales* –en la parte tres (3) entraremos en más profundidad–, entonces queda claro que han tenido lugar transiciones en otras oportunidades en el transcurso de la historia humana. En el campo de la movilidad, por ejemplo, hemos cambiado, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, del caballo con carreta o carruaje al automóvil. Después de la Segunda Guerra mundial, la transición de la movilidad continuó transformando nuestro mundo profundamente. Un ejemplo más reciente es la revolución TIC, que trajo tecnologías, prácticas, instituciones y estructuras para la comunicación totalmente nuevas, cambiando con ellas nuestras formas de relacionarnos, las formas en las cuales trabajamos, viajamos, emprendemos, etcétera.

Los sistemas sociales son constituidos sobre las necesidades del tiempo, con el conocimiento y la tecnología del momento, tomando en cuenta las inquietudes y los intereses de quien imponía su voluntad en la política, en el empresariado y en la sociedad, e influenciados por los valores y las preferencias culturales que dominaban. Una idea subyacente en la investigación acerca de las transiciones es que muchos de los sistemas que surgieron en el siglo XX son responsables de los problemas que hoy enfrentamos. Su desarrollo conduce a cada vez más efectos problemáticos que, con las lógicas del sistema, se vuelven cada vez más difíciles de controlar, y de solucionar (Grin *et al.*, 2004). Como ya no responden a las necesidades actuales, necesitamos transiciones en esos sistemas que posibiliten sociedades más sostenibles. Por tanto, detrás de las transiciones radica una *idea normativa*, a saber, la búsqueda de la *sostenibilidad*. ¿Qué implica esto?

Se han escrito bibliotecas enteras sobre sostenibilidad. Hay consenso acerca de un aspecto: que dar una definición universal de sostenibilidad resulta inverosímil, pero sí es posible brindar una cantidad de orientaciones globales que una sociedad debe perseguir (Robinson, 2004; Sneddon *et al.*, 2006). Al interior del espacio que así se cristaliza, se encuentran aún múltiples posibilidades, aunque estas no son ilimitadas (Holden *et al.*, 2017). Intentaremos aclarar esto. A grandes rasgos, podemos decir que el debate acerca de sostenibilidad tomó vuelo durante los años setenta, con un momento crucial en 1987, cuando se publicó el llamado Informe Brundtland ‘Nuestro Futuro Común’ (World Commission on Environment and Development –WCED–, 1987). La descripción que se hace en dicho informe de desarrollo sostenible ha sido reproducida cientos de miles de veces: el desarrollo sostenible “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1987, p. 8).

El Informe Brundtland fue el motivo para organizar en 1992 en Río de Janeiro la conferencia de Naciones Unidas más grande hasta el momento, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED). Durante la UNCED se firmó, entre otros acuerdos, la convención sobre el cambio climático, y se desarrolló un programa de acciones de cara al siglo XXI (Agenda XXI). Durante los veinticinco años siguientes, la palabra ‘sostenible’ ha penetrado a políticas, movimientos sociales, al empresariado, la educación, la ciencia y la cultura en todo el mundo y en todos los niveles. Aunque suelen coexistir diferentes interpretaciones, cuando miramos

el significado original de la sostenibilidad, podemos identificar dos preocupaciones fundacionales. En primer lugar, la *desigualdad* a nivel mundial, o la brecha entre pobre y rico. Esta se expresa, por ejemplo, en la desigualdad en ingresos, en desigualdad en el acceso a la salud, a la educación y a otras necesidades básicas. Por otra parte, la brecha entre rico y pobre no solo es un problema de relaciones internacionales, pero en la mayoría de los países se expresa también internamente (Piketty, 2014). La segunda preocupación fundacional es la *problemática ambiental* global. La cuestión ambiental entra en la agenda a principios de los años setenta, cuando se expresa en primera instancia como problemática localizada, como la contaminación de aguas y los depósitos de residuos. Estos problemas persisten en muchas localidades, mientras, a la vez, otra problemática excede progresivamente las fronteras locales y nacionales. Encontramos ejemplos en el cambio climático, el deterioro de la biodiversidad y la deforestación. Según algunos científicos, hemos entrado en una nueva era geológica, el *Antropoceno*, en la cual la condición planetaria ya no es determinada por procesos geológicos, sino por el impacto antrópico (Rockstrom *et al.*, 2009).

Es característico para la aproximación de la sostenibilidad que los problemas de justicia y los problemas ambientales no son considerados elementos aislados, sino que están relacionados y mutuamente influenciados. Las estructuras económicas y políticas, la política y las prácticas que socavan la capacidad de carga de ecosistemas son las mismas que impulsan la desigualdad. El modelo de mercado industrial-capitalista en el cual vivimos no conduce automáticamente a una distribución adecuada y no reconoce límites al crecimiento. La pregunta es ¿cómo podemos organizar sociedades más sostenibles que sean más justas y que se mantengan dentro de la capacidad de carga de ecosistemas mientras además garantizan una alta calidad de vida para sus integrantes? A las *nociones fundamentales de sostenibilidad –calidad de vida, justicia, límites ecológicos–* pueden ser agregadas otras. Por ejemplo, *democracia*: ¿cómo podemos asegurarnos de que la transición suceda de manera democrática, y que el resultado también lo sea? En el marco de la sostenibilidad, se abre así espacio para la discusión acerca de las orientaciones fundamentales de la sociedad. Al interior de dicho marco existe la posibilidad de muchos futuros posibles, pero no de manera infinita (Raworth, 2017).

Esto es ilustrado a partir de la discusión acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han sido aprobados a fines de 2015 por Naciones Unidas. Los ODS brindan un panorama claro acerca de los temas principales en el debate que hoy conforman la agenda. Los diecisiete objetivos que la ONU procura alcanzar para 2030, y que aplican a todos los países, refieren a un campo muy amplio: pobreza, hambre, salud, educación, igualdad de género, calidad de agua, energía, trabajo, industria, desigualdad, ciudades, producción y consumo, clima, océanos, uso de suelo, paz y mancomunidad. Es evidente que varían considerablemente las opiniones acerca de en qué consisten los problemas en cada uno de estos terrenos y cómo resolverlos; quiénes deberían asumir la responsabilidad y tomar medidas; o qué se necesita para avanzar. No todo el mundo está convencido del potencial transformador de los ODS, pero sí indican la dirección global en la cual, en el contexto de ONU, son consideradas deseables las transformaciones.

Resumiendo: es posible indicar los contornos de una sociedad sostenible, pero acerca de su contenido exacto, y del proceso que debe conducir a ella siempre existirá disputa social. Esto no es un problema, ya que es lo que caracteriza a una sociedad democrática. Sin embargo, sí implica que una sociedad sostenible no surge automáticamente. Tendremos que entrar activamente en el debate acerca de las transiciones necesarias y trabajar para ello, aunque sea solo porque quienes hoy se benefician con el sistema dominante no cuestionarán su posición. El marco que brinde la ciencia de la transición puede ayudar a entender mejor qué obstáculos surgen y cómo puede ser ejercida presión sobre los sistemas existentes.

3. Transiciones: ¿son comprensibles?

La problemática de la sostenibilidad ha sido descripta como un “*wicked problem*”, un problema inicuo (Murphy, 2012; Pryshlakivsky y Searcy, 2013). Semejante problema se caracteriza por

ser difícilmente resoluble, ya que no hay uniformidad acerca de lo que está en juego ni de lo que se considera una buena solución. Se encuentra relacionado con el accionar de muchos actores y, en consecuencia, fuertemente entrelazado con nuestras estructuras sociales y nuestro modo de vida. Además, la evolución del problema está acompañada por mucha incertidumbre. En la investigación acerca de transiciones se parte, en general, de la suposición de que los problemas inicios no encuentran solución dentro de las formas de pensar y las prácticas existentes. Al fin y al cabo, son estas lógicas existentes las que nos generan los problemas. Meros ajustes son insuficientes; se necesita una conversión a sistemas realmente nuevos. El proceso de cambio profundo que conlleva es denominado "transición". En la parte tres (3) profundizaremos en lo que nos enseña la investigación acerca de transiciones. En la parte cuatro (4) enfocaremos en sí, y cómo, las transiciones pueden ser influenciadas hacia la sostenibilidad.

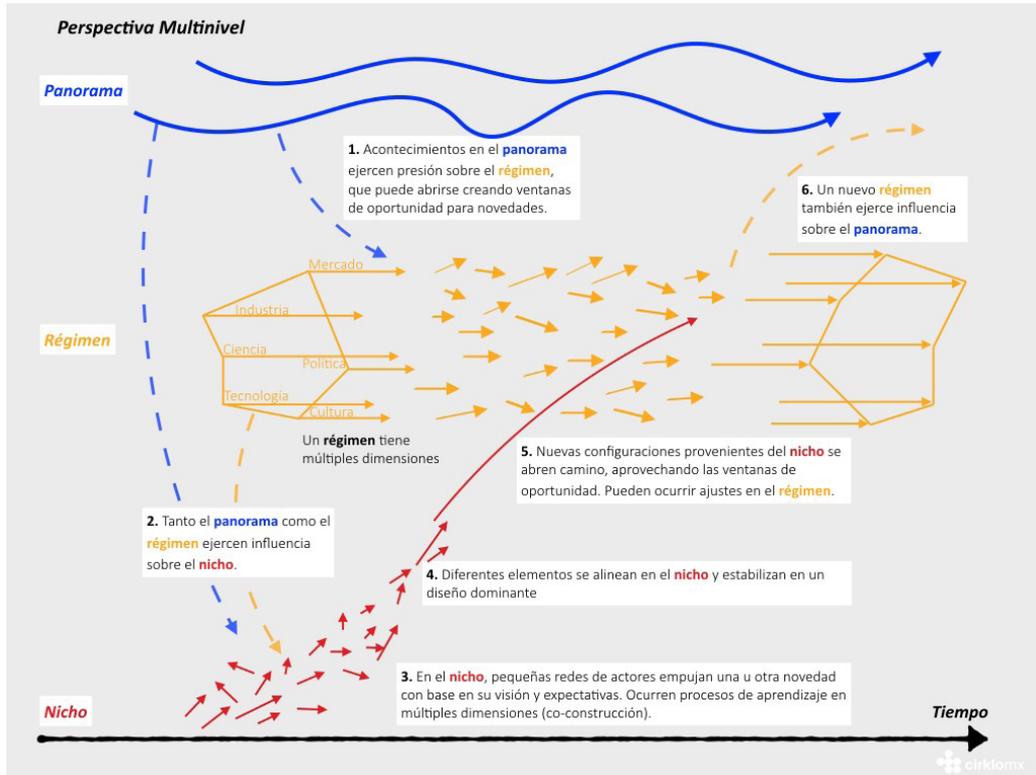
3.1 Un marco analítico influyente: la perspectiva multinivel

El marco más influyente para analizar transiciones y comprender sus características es la denominada "perspectiva multinivel" (*multi-level perspective*), o PMN (Rip y Kemp, 1998; Geels, 2005; Geels y Schot, 2010). Esta perspectiva básicamente actúa de dos maneras: brinda la posibilidad de analizar un sistema, y proporciona herramientas para comprender cambios radicales en los sistemas (es decir, en las transiciones). Hasta ahora hemos hablado de sistemas sociales, pero en la PMN se aplica el término 'sistema sociotécnico'. Un sistema sociotécnico es una combinación de elementos tecnológicos y sociales que en conjunto cumplen una función, como por ejemplo, suministrar energía o alimentos. Más específicamente, la PMN analiza un sistema sociotécnico que comprende tres niveles interconectados: el régimen, los nichos y el panorama (también llamado paisaje o contexto) (Figura 1).

El nivel central es el *régimen*. Este refiere a la forma común y dominante de satisfacer una necesidad social. Es una totalidad integrada por actores, sectores industriales, tecnología, política, normativa, formas de actuar y de pensar. A menudo se habla simplemente de *estructuras, prácticas y formas de pensar dominantes*. Para dar un ejemplo: el régimen de transporte de personas está conformado por elementos como la estructura industrial (productores de autos, proveedores); la red de distribución y mantenimiento (vendedores, talleres); el sistema de abastecimiento (estaciones de servicio, petroleras); el artefacto en sí (el automóvil y todos sus componentes físicos); la infraestructura; la normativa (reglas de tránsito, impuestos de automotor, política de tránsito); las preferencias y competencias de la/el conductor/a; el significado simbólico y cultural (libertad, individualidad) (Geels, 2005). Un régimen sociotécnico funciona debido a que personas y organizaciones lo hacen funcionar. Día tras día, sus prácticas sostienen y reproducen el sistema. Los regímenes son 'dinámicamente estables': sufren cambios, pero de manera lenta, y la innovación suele estar enfocada en reforzar el régimen. En cambio, una transición altera el régimen de manera fundamental (tecnología, reglas, actores, prácticas, etcétera).

Más allá del régimen, podemos discriminar otros dos niveles. En el nivel micro se encuentran los '*nichos*': ciudadanos, empresas y grupos sociales que reaccionan a los problemas en el régimen desarrollando alternativas. La *innovación radical* comienza, según la PMN, en estos nichos: son pequeños 'espacios' protegidos que funcionan como incubadoras de innovación tecnológicas (por ejemplo, el automóvil eléctrico), en nuevas prácticas socioculturales (por ejemplo, el auto compartido) o combinaciones de ello (por ejemplo, el teletrabajo). Las prácticas y tecnologías en nichos son inicialmente poco estables o performativas, pero son sostenidas por redes pequeñas y comprometidas. La existencia de un nicho en sí no dice nada respecto de su deseabilidad o sostenibilidad.

Figura 1. La perspectiva multinivel



Bajo presión del desarrollo panorámico, problemas internos del régimen y nichos emergentes, el balance del régimen puede ser perturbado. En situaciones de transición, se produce un cambio profundo en el régimen hacia una nueva configuración de actores, tecnologías, política, prácticas, estructuras y modos de pensar. Fuente: Adaptado de Geels (2002) y Geels y Schot (2007). Disponible en: <https://bit.ly/3ip4aAK>

El tercer nivel es llamado "Panorama" o, en otras versiones, "paisaje" o "contexto". Panorama es una metáfora que alude a un contexto amplio dentro del cual los actores del régimen y los nichos deben operar. Se trata de *tendencias sociales estructurales* y *características materiales del entorno* que son difícilmente alterables: tendencias como por ejemplo la globalización y la individualización, o características materiales como el clima, riquezas naturales e infraestructuras. Un factor panorámico típico actual es el cambio climático, que pone en tela de juicio en muchos terrenos nuestro común modo de actuar (por ejemplo, nuestra movilidad centrada en el automóvil). El panorama se transforma solo lentamente, aunque puede sufrir perturbaciones repentinas, como en el caso de guerra o de crisis económicas.

Caso 1

Una transición entre 1870 y 1930: de caballos a automóviles

Una parte del conocimiento de transiciones es basada en investigaciones acerca de transiciones históricas. Uno de los fundadores de la PMN, Frank Geels, ha realizado varios estudios, como por ejemplo acerca de la transición en los Estados Unidos del uso de caballo con carruaje al uso del automóvil. Hablamos en ese caso del período entre 1870 y 1930. En la segunda parte del siglo XIX, los caballos cumplían un rol central en el transporte urbano, entre otros modos para el ómnibus de caballo, el tranvía de caballo y el coche de caballo. Ese régimen de transporte basado en caballos entró en crisis debido a los altos costos, los embotellamientos y la contaminación por los excrementos. Los problemas se agravaron debido a acontecimientos panorámicos como la migración masiva. La clase media en auge concebía inseguras e insalubres a las ciudades con migrantes, y partió a la periferia. Las distancias se incrementaron mientras los emergentes movimientos de salud e higiene procuraban atender el problema de la contaminación. Rápidamente la bicicleta se volvió exitosa, y con ella los usuarios conocie-

ron las ventajas del transporte individual. La electricidad fue otro de los desarrollos sociales importantes del momento, y condujo a la invención del tranvía eléctrico. En la década alrededor del cambio de siglo, el tranvía eléctrico evolucionó de un nicho a un régimen dominante en la ciudad.

Mientras tanto, en el plano de los nichos, otra opción de transporte radicalmente distinta había sido inventada, a saber, el automóvil. Originalmente, en el nicho de las taxis, el automóvil eléctrico gozó de gran éxito. Automóviles con motor de combustión interna fueron usados sobre todo para carreras de velocidad y para pasear en el campo, lo cual les dio un encanto propio. La importancia del esparcimiento, el deporte y la recreación se acrecentaba. A partir de 1908, Henry Ford lanzó al mercado un automóvil con motor de combustión económico y robusto con el modelo T. Cuando en 1911 se introdujo el motor de arranque eléctrico, el automóvil eléctrico fue desplazado. Hasta los años veinte seguían compitiendo los tranvías eléctricos con los automóviles, pero varios factores contribuyeron a la dominación final del automóvil: mayor flexibilidad, reducción de precios debido al sistema de producción masiva que introdujo Ford, y responsables políticos que invertían en la movilidad automóvil (por ejemplo, mejorando la red vial), ya que encontraban en los autos una solución para alentar la suburbanización.

Fuente: Geels y Schot (2010).

3.2 Características de las transiciones

Pues ¿qué es una transición? En esencia, *una transición es un cambio radical de las estructuras, las prácticas y los modos de pensar de un régimen* (Rotmans y Loorbach, 2010). Normalmente no se efectiviza de manera abrupta, sino que se desenvuelve en un periodo de dos o tres décadas. Los regímenes son bastantes estables: los actores y los elementos de los regímenes están eficazmente integrados y son mutuamente dependientes; sus lógicas subyacentes se refuerzan mutuamente; los intereses son considerables. Instituciones que evolucionaron durante décadas no pueden ser cambiadas simplemente; actores del régimen defenderán con todas sus fuerzas su posición e intereses (Grin, 2010). Además, los nichos suelen enfrentar dificultades para adquirir una posición más fuerte. Sin embargo, un régimen puede ser desestabilizado, lo cual abre posibilidades para transformaciones profundas.

Una idea central de la PMN es que *las probabilidades para transiciones incrementan a medida que acontecimientos en diferentes niveles comienzan a reforzarse mutuamente*: cuando las contradicciones al interior de un régimen aumentan; cuando la creciente presión desde el panorama pone en tela de juicio aquello siempre considerado 'normal'; cuando los nichos cobran fuerza; y sobre todo cuando surgen *articulaciones* entre estos procesos, entonces se presentan oportunidades (Geels y Schot, 2007). La presión creciente ayudará a resquebrajar las instituciones y las prácticas atrincheradas. Evidencias de esta tendencia son omnipresentes, por ejemplo, dentro del sistema de movilidad y de energía. Aquello que es dominante dentro de ellos –combustibles fósiles, producción de electricidad central, movilidad de automóvil y camión, por mencionar solo algunos aspectos– sufre de presiones crecientes. Con ello se libera un cierto margen de manobra para actores que persiguen cambios. Sin embargo, este proceso no es mecánico, no acontece por mérito propio, y no resulta automáticamente en una situación de mayor sostenibilidad. Demanda intervención activa en los diferentes niveles: desarrollar nichos, intentar corregir el régimen para dar mayor oportunidad a los nichos y aprovechar inteligentemente de las tendencias del panorama.

Empero, surgen transiciones cuando el régimen se debilita bajo múltiples influencias, y emergen alternativas plausibles (dicho sea de paso, a menudo estas alternativas surgen desde los nichos, pero a veces también resultan generarse en el propio régimen). Una transición conduce a un nuevo régimen, con nuevos (o una mezcla de nuevos y existentes) actores, instituciones, modos de pensar, prácticas, tecnologías, infraestructuras, industria, política, etc. Que se hable de

cambios ‘radicales’ en investigación de transiciones no es en primera instancia en referencia a la velocidad, sino sobre todo a la profundidad del cambio.

¿Qué nos enseña todo esto de las características de transiciones? Enumeremos algunas de las ideas centrales (Geels y Schot, 2011; Sustainability Transitions Research Network –STRN–, 2017):

- Como hemos dicho, las transiciones son procesos de largo plazo que suelen acontecer durante décadas. Al fin y al cabo, lleva tiempo para que las alternativas se desarrollen en los nichos (como por ejemplo, el automóvil eléctrico), como también requiere tiempo para que régimen se altere y sus actores sean reemplazados o acepten cambios. Algunos autores discriminan diferentes fases dentro de la transición (Rotmans *et al.*, 2001): un predesarrollo, el lanzamiento, una aceleración y, finalmente, una estabilización de un nuevo régimen.
- Una transacción recorre muchas dimensiones que coevolucionan. No solo es la tecnología que cambia, o la política, sino que durante el proceso de cambio, un sistema se transforma en todas sus dimensiones, que además se influyen mutuamente. Arriba ya hemos mencionado, por ejemplo, tecnología, política, mercados, preferencias de los usuarios, modos de pensar y significado cultural, infraestructura, etcétera.
- De los puntos anteriores nace naturalmente que muchos actores estén involucrados en una transición: funcionarios políticos, emprendedores, organizaciones sociales, científicos, ciudadanos. Todos tienen sus propias ideas, intereses, recursos, estrategias. Una transición surge de la asociación entre las acciones de los actores, por un lado, y las dimensiones de un sistema, por otro.
- Las transiciones son procesos abiertos, con resultados inciertos. Debido a esta interacción compleja entre todos los actores y factores, es imposible predecir hacia dónde conducirá una transición. Las innovaciones suceden en múltiples terrenos a la vez y es imposible anticipar qué combinación logra imponerse. Además, los cambios nunca trascurren de manera lineal; las evoluciones pueden interrumpirse, y pueden surgir otros.
- Naturalmente, una transición no transcurre sin obstáculos. Disputa y resistencia son esperables por parte de quienes ven amenazada su posición política o económica, por ejemplo, cuando el cambio implica que combustibles fósiles, energía nuclear, transporte de automóvil o de carga, o agricultura industrial deban ser reducidos en grandes volúmenes. Los intereses creados insertarán la incertidumbre por la necesidad del cambio, o manipularlo a su favor.
- La política estatal y lo político están insoslayablemente relacionados con las transiciones. Las transiciones son políticas en dos sentidos. En primer lugar, van de la mano de cambios profundos en las estructuras sociales dominantes que necesariamente implican disputas de poder e intereses. En segundo lugar, es la intención de dar a las transiciones una orientación normativa específica –es decir, ‘sostenible’–, lo cual le agrega una dimensión que, a su vez, trae debate. En suma, las transiciones de sostenibilidad son enteramente procesos políticos (Avelino *et al.*, 2016). Como fue dicho más arriba, tratan de elecciones colectivas, de valores y visiones e intereses encontrados, de poder y resistencia, de la distribución de costos y beneficios, de las reglas del juego. Los gobiernos y la política de Estado –y las disputas alrededor de ellos– juegan en la sociedad actual un rol central en estas cuestiones acerca de estas elecciones y distribuciones.

4. Ejercer influencia: ¿es posible? ¿Cómo?

Los procesos de transición son complejos e inciertos, están influenciados por muchos actores y factores, recorren varias fases y son fuertemente políticos. Es por eso que ningún actor –tampoco un gobierno– puede imponer su voluntad a un sistema. Al mismo tiempo, la discusión acerca de la sostenibilidad nos enseña que no podemos simplemente esperar cómo se desarrollan los sistemas, porque unas cuantas cuestiones evidencian una creciente urgencia. Si bien las transiciones no son controlables, la investigación acerca de ellas parte de la idea de que debe ser posible influenciar los sistemas, más cuando sufren presiones y se critican varias de sus características. Esta es la intención de lo que se denomina *gobernanza de transiciones*: desde la interacción entre gobierno y otros actores sociales, influenciar nuestros sistemas sociales en la dirección de sostenibilidad y acelerar este proceso más de lo que lo haría por fuerza propia. Ergo, *orientar y acelerar*.

En la literatura se suele diferenciar entre tres formas de gobernanza: una forma jerárquica, en la cual el gobierno juega un papel a través de regulación en una conducción ‘*top-down*’ (de arriba abajo); una forma que principalmente confía en el mercado, y apunta a la importancia de la competencia y el rol del empresariado; y una forma que enfoca especialmente en la importancia de la cooperación entre actores y redes (Geels, 2004). La gobernanza de transiciones suele apostar fuertemente a esta última forma. Esto no quiere decir que instrumentos políticos más tradicionales como la reglamentación y los instrumentos de mercado se volverían obsoletos, pero la naturaleza de las transiciones requiere que sean complementados con procesos que apuesten a una ampliación de visión, fijación de agenda (*agenda setting*), conformación de redes entre pioneros, experimentar y aprender. En esta parte profundizaremos en primera instancia en el enfoque general de la gobernanza de transiciones y diferentes posibles aproximaciones (4.1). Luego abordaremos una forma específica, a saber, la gestión de transición (GT), que adquirió mayor publicidad y ha sido presentada como la versión más ejemplar (4.2). También en Flandes se ha experimentado con la GT en varios procesos.

4.1 Formas de gobernanza de transición

En general, la literatura acerca de las transiciones suele ser prudente cuando se trata de recomendaciones y estrategias; no es de extrañar, viendo las características de las transiciones. Un principal objetivo de la gobernanza de transiciones es *augmentar la presión sobre los regímenes*: fortaleciendo nichos, evidenciando contradicciones del régimen e intentando modificarlas, mencionando tendencias en el panorama que requieren reorientaciones de regímenes o que benefician nichos. Como en todos los dominios, también aquí coexisten diferentes visiones acerca de lo que funciona mejor y qué factores merecen mayor atención. Dependiendo de las estimaciones que se hagan acerca del rol de diferentes actores y factores, serán propuestas diferentes aproximaciones.

Algunos optarán por un enfoque modesto y apostarán al desarrollo de nichos que podrían desafiar el régimen, como en lo que es llamado *Gestión Estratégica de Nichos* (GEN) (Raven, 2005; Geels y Schot, 2007) y en la aproximación de *Sistemas Tecnológicos Innovativos* (STI) (Hekkert et al., 2007). En GEN se procura, por ejemplo, cristalizar lo que determina el éxito (o la falta de este) de nichos y experimentos. Así se constató que un primer gran factor de éxito se relaciona con tres procesos internos en los nichos: generar legitimidad para (nuevos) nichos mediante expectativas y visiones futuras convincentes; construir redes sociales con actores que apoyan el nicho; y el surgimiento de procesos de aprendizaje que permitan mejorar y adaptar la tecnología, el servicio o el producto. El segundo gran factor es la interacción entre el nicho y el régimen, o la medida en que los nichos logran responder a, o manipular a su favor, la reglamentación existente, los actores dominantes, la tecnología radicada o la corriente política dominante.

En vez de apostar principalmente a los nichos, otros autores abogan por un enfoque más ambicioso, con una red de pioneros y una visión futura de gran alcance que abarca la totalidad de un sistema. Esta visión puede servir como orientación de largo plazo en la cual se basen la política de corto plazo y los diferentes experimentos. Esto es típico para la *gestión de transiciones*, que retomaremos en el punto 4.2. Otros autores eligen apostar a prácticas cotidianas de ciudadanos (Shove, 2004; Spaargaren *et al.*, 2011). El punto de partida en la *aproximación hacia prácticas sociales* es que ciudadanos-consumidores son actores centrales en transiciones, porque el momento en que ellos adaptan su conducta es cuando las transiciones pueden funcionar. Lo típico de la aproximación de transiciones alrededor del consumo es que se enfatiza no tanto en la conducta individual, sino que se orienta especialmente a rutinas socialmente ratificadas. La conducta rutinaria de los consumidores y la percepción que conlleva acerca de lo que es considerado normal (por ejemplo, niveles 'normales' de confort) ejercen un gran impacto sobre la sostenibilidad. Las transiciones deberán perseguir rutinas más sostenibles y cambiar lo que se consideran hábitos de consumo normales.

Quien considere las diferentes aproximaciones de *gobernanza de transiciones* observará que poseen unas *características comunes*. En un reciente artículo, Loorbach *et al.* (2017), las describieron de la siguiente manera:

Dinámica multiactor: las transiciones involucran a muchos actores con diferentes trasfondos (entre otros, mercado, Estado, ciencia, sociedad civil). Las transiciones conducen a nuevas relaciones de poder y roles cambiantes. No todos los actores tienen iguales posibilidades para cambiar o demuestran la misma predisposición para hacerlo. Quienes quieren aplicar gobernanza de transición deben revisar qué actores pueden ser involucrados para provocar el cambio. Como se trata de romper regímenes dominantes, puede cobrar importancia el empoderamiento de pioneros, *outsiders* y grupos marginalizados.

Replantear el problema: la investigación acerca de las transiciones históricas demuestra que el consenso social acerca de qué problemas deben ser atendidos ejerce gran influencia sobre la orientación de las decisiones políticas. Por ende, la gobernanza de transiciones apuesta a adquirir conocimiento más profundo y compartido acerca de la necesidad por el cambio sistemático. Esto sucede, por ejemplo, introduciendo nuevos conceptos o formas de pensar, como indicar problemas estructurales, o la dependencia del camino (*path dependency*) y los fallos (*lock-ins*) de sistemas.

La importancia del desarrollo de una visión: la fe en otro futuro y las oportunidades correspondientes estimulan a los actores a innovar y experimentar. Es por eso que la elaboración de visiones futuras y escenarios alternativos son usados como instrumentos en la gobernanza de transiciones. Pueden dar dirección y motivar y conectar a los actores. En periodos de cambios, diversas visiones suelen entrar en competencia.

La importancia de la experimentación: los experimentos sirven para poner a prueba en la práctica las alternativas para el régimen dominante y verificar sus efectos positivos y negativos, qué roles nuevos emergen, qué reglas se necesitan o qué nuevo conocimiento. Se requiere experimentar en muchos campos: tecnología, nuevas formas de organización, nuevas prácticas y rutinas, gobernanza.

La importancia de aprender y evaluar: aprender puede darse de distintas formas. Puede tratarse de adquirir nuevo conocimiento que informe a responsables políticos y otros actores de la efectividad de determinadas medidas o tecnologías (a menudo, llamado aprendizaje de primer orden). Sin embargo, en el pensamiento de transiciones, se le da igual importancia a otro tipo de conocimiento y aprendizaje (aprendizaje de segundo orden). En este tipo de aprendizaje se buscan, no solo soluciones para un problema, sino que se procura, además, la reformulación del problema poniendo en cuestión las líneas de pensamiento y las suposiciones implícitas. Así, el interrogante no solo es "¿Hacemos las cosas correctamente o podemos hacerlas mejor?", sino

además, “¿Estamos haciendo las cosas correctas?”. La gobernanza de transiciones aspira a crear un contexto en el cual los actores puedan reflexionar en conjunto acerca de las premisas, los valores y las prácticas. Esto puede alterar su marco de referencia; los problemas serán redefinidos y se abrirán nuevas perspectivas para la acción. Pero naturalmente, no es una evidencia. Además, otras nociones no necesariamente conducen a otras acciones.

4.2 Gestión de transiciones

La forma de gobernanza de transiciones que más renombre adquirió es la *gestión de transiciones* (GT). Esta aproximación surge por primera vez en 2001, cuando el Gobierno neerlandés elaboró el cuarto Plan Nacional de Ambiente (NMP4, por las siglas en holandés), en el cual sostiene que muchos problemas ya no podrán ser resueltos con la política tradicional. En cambio, se necesita una aproximación de transición para redibujar el sistema social de manera estructural. Fueron seleccionadas cuatro áreas para la política de transición: energía, movilidad, agricultura, y biodiversidad y recursos naturales. Luego fueron agregados procesos de transición en salud, gestión de agua y construcción. En 2004, Flandes fue la primera región fuera de los Países Bajos que comenzó un proceso de gestión de transiciones acerca de ‘construir y vivir de manera sostenible’ (llamado el proceso DuWoBo, por su acrónimo en holandés). Un segundo proceso comenzó a principios de 2006 acerca de la gestión sostenible de materiales (bajo el nombre Plan C) (Caso 2).

Al interior de la discusión sobre gobernanza, la gestión de transiciones adopta una postura normativa que sostiene que el viejo estilo de política –*top-down* desde el gobierno, o confiando en el mecanismo de mercado– no es adecuado para atender problemas profundos (Loorbach, 2007). La conducción debe realizarse desde nuevas redes multiactor en las cuales deben estar reunidos los pioneros de todos los sectores de la sociedad (gobierno, empresariado, ciencia, sociedad civil). La filosofía de orientación está contenida en el término “*modulación orientada a objetivos*” (Kemp y Loorbach, 2006): un objetivo de largo plazo colectivamente elaborado es presentado como perspectiva, pero el camino que conduce a ella debe ser recorrido a pasos pequeños, mediante influenciar, adaptar, corregir, acelerar. La intención es que el entusiasmo acerca de las visiones futuras y experimentos crea redes autónomas, en las cuales actores involucrados articulan sus agendas y desarrollan en conjunto nuevas iniciativas. En esta dinámica, el gobierno mantiene un rol activo y central, como facilitador de procesos, como intermediario entre actores, y como actor catalizador. También crea un entorno favorable para procesos de GT, por ejemplo al brindarles alguna protección ‘en la sombra de la política’ para así crear la oportunidad para el debate abierto y la experimentación. Finalmente, la idea es que la visión a largo plazo funcione como orientación para la política de corto plazo. En la tabla 1, el científico neerlandés Jan Rotmans –uno de los fundadores de la GT– detalla cómo difieren la política actual y la GT:

Tabla 1. Características de la política actual y la gestión de transiciones

Política actual	Gestión de transiciones
Horizonte temporal corto (5 a 10 años)	Horizonte temporal largo (25 a 30 años)
Aproximación fragmentada: Cantidad de actores limitados Una escala de un solo nivel Una única área política	Aproximación integrada: Multiactor Multinivel Multiárea
Enfoca en mejoras modestas	Enfoca en innovación y sostenibilidad
Parte de formas de orientación existentes	Parte de nuevas formas de orientación
Parte de certezas	Parte de la incertidumbre
Arena política	Arena de transiciones y arena política
Desarrollo y distribución lineal de conocimiento	Hacer aprendiendo, aprender haciendo, aprender aprendiendo.

Fuente: Rotmans (2003).

Loorbach (2007) desarrolló un marco que distingue cuatro tipos de actividades de gobernanza con las cuales pueden ser influenciados los sistemas sociales, y qué GT se puede utilizar para intervenir en sistemas. La GT estratégica (1) intenta ejercer influencia en los niveles de ideas, objetivos, valores, visiones futuras y preocupaciones de individuos y organizaciones del sistema. Cambiar estos elementos requiere tiempo, pero procurarlo es importante para el largo plazo. La GT táctica (2) intenta cambiar obstáculos en el régimen, como reglas existentes, rutinas, instituciones e infraestructuras. Este nivel está fuertemente relacionado con la gestión política, y funciona con una ventana de tiempo corto, aunque el cambio lleva cinco años o más. La GT operacional (3) enfoca al corto plazo, y propone soluciones e innovaciones que podrán funcionar de inmediato. Aquí se trata, por ejemplo, de experimentos inmediatos que pueden realizar empresas, gobiernos, la sociedad civil o los individuos. Finalmente, existe una forma de GT reflexiva (4), que evalúa lo que genera la GT y lo confronta con los procesos políticos y sociales corrientes.

¿Entonces, cómo se lleva la gestión de transiciones a la práctica? Estos diferentes tipos de gobernanza son reconocibles en las fases por las que pasan los procesos de GT. Un proceso de GT suele comenzar con un grupo reducido (15 a 20 personas) de actores que persiguen el cambio, provenientes de nichos y del régimen. Estos actores se reúnen durante unos meses en una llamada *arena de transición* con un doble objetivo: en primer lugar, desarrollar un análisis de problemas del sistema en el cual actúan, y luego elaborar en conjunto una visión futura inspiradora para el sistema. Al aprender colectivamente acerca de los problemas, y trabajar en conjunto en una imagen del futuro, se espera que surja una coalición entre actores involucrados, que comiencen a apoyar y reforzar mutuamente sus actividades. Por lo tanto, la arena funciona en el nivel estratégico (punto 1, supra) de la gestión de transiciones.

Caso 2

Plan C abre el camino para la economía circular en Flandes

En los años setenta, la problemática de residuos era, junto con la de contaminación de agua, la primera en entrar a la agenda de la política ambiental. En Flandes, la corporación pública flamenca de residuos (OVAM, por las siglas en neerlandés) fue creada en 1981 para organizar la política de tratamiento de residuos. En los primeros años se enfocó en el saneamiento de basurales y la planificación de incineradoras. Luego se implementó la recolección y reciclaje selectivo, y surgieron programas para la prevención. Alrededor del cambio de siglo, Flandes era considerada una de las precursoras en el campo de la política de residuos, pero la cantidad total de los residuos residenciales seguía siendo alta, mientras no había control sobre los residuos industriales.

Dentro de OVAM, se decidió en 2005 comenzar a experimentar con la gestión de transición para dar el paso de la política de residuos hacia una aproximación más amplia y sistémica de "política sostenible de materiales". Se inició una arena de transición (con el nombre Plan C) con unos quince pioneros provenientes de la industria, el gobierno, el mundo científico y ONG, número que en una segunda fase fue ampliado a alrededor de ochenta personas. Entre junio de 2006 y mayo de 2008, este grupo desarrolló una visión futura para el sistema de materiales en la cual Flandes debía comenzar a tratar con cuidado los recursos y materiales, controlándolos y evaluándolos durante todo su ciclo de vida. Para realizar esta visión, se debía invertir en cinco ciclos materiales: cerrar los ciclos de los materiales; desarrollar materiales inteligentes, renovables y reutilizables; reemplazar productos por servicios; plásticos sostenibles; consumidores alertas y críticos.

En esta visión, la red que construyó Plan C y los proyectos y experimentos que fueron implementados conformaron la base de un cambio en la política. Otros factores cruciales para ello fueron: las evoluciones en la política europea en torno a residuos y recursos, la creciente preocupación por la disponibilidad y la escasez de recursos naturales y la creciente conciencia acerca de ello por parte de la industria. En junio de 2011, el gobierno aprobó un decreto de materiales (en consecución al decreto de residuos), y se presentó un programa político: el Programa Flamenco de Materiales. Plan C se convirtió en una ONG encargada de la tarea de

reflexionar acerca del largo plazo y desarrollar experimentos. Cuando en 2015 el concepto de 'economía circular' se impuso en la UE a cambio de 'política de materiales', nuevamente el Plan C flamenco era uno de los precursores. En su visión 2050, el gobierno de Bourgeois ha presentado siete prioridades de transición, una de las cuales es la transición hacia una economía circular. En 2016 se decidió disolver la ONG Plan C, pero el equipo que la conformaba se volvió el centro de un grupo de trabajo (*task force*) dentro de la OVAM que debía apoyar el nuevo programa político Flandes Circular. El director de Plan C fue nombrado jefe de transiciones. Además se constituyó un comité directivo público-privado, con representantes del gobierno, la industria, la sociedad civil, y la ciencia, que debía diseñar los lineamientos estratégicos para la economía circular en Flandes.

Fuente: Paredis (2013).

La segunda fase se sitúa en el plano táctico (punto 2, supra), y comienza cuando la arena se amplía con nuevos participantes. A partir de la visión futura se establecen ahora subtemas y subsistemas. Los grupos de trabajo desarrollan perspectivas para estos subtemas. Lo más importante es la elaboración de *sendas de transición*: trayectos que pueden ser recorridos entre el presente y el futuro deseado. Dado que no sabemos –tampoco desde la óptica teórica– cómo se desarrolla una transición, es necesario trazar varias sendas paralelas. Los grupos de trabajo también comienzan a pensar acerca de posibles experimentos y proyectos que puedan ser introducidos en el corto plazo. Todas las ideas y propuestas son reunidas en una *agenda de transición*. Según Loorbach (2007), esta agenda es el resultado más importante de la arena de transición, ya que puede ser considerada como agenda colectiva para la acción e innovación a fines de realizar la sostenibilidad de un determinado sistema. La agenda se vuelve un instrumento para inspirar a otras organizaciones a desarrollar nuevas iniciativas.

En una tercera fase, la agenda de transición es operacionalizada mediante el desarrollo y ejecución de *experimentos de transición* (punto 3, supra). Estos consisten en una combinación de proyectos existentes y otros nuevos. Su objetivo principal es poner a prueba las propuestas, y evaluar si la estrategia formulada y las sendas de transición contribuyen a la transición, qué dificultades encuentran y qué soluciones posibles se presentan. Rotmans y Loorbach (2010) ven tres mecanismos mediante los cuales los experimentos pueden contribuir a transiciones de sostenibilidad: profundización, ampliación e potenciación. *Profundizar* se trata de aprender lo posible acerca de lo que funciona y lo que no en un contexto específico. En la *ampliación*, un experimento es ejecutado en varios lugares, en varios ámbitos y varios contextos. *Potenciar* refiere a introducir un experimento en el contexto del régimen, para así insertar nuevas prácticas, estructuras y formas de pensar dentro del régimen.

Independientemente de la calidad de las ideas en una agenda de transiciones, y más allá del éxito de los experimentos, la teoría de transiciones enseña que las transiciones son procesos irregulares e impredecibles que se desenvuelven en un periodo prolongado. Por tanto, en una cuarta fase de GT se requiere *reflexión* (punto 4, supra) acerca de los resultados de los procesos, y cómo estos se relacionan con el contexto político y social. Al fin y al cabo, la intención es que se vuelvan procesos cíclicos: la reflexión puede resultar en la renovación de la visión o el desarrollo de otros experimentos.

5. ¿Qué podemos hacer con todo esto?

Hemos dicho antes que la gobernanza de transiciones transcurre en un contexto complejo e incierto. Resulta algo extraño, empero, que la aproximación más conocida se llame gestión de transición, ya que el término gestión connota un alto grado de control. El término es algo engañoso, porque la manera en que funciona la GT tiene poco que ver con la gestión tradicional (por ejemplo, elegir el largo plazo, innovación de sistemas, nuevas redes de pioneros desde nichos y actores innovadores del régimen). Loorbach (2007) describe, por tanto, que cuando el término se usó por primera vez en 2001, había sido principalmente porque se pensó que iba a ser bien recibido por funcionarios políticos, ya que genera la impresión de control.

Durante algunos años se produjo en el ámbito académico un fuerte debate acerca de la GT, tanto acerca de su teoría como de su práctica. En la actualidad, este debate perdió algo de fuerza, en parte porque la experiencia demostró lo que la GT hace y no hace, y porque se han realizado más investigaciones acerca de la crítica principal –interrogantes sobre poder y política–. Por otra parte, porque la GT se volvió menos dominante dentro de la pregunta por la gobernanza de transiciones, y se brinda mayor atención a otras formas de gobernanza (ver 4.1., con por ejemplo GEN y STI). Destacaremos los temas más importantes del debate sobre la GT, porque nos enseña mucho acerca de las fortalezas y debilidades de la GT en particular, y sobre la gobernanza de transiciones en general. En el punto 5.1 serán recuperadas algunas lecciones de la práctica, y en el punto 5.2 serán discutidas teóricamente.

5.1 Aprender de la práctica de la GT

La gestión de transiciones provoca algo en la práctica. De la experiencia en diferentes niveles (nacional, regional y local) resulta que esta aproximación genera entusiasmo y que la GT tiene fortalezas en diferentes planos. La GT ofrece a los participantes un *espacio* para discutir durante varios encuentros, y pensar en el largo plazo sin que deban rendir cuentas por ello en lo inmediato. Así, estimula a los actores involucrados a comenzar a pensar desde una *perspectiva sistémica*, y por ende, mirar a la práctica en la que se encuentran insertos desde un marco más amplio. Esto resulta en la elaboración de una *visión del futuro* compartida, que puede ofrecer inspiración para políticas y prácticas, mientras que los participantes pueden formular posibles sendas a través de las cuales esta visión puede ser realizada. Debido a la diversidad de actores involucrados, se agregan nuevas *redes* de actores de nichos y del régimen. La cristalización y –si los recursos alcanzan– la implementación de *experimentos* vinculados a la visión futura suelen ser exitosas.

Caso 3

La gestión de transiciones al nivel de la ciudad

Entre el 2010 y 2015, Europa financiaba el proyecto “Mitigación en Áreas Urbanas: Soluciones para Ciudades Innovadoras” (MUSIC: *Mitigation in Urban Areas: Solutions for Innovative Cities*) en el cual cinco ciudades europeas y una cantidad de institutos de investigación (entre los cuales se encontraban el instituto flamenco VITO y el instituto neerlandés DRIFT) cooperarán para realizar, hacia el año 2030, una drástica disminución de emisiones de CO₂ (dióxido de carbono) y del consumo energético. Con el proyecto MUSIC, la gestión de transición fue aplicada en Aberdeen, Gante, Ludwigsburg, Montreui y Rotterdam, en los así llamados laboratorios de transición urbana (*urban transition labs*). Este laboratorio es una plataforma en la cual actores urbanos innovadores del régimen y agentes de nichos se reúnen con el fin de elaborar visiones del futuro y sendas de transición para la ciudad, y desarrollar experimentos innovadores. Los laboratorios procuran ser complementarios e inspiradores para la política del momento, que suele reservar poco espacio para poner en la agenda la sostenibilidad.

Gante expresó en 2007 la ambición de volverse climáticamente neutro para el año 2050. Especialmente los concejales encargados de las carteras de Medio Ambiente y Servicios Ambientales se apropiaron de este desafío. Entre otras cosas, se conformó un equipo de trabajo dentro de la administración, se realizaron capacitaciones, y en 2009 se inició el Pacto Climático de Gante: una plataforma para reunir organizaciones, ciudadanos y actores económicos en el marco de los desafíos climáticos. En 2010/2011, un consorcio –en el cual se encontraba la ONG flamenca VITO– recibió la tarea de desarrollar un proceso de gestión de transición enmarcado en MUSIC. Durante una serie de encuentros, se diseñó una visión hasta el año 2050, y se propusieron diez sendas de transición para la ciudad (bajo cuatro grandes temas: Crear valor agregado con una puerta hacia el mundo; Gante, ciudad de la buena vida; Ciclos de materiales inteligentes; El ciudadano de Gante se siente en casa en su ciudad). Las ideas han sido presentadas en un Foro de Clima en 2011, que instaló ocho grupos de trabajo para elaborar experimentos de transición. El impacto exacto del proceso de la GT es difícil de estimar. Ha sido un elemento que incidió en la profundización de la política climática en la ciudad. También inspiró el inicio, en 2012, de una arena de transición en torno a movilidad (que, entre otros elementos, resultó en el concepto de ‘calles para vivir’ en Gante) e inspiró, al interior de la Universidad de Gante, la iniciativa Transición UGante.

Fuente: Nevens y Roorda (2014).

La gestión de transiciones conduce entonces a resultados, pero al mismo tiempo demuestra la práctica de que varios factores de cambio y estabilidad son seriamente subestimados. Block y Paredis (2012) han nombrado esta dualidad el *Jano Bifronte de la GT*: en la teoría, la aproximación apunta a complejidad, incertidumbre y procesos cambiantes, pero en la ejecución práctica se recae demasiado frecuentemente en una fórmula general que es aplicada repetidamente (arena, visión, sendas de transición, experimentos) y que genera la impresión de un trayecto lineal hacia el objetivo predeterminado. Siguiendo esta lógica, los sistemas son influenciados cuando se aplican las técnicas e instrumentos correctos. Cuando el ciclo de la GT ha sido completado, no queda otra recomendación que volver a iniciarlo. Como *estrategia política*, esta aproximación es *demasiado limitada* para realizar cambios significativos en la política o en el sistema ampliado (Paredis, 2013). Las transformaciones no suceden porque han sido definidas en una visión y en sendas de transición, o implementadas en unos experimentos. En rigor, la verdadera labor comienza aquí, pero la GT no informa sobre ello.

Ligado a lo anterior, se encuentra un segundo problema que asoma en varios procesos de la GT, a saber, la *alta vulnerabilidad de recuperación por parte de agentes del régimen*. El contexto político en el cual un proceso de GT se introduce tiene sus propios paradigmas, instituciones, prácticas políticas y actores establecidos que no se corren ni cambian fácilmente. Especialmente cuando los intereses son altos, los actores del régimen quieren verse involucrados. De una de las transiciones más estudiadas –la transición energética neerlandesa– se evidencia que los actores energéticos más importantes terminaron dominando el proceso (Kemp y Rotmans, 2009). En un artículo sobre experiencias con GT, Voß *et al.* (2009) concluyen que, si bien se siguieron los pasos del proceso (análisis del sistema, conformación de visión, etc.), fueron instrumentados respondiendo a intereses de actores del régimen. Encontramos lo dicho en el camino lento y difícil que transita una serie de procesos de la GT en Flandes, primero bajo el nombre *Flandes en Acción* (hasta 2014), y ahora denominado *Visión 2050*. Estos procesos se consideran aun gestión de transición, aunque en la mayoría de los casos, la filosofía y la aproximación originales se encuentran presentes solo en forma reducida.

Una pregunta importante que genera esto es: ¿es debido a una aplicación equivocada de la GT en la práctica por lo que debemos mejorar el enfoque, o la GT posee unas características intrínsecas que la tornan inadecuada para motorizar transiciones para la sostenibilidad? Detrás de esta pregunta radica una discusión teórica más profunda acerca de cómo la GT se relaciona con la política y el poder.

5.2 Aprender de la discusión teórica de la GT

La pregunta de cómo la GT lidera con la política y el poder es el punto de discusión más importante de la GT. Un resultado de esta discusión es que, en los últimos años, se ha publicado mucho acerca del poder en transiciones y de la gobernanza de transiciones. Resulta que no solo es la GT la que encara cuestiones de poder de manera algo inocente, sino que esto ocurre en gran parte de la literatura acerca de transiciones.

Naturalmente, existen diferentes posiciones en el debate, pero la mayoría de los autores *consideran a la GT potencialmente como componente de una estrategia más amplia y diversificada*. Para Kennis *et al.* (2017), esto solo puede ocurrir cuando la GT pierde su tendencia “pospolítica”. Actualmente, la GT se inscribe demasiado fácilmente en un modelo de mercado neoliberal, sin cuestionamientos y, por ende, no reconoce su propia posición ideológica. Conflictos y disputas de poder son ocultados, de modo que la aproximación se vuelve fácilmente replicable. Otros autores opinan que, debido a características intrínsecas de la GT (han sido tratadas arriba: largo plazo, sostenibilidad...), la aproximación puede contribuir a abrir el debate público y el margen político para formulaciones y soluciones relevantes de problemas (Meadowcroft, 2009). Pero la base de poder para realizar esto no puede provenir solo de la GT. Para ello debe buscarse, por ejemplo, una legitimidad más amplia, dado que la GT suele parecerse actualmente a un grupo de reflexión (*thinktank*) tecnocrático (Hendriks, 2008, 2009). Además, debe apostarse más explícitamente a procesos políticos, puesto

que muchos de los necesarios cambios solo pueden ser legitimados y ordenados por organismos estatales, como observa Meadowcroft (2011). El papel de los movimientos sociales y de la sociedad civil también entra a la agenda entonces: estos se destacan en iniciativas *bottom-up* (nichos), pero como movimientos colectivos también jugaron un rol importante, históricamente, en la transformación del contexto político (Scrase y Smith, 2009).

Precisamente porque las transiciones son procesos políticos de principio a fin, deberían motivar a profesionales e investigadores a *comprender estos mecanismos políticos lo mejor posible* (Grin, 2010). El conocimiento del contexto actual e histórico puede ayudar a desarrollar la comprensión estratégica y ver las posibilidades para el cambio. Así, los actores en el proceso de la GT (y procesos de transiciones en términos más generales) pueden intentar vincular estratégicamente sus objetivos y resultados con evoluciones que acontecen a su alrededor en diferentes niveles (nichos, régimen, panorama). Esto significa, también, que dependiendo de la fase de una transición, se requieren diferentes formas de gobernanza. De acuerdo con algunos autores, la GT es particularmente apropiada en una fase temprana, mientras formas de orientación *top-down* y de mecanismo de mercado resultan más interesantes en fases tardías.

6. Conclusiones

En estudios recientes (Sovacool y Hess, 2017), algunos científicos han sido consultados acerca de los marcos analíticos que consideran más adecuados para estudiar el cambio y la innovación social y tecnológica. De los aproximados noventa marcos que han sido nombrados, los estudios de transición sociotecnológica con la PMN encabezan la lista. Aunque este modelo analítico existe hace menos de veinte años, ha logrado adquirir gran influencia en ese periodo. Posiblemente porque responde bien a la magnitud y la profundidad de los desafíos sociales que enfrentamos. Sin embargo, debido a su complejidad e imprevisibilidad, como también la influencia que ejercen numerosos factores y actores, resultan difíciles de comprender y de influenciar.

Respecto de esa comprensión, los estudios de transiciones procuran (con la PMN como marco principal) *hacer justicia a esa complejidad*, pensando, entre otras cosas, desde una aproximación sistémica, en varias capas, en varias fases, y considerando muchos factores y actores. Hace unos años, Newig *et al.* (2007) han resumido ese contexto como una situación de conocimiento incierto, objetivos ambivalentes y poder dividido. Según ellos, esto requiere que la gobernanza se torne reflexiva, que cuestione sus recetas habituales y que lo haga en interacción con actores involucrados. Las diferentes aproximaciones de gobernanza de transiciones intentan responder estos requisitos, generalmente de una manera más bien modesta, ya que no existe una fórmula mágica para iniciar transiciones. La gestión de transiciones ha sido presentada como la receta por algunos investigadores de transiciones. Es cierto que dispone de características relevantes para quienes desean impulsar transiciones de sostenibilidad, pero también quedó claro que nunca puede ser aplicada como estrategia política única.

Mientras tanto, la investigación de transiciones sigue en pleno desarrollo. En 2017, la Red de Investigaciones acerca de Transiciones de Sostenibilidad (Sustainability Transitions Research Network, o STRN) –una red internacional que articula investigadores de transiciones– publicó una nueva agenda de investigación (STRN, 2017). Encontramos en ella, entre otros aspectos, un entrelazamiento progresivo de nociones de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, y –más allá de una profundización de investigación en torno a política y poder, gobernanza, sociedad civil, industria, prácticas cotidianas– atención creciente para las dimensiones espaciales de transiciones, para aspectos sociales y para metodología. La investigación de transiciones opta por una aproximación amplia e interdisciplinaria, con la cual se diferencia de otras aproximaciones alrededor de sostenibilidad, pero quizás sea precisamente esa elección para la *big picture* la que conduce al entusiasmo y a la creatividad.

7. Más información

- El libro *Transitions to sustainable development* de Grin, Rotmans y Schot (2010) brinda un buen panorama de los fundamentos teóricos más importantes de la ciencia de la transición, tanto en el plano de los marcos analíticos como en el de gobernanza de transiciones.
- En la misma serie de Routledge, *Studies in Sustainability Transitions*, se publicaron libros acerca de temas específicos: transiciones urbanas, energía, salud, alimentación, movilidad.
- La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) publicó recientemente un estudio interesante en el cual se comparan cinco perspectivas hacia transiciones: EEA (2017), *Perspectives on transitions to sustainability*, EEA Report 25/2017.
- Mucho de lo que se investiga acerca de transiciones aparece en la revista científica *Environmental Innovation and Societal Transitions*, disponible en <https://www.journals.elsevier.com/environmental-innovation-and-societal-transitions>
- El sitio web de la red internacional de investigación Sustainability Transitions Research Network es <https://transitionsnetwork.org/>
- Un análisis de las experiencias acerca de gestión de transiciones en Flandes puede encontrarse en Paredis (2013), *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*, disponible en <https://biblio.ugent.be/publication/4100031/file/4336518.pdf>

8. Referencias

- Avelino, F., Grin, J., Jhagroe, S. y Pel, B. (2016). The politics of sustainability transitions. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 557-567.
- Block, T. y Paredis, E. (2012). De Januskop van duurzaamheid in Vlaamse steden en van het gangbare transitiedenken. En *Duurzame en creatieve steden. De stad als motor van de samenleving* (pp. 97-128). Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Gobierno Flamenco.
- Geels, F. W. (2004). Understanding system innovations: a critical literature review and a conceptual synthesis. En B. Elzen, F. Geels y K. Green (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability. Theory, Evidence and Policy* (pp. 19-47). Edward Elgar.
- Geels, F. W. (2005). *Technological Transition and System Innovations. A Co-Evolutionary and Socio Technical Analysis*. Edward Elgar.
- Geels, F. W. y Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36, 399-417.
- Grin, J. (2010). Understanding transitions from a governance perspective. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change* (pp. 223-319). Routledge.
- Grin, J., Felix, F., Bos, B. y Spoelstra, S. (2004). Practices for reflexive design: lessons from a Dutch programme on sustainable agriculture. *International Journal Foresight and Innovation Policy*, 1(1/2), 126-149.
- Grin, J., Rotmans, J. y Schot, J. (Eds.) (2010). *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*. Routledge.

- Hekkert, M., Suurs, R., Negro, S., Kuhlmann, S. y Smits, R. (2007). Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting & Social Change*, 74, 413-432.
- Hendriks, C. (2008). On inclusion and network governance: the democratic disconnect of Dutch energy transitions. *Public Administration*, 86(4), 1009-1031.
- Hendriks, C. (2009). Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management. *Policy Sciences*, 42, 341-368.
- Holden, E., Linnerud, K. y Banister, D. (2017). The imperatives of Sustainable Development. *Sustainable Development*, 25, 213-226.
- Kemp, R. y Loorbach, D. (2006). Transition management: a reflexive governance approach. En J. P. Voss, D. Bauknecht y R. Kemp (Eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development* (pp. 103-130). Edward Elgar.
- Kemp, R. y Rotmans, J. (2009). Transitioning policy: co-production of a new strategic framework for energy innovation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 42, 303-322.
- Kenis, A., Bono, F. y Mathijs, E. (2017). Unravelling the (post-)political in transition management: interrogating pathways towards sustainable change. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18(5), 568-584.
- Loorbach, D. (2007). *Transition Management, new mode of governance for sustainable development*. International Books.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. y Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences*, 42, 323-340.
- Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the politics of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, 70-75.
- Murphy, R. (2012). Sustainability: a wicked problem. *Sociologica*, 2. <http://www.sociologica.milano.it/doi/10.2383/38274>
- Nevens, F. y Roorda, C. (2014). A climate of change: a transition approach for climate neutrality in the city of Ghent (Belgium). *Sustainable Cities and Society*, 10, 112-121.
- Newig, J., J-P Voß y J. Monstadt (2007). Governance for Sustainable development in the Face of Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power: an Introduction. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9(3-4), 185-192.
- Paredis, E. (2013). *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*. PhD dissertation. Gent: UGent.
- Piketty, T. (2014). *Kapitaal in de 21ste eeuw*. De Bezige Bij.
- Pryshlakivsky, J. y Searcy, C. (2013). Sustainability as a wicked problem. En S. F. Kovacic y A. Sousa Poza (Eds.), *Managing and Engineering in Complex Situations* (pp. 109-128). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5515-4_6

- Raven, R. (2005). *Strategic Niche Management for Biomass. A comparative study on the experimental introduction of bioenergy technologies in the Netherlands and Denmark*. PhD dissertation. Technische Universiteit Eindhoven.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21st-century economist*. Random House Business Books.
- Rip, A. y Kemp, R. (1998). Technological Change. En S. Rayner y E. Malone (Eds.), *Human Choice and Climate Change* (pp. 327-399). Batelle Press.
- Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 48, 369-384.
- Rockström, J. et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(24), 471-475.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Koninklijke Van Gorcum.
- Rotmans, J., Kemp, R. y van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 15-31.
- Rotmans, J. y Loorbach, D. (2010). Towards a better understanding of transitions and their governance: a systemic and reflexive approach. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transition to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (pp. 105-120). Routledge.
- Schot, J. y Geels, F. (2010). The Dynamics of transitions: a socio-technical perspective. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (pp. 11-101). Routledge.
- Scrase, I. y Smith, A. (2009). The (non)-politics of managing low-carbon socio-technical transitions. *Environmental Politics*, 18(5), 707-726.
- Shove, E. (2004). Sustainability, system innovation and the laundry. En B. Elzen, F. W. Geels y K. Green (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability. Theory, Evidence and Policy* (pp. 76-96). Edward Elgar.
- Sneddon, C., Howarth, R. B. y Norgaard, R. B. (2006). Sustainable development in a post-Brundtland world. *Ecological Economics*, 57, 253-268.
- Sovacool, B. y Hess, D. (2017). Ordering theories: typologies and conceptual frameworks for sociotechnical change. *Social Studies of Science*, 47(5), 703-750.
- Spaargaren, G., Oosterveer, P. y Loeber, A. (2011). Sustainability transitions in food consumption, retail and production. En G. Spaargaren, P. Oosterveer y A. Loeber (Eds.), *Food practices in transition. Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity* (pp. 1-31). Routledge.
- STRN (2017). A research agenda for the Sustainability Transitions Research Network. https://transitionsnetwork.org/wp-content/uploads/2018/01/STRN_Research_Agenda_2017.pdf
- Voß, J-P., Smith, A. y J. Grin (2009). Designing long-term policy: rethinking transition management. *Policy Sciences*, 43(4), 275-302.

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

fuegia