



Anexo Técnico del Convenio CEP 2011-04 TR2 GL-DK DIIS

La gobernanza territorial de los recursos naturales – desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación

Propuesta – borrador final

Abril de 2011

1. Introducción

La gobernanza de los recursos naturales – el agua, la tierra, el bosque, el aire, etc. – se puede entender como la creación, la reafirmación o el cambio de instituciones (políticas, mecanismos, procedimientos, prácticas y organizaciones) que regulan o resuelven conflictos – abiertos o inminentes – entre actores (tanto usuarios como autoridades) con respecto al acceso y las condiciones del uso de los recursos naturales (e.g. Paavola, 2007; Lemos y Agrawal, 2006). La gobernanza de los recursos naturales refleja y está formada por intereses económicos, sociales, políticos, burocráticos, culturales y ambientales. Por lo tanto, conceptualmente y en la práctica política, legal y administrativa, la gobernanza de los recursos naturales incluye pero trasciende la gobernanza ambiental, o sea la gobernanza del uso de los recursos naturales para lograr fines ambientales.

La presente propuesta para un proyecto temático tiene como su punto de partida la hipótesis general de que entre más desigual la distribución de los recursos económicos en un territorio, mayor es el riesgo de que la gobernanza territorial de los recursos naturales se realiza en una manera discrecional a favor de la élite local o que la élite local busca – muchas veces por medios extra legales – invalidar los intentos territoriales para hacer una gobernanza de los recursos naturales no-discrecional. La investigación se propone llevar a cabo en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

El proyecto temático propone explicar por qué en algunos territorios se logra construir una gobernanza de los recursos naturales bajo el control democrático mientras que en otros no.

2. El tema y el marco conceptual

2.1 Gobernanza de los recursos naturales – un eje central en las dinámicas territoriales

En muchos territorios rurales, una gran parte de las dinámicas territoriales giran sobre la regulación del acceso y el uso de los recursos naturales, es decir, la gobernanza del uso y control de la tierra, el bosque y el agua. Los recursos naturales son vitales como medio de vida y fuente de generación de ingresos para la población local – tanto para los hombres como para las mujeres – y a la vez son la base para la generación de riqueza para las élites y los gobiernos nacionales. Además, durante las últimas décadas, ha crecido el reconocimiento a nivel local, regional y internacional, de la importancia del uso de los recursos naturales para la producción y los servicios ecosistémicos (Berdegué *et al.*, 2010). Esto hace que la gobernanza de los recursos naturales sea una óptica poderosa (Larson y Ribot, 2004) para entender las dinámicas territoriales.

En la zona lechera de Santo Tomás, Nicaragua, un tema clave ha sido el control de la tierra y hasta qué punto la gobernanza de su uso debería facilitar la ganadería extensiva o también debería acomodar intereses relacionados a la protección del bosque y de las fuentes de agua, combinado con la producción agrícola familiar (Gómez y Ravnborg, 2011). Igual en el Macizo de Peñas Blancas en Nicaragua (Gómez *et al.*, en preparación) y en la ribera norte del Humedal Cerrón Grande de El Salvador (Gómez y Cartagena, 2010), los ejes centrales sobre los cuales han girado las dinámicas territoriales han sido los siguientes: Primero ¿hasta qué punto la tierra debería ser utilizada con el fin de asegurar la producción de servicios ecosistémicos (por ejemplo los servicios hidrológicos,¹ conservación de la biodiversidad que son servicios tanto de regulación como de abastecimiento según la MEA) y hasta qué punto esto sea compatible con actividades productivas (café, ganadería, etc.)? Segundo ¿quién debe tener la autoridad para tomar decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales de los dos territorios? Este último es un tema que se vuelve aún más complejo, ya que ambos territorios se encuentran bajo la legislación ambiental nacional e internacional, por ser declarados área protegida en el caso del Macizo de Peñas Blancas² y zona de humedales protegidas por la Convención Ramsar en el caso del Cerrón Grande a partir de 2005, donde además también existe una pequeña área protegida llamada Santa Bárbara.

¹ En el Macizo de Peñas Blancas en términos de abastecimiento de agua que sirve como agua doméstica tanto dentro del territorio como en varios centros urbanos fuera del territorio; en la ribera norte del humedal Cerrón Grande para la protección del humedal que está incluido bajo la convención Ramsar que obliga a sus signatarios promover la conservación y el uso sostenible de humedales.

² Junto con otros cerros y macizos, el Macizo de Peñas Blancas fue declarado Reserva Natural por medio del decreto 42-91 del 04 de noviembre de 1991. Luego, con la ley No. 407 del 24 de diciembre de 2001 que crea y define a la Reserva de la Biósfera Bosawas, la Reserva Natural Macizos de Peñas Blancas se define como una de las seis zonas núcleo de la Reserva de la Biósfera Bosawas. La categoría de Reserva Natural corresponde a la categoría VI según la IUCN que permite presencia y uso humano del área siempre y cuando cumple con los objetivos de la protección que son la producción de bienes y servicios en forma sostenible, conservar y rehabilitar los ecosistemas naturales y el hábitat de la vida silvestre.

En el norte de Nicaragua, específicamente en el territorio ganadero-cafetalero donde se ubica el municipio de Condega, el uso de agua para el riego de cultivos como tabaco, hortalizas, papa y otros durante la época seca ha aumentado durante la última década. Dependiendo de la habilidad de los productores para poner en uso el agua para riego durante la época seca, se está cambiando el acceso a la tierra y los arreglos económicos para la producción agrícola (Ravnborg, 2006). Además ha causado que el acceso a agua en suficiente cantidad y calidad para usos domésticos se haya vuelto difícil y a veces imposible. Esto tiene efectos negativos para toda la población donde hay riego, pero más severamente para las mujeres quienes por ser madres solteras o por tener el marido trabajando fuera viven solas con sus hijos, ya que como mujeres pobres experimentan más dificultades en ejercer sus derechos a través de las instituciones – principalmente las comunales – que inciden en la gobernanza del agua (Gómez y Ravnborg, en preparación).

En Guatemala, en el territorio de la cuenca Ostúa-Güija, dos temas emergentes alrededor de los cuales se giran las dinámicas territoriales son: por un lado el uso del agua para el riego y la contaminación por agro-químicos que conlleva este uso y por el otro lado la explotación minera incipiente en la zona. La mayor parte del territorio de la cuenca Ostúa-Güija cuenta con importantes recursos hídricos que han permitido a sus habitantes hacer uso de sistemas de riego aprovechando el caudal de agua de los ríos superficiales así como de los mantos freáticos. Sin embargo, el uso indiscriminado de agroquímicos para el cultivo de hortalizas está afectando la calidad del agua,³ por lo que en un futuro se podría tornar en un elemento condicionante para la actual dinámica de desarrollo agrícola, así como desencadenar algunos conflictos por su uso (Romero *et al.*, 2011). En los cuatro municipios que integran el territorio – Asunción Mita, El Progreso, Monjas y Santa Catarina Mita – una gran parte de su suelo está sobre utilizado;⁴ y de no tomarse medidas adecuadas, esto puede convertirse en una limitante para la continuidad de la dinámica agrícola y modificar negativamente el dinamismo económico del territorio. En el territorio se identificaron focos de tensión a nivel comunitario que sugieren un conflicto en estado potencial, el cual podría desencadenarse a juzgar por lo ocurrido en otras regiones del país, en relación a la actividad minera en el municipio de Asunción Mita, donde actualmente existen seis concesiones mineras en explotación: cinco que extraen material de construcción (arena y grava) y una de metales preciosos (oro y plata). Esta última concedida a la empresa Entre Mares de Guatemala, S.A. (Gold Corp.), que comenzó sus actividades de explotación en 2007 a través del proyecto Cerro Blanco.⁵

³ Aunque no se han hecho las mediciones pertinentes, es una preocupación manifiesta de los integrantes de la mesa de diálogo.

⁴ Aunque esta proporción es menor en Asunción Mita y Monjas.

⁵ Además, existen en el municipio siete licencias de exploración, también concedidas a Entre Mares de Guatemala, S.A. (Gold Corp.), que le autorizan a buscar oro y plata en un área cercana al 40% del municipio. Ministerio de Energía y Minas. junio 2010. Áreas mineras otorgadas en el departamento de Jutiapa.

2.2 La importancia de género en la gobernanza territorial de los recursos naturales

En todos los territorios estudiados existen diferencias marcadas con respecto al acceso a y el uso de los recursos naturales por parte de hombres y mujeres y también con respecto a la participación de hombres y mujeres en la gobernanza de los recursos naturales (Florian *et al.*, 2011; Gómez y Ravnborg, 2011; Peláez, 2011; Gómez y Ravnborg, en preparación). Como se ha notado en otras partes de América Latina (Lara, 1994; Méndez, 1999), estas diferencias en gran medida están estructuradas no solamente por las actividades cotidianas de hombres y mujeres, sino también por los valores y las representaciones sociales y culturales, o sea los aspectos más intangibles, que norman, estructuran y dan significado a los roles de y relaciones entre hombres y mujeres, dentro del hogar, en la esfera económica y en lo público.

2.3 Los gobiernos locales elegidos como un actor fortalecido en la gobernanza de los recursos naturales

En Nicaragua, no fue hasta la década de 1990 que nacieron los gobiernos municipales como una institución democráticamente elegida.⁶ En El Salvador, los gobiernos municipales nacieron como institución mucho antes pero fue en 1986 con el Código Municipal⁷ y con los Acuerdos de Paz en 1992 que se les asigna nuevas atribuciones y que se les abre como espacios democráticos. En Guatemala, el proceso de descentralización lleva más tiempo ya que las municipalidades son autónomas por mandato constitucional desde 1945 y desde 1976⁸ se ha impulsado un proceso de descentralización que ha avanzado paulatinamente. Actualmente, por mandato constitucional, se distribuye el 10 por ciento del presupuesto general de la nación entre los 334 municipios que tiene Guatemala, y al presupuesto municipal se agrega por ingresos propios de los municipios más donaciones a través de la cooperación internacional.

El nacimiento de la figura política y administrativa de los gobiernos locales elegidos coincidió con una ola de atención ambiental a nivel internacional a raíz de la publicación del informe de Brundtland sobre nuestro futuro común en el año 1987 y la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Río en el año 1992.

⁶ En Nicaragua, las primeras elecciones municipales se tuvieron en el año 1990 con base en la Ley de los Municipios (Ley no 40) del año 1988. Antes habían existido principalmente como una instancia local – o desconcentrado – del gobierno central, por ejemplo con alcaldes nombrados por el presidente en vez de elegidos por la población.

⁷ Con reformas hasta el año 1999 (Decreto no 274).

⁸ Se cita esta fecha porque marcó un hito con la conformación de los Comités de Reconstrucción, conformados a nivel local en los municipios afectados severamente por el terremoto ocurrido el 4 de febrero de 1976, y coordinados por el Comité de Reconstrucción Nacional. A este evento sucedieron otros como la conformación de las Coordinadoras Interinstitucionales Municipales (1982) hasta que se inició el proceso de institucionalización de los Consejos de Desarrollo en el marco de la primera Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley Nacional de Descentralización, en 1987, que marcaron el proceso de transferencia de competencias y de presupuestos, del nivel central al nivel municipal, que continúa a la fecha.

Esta nueva conciencia internacional seriamente cuestionó la lógica colonizadora que había caracterizado a la política estatal en muchos países latinoamericanos con respecto a la gobernanza de los recursos naturales hasta este momento. En parte por esta coincidencia temporal, y esforzada en muchos casos por el hecho que fue en gran parte la cooperación internacional quien promovió tanto al proceso de descentralización política (Larson, 2004) como a la agenda ambiental, los gobiernos locales nacieron en muchos países con una amplia responsabilidad constitucional con respecto a la gobernanza de los recursos naturales.

En el caso de Nicaragua, la Ley de las Municipalidades (Leyes 40 y 261) asigna a los gobiernos municipales la competencia “en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación ambiental y los recursos naturales de su circunscripción territorial” (Arto. 6) y de “desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes.” (Arto. 7). A estas competencias generales, se agregan otras responsabilidades específicas dadas a través de la ley general de medio ambiente (Ley 217) y leyes ‘sectoriales’ sobre recursos específicos como son el recurso forestal (Leyes 462 y 585) y el recurso agua (Ley 620) (Gómez *et al.*, 2007).

En el caso de El Salvador el marco legal que norma el quehacer municipal es el Código Municipal que está vigente desde 1986. Este código otorga a los municipios la facultad para la regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales. Entre las responsabilidades de los municipios están la recolección y tratamiento de desechos sólidos y la autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones siempre que existan instrumentos regulatorios y capacidades técnicas.

En el caso de Guatemala, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo, promulgada en 2002, confieren a los gobiernos locales competencias para promover el buen uso de los recursos naturales, aunque aún no existe una clara articulación con el nivel central que les permita certeza con respecto a su papel en la gobernanza de los recursos naturales. El tema ambiental ha cobrado relevancia en los últimos años pero, por lo general, las respuestas de los gobiernos en cuanto a la gestión han tendido a limitarse a la recuperación de la cobertura forestal y, en algunos casos, el tratamiento de desechos. Aunque el marco legal e institucional del país provee a las municipalidades herramientas para la gestión ambiental y uso de los recursos naturales, la facultad para aplicar las sanciones contempladas en las leyes está en manos de autoridades centrales (Romero *et al.*, 2011).

Dado que el uso de los recursos naturales es un eje importante de las dinámicas territoriales rurales y dado que los gobiernos municipales elegidos a raíz de los procesos de descentralización tienen competencias amplias en la gobernanza de los recursos naturales, la gobernanza de los recursos naturales representa una

oportunidad para que las nuevas autoridades municipales puedan comprobar su relevancia a su población constituyente (Larson y Ribot, 2004:4). Sin embargo, a la vez la transferencia de la competencia para la gobernanza de los recursos naturales hacía el nivel municipal puede representar una amenaza tanto para las autoridades estatales como para las élites locales y nacionales; que buscan y muchas veces logran preservar tanto sus fuentes de ingreso como su base para mantener las relaciones de patronaje (Mascareño-Quintana, 2008). Por lo tanto, la gobernanza territorial o local de los recursos naturales no ocurre ni se deja entender así aisladamente a este nivel sino que incluye y depende de las relaciones tanto eco-sistémicas como económicas, políticas e institucionales extra-territoriales.

Una evaluación de las experiencias de las últimas décadas de descentralización de la gobernanza de los recursos naturales muestra que algunos gobiernos municipales no han podido cumplir con sus responsabilidades en cuanto a la gobernanza de los recursos naturales, porque todavía son débiles para llevar a cabo sus funciones, debido a las fuentes de resistencia antes mencionadas y a la falta de capacidades técnicas, administrativas y de recursos económicos. En otros casos y a pesar de muchas limitaciones, los gobiernos locales sí han logrado jugar un papel como (co-)rectores y mediadores en relación al uso de los recursos naturales (Andersson, 2004; Larson, 2004; Ribot, 2004; Andersson y Ostrom, 2008).

2.4 El desempeño variado de los gobiernos municipales en la gobernanza de los recursos naturales

En sí, la descentralización de las responsabilidades hacia los gobiernos locales no asegura una gobernanza más sostenible o más democrática de los recursos naturales (Andersson y Ostrom, 2008, citando a varios autores). Con base en la investigación de Andersson sobre la gobernanza de los recursos forestales en la parte baja de Bolivia (2002; 2004), Andersson y Ostrom cuentan como en el municipio de San Rafael, se logró, con base en la descentralización de la gestión forestal en 1996 crear una reserva forestal municipal de 220,000 hectáreas y elaborar un plan de manejo forestal adaptado a los intereses de los usuarios del bosque y de los terratenientes; mientras que en otro municipio cercano la misma descentralización si llevó a algún cambio fue a consolidar aún más el control de la élite política y económica. A raíz de ésta y otras observaciones similares, Andersson y Ostrom (2008) plantean la pregunta de ¿por qué los gobiernos locales bajo regimenes descentralizados tienen un desempeño tan diferente en términos de la gobernanza de los recursos naturales?

2.5 La importancia de interacciones verticales y horizontales entre actores en la gobernanza de los recursos naturales

En base a un estudio empírico sobre la gobernanza local de los recursos forestales en 32 municipios en Bolivia (Andersson, 2002; 2004), Andersson y

Ostrom proponen que parte de la explicación tiene que ver con las interacciones cara a cara tanto verticales como horizontales que tienen los actores de un gobierno municipal. Interacciones verticales son los contactos entre actores a diferentes niveles de gobernanza, por ejemplo, entre un grupo de usuarios de recursos naturales o usuarios independientes y un técnico ambiental municipal; o entre un técnico ambiental y un delegado departamental de un ministerio (Andersson, 2004). Las interacciones verticales son importantes para asegurar la rendición de cuentas tanto hacia abajo como hacia arriba y para el ajuste a las realidades tanto de las políticas como de las prácticas administrativas. Interacciones horizontales son las interacciones entre grupos de usuarios, entre un gobierno municipal con otro, o entre técnicos dentro de un municipio, por ejemplo, del gobierno municipal con las ONGs, etc. Estas interacciones horizontales sirven para profundizar y ampliar el entendimiento o para juntar esfuerzos (*ibid.*).

Informados por teorías de poli-centralidad – la relación entre autoridades múltiples con superposición de jurisdicciones – Andersson y Ostrom formulan el supuesto de ‘un sistema de gobernanza que logra distribuir las capacidades y las obligaciones, de tal manera que los incentivos perversos y las restricciones de información a un nivel son desplazados en cierta medida por los incentivos positivos y la disponibilidad de información para los actores en otros niveles; logra resultados mejores que tanto sistemas altamente centralizados como sistemas totalmente descentralizados’⁹ (Andersson y Ostrom, 2008:73). En esta manera, la gobernanza multi-niveles de los recursos naturales contribuye a fortalecer los ‘pesos y contrapesos’ y así contribuye a limitar las posibilidades de que prevalezca una gobernanza discrecional de los recursos naturales.

Este enfoque poli-céntrico sobre la gobernanza de los recursos naturales puede proveer lecciones sobre las relaciones entre actores en diferentes niveles y sus arreglos institucionales para la gobernanza de los recursos naturales en su contexto territorial. Por lo tanto, estas lecciones tienen implicaciones importantes para intervenciones de política pública que buscan fortalecer la capacidad para la gobernanza democrática de los recursos naturales.

El enfoque poli-céntrico y la observación empírica de la importancia de las interacciones verticales y horizontales que tienen actores de los gobiernos locales, nos lleva a preguntar ¿de qué dependen las diferencias entre gobiernos municipales con respecto a estas interacciones verticales y horizontales?

2.6 Desigualdad y persistencia institucional

Con base en los trabajos de Acemoglu y sus colegas (2002), y Bebbington y sus colegas (2008), el World Development Report 2006 propone que altos niveles de desigualdad económica y política tienden a producir instituciones económicas y

⁹ Traducción propia.

arreglos sociales que sistemáticamente favorecen a los que tienen más influencia, legal o ilegalmente.

“Cuando los derechos de las personas y de propiedad se aplican de manera discrecional, cuando las asignaciones presupuestarias benefician principalmente a los que tienen influencia política y cuando la distribución de los servicios públicos favorece a los más ricos, tanto los de clase media como los más pobres terminan con talentos sin explotar [...]. Estos efectos adversos de la desigualdad en las oportunidades y el poder político sobre el desarrollo son de los más perjudiciales porque las desigualdades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse por sí mismas a lo largo del tiempo, a través de las generaciones. Nosotros llamamos a este fenómeno “trampas de la desigualdad”¹⁰ (Banco Mundial, 2005:2). “Estos patrones de dominación persisten porque las diferencias sociales y económicas son reforzadas por el uso abierto y encubierto del poder. Las élites protegen sus intereses de maneras sutiles, a través de prácticas excluyentes en sistemas manejados a través de parentescos, por ejemplo, relaciones de matrimonio y otras maneras no tan sutiles como son la manipulación política agresiva o el uso explícito de violencia”¹¹ (*ibid.*). Robinson (2010) habla de ‘persistencia institucional’. La persistencia institucional se produce y reproduce cuando los que tienen el poder en un momento actual escogen las instituciones políticas para el futuro y obviamente tienden a escoger instituciones que reproducen su poder *de jure*. Además, los que tienen el poder en un momento actual tienden a escoger las instituciones económicas que distribuyen los recursos (naturales u otros) a su favor y en esta manera reproducen su poder *de facto* (Robinson, 2010:9).

3. Objetivos del proyecto

Si bien es cierto que la descentralización política tiene la posibilidad de crear un espacio político bajo el control democrático, que se ubica al alcance de una mayor parte de la población, que los espacios creados por un gobierno central; y si bien es cierto que los recursos naturales representan un tema relevante sobre el cual construir esta relación entre gobierno municipal, gobierno central y la población constituyente en sus diferentes formas organizativas, nuestra pregunta de investigación es

¿Cómo se puede explicar que en algunos territorios – aquí representado por municipios – se logra establecer una gobernanza de los recursos naturales bajo el control democrático, mientras en otros no?

Nuestra primera hipótesis es que entre más desigual es la distribución de los recursos económicos en un territorio, mayor es el riesgo frente a la descentralización política de que pueda pasar una de las dos cosas siguientes: La

¹⁰ Traducción propia.

¹¹ Traducción propia.

primera opción es que la élite local se empodere del nuevo espacio político. La segunda opción es que la élite local no logra o no opta por empoderarse del nuevo espacio político que ofrece la descentralización política y por esto/en vez de eso busca hacer valer su influencia a través de otros espacios, por ejemplo, a través del gobierno central, y de esta manera invalidar al gobierno municipal. En el primer caso, la élite busca por vías no democráticas asegurar que el gobierno municipal toma decisiones que sean a su favor y así impide su funcionamiento democrático, mientras en el segundo caso no impide el funcionamiento democrático interno del gobierno municipal como tal sino que niega someterse a sus procedimientos y a sus decisiones y busca autoridades que pueden controlar al gobierno municipal. En ambos casos, el resultado es lo que Robinson llama la persistencia institucional (Robinson, 2010).

Esto nos lleva a la versión positiva de nuestra hipótesis: La descentralización política representa una oportunidad – como una ruptura – en la cual pueden emerger nuevos actores políticos y nuevas instituciones económicas, también para la gobernanza de los recursos naturales. Por lo tanto, nuestra segunda hipótesis es que entre mayor nivel de equidad en un territorio, mayor sea la probabilidad de que emerjan nuevos actores políticos que logran formar instituciones y prácticas institucionales equitativas, es decir, prácticas que se someten a un control democrático, que son accesibles a todos y funcionan en manera transparente y según procedimientos legales y administrativos ya establecidos en vez de en manera discrecional. Además, inspirado por observaciones en Santo Tomás, proponemos que entre más interacciones horizontales entre este grupo que muchas veces incluye los profesionales municipales, más probable es que este grupo de ciudadanos pueda liberarse de las influencias de la élite local y así constituir parte de la base para acciones transformadoras dentro de un territorio.¹² Así también, cualquier marco legal y político favorable a la participación y la democracia es viable en la medida de las capacidades locales. Estas capacidades están asociadas al acceso a información, posibilidades de negociación en diferentes instancias, relaciones con actores extra-territoriales, redes políticas y sociales dentro del territorio; y certeza en la aplicación de las leyes.

Pretendemos que la respuesta de la pregunta de investigación en base a las hipótesis mencionadas arriba constituye una ventana a través de la cual se puede ver las relaciones entre desigualdad, prácticas institucionales y dinámicas territoriales, y de esa manera identificar los potenciales de transformación para un crecimiento con inclusión que es el interés del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Más específicamente, a través del análisis de las prácticas institucionales relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales bajo un enfoque poli-céntrico pero visto desde los gobiernos municipales hacía otros actores horizontales y verticales (tanto 'arriba' como 'abajo'), se espera generar resultados de relevancia para intervenciones públicas llevadas a cabo para fortalecer y profundizar instituciones democráticas territoriales en general y específicamente las relacionadas a la gobernanza de los recursos naturales.

¹² Este tema también se explora en Rodríguez (2003).

4. Objetivos específicos y métodos

4.1 Selección de territorios/municipios donde se llevará a cabo la investigación empírica

La parte empírica de la investigación se propone llevar a cabo en no menos de dos municipios en cada uno de los tres países centro-americanos Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En términos prácticos de disponibilidad de tiempo y recursos es necesario que los equipos de investigación tengan experiencia previa de trabajo en los municipios para que tengan conocimientos previos de los temas importantes en término de la gobernanza de los recursos naturales y para que tengan contactos ya establecidos en los municipios, especialmente con sus alcaldías.

Además, en cada país, los municipios deben de representar diferentes niveles de desigualdad económica.

Con base en estos criterios, se ha seleccionado los siguientes territorios/municipios para la parte empírica de la investigación:

Nicaragua	El Salvador	Guatemala
Zona lechera de Santo Tomás <i>(los municipios de Santo Tomás, San Pedro de Lóvago y Villa Sandino) – más desigualdad económica</i>	▪ Municipio El Paraiso, Cerrón Grande <i>(más desigualdad económica, zona ganadera, pesca, tierras fluctuantes)</i>	▪ Municipio San Carlos Alzatate <i>(más desigualdad y pobreza; zona con un porcentaje de población indígena; en este municipio nace el río Ostúa).</i>
▪ La zona ganadera-cafetalera de Estelí <i>(los municipios de Condega y Estelí) (fuera de los dos territorios estudiados para DTR pero donde Ligia y Helle han trabajado en el programa Competencia por el Agua) – menos desigualdad económica</i>	▪ Municipio Potonico, Cerrón Grande <i>(menor desigualdad según Gini, menos analfabetismo)</i>	▪ Municipio Asunción Mita <i>(menor desigualdad, desaceleración de la pobreza, frontera con El Salvador, agricultura intensiva)</i>

4.2 Caracterizar el nivel de desigualdad económica

Para cada uno de los municipios seleccionados, se propone caracterizar, como una actividad de arranque, el nivel de desigualdad económica. Además de los datos ya existentes sobre la distribución de gastos y/o ingresos por hogar,

producido como parte de la etapa I del programa DTR, se propone, en base a datos ya existentes, caracterizar el nivel de desigualdad económica a través de los siguientes indicadores:¹³

- distribución de la tierra (por hogar/explotación agropecuaria, y por sexo)
- distribución del ganado bovino (por hogar/explotación agropecuaria, y por sexo)
- proporción de la población rural que no tienen tierra pero viven de empleo agrícola
- participación de mujeres y hombres en las actividades económicas
- el salario diario (para hombre y mujer) (calculando 22 días de trabajo mensualmente) o mensual de:
 - un(a) jornalero/a agro-pecuario
 - una empleada doméstica
 - un(a) trabajador(a) no-calificada urbano
 - un(a) técnico/a profesional municipal
 - un(a) técnico/a profesional con empleo en una ONG
 - un(a) técnico/a profesional de una delegación departamental/regional de un ministerio
 - un(a) técnico/a profesional de la sede principal de un ministerio

4.3 Caracterizar el origen de las estructuras y las fuentes de poder político y legal

De manera rápida con entrevistas a informantes claves y material escrito sobre el territorio y el municipio, se propone complementar información ya existente sobre la historia del municipio en su contexto territorial, principalmente en términos de su fundación y proceso de colonización, y hasta que punto las familias fundadores siguen ocupando puestos importantes dentro del municipio o fuera del municipio, como lo son los puestos de alcaldes, concejales, jueces, diputados, etc.

4.4 Caracterizar las prácticas institucionales generales de los gobiernos municipales

Con el propósito de poder determinar el grado de discrecionalidad de las prácticas institucionales generales – y no solamente con respecto a la gobernanza de los recursos naturales – de cada uno de los municipios, se propone a través de entrevistas con empleados y empleadas de la alcaldía y otros informantes claves del municipio y a través de actas llevadas recopilar información con respecto a los siguientes indicadores (como un mínimo):

- ii. Líder comunal – elegido o nombrado y por quiénes?;
- iii. Concejo Municipal – frecuencia de reuniones y formato (quién convoca, dónde se realizan, quiénes deben participar y quiénes

¹³ Para algunos de los municipios, parte de esta información ya queda procesada.

- participan, temas discutidos, acciones tomadas; presencia de medios de comunicación);
- iv. Comisión Ambiental Municipal – frecuencia de reuniones y formato (quién convoca, dónde se realizan, quiénes deben participar y quiénes participan, temas discutidos, acciones tomadas; presencia de medios de comunicación);
 - v. número áreas de especialización dentro de la alcaldía, y nivel y campo de educación de los técnicos municipales;
 - vi. estabilidad en empleo de los técnicos municipales (años de empleo);
 - vii. atención al público – si hay días y horarios fijos donde los técnicos se mantienen en sus oficinas para que la gente del campo pueda sentirse segura de no perder el viaje;
 - viii. formas de coordinación entre actores del gobierno municipal e instituciones del estado entre otras.

4.5 Registro de eventos de denuncias relacionadas al acceso y uso de recursos naturales y de solicitudes de aprovechamiento de recursos naturales

Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, se puede identificar dos ocasiones que son probables que ocurren con cierta frecuencia durante un año, sobre todo en municipios que no son cabeceras departamentales y por lo tanto no cuentan con presencia de delegaciones ministeriales. Estas son:

- solicitudes de aprovechamiento de recursos naturales – el papel del gobierno municipal puede variar entre simplemente pasar la solicitud a la autoridad competente, dar su aval, u aprobar o negar el aprovechamiento solicitado; y
- denuncias sobre acceso y uso de recursos naturales – otra vez el papel del gobierno municipal puede variar entre recibir y pasar la denuncia a otra autoridad competente hasta iniciar un proceso de inspección, a veces junto con otras autoridades, y tomar decisiones sobre sanciones o recomendar a otras entidades que toman tales decisiones.

Durante un periodo definido del proyecto se propone en conjunto con técnicos y/o técnicas¹⁴ locales de los municipios elegidos, recoger información sobre cada evento de denuncia y solicitud, utilizando un formato común (ver el Anexo I). La información recopilada a través de estos registros se introduce en bases de datos¹⁵ – una para cada tipo de evento – y nos permite examinar de manera sistemática las interacciones verticales y horizontales desde el punto de vista de los actores de los gobiernos municipales. Los formatos de registros recopilan información sobre lo solicitado/lo denunciado, el/la solicitante, el/la denunciante, el/la denunciado/a, el motivo de la solicitud/denuncio, el procedimiento llevado a

¹⁴ Pueda ser los mismos técnicos ambientales municipales si existen u otra persona quien se mantiene en el lugar para facilitar el registro continuo de los eventos.

¹⁵ Las bases de datos ya están elaborados en SPSS y puedan ser traducido a Excel, según la necesidad.

cabo con respecto a la solicitud/el denuncia, incluyendo información sobre quienes/cuales instituciones han participado, y su resultado.

4.6 Estudios temáticos a profundidad de gobernanza de los recursos naturales

Cada uno de los dos tipos de ocasiones de interacción tanto horizontal como vertical tiene un elemento concreto de contenido (por ejemplo, solicitud de un permiso para realizar una quema agrícola) y a la vez representa una arena en la cual se construyen y re-construyen las instituciones que regulan – tanto en sentido restrictivo como en un sentido incentivador – el acceso y el uso de los recursos naturales.

Para poder profundizar sobre el origen de las iniciativas de gobernanza de los recursos naturales y quiénes son los que buscan – y los que no buscan – a los gobiernos municipales y con cuales resultados en términos sociales y económicos (acceso y uso de los recursos naturales para diferentes sectores de la población (pobres/menos pobres; mujeres/hombres; usos domésticos/agrícolas/pecuarios), ambientales, y democráticos, se propone realizar un estudio de caso temático en cada municipio. En base al conocimiento sobre la importancia que tengan los recursos naturales específicos para las dinámicas territoriales en el territorio representado por el municipio se selecciona un recurso natural (por ejemplo el agua) o un tema asociado con un recurso natural (por ejemplo la quema agropecuaria).

Los registros de solicitudes y denuncias sirven como punto de partida para los estudios de caso pero obviamente éstos no deben limitarse a la parte de la gobernanza de los recursos naturales que ocurre a través de tales eventos sino incluir también otras iniciativas y prácticas institucionales que rodean estos eventos. Estas incluyen los marcos legales (nacionales y municipales; arreglos entre organizaciones de diferentes niveles, impuestos y cobros (por ejemplo sobre bombas de riego, motosierras etc.). Con base en éstos se quiere explorar el proceso que ha llevado al estado actual de la gobernanza del (tema relacionado al) recurso natural; las interacciones verticales y horizontales que se han desarrolladas o no se han desarrolladas, y por que; cuales son los intereses y de quienes en términos de sexo (Paulson *et al.*, 2011), coalición social (Trivelli *et al.* 2011), etc. – que hayan dado lugar a la gobernanza actual de los recursos naturales; y cual es el resultado de la gobernanza actual de los recursos naturales en términos de distribución de beneficios de los recursos naturales entre diferentes segmentos de la población (según sexo, etnia, nivel de pobreza, etc.), en términos ambientales, y en términos democráticos.

Éste análisis permite profundizar lo que ha sucedido antes de presentar una solicitud o una denuncia y las relaciones que existen entre las partes y así diferenciar entre la titularidad de las relaciones y quienes están realmente implicados en términos por ejemplo de genero. También permite profundizar lo

que sucede posterior a la presentación de una solicitud o una denuncia y en que medida este proceso posterior depende del sexo, la etnia o el nivel de pobreza de las partes implicadas.

4.7 Análisis comparativo

A través de un análisis comparativo entre municipios estudios en Nicaragua, El Salvador y Guatemala – por separado y en conjunto – con diferentes niveles de equidad, y una lectura apoyada por N-Vivo de los informes desarrollados con base en los estudios de dinámicas territoriales en 19 territorios latino-americanos, se propone analizar la influencia de niveles de equidad tanto económica y política como de género sobre las prácticas institucionales relacionadas a la gobernanza de los recursos naturales, es decir quienes participan, cuales temas son levantados y cuales son los resultados.

5. Resultados o productos por hitos

Se propone los siguientes productos:

1. Un juego de formatos ajustados cada país con punto de partida en los formatos desarrollados en colaboración con y aprobados por técnicos profesionales de la alcaldía de Condega para el registro de eventos de solicitudes de aprovechamiento y de denuncias (ver sección 4.5)
2. Una caracterización del nivel de desigualdad y económica de cada municipio según indicadores acordados (ver sección 4.2);
3. Una descripción del nivel de concentración del poder político y legal (ver sección 4.3);
4. Una caracterización de las prácticas institucionales de cada uno de los gobiernos municipales según indicadores acordados (ver sección 4.4);
5. Una base de datos (en Excel o SPSS) por país con los resultados del registro sistemático de eventos de solicitudes y denuncias (ver sección 4.5);
6. Un informe breve por estudio temático a profundidad que describe cómo se realizó el estudio y sus resultados (ver sección 4.6);
7. Un informe por país que además de contener una descripción breve del marco institucional y legal del país respecto a la gobernanza de los recursos naturales, también como mínimo
 - i. caracteriza la gobernanza de los recursos naturales como se lleva a cabo desde un enfoque poli-céntrico y
 - ii. trata de analizar hasta que punto existe una relación entre niveles de equidad política y económica; y prácticas institucionales tanto generales como específicas con respecto a la gobernanza de los recursos naturales; (ver sección 4.7);
8. Un informe de síntesis entre todos los países (ver sección 4.7);
9. Un policy brief con recomendaciones o ideas para las políticas locales y nacionales

10. Un taller por país para la presentación y discusión de los resultados con actores locales y nacionales
11. Una sesión temática en un evento del programa Dinámicas Territoriales Rurales en 2012.

6. Plan de ejecución del proyecto

Etapa	Fechas	Tareas
	<i>Abril 15</i>	<i>Propuesta final y plan de trabajo acordado</i>
I	Abril 15 – Septiembre 15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación de técnicos municipales para el registro de eventos (Abril 30) – ajustes de formatos de registros – sección 4.5 y producto 1, mencionado arriba. ▪ Registro de eventos de solicitudes, denuncias, y actividades de regulación (Mayo 1 – Septiembre 15 – ¡que pena que es la época lluviosa!) – sección 4.5! ▪ Recopilación tanto de información ya existente como de nueva información compilada para caracterizar niveles de desigualdad económica – sección 4.2!; grado de concentración del poder político y legal – sección 4.3 – y las prácticas institucionales generales – sección 4.4! ▪ Entrega de productos 2, 3 y 4 mencionados arriba! ▪ Estudios temáticos de caso (trabajo de campo) – sección 4.6!
II	Septiembre 15 – Noviembre 21	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finalización de bases de datos – sección 4.5 y producto 5, mencionado arriba! ▪ Elaboración de borradores de informes (sección 4.7 y productos 6 y 7, mencionados arriba!) ▪ Elaboración de insumos especificados por Julio Berdegúe (sección 4.7 y producto 8, mencionado arriba!) ▪ Si posible organizar otro mes (época seca) de registro de eventos de solicitudes, denuncias y actividades de regulación, por ejemplo de enero 15 hasta febrero 15.
III	Noviembre 21 – Febrero 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de informes finales por país, policy brief y talleres nacionales (producto 10) ▪ Elaboración de borrador de informe de síntesis (producto 8)
IV	Febrero 6 – Marzo 30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de borrador de manuscrito de artículo (producto 8)
V	Mayo 31	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versión final de manuscrito (productos 8 y 9)

7. Equipo de investigación

Los equipos de investigación están compuestos en la siguiente manera:

	Nitlapan	Prisma	Universidad Rafael Landívar	DIIS
Investigador(a) principal	Ligia Gómez	Ileana Gómez Rafael Cartagena	Victoria Peláez	Helle Munk Ravnborg (coordinadora del proyecto)
Asistentes de investigación y/o técnicos municipales	Rolando Buitrago & técnicos municipales	Elias Escobar	NN & técnicos municipales	N.A.

Referencias

- Acemoglu, D.; S. Johnson y J.A. Robinson. 2002. "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution." *Quarterly Journal of Economics* 117(4): 1231-1294.
- Andersson, K. 2002. "Can decentralization save Bolivia's forests? an institutional analysis of municipal governance of forest resources." *CIPEC Dissertation Series*, No. 9. Bloomington: Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change. (CIPEC), Indiana University.
- Andersson, K.P. 2004. "Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance." *World Development*, Vol. 22, No. 2:233-249.
- Andersson, K. y E. Ostrom. 2008. "Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective". *Policy Sci*, 41:71-93.
- Banco Mundial. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.
- Bebbington, Bebbington, A.J.; A. Dani; A. de Haan; y M. Walton. Editores. 2008. *Institutional Pathways to Equity: addressing inequality traps*. London/ Washington. Palgrave y World Bank.
- Berdegúe et al. 2010. "Determinantes de la Dinámicas de Desarrollo Territorial en Regiones Rurales de América Latina". Borrador no publicado de síntesis.
- Florian, M. con S. Paulson, I. Gómez y C. Emanuelsson. 2011. "Género y dinámicas territoriales rurales en la ribera norte del humedal Cerrón Grande, El Salvador". *Documento de Trabajo N° 77* Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, I. y R. Cartagena. 2010. "Dinámicas socio ambientales y productivas en la zona Norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande." *Documento de Trabajo N° 67* Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- Gómez, L.; H.M. Ravnborg y E. Castillo con la colaboración de K. Bayres, G. Lorio y L. Flores. En preparación. "Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en la dinámica territorial del Macizo de Peñas Blancas – Nicaragua."
- Gómez, L. y H.M. Ravnborg con la colaboración de K. Bayres, R. Broegaard y F. Paiz. 2011. "Inversión lechera – una gota que no se expande. Dinámicas territoriales en la zona lechera de Santo Tomás, Chontales, Nicaragua." *Documento de Trabajo N° 73*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, L. y H.M. Ravnborg. En preparación. "Power, inequality and water governance – the role of third party involvement in water-related conflict and cooperation." *CAPRI Working Paper*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Gómez L, Ravnborg, H.M. y Rivas R. 2007. "Institucionalidad para la gestión del agua en Nicaragua." *Cuaderno de Investigación No 30*. Nitlapan. UCA. Managua.
- Lara, S. 1994. "Las mujeres: ¿nuevos actores sociales en el campo?" *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 56, No. 2, Abril-junio 1994. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Larson, A.M. 2004. "Formal Decentralisation and the Imperative of Decentralisation 'from Below': A Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua." *European Journal of Development Research*, 16(1): 55-70.
- Larson, A.M. y J. Ribot. 2004. "Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction." *European Journal of Development Research*, 16(1):1-25.
- Lemos, M.C. y A. Agrawal. 2006. "Environmental Governance." *Annu. Rev. Environ. Resour.* 31:297-325.
- Mascareño-Quintana, C. 2008. "Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina." *Economía, Sociedad, y Territorio*, 8(27):587-637.
- Méndez, G. 1999. "Nuevos escenarios de participación: experiencias de mujeres indígenas en México y Colombia". *Mujeres Indígenas, Territorialidad y Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano*. L. Donato et al. Eds. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Paavola, J. 2007. "Institutions and environmental governance: A reconceptualization." *Ecological Economics* 63:93-103.
- Paulson, S. y equipo Lund. 2011. *Pautas conceptuales y metodológicas, género y dinámicas territoriales*. Mimeo, Programa Dinámicas Territoriales Rurales.
- Peláez, A. 2011. "Las mujeres en las dinámicas territoriales." Guatemala: Universidad Rafael Landívar / RIMISP. En proceso de publicación.
- Ravnborg, H.M. 2006. "Water management and the poor. Issues and scales of action." *Water International*, Vol. 31, no. 3.
- Ribot, J.C. 2002. *Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Ribot, J.C. 2004. *Waiting for Democracy. The politics of choice in natural resource decentralization*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Robinson, J.A. 2010. "Elites and Institutional Persistence." *Working Paper No. 2101/85*. United Nations University.

- Rodríguez Vásquez, J.C. 2003. "Impactos de la descentralización en la gestión municipal: clientelismo burocrático versus profesionalización. El caso del Área Metropolitana de Caracas, Venezuela." Artículo presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 octubre de 2003.
- Romero, W., V. Peláez y M. Frausto. 2011. "La dinámica territorial en la cuenca Ostúa Güija". Informe final de investigación. Guatemala: Universidad Rafael Landívar – RIMISP
- Trivelli, C., I. Fernández, M. Tanaka, R. Hernández Asensio, M. Chiriboga. 2011. *Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo*. Propuesta preliminar. IEP – Rimisp.

