



---

# GOBERNANZA TERRITORIAL DE LOS RECURSOS NATURALES

---

Serie Claves para el Desarrollo Territorial



Este documento es un resumen de las investigaciones y actividades de desarrollo de capacidades y de diálogo de políticas del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), programa cuyo objetivo es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que estimulen y apoyen círculos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios no metropolitanos de América Latina. Éste ha sido coordinado por Rimisp e implementado en conjunto con 52 organizaciones socias en 11 países de América Latina, contando con el apoyo financiero del International Development Research Center (IDRC, Canadá), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el New Zealand Aid Programme.



Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización latinoamericana sin fines de lucro, que inició sus labores en 1986. Su fin es el desarrollo rural latinoamericano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de los diversos grupos sociales rurales y como la expansión de las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de nuestra región. Rimisp contribuye con conocimientos para apoyar procesos de cambio institucional, de innovación y de fortalecimiento de actores sociales, que revitalicen y transformen las sociedades rurales latinoamericanas haciéndolas más justas y equitativas.

**Helle Munk Ravnborg**, Doctora en Planificación Ambiental, Social y Tecnológica. Investigadora Titular y Coordinadora de la unidad de investigación sobre los recursos naturales y pobreza del Danish Institute for International Studies. Con experiencia en temas sobre gobernanza del agua, medición de pobreza, instituciones y practicas organizacionales, desarrollo rural, desigualdad, clima, medioambiente, gestión de la tierra, gobernanza de los recursos naturales, descentralización y desarrollo.

**Rolando Buitrago**, Ingeniero en Sistemas de Producción Agropecuaria con mención en Desarrollo Rural, Investigador Junior de Nitlapan-UCA-Managua.

**Rafael Cartagena**, Doctorado en Ciencias Sociales. Se desempeña como investigador en el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), de El Salvador. Ha desarrollado investigaciones en torno a conflictos sociales y procesos de opinión pública en torno a temáticas ambientales.

**Elías Escobar**, Maestro en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Trabaja como investigador - facilitador para el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). Con experiencia en proyectos de desarrollo rural, con énfasis en el manejo sostenible de los recursos naturales, bajo el enfoque de manejo integrado de microcuencas.

**Ileana Gómez Galo**, Socióloga, miembro del equipo de dirección del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente – PRISMA. Con experiencia en gestión territorial rural, análisis de actores y movimientos sociales, medios de vida rurales, turismo rural comunitario y manejo de conflictos socio ambientales.

**Ligia Ivette Gómez**, Candidata a Doctora en Economía de la Universidad de Córdoba, Maestra en Economía y Desarrollo de la Universidad Centroamericana de Managua y Licenciada en Economía con Mención en Economía Agrícola de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Investigadora principal de Nitlapan y Coordinadora de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Centroamericana, UCA-Managua.

**Victoria Peláez**, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-IDIES, de la Universidad Rafael Landívar y profesora en la misma universidad. Cuenta con una Maestría en Desarrollo y especializaciones sobre género y economía, y género y desarrollo. Ha realizado investigación en las áreas de desarrollo rural territorial, particularmente en los aspectos institucionales; género y migraciones.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita: Ravnborg, Helle Munk; Rolando Buitrago; Rafael Cartagena; Elías Escobar; Ileana Gómez; Ligia Gómez y Victoria Peláez. 2012. Gobernanza territorial de los recursos naturales. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

# Mensajes Principales

## **La gobernanza territorial de los recursos naturales, depende tanto de la capacidad de gestión de las autoridades territoriales, así como de su habilidad para negociar con autoridades relevantes dentro y fuera del territorio. (Pág. 2)**

El desempeño de los gobiernos municipales respecto de la gobernanza de los recursos naturales, varía mucho de un territorio a otro, incluso bajo el mismo marco legal y administrativo a nivel nacional. Uno de los factores que explica esta diferencia de desempeño, es el nivel de desigualdad económica y su interacción con la desigualdad política, debido que en esta interacción se define el espacio que tienen las autoridades municipales para establecer relaciones técnicas y administrativas con otras autoridades relevantes tanto dentro como fuera del territorio.

## **Bajo condiciones de altos niveles de desigualdad económica y en donde la élite económica no tiene intereses ambientales, no es probable que surja una gobernanza territorial capaz de asegurar un uso sostenible de los recursos naturales. (Págs. 3 - 4)**

Altos niveles de desigualdad económica y política tienden a reproducir instituciones y arreglos sociales que favorecen (legal o ilegalmente) a los que tienen más influencia. Si los grupos de poder no tienen intereses ambientales, no surgirá una gobernanza de los recursos naturales que conlleve a su uso sostenible. Donde no existen intereses pro-ambientales locales o donde la mayoría sí tiene intereses pro-ambientales pero no tienen suficiente voz para expresarlos, la élite territorial logra sus intereses a través de su control sobre las autoridades territoriales. Donde la mayoría de la población sí tiene intereses pro-ambientales y voz para expresarlos ante las autoridades territoriales, la élite buscara invalidar iniciativas territoriales para establecer una gobernanza bajo control democrático de los recursos naturales basado en guías técnicas y marcos legales, para hacer valer sus intereses a niveles de gobierno e instancias legales superiores.

## **Bajo condiciones de menor desigualdad, mayor es la probabilidad de que emerjan actores e instituciones que actúen bajo criterios técnicos y marcos legales y no de manera discrecional bajo instrucciones de individuos poderosos. (Págs. 5 - 8)**

Tanto las interacciones horizontales entre profesionales ambientales (peers), trabajando en diferentes entidades a nivel territorial, como gobiernos locales, ONGs, universidades locales, instituciones del estado, etc., así como las interacciones verticales con el electorado del gobierno local, con las instituciones legisladoras y judiciales nacionales, etc., contribuyen a favorecer una gobernanza más transparente basada en guías técnicas y marcos legales menos discrecionales.

## **Existe una correlación y causalidad positiva entre prácticas institucionales transparentes y democráticas, y una gobernanza de los recursos naturales ambientalmente más sostenible, aunque en sí misma no sean garantía. (Págs. 9-11)**

Una base (rural) constituyente más amplia y la ausencia de actores individuales fuertes combinado con una profesionalización de la gestión municipal, como contratación de técnicos profesionales, esfuerzos por retenerlos, etc., contribuye a una gestión más transparente, más formalizada y por lo tanto con menos opción de "veto", generando un círculo virtuoso de cambios institucionales endógenos o graduales. Esto junto con derechos políticos y acceso libre a información preparan el terreno para la presencia de grupos ambientales que a su vez aumentan la conciencia ambiental y la gobernanza de los recursos naturales.

## **Los esfuerzos por fortalecer la gobernanza territorial de los recursos naturales, deben dar cuenta de los diferentes tipos de actores, sus interacciones, así como de la autonomía y transparencia de las instituciones y prácticas institucionales. (Pág. 12)**

Para que los esfuerzos en fortalecer la gobernanza territorial de los recursos naturales en forma sostenible sean efectivos, se debe tener en consideración por una parte (I) el poder relativo entre los que sienten los efectos de un uso no-sostenible de los mismos, al mismo nivel de los que causan o tienen interés en el uso no-sostenible de éstos; (II) en qué medida interacciones tanto verticales entre técnicos ambientales territoriales por un lado y ciudadanos, instituciones nacionales etc., por el otro lado, e interacciones horizontales entre técnicos ambientales de diferentes instituciones, toman lugar e informan la gobernanza territorial de los recursos naturales contribuyendo a asegurar su legitimidad y calidad; y (III) en qué medida la gobernanza territorial de los recursos naturales está caracterizada por procesos políticos y legales transparentes y por procesos técnicos y administrativos discrecionales.

# La gobernanza territorial de los recursos naturales, depende tanto de la capacidad de gestión de las autoridades territoriales, así como de su habilidad para negociar con autoridades relevantes dentro y fuera del territorio.

---

En Nicaragua en el territorio ganadero-cafetalero de Estelí, por gestiones de los propios grupos de campesinos con experiencia organizativa y apoyados por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), las alcaldías, ONGs y la cooperación internacional, se “activaron” varias áreas protegidas, como una estrategia de asegurar una gobernanza de los recursos naturales ambientalmente más sostenible y más compatible con el sistema productivo de pequeña y mediana escala. De esta manera lograron que la contrapartida de la alcaldía en la gobernanza de los recursos naturales, no solamente fuera el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), que creían representaba mejor los intereses de los productores grandes, sino también y con más fuerza, el MARENA, con quien pudieran evocar una alianza estratégica.

---

- 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 también trasciende, la gobernanza ambiental, o sea la gobernanza del uso de los recursos naturales para lograr fines ambientales.

- Las diferencias entre gobiernos locales pueden relacionarse en cuanto a la historia de su estructura agraria e instituciones políticas, donde el contexto, los nuevos actores, vacíos de liderazgo, visión de los líderes, etc., permiten la continuidad de prácticas no democráticas y clientelares o bien abren la posibilidad a nuevas formas del ejercicio del poder.

Entendemos por **gobernanza de los recursos naturales** la creación, la reafirmación y 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.



- La gobernanza de los recursos naturales constituye un tema central en los territorios latinoamericanos estudiados, ya sea porque la dinámica económica ha causado degradación ambiental o porque hay competencia entre los actores por el acceso y los usos de los recursos naturales.

- No hay una relación unidireccional entre la calidad y la dotación de recursos naturales, y las dinámicas territoriales. Territorios que no cuentan con una dotación de capital natural que lo distinga especialmente de otros, han logrado a través de otros mecanismos, como la acción colectiva, la inversión en infraestructura, etc. compensar esas desventajas. En contraste, territorios caracterizados por una dotación de recursos naturales relativamente favorables, se distinguen por dinámicas con nulo o bajo crecimiento económico, sin disminución de pobreza ni de la concentración del ingreso e incluso presentan problemas ambientales derivados de un mal uso de los recursos.

Bajo condiciones de altos niveles de desigualdad económica y en donde la élite económica no tiene intereses ambientales, no es probable que surja una gobernanza territorial capaz de asegurar un uso sostenible de los recursos naturales.



- La tenencia de la tierra juega un rol fundamental en las desigualdades y en la gobernanza de los recursos naturales, bien sea en forma colectiva o individual y con título formal u otra forma de tenencia formal o informal, debido que va más allá de su significado como un activo económico. Durante la historia en el ámbito rural, la tenencia de la tierra se ha traducido en poder político tanto de hecho o formalmente reconocido como tal. Además se nota una íntima relación entre el tener acceso a la tierra y el sentirse ciudadano con derechos y deberes.

- A raíz de los procesos de colonización durante siglos, grandes partes de América Latina se han caracterizado por la distribución extraordinariamente

desigual de la tierra y ha significado una concentración de poder político en pocas manos. En la gran mayoría de los territorios rurales latinoamericanos y al menos hasta bien avanzada la segunda mitad el siglo pasado, la tierra fue la base del poder económico, social y político, y las sociedades territoriales se organizaron durante siglos en torno al control y al uso de este recurso central.

- Con la transición a la democracia, la gran mayoría de los países latinoamericanos, constitucionalmente han roto con ésta relación entre poder económico y poder político. Sin embargo, en la práctica ésta relación sigue vigente en mayor o menor grado en los diversos territorios latinoamericanos.

---

En Guatemala, los municipios de Santa Catarina Mita y Asunción Mita, caracterizados por un dinamismo económico superior al del municipio de San Carlos Alzate, muestran brechas en el acceso a empleo y niveles de desigualdad mayores, a este último, que contrariamente muestra mayores niveles de pobreza y menores indicadores de desigualdad; sobre todo en el acceso a la tierra. En este municipio, cuya población es mayoritariamente indígena, se observó una fuerte institucionalización de los procesos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales, que están normados en sus estatutos. Éstos fueron consignados por escrito desde hace aproximadamente 70 años, pero son fruto de prácticas ancestrales que anteriormente se transmitían por la tradición oral.

---

---

En el Salvador, los municipios de Tejutla y El Paraíso, ambos del departamento de Chalatenango, ubicados en la ribera nor-occidental del Humedal de Cerrón Grande, los indicadores relacionados con el acceso a la tierra y la educación presentan un mismo patrón, señalando desigualdades sociales más arraigadas en El Paraíso que en Tejutla. En este municipio, la existencia de un grupo relativamente numeroso de propietarios medianos, y una élite latifundista menos concentrada, presenta mejores condiciones para que se desarrollen prácticas institucionales basadas en la participación y el respeto de derechos. En cambio los niveles de concentración de la tierra en El Paraíso, municipio dominado hace menos de 40 años por un gran latifundio, sumado a la forma en que se realizó la Reforma Agraria en la década de 1980, tuvieron un efecto desfavorable al desarrollo de formas de ejercer el poder que fueran compatibles con instituciones participativas del territorio.

---

---

En Nicaragua, el territorio ganadero-cafetalero localizado en la parte norte de Nicaragua, conformado por los municipios de Estelí y Condega, la dinámica observada entre los años de 1995 a 2005 no mostró evidencias de crecimiento estadísticamente significativo en el consumo, ni en la disminución de pobreza. No obstante la estructura de tenencia de activos es menos concentrada en Estelí y Condega que en el territorio lechero de Santo Tomás, San Pedro de Lóvago y Villa Sandino ubicado en el centro interior del país, cuyas zonas rurales, presentan una dinámica de crecimiento económico con reducción de pobreza, lo que se debe al boom lechero y a la migración de población pobre hacia centros urbanos, Costa Rica y hacia la montaña. No obstante, este modelo productivo profundiza la falta de oportunidades para los pequeños productores y para las familias sin tierras, que optan por salir de las zonas rurales.

---

- La presencia de estructuras agrarias latifundistas aparece en muchos de los territorios estudiados, como generadora de dinámicas poco inclusivas y polarizadoras. En muchos casos, el latifundismo gozó de un fuerte apoyo y protección estatal, que resultó en la ausencia casi total de procesos de transformación productiva y en un estancamiento prolongado de la economía, con bajísimos niveles de productividad y con muy débiles vínculos con mercados dinámicos que indujeran alguna forma de competencia.

- En el caso de los tres países estudiados: El Salvador, Guatemala

y Nicaragua, aunque lograron la transición democrática y se embarcaron en un proceso de descentralización política y administrativa con elecciones locales y con la construcción de nuevas instituciones y prácticas institucionales para la gobernanza municipal-territorial, no se logró borrar totalmente las instituciones económicas y políticas existentes. Por lo tanto, este proceso de descentralización y construcción de nuevas instituciones y prácticas institucionales en varios grados, se ha basado o ha estado ligado a la institucionalidad previamente existente.



## Bajo condiciones de menor desigualdad, mayor es la probabilidad de que emerjan actores e instituciones que actúen bajo criterios técnicos y marcos legales y no de manera discrecional bajo instrucciones de individuos poderosos.

- Mientras menos desigual sea la distribución de la tierra, mayor es la inclusión social y el aprovechamiento de los recursos naturales está más distribuido entre actores de pocos recursos y no solamente por grandes terratenientes. Esto permite que existan bases rurales constituyentes más amplias.

- Las iniciativas de estas bases rurales constituyentes contribuyen a fortalecer las interacciones horizontales y verticales entre los profesionales municipales/territoriales y ayudan a dar confianza a los profesionales en su trabajo diario de balancear su desempeño entre las influencias de actores políticos y económicos poderosos y su profesionalidad en la aplicación de la ley, y de esta manera amplían las opciones de cambios institucionales.

- Por su parte, en lugares donde no existen las condiciones para que emerjan y tomen fuerza estas interacciones, existe la frustración por ejemplo, entre los técnicos ambientales quien a través de su formación y sus contactos profesionales fuera del lugar, saben que existen otras alternativas. Esta frustración podría constituir una fuente de cambio institucional, pero en muchos casos hace falta la masa crítica a través de la movilización, demandas sociales; coaliciones sociales y comunidades

epistémicas entre profesionales, para que este potencial se realice.

- El hecho de que existan grupos grandes de campesinos de pequeña escala (como es el caso en el territorio ganadero-cafetalero en Nicaragua) que se perciben como actores económicos independientes y quienes tienen representación municipal por ejemplo a través de sus organizaciones comunitarias (comités comunales, cooperativas, brigadas contra incendios, cuerpos de guardabosques voluntarios, comités de proyectos, etc.), lleva consigo que se sientan como ciudadanos con derechos y deberes legítimos.

- Cuando hay estructuras agrarias más equitativas, y ahí donde los pequeños productores tienen mayor peso político y mayor capacidad de ejercer control social sobre las autoridades municipales, existe mayor espacio para que surjan innovaciones en la gobernanza local. Este espacio es aún mayor cuando existen técnicos bien formados dentro de los gobiernos municipales. En cierto sentido, esto refleja una situación en la cual la agencia social de los campesinos abre espacios políticos y administrativos (o evita que este espacio sea capturado por otros), lo cual a su vez permite que los técnicos puedan ejercer su agencia individual, pero sobre todo colectivamente.

---

En el territorio ganadero-cafetalero de Nicaragua, especialmente en Condega, el espacio abierto por el peso de un bloque amplio de pequeños productores, ha llevado a una serie de innovaciones institucionales que a su vez han ampliado tanto las interacciones verticales entre las alcaldías y los ciudadanos como las interacciones horizontales, por ejemplo, entre técnicos de diferentes instituciones del Estado.

---

---

En Nicaragua en el territorio lechero, debido a la débil interacción entre las alcaldías y las instituciones del Estado competentes, combinado con la influencia de los intereses de los ganaderos poderosos, se ha dificultado la regulación de las quemadas agrícolas y especialmente las quemadas de potrero y así se ha invalidado los intentos incipientes de formalización de la gobernanza del uso de los recursos naturales.

---



Chalatenango, El Salvador

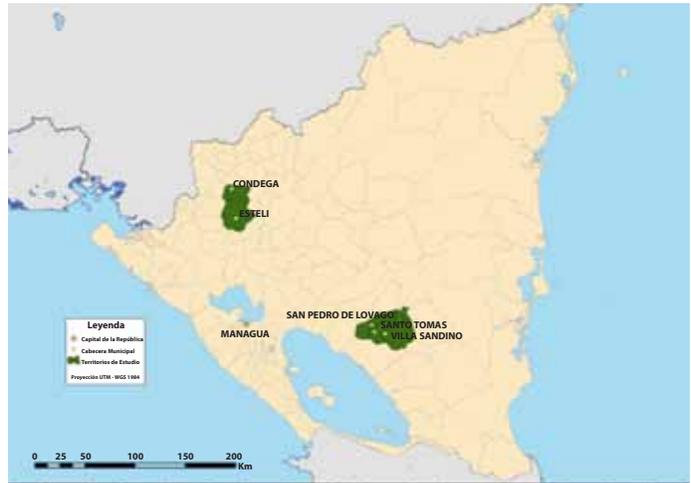


Fuente: Gómez, Ileana; Elías Escobar y Rafael E. Cartagena, 2012.

**Chalatenango (El Paraíso y Tejutla), El Salvador:** En Chalatenango, El Salvador, el municipio de El Paraíso históricamente ha sido caracterizado por una distribución de tierra sumamente desigual, dado la existencia de la hacienda Santa Bárbara, la cual guarda una relación importante con las estructuras de poder económico basadas en latifundios pertenecientes a familias oligárquicas o con fuerte influencia local. Alrededor de esta hacienda, giraba buena parte de la actividad productiva de la zona ya que contaba con plantaciones de caña de azúcar y con el Ingenio San Esteban, además se sembraban granos básicos, yuca y otros. Con la reforma agraria, la hacienda fue transformada en una cooperativa que con el tiempo se disolvió y la tierra se dividió entre algunos de sus miembros. A diferencia de El Paraíso, las haciendas del municipio de Tejutla no eran tan grandes como para ser afectadas por la Reforma Agraria. En éste, siempre ha existido un grupo

relativamente grande de dueños de extensiones de tierra suficientemente extensas para asegurar su sustento y mantener su independencia económica y política. En términos de prácticas institucionales encontramos prácticas más democráticas en Tejutla que en El Paraíso. Como por ejemplo, con la elección del alcalde actual en Tejutla (2009-2012) los concejales han sido elegidos a través de ternas propuestas en asambleas comunitarias por cantón y se ha respetado la voluntad de la población aún cuando los elegidos no eran miembros del partido del Alcalde. En cambio, en el Paraíso los concejales están nombrados por el Alcalde y tienden a pertenecer al mismo partido del Alcalde. Además, en Tejutla se han creado comisiones temáticas, inclusive una comisión ambiental coordinada por los concejales e involucrando una participación más amplia. También se está experimentando mecanismos de rendición de cuentas a través de un Boletín Municipal.

**Santo Tomás y Estelí Nicaragua:** Históricamente, el territorio lechero de Santo Tomás (representado por los municipios de Santo Tomás, San Pedro de Lóvago y Villa Sandino) ha sido caracterizado por la existencia de explotaciones agropecuarias grandes y con una tendencia de acumulación de varias explotaciones – típicamente en diferentes zonas agro-ecológicas – por un solo dueño. A pesar de los intentos de redistribución de la tierra durante la reforma agraria de los 80s y 90s, posteriormente se ha dado un proceso de reconcentración de la tierra y una reducción considerable del grupo de productores con pequeñas y medianas extensiones de tierra. En cambio, sin calificar para ser caracterizado por una distribución de tierra igual, históricamente el territorio ganadero-cafetalero de Estelí ha sido caracterizado por tener un grupo numéricamente importante de pequeños y medianos productores. El alto nivel organizativo de la población de Estelí y Condega es histórico. Desde los años sesenta existía organización de base, con redes que utilizaron las comunidades de base de la iglesia católica. Además todo el territorio se considera los herederos del legado de Sandino, porque aquí combatió y muchos pobladores lucharon con él contra las tropas norteamericanas. Esos elementos han dado un sentido de identidad al territorio que tiene aun una gran facilidad para que fluya la información y para que funcionen diferentes formas organizativas, como las brigadas contra incendios, algo que no existe en el territorio lechero. Esta distribución de la tierra menos desigual y las prácticas organizativas más incluyentes en el territorio ganadero-cafetalero de Estelí en comparación con el territorio lechero de Santo Tomás, se refleja también en la comparación del desempeño de los gobiernos municipales de los dos territorios.



Fuente: Gómez, Ligia y Rolando Buitrago, 2012.



Johana Gutiérrez – Técnica de la UAM, Condega



Lider de la comunidad de San Diego, Condega.



Sector del Cerro Las Brisas, Estelí, (en verano es afectado por incendios forestales)



Relleno sanitario en que afecta los ríos y a la población en la comunidad de San Diego, Condega.

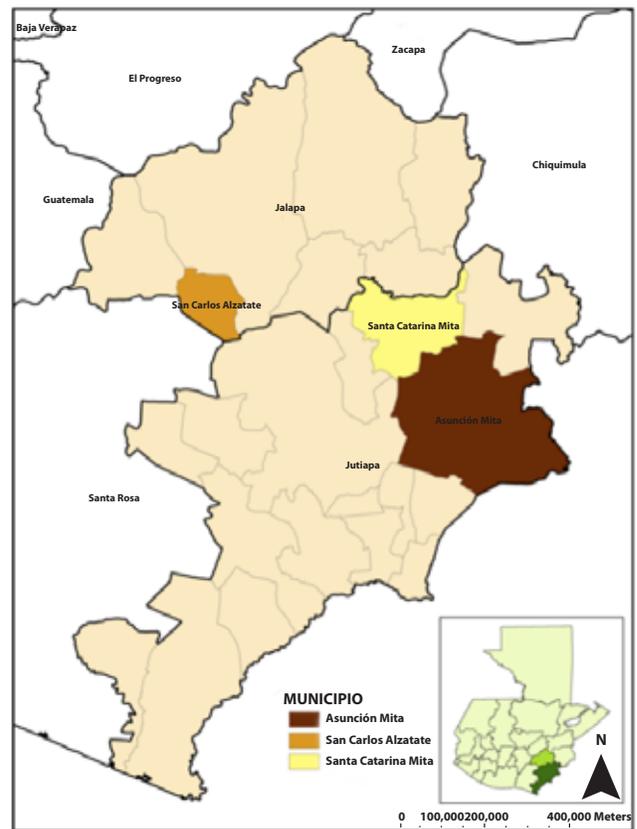


La ganadería, principal actividad económica en la zona de Santo Tomás





**Ostúa-Güija Guatemala:** en la cuenca Ostúa-Güija en Guatemala, encontramos una predominancia de pequeñas explotaciones agropecuarias en el municipio de San Carlos Alzatate, donde el 25% de la población se caracteriza como indígena, mientras en Asunción Mita especialmente y en menor grado en Santa Catarina Mita, existen fincas de grandes extensiones. Los municipios de Santa Catarina Mita y Asunción Mita muestran indicadores similares en comparación con San Carlos Alzatate, donde el comportamiento es completamente opuesto. Los dos primeros municipios muestran niveles de pobreza considerablemente menores, pero contrariamente, mayor desigualdad tanto en el consumo como en el acceso a la tierra y brechas de género en la Población Económicamente Activa (PAE). Asunción Mita y Santa Catarina Mita, han mostrado un desarrollo económico favorecido por factores como fuentes de agua abundantes; su ubicación fronteriza con El Salvador, destino importante de la producción, sobre todo la agrícola del territorio; una adecuada red vial tanto de interconexión municipal como también hacia El Salvador y la ciudad capital de Guatemala y otras ciudades importantes de país. En contraposición, San Carlos Alzatate, a pesar de ser el municipio donde nace el río Ostúa, cuenca compartida con municipios más dinámicos, es uno de los municipios con mayor incidencia de pobreza en Guatemala, su economía es menos diversificada y la producción no alcanza a abastecer más allá del consumo local. No obstante, en San Carlos Alzatate hay una participación amplia a través de la comunidad indígena en la toma de decisiones, la institucionalidad y la participación parece ser mucho más débil en los otros dos municipios, especialmente en el municipio Asunción Mita.



Existe una correlación y causalidad positiva entre prácticas institucionales transparentes y democráticas, y una gobernanza de los recursos naturales ambientalmente más sostenible, aunque en sí misma no sean garantía.



---

En Nicaragua, el territorio ganadero-cafetalero, y especialmente en Condega, la presencia de una base rural constituyente ha llevado a una serie de innovaciones institucionales que a su vez han ampliado tanto las interacciones verticales entre las alcaldías y los ciudadanos como las interacciones horizontales, por ejemplo, entre técnicos de diferentes instituciones del estado, por ejemplo a través de días fijos de visitas de los delegados departamentales. En este territorio, cada vez que el técnico ambiental realiza una inspección in situ para tomar decisiones o dar recomendaciones con respecto a una solicitud de aprovechamiento de recursos naturales, va acompañado por un técnico de otra institución, de un ministerio, o de la policía, etc. Mientras esto solamente ocurre en una tercera parte de las inspecciones in-situ realizadas en los otros municipios estudiados. En el caso de las inspecciones in-situ realizados a raíz de las denuncias sobre mal uso de los recursos naturales, el técnico ambiental de Condega en promedio va acompañado por técnicos de otras dos instituciones, mientras los técnicos de los otros tres municipios muchas veces tienen que ir solos o solo a veces acompañado por un técnico de otra institución.

---

- Las prácticas institucionales más transparentes y democráticas en sí, no son una garantía de una gobernanza de los recursos naturales ambientalmente más sostenible. No obstante, derechos políticos y acceso libre a información preparan el terreno para grupos ambientales, que a su vez aumentan

la conciencia ambiental y la gobernanza de los recursos naturales.

- Un factor que contribuye a esta correlación positiva, es cuando la población local – rural y urbana – es la que percibe los problemas ambientales, como por ejemplo la

---

En Tejutla, El Salvador, se evidencia un proceso con mayores posibilidades para la formación de instituciones y prácticas institucionales transparente evidenciado por la profesionalización de la administración pública, por un proceso de rendición de cuentas a través de publicaciones de actividades en el Boletín Municipal, la página web municipal, la manera en la cual los alcaldes eligen su nómina de concejales, la práctica de organizar consultas populares, la formación de comisiones como la comisión ambiental, buscar una representación más equitativa entre hombres y mujeres y realizar un proceso de modernización administrativa técnica y a través de capacitaciones.

---

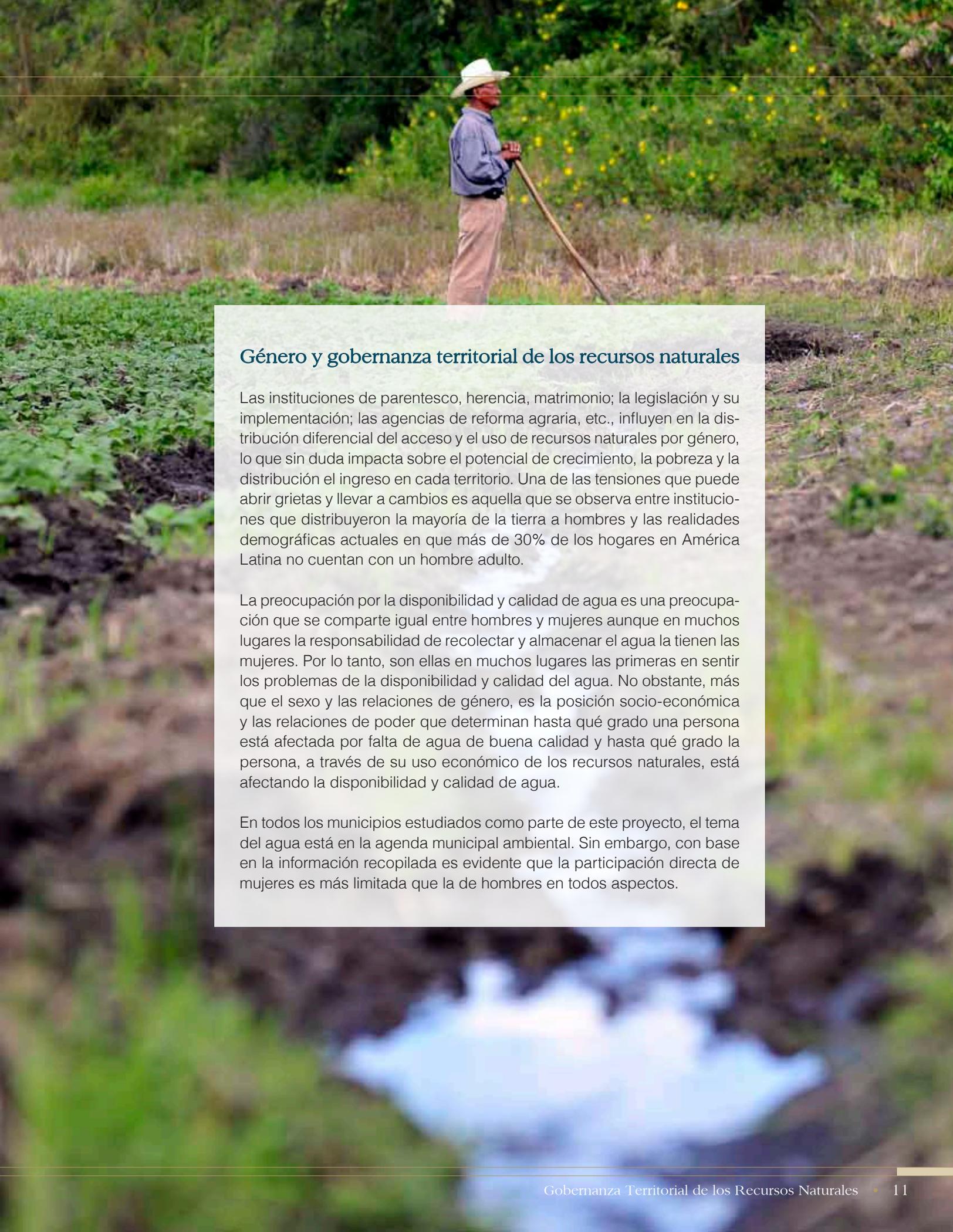
disponibilidad y calidad de agua, los problemas relacionados con las quemas y deforestación, como el humo, el calor, los vientos y el polvo. Si la población local tiene representación efectiva, puede presionar para que su gobierno tome acción directamente o a través de fortalecer sus interacciones con otras entidades competentes del Estado.

- Por otra parte, sin una representación efectiva de la población local que pueda presionar a su gobierno, por ejemplo, por el poder de terratenientes que además de tener el poder político y económico, muchas veces son los que causan los

problemas ambientales sin sufrir los efectos, es menos probable que se lleve a cabo una gobernanza de los recursos naturales ambientalmente sostenible.

- El nivel de cohesión social es importante para lograr el respeto a las normas y acuerdos relativos al uso de los recursos. Comunidades fuertemente cohesionadas y con sentido de pertenencia asociado al territorio son más proclives al cumplimiento de los procesos establecidos a nivel interno, sobre todo si estos sistemas están articulados con las instancias y procedimientos oficiales.





## Género y gobernanza territorial de los recursos naturales

Las instituciones de parentesco, herencia, matrimonio; la legislación y su implementación; las agencias de reforma agraria, etc., influyen en la distribución diferencial del acceso y el uso de recursos naturales por género, lo que sin duda impacta sobre el potencial de crecimiento, la pobreza y la distribución el ingreso en cada territorio. Una de las tensiones que puede abrir grietas y llevar a cambios es aquella que se observa entre instituciones que distribuyeron la mayoría de la tierra a hombres y las realidades demográficas actuales en que más de 30% de los hogares en América Latina no cuentan con un hombre adulto.

La preocupación por la disponibilidad y calidad de agua es una preocupación que se comparte igual entre hombres y mujeres aunque en muchos lugares la responsabilidad de recolectar y almacenar el agua la tienen las mujeres. Por lo tanto, son ellas en muchos lugares las primeras en sentir los problemas de la disponibilidad y calidad del agua. No obstante, más que el sexo y las relaciones de género, es la posición socio-económica y las relaciones de poder que determinan hasta qué grado una persona está afectada por falta de agua de buena calidad y hasta qué grado la persona, a través de su uso económico de los recursos naturales, está afectando la disponibilidad y calidad de agua.

En todos los municipios estudiados como parte de este proyecto, el tema del agua está en la agenda municipal ambiental. Sin embargo, con base en la información recopilada es evidente que la participación directa de mujeres es más limitada que la de hombres en todos aspectos.

## Los esfuerzos por fortalecer la gobernanza territorial de los recursos naturales, deben dar cuenta de los diferentes tipos de actores, sus interacciones, así como de la autonomía y transparencia de las instituciones y prácticas institucionales.



- Los recursos naturales son medios de vida para la población local, proveen servicios ecosistémicos y son fuentes de riqueza para la población territorial y extra-territorial. Es precisamente por la magnitud de su importancia en los territorios, que la gobernanza de los recursos naturales constituye un caso ilustrativo o crítico de los procesos democráticos de descentralización.
- Comprender los arreglos institucionales que gobiernan el acceso a los recursos naturales y su uso, es una parte esencial de la explicación de la relación entre crecimiento, pobreza, desigualdad y calidad ambiental a nivel de cualquier territorio.
- Cuando los que sienten los problemas ambientales tienen voz, se levanta el tema ambiental en la agenda política local. En esto los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel importante, pero

dependen a su vez de los esfuerzos de la ciudadanía para apoyarlos.

- Los esfuerzos para promover un uso ambientalmente sostenible de los recursos naturales, agua, tierra, bosque, etc., no son fructíferos sin acciones para evitar/desincentivar usos no-sostenibles.
- La función articuladora de los gobiernos locales puede ser fortalecida con estructuras que promuevan más participación desde este nivel y una función más bien asesora y reguladora por parte del Gobierno Central. Es decir, aplicar la función subsidiaria del Estado.
- La capacidad para la gobernanza territorial del uso de los recursos naturales y la calidad de la misma, no solo depende de la capacidad de las instituciones competentes a nivel territorial, sino también de las inter-acciones que estas instituciones mantienen, tanto con las instituciones nacionales, instituciones privadas y de la sociedad civil, como con los ciudadanos del territorio, ya que estas inter-acciones permitirían contrapesos que limiten la discrecionalidad por parte de las autoridades. Por lo tanto, esfuerzos por fortalecer la capacidad de gobernanza territorial del uso de los recursos naturales deben no solamente ser dirigidos a las instituciones territoriales en sí, sino en ampliar, facilitar y mejorar sus inter-acciones verticales y horizontales con otras instituciones relevantes.

## Lecturas adicionales

Gómez, Ileana; Elias Escobar y Rafael Cartagena. 2012. La gobernanza territorial de los recursos naturales. Desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación en El Paraíso-Tejutla, El Salvador. Informe de trabajo, Mimeo.

Gómez, Ligia y Rolando Buitrago. 2012. Gobernanza territorial de los recursos naturales en Nicaragua. El caso del territorio lechero de Santo Tomás y del territorio ganadero/cafetalero de Estelí-Condega. Informe de trabajo, Mimeo.

Gómez, Ligia y Helle Munk Ravnborg. 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.

Peláez, Victoria; Edwin Ríos y Manuel Lemus. 2011. Desigualdad y gobernanza en el uso de los recursos naturales del territorio Ostúa-Güija, Guatemala. Informe de trabajo, Mimeo.

Ravnborg, Helle Munk; Rafael Cartagena; Ligia Gómez; Ileana Gómez y Victoria Peláez. 2011. ¿Qué nos cuentan los 19 estudios territoriales sobre la gobernanza territorial de los recursos naturales bajo el enfoque de desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación?. Mimeo.

## Crédito Fotografías.

Portada: Google Earth; Prisma; Rimisp; Neil Palmer/CIAT

Páginas 1, 2, 4, 9: Rimisp

Páginas 3, 4, 9, 11 y 12: Neil Palmer/CIAT

Página 6: Prisma

Página 7: Ligia Ivette Gómez/Nitlapan

Página 8: Universidad Rafael Landívar/IDIES

Página 9: Ainhoa Sánchez Sierra/Flickr

---

**El proyecto Gobernanza territorial de los recursos naturales, desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación, se llevó a cabo en El Salvador por el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente-PRISMA, en Guatemala por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-IDIES, Universidad Rafael Landívar y en Nicaragua por el instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana.**

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22. Santiago, Chile  
Tel + (56-2) 236 45 57 Fax + (56-2) 236 45 58  
rimisp@rimisp.org**

**Para mayor información:  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)**

---