Descentralización y gobernanza democrática

La descentralización es con frecuencia parte de una serie de reformas políticas relacionadas entre sí, en las cuales, organismos del gobierno central transfieren derechos y responsabilidades a instituciones más localizadas. Aunque existen diferentes tipos de reformas a las que a veces se denomina 'descentralización', la mayoría exige cierto tipo de participación más amplia, organizada, de la población local.

Fuentes:

Meinzen-Dick, R.M. DI Gregorio y S. Dohm, 2008. Decentralization, Pro-Poor Land Policies, and Democratic Governance. CAPRi Working Paper No. 80. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Tipos de descentralización

Una manera útil de clasificar los diferentes tipos de reforma a las que a veces se denomina 'descentralización' es examinar las estructuras de rendición de cuentas de cada una. Mientras los programas particulares pueden combinarlas de diferentes maneras, en la práctica existen varios patrones generales:

- Desconcentración o delegación se refiere a la descentralización administrativa, en la cual se transfieren funciones a organismos de menor nivel de una dependencia gubernamental. Esto representa el cambio menor, puesto que la autoridad permanece en el mismo tipo de institución (gubernamental) y la rendición de cuentas todavía se hace, a fin de cuentas, hacia arriba, al gobierno central.

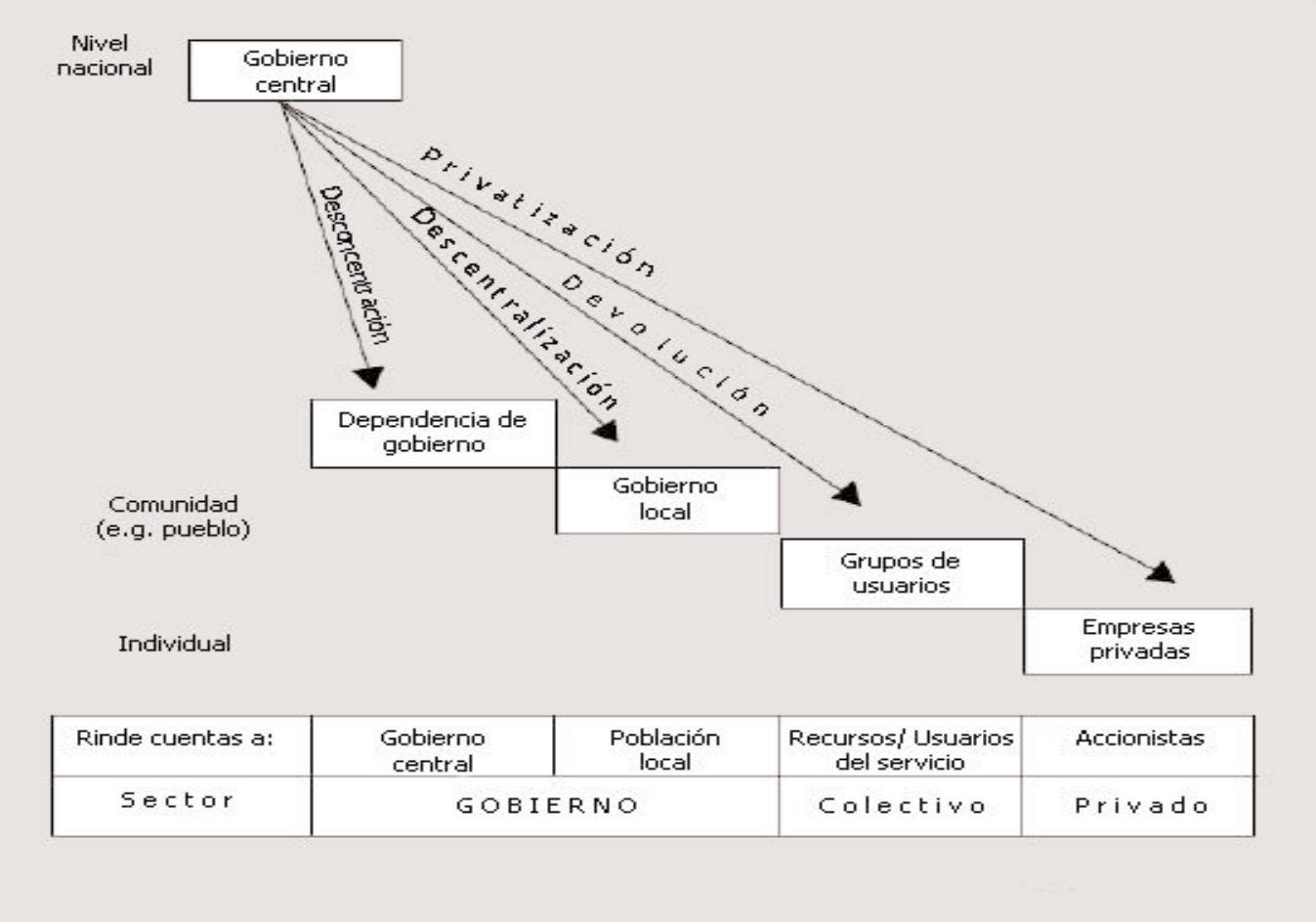


Figura 1: Tipos de reformas de descentralización.

- Descentralización política: transfiere la autoridad y las funciones a un gobierno local. Donde el gobierno local es elegido a través del voto (como en los panchayts en India o los municipios en México), tales reformas se denominan descentralización democrática, y se puede suponer que el gobierno local es responsable ante todos los ciudadanos de la comunidad. Sin embargo, llevar esto a la práctica requiere una auténtica representación democrática local y que las autoridades rindan cuentas a la población.

- Devolución de recursos naturales a los grupos locales de usuarios, lo que ocasiona que la rendición de cuentas se haga ante sus miembros; por lo general, a aquellos que dependen del recurso, pero éstos no necesariamente representan a otros en la comunidad local ni a la sociedad en su conjunto. Hasta dónde estos grupos (como los gobiernos locales) rinden cuentas, en la práctica, a sus miembros o son dominados por las elites dependerá del equilibrio de fuerzas dentro de estos grupos y del alcance de su toma de decisiones democráticas.

- Reformas privatizadoras: también se pueden ver en donde los recursos estatales se transfieren a individuos o grupos privados, en vez de a alguna forma de entidad pública. La privatización, por lo tanto, reduce la rendición de cuentas al público en su conjunto.

Para entender los objetivos de la descentralización

Ha habido una amplia gama de programas relacionados con las formas de descentralización. Los objetivos también son variados, pero todos incluyen lo siguiente:

- delegación de funciones administrativas del estado central a dependencias estatales locales, como un medio para aumentar la eficiencia de las funciones de gobierno, entre ellas, contener los gastos centrales;
- fortalecimiento de la participación, el desarrollo rural y la preservación de la unidad nacional;
- introducción de elecciones directas en el nivel local y de poderes legislativos locales aumentados vis a vis el ejecutivo y el aparato burocrático, como vehículos para fortalecer la participación y el empoderamiento de la gente, y
- superación de las limitaciones de la capacidad del estado para manejar los recursos naturales, lo cual incluye: reducir los costos fiscales del
- estado, mejorar el manejo de los recursos al sacarle provecho al mayor conocimiento local de los recursos que tienen los usuarios y empoderar a los usuarios de los recursos locales.

Una manera de fortalecer la participación de la gente es realizar elecciones directas en el nivel local.

Resultados de la descentralización

Aunque la descentralización puede impulsar la democracia y la participación, también puede tener muchos límites: los límites de la descentralización financiera en países que sufren desigualdades regionales; los límites de la descentralización política cuando subsisten viejas coaliciones políticas, y los límites de la descentralización en logros políticos cuando no existe consenso social.

Hay muchos factores políticos y económicos que influyen en el resultado de la descentralización. "Inducir la democracia" desde arriba o desde representantes externos probablemente funcione sólo ahí donde las precondiciones para una democracia real ya existen, con una sociedad civil fuerte o mecanismos tradicionales de equilibrio de poderes. Se necesitan organizaciones locales fuertes para asumir las responsabilidades adicionales que implica cualquier forma de descentralización.

La capacidad técnica del organismo que en última instancia brinda diferentes servicios y regulaciones también juega un papel clave en la conformación de los resultados. El grado de desigualdad económica y social en cada lugar también determinará si la descentralización llevará a resultados equitativos o si las elites acapararán los beneficios.

La descentralización tiene el potencial de empoderar a la población local, mejorar el manejo de los recursos, así como ayudar a generar otros programas de reducción de pobreza. Sin embargo, los resultados no siempre son los esperados. Un punto de partida para hacer más efectivo el gobierno local es poner atención a la estructura y la rendición de cuentas de los organismos locales que reciben la autoridad, así como a la capacidad de las diferentes dependencias estatales y formas locales de acción colectiva.

Lecturas recomendadas

Conyers, D. 1983. *Decentralization and Development: A Review of Literature.* Public Administration and Development 4, pp. 187-197.

Meinzen-Dick, R. S. y A. Knox. 2001. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework". En Meinzen-Dick, R.S., A. Knox y M. Di Gregorio, (eds). 2001. *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Feldafing, Alemania: DSE/ZEL.

Ribot, J.C. y A. Larson (eds). 2005. *Decentralization through a Natural Resource Lens: Experience in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Frank Cass.

Reforma de la tenencia de la tierra y descentralización

Existe un renovado interés en las políticas de reforma de la tenencia de la tierra en muchos países, a medida que los recursos se vuelven más escasos y aumenta la competencia por la tierra. Aunque el término "reforma de la tenencia de la tierra" aún se asocia con la redistribución de la misma, hay muchos tipos de reforma de tenencia de la tierra o políticas de tierra.

Fuentes:

Meinzen-Dick, R.M. DI Gregorio y S. Dohm, 2008. Decentralization, Pro-Poor Land Policies, and Democratic Governance. CAPRi Working Paper No. 80. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

A continuación se presentan los cuatro principales tipos de reforma:

1. *Registro de la tierra.* Esto implica registrar los derechos existentes. El registro puede incluir desde demarcación de límites parcelarios, el trazado de mapas locales de propiedades y el registro de tierras comunitarias, hasta investigaciones catastrales exhaustivas y la emisión de títulos de propiedad. En la mayoría de los casos el registro se centra en los derechos individuales, pero en algunos casos se registran derechos colectivos, como en Liberia o en Mozambique. La sistematización puede fortalecer derechos existentes al dejar claro que el estado hará válidos los derechos que hayan sido registrados apropiadamente. No obstante, esto podría resultar en pérdidas para otros usuarios del recurso cuyos derechos no han sido registrados. Por ejemplo, cuando los derechos se registran sólo a nombre del hombre cabeza de familia, puede también incrementar la inseguridad de la tenencia de la mujer. En África, algunos consideran que el proceso de emisión de títulos de propiedad es una fuente de inseguridad porque las elites tendrían ventaja para adquirir los títulos.

2. *Reformas redistributivas de la tierra.* Estas reformas se han asociado de diferentes maneras con objetivos de incremento de la equidad o la productividad, reducción de pobreza y en respuesta a la agitación y demandas políticas. Las reformas de redistribución requieren un fuerte compromiso del gobierno central, ya sea para expropiar tierras de propietarios privados o para transferir tierras del estado a individuos (una forma de privatización).

3. *Restitución*. La restitución de la tierra puede verse como una variante de la reforma de redistribución de la tierra que se dirige a reparar injusticias pasadas, como en Sudáfrica, Zimbabwe, en sociedades postsocialistas, como Europa del Este y Asia central, o luego de un conflicto violento. Además de los desafíos de los programas regulares de redistribución de la tierra, la restitución está ligada invariablemente a reparar injusticias del pasado y el estado debe decidir qué constituye un reclamo legítimo en ese sentido.

4. *Reconocimiento de los derechos sobre la tierra*. El reconocimiento por parte del Estado de los usos de la tierra que ya están siendo ejercidos sin la aprobación del gobierno representa una cuarta categoría de reforma de tenencia de la tierra. El reconocimiento de los derechos sobre la tierra de usuarios o pueblos indígenas que habitualmente la han trabajado proporciona un importante ejemplo de tales reformas. Los derechos de la gente que vive en la tierra que el Estado reclama como propiedad del gobierno para áreas protegidas (tales como parques nacionales), bosques o terrenos de pastoreo también podrían verse fortalecidos o transformados a través del reconocimiento del Estado.

Registro informal de la tierra en Madagascar

Madagascar es un ejemplo de un sistema de registro informal y sumamente descentralizado que se practica en el nivel local, el cual corre paralelo a la administración oficial de la tierra. En vez de actualizar los títulos de la tierra, que es un proceso muy costoso (tanto en términos de dinero como de tiempo), la gente del lugar va con el jefe de la aldea para certificar sus transacciones de la tierra en forma de contratos. Éstos tienen la ventaja de que se hace del conocimiento local quién tiene los derechos de la propiedad de la tierra, pues se llama a testigos.

El sistema de usar contratos, generalmente conocidos como "petits papiers", que sirven como prueba de la compra y propiedad, también se practica en otros países de África. Mientras que con frecuencia brindan una seguridad adecuada de la tenencia dentro de la comunidad, podría no ser suficiente si se presenta un cuestionamiento por parte de personas que no pertenecen a la misma, quienes podrían usar su mayor acceso al sistema formal de emisión de títulos de propiedad para presentar una reivindicación de la tierra.

Restitución en Sudáfrica

El reclamo por la política de "mejoramiento" en Chatha, Sudáfrica, es un ejemplo de la importancia de que todas las partes participen en la negociación en torno a la restitución. Desde los años cincuenta, se usaron las llamadas políticas de mejoramiento para controlar la degradación de las tierras de pastoreo, por medio de las cuales se redefinía el uso de la tierra en las aldeas rurales y se reubicaba por la fuerza a los pobladores en nuevas áreas residenciales.

Porque retornar al modelo original de poblamiento era indeseable para todas las partes, las negociaciones condujeron a la creación de un paquete de desarrollo y soporte para diseñar e implementar un plan de desarrollo, que a su vez resultó en la creación de una división de Planeación de Desarrollo y Apoyo a los Asentamientos, dentro de la Comisión Regional de Reclamo de Tierras, para que apoyara a los demandantes luego de su reubicación.

Los reclamos de restitución sobre reservas naturales constituyen otro caso complicado. El caso de Dwesa-Cwebe culminó en un esquema de manejo descentralizado que transfirió dos reservas a un fideicomiso y estableció el manejo compartido entre los demandantes y las autoridades nacionales de conservación.

La tenencia de la tierra y el papel del Estado y las comunidades

La implementación exitosa de todas las modalidades de reforma de tenencia de la tierra requiere un papel sustancial de los gobiernos, así como de algunas formas de participación local organizadas. Sin embargo, esto no implica que todos deban estar subsumidos en un acuerdo formalizado sujeto a la ley estatal.

Políticas de la tierra en favor de los pobres

El análisis de los diferentes tipos de programas de descentralización y reformas de tenencia de la tierra proporciona un punto de partida para identificar estrategias adecuadas para desarrollar trabajos conjuntos en los que participen el Estado y la sociedad civil e instancias centrales y locales, que puedan aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra para los pobres.

Tabla 1. Comparación de las diferentes modalidades de reforma de tenencia de la tierra

Tipo de reforma	Registro	Redistribución	Restitución	Reconocimiento
Fortalecimiento de los derechos existentes o transferidos	Fortalecimiento de derechos existentes	Transferencia de grandes terratenientes a personas sin tierras	Transferencia de la tierra de regreso a sus propietarios originales	Fortalecimiento de los derechos existentes
Contexto	Tenencia consuetudinaria	Propiedad de la tierra muy desigual	Historia de expropiación o conflicto	Pueblos indígenas, otros usuarios de los bosques, tierras de pastoreo, etc.
Paquete usual de derechos	Propiedad	Propiedad	Propiedad	Uso, algunos derechos de manejo
Individual/ colectivo	Usualmente individual	Usualmente individual	Usualmente individual	Usualmente colectivo
Papel potencial de las organizaciones locales	Identificar al detentador de los derechos, mantener registro local, resolución de conflictos	Identificar receptores (y vendedores si se basa en el mercado), resolución de conflictos	Identificar demandantes legítimos, resolución de conflictos	Identificación de demandantes, manejo continuado de los recursos
Cuidados necesarios para obtener resultados en favor de los pobres	Incluir el reconocimiento de derechos secundarios importantes para los grupos pobres y marginados, entre ellos, las mujeres	Apoyo (créditos, estudios de mercado) que permita a los pobres acceder a la tierra y usarla productivamente	Evitar una mayor exclusión de los sectores pobres sin derechos de restitución, pero que han estado invirtiendo en la tierra	Salvaguardar los derechos de las mujeres en sistemas patriarcales

Por último, millones de agricultores, pescadores y trabajadores forestales no tienen derechos formales sobre los recursos de los que dependen. El reconocimiento de tales derechos por el Estado puede hacer mucho para fortalecer la seguridad de la tenencia, el sustento, la cohesión social y la dignidad de estas personas. Muchos de los usuarios no reconocidos son grupos indígenas u otras minorías desfavorecidas, de modo que fortalecer sus derechos sobre la tierra puede contribuir a los derechos humanos en general.

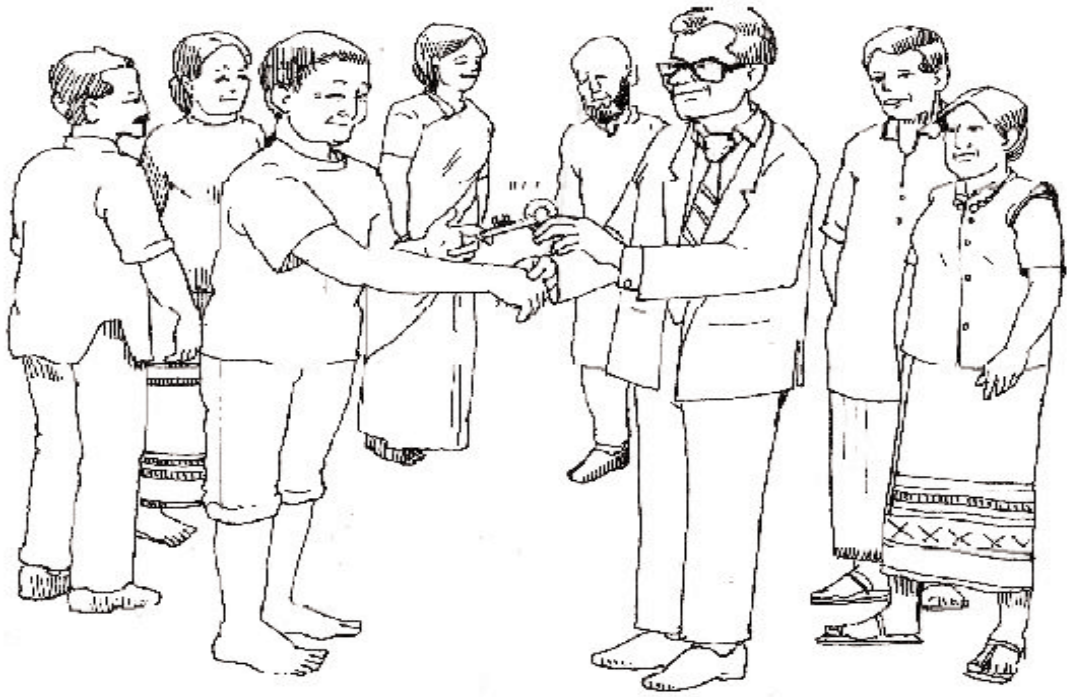
LECTURAS RECOMENDADAS

Alden Wily, L. 2006. *Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century?* Nueva York, UNDP Dryland Development Centre.

Chilundo, A., B. Cau, M. Mubai, D. Malauene y V. Muchanga. 2005. "Land Registration in Mampula and Zambezia Provinces, Mozambique: Securing Land Rights in Africa". Reporte de investigación núm 6. Londres, IIED.

World Bank. 2003. "Land Policies for Growth and Poverty Reduction". World Bank Policy Research Report, Washington DC.

Devolución del manejo de los recursos naturales



Desde los pescadores en Filipinas hasta los pastores en Marruecos y los caucheros en el Amazonas, las comunidades locales han estado participando activamente en el manejo de los recursos naturales.

Desde los años noventa ha habido un reconocimiento creciente de los beneficios que se pueden derivar de transferir el control sobre los recursos naturales de los gobiernos centrales a organismos locales. En el nivel internacional, esta tendencia se puede ver en acuerdos tales como la Convención para Combatir la Desertificación y la Convención sobre la Diversidad Biológica, en los cuales los signatarios se comprometen a aplicar los principios de descentralización, subsidiariedad y participación local. En el nivel nacional, muchos países en África, América, Asia y Europa han devuelto las responsabilidades del manejo de terrenos de pastoreo, bosques, pesquerías y riego a autoridades gubernamentales locales, usuarios de los recursos o ambos.

Fuentes:

Katon, B., A. Knox y R. Meinzen-Dick. 2001. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resources Management. CAPRi Policy Brief No. 2. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

La devolución, entendida como la transferencia de derechos y responsabilidades a los grupos de usuarios en el nivel local, se ha abierto camino en las agendas políticas nacionales por las siguientes razones:

1. Reconocimiento de la limitada efectividad del estado en el manejo de los recursos naturales, en especial en el nivel local.

Los usuarios locales con frecuencia tienen un conocimiento más preciso del recurso, el cual es especialmente importante en donde los recursos varían de manera considerable en el espacio y el tiempo. Los usuarios que viven y trabajan en el área también pueden estar en mejores condiciones que los funcionarios de gobierno para monitorear el uso de los recursos y velar por el cumplimiento de las reglas. Debido a que su subsistencia depende del recurso, suele darse por hecho que los usuarios locales tienen un mayor incentivo para mantener la base del recurso, en particular si toman las decisiones, formulan las normas y participan en este proceso.

2. Pocos países en desarrollo tienen la capacidad financiera para monitorear adecuadamente el uso de grandes áreas de bosque, pesquerías, terrenos de pastoreo o sistemas de riego. Como resultado, estos recursos no se han manejados apropiadamente y la deforestación, la sobrepesca, el sobrepastoreo y el deterioro de las instalaciones de riego se han vuelto problemas importantes.

3. La devolución le da una mayor autoridad y participación en la toma de decisiones a la población rural, proporcionándole un mayor control sobre sus activos y su subsistencia, lo que la hace una herramienta más efectiva para aliviar la pobreza.

Devolución en acción

- En elpueblo de San Salvador, en Zambales, Filipinas, la acción colectiva de los pescadores, la Fundación Haribon y unidades del gobierno local (UGL) en los niveles municipal y local, condujo al establecimiento de una reserva y un santuario marinos de 127 ha. Los acuerdos de comanejo han redefinido el acceso a los recursos, alentado a los pescadores a cambiar sus prácticas por otras no destructivas e instituido formalmente medidas para resguardar las aguas costeras de cazadores furtivos y pescadores ilegales. Las condiciones del arrecife de coral han mejorado notablemente y se ha incrementado la captura por viaje de pesca. Los pescadores, además, han percibido cambios socioeconómicos positivos con el paso del tiempo.
- En Andhra Pradesh, India, más de 10 000 asociaciones de usuarios del agua se han organizado para asumir un papel más activo en el manejo de los sistemas de riego, que cubren 4.8 millones de hectáreas. Los agricultores que reparan las instalaciones reciben parte de los pagos por el riego. "Pudimos acabar los trabajos de mantenimiento que no se habían hecho en 30 años", informó uno de los agricultores. En proyectos piloto, la superficie de riego se incrementó de 30 a 60% del área posible de control por medio de simples reparaciones, tales como quitar el azolve acumulado o negociar con los agricultores que están ubicados en la cabecera de los canales.
- En Nigeria, las reformas legales de 1993 plasmadas en los Principes d'Orientation du Code Rural (Principios de Orientación del Código Rural) reconocen los sistemas tradicionales de manejo de recursos, en particular de los pastores, e involucran a las personas tradicionalmente encargadas de establecer las normas y a quienes toman las decisiones en el fomento de un mejor manejo de los recursos naturales y prácticas de conservación de los pastizales, así como de la tierra agrícola. El Code Pastorale (Código de Pastoreo) fue aprobado en Mauritania en 2000 y ha ido más lejos en la defensa de los derechos de los pastores nómadas sobre los terrenos de pastoreo.
- La investigación en comunidades forestales en Nepal ha demostrado que muchos grupos de usuarios pueden idear normas que responden bien a sus problemas ecológicos. Las instituciones locales han permitido que estos grupos sostengan y, en algunos casos, mejoren las condiciones de sus bosques.
- En Petén, Guatemala, se otorgaron más de 100,000 ha. de selva tropical a pobladores locales como concesiones de selva comunitaria a principios de los años noventa. Desde entonces, los grupos de usuarios han ganado y conservado la certificación de "buen manejo forestal" que otorga el Consejo de Administración Forestal y adquirieron aserraderos y maquinaria para talar árboles. La silvicultura comunitaria contribuye al empleo y el desarrollo locales, mientras preserva las áreas de selva tropical de manera más eficiente que las reservas de la biosfera vecinas.

El resultado de lo anterior ha sido una gama de acuerdos de comanejo que involucran dependencias de gobierno y usuarios locales. Aunque se pueden obtener beneficios económicos y sociales obvios de la devolución, los países que lo han hecho experimentaron resultados variados debido a asuntos relacionados con la desigualdad de poder y las políticas de devolución incompletas.

Acción colectiva

Para que los usuarios manejen eficientemente los recursos naturales, se necesita la acción colectiva. Los estudios muestran que determinados prerrequisitos pueden ayudar a tal acción colectiva. Éstos son:

- que el recurso que se maneja sea importante para la manutención de las personas locales;
- que el costo de la acción colectiva sea bajo y que los beneficios sean tangibles;
- que los líderes locales respalden la justicia social y los objetivos del manejo de recursos;
- que exista una atmósfera de cohesión y confianza entre los usuarios;
- que los valores y las estructuras sociales apoyen la cooperación.

Sin embargo, aun cuando se cumplen tales prerrequisitos, una serie de factores puede todavía debilitar la legitimidad de las instituciones locales que manejan los recursos y, por lo tanto, el potencial para la acción colectiva. Estos son: presiones demográficas, competencia creciente por los recursos naturales, incentivos creados por los mercados en expansión y políticas y leyes que contradicen las reglas locales sobre el uso y protección del recurso y que también debilitan a las autoridades locales.

En Zambales, Filipinas, los esfuerzos de la gente, ONG y dependencias del gobierno llevaron al establecimiento de un santuario marino.

El papel de los organizadores externos en la acción colectiva

En donde la cooperación local es débil, los organizadores externos pueden ser catalizadores de la acción colectiva fortaleciendo la toma de conciencia sobre los beneficios del manejo cooperativo de los recursos. Las personas que trabajan en organizaciones no gubernamentales (ONG) o el personal gubernamental de extensión capacitado en la organización y el desarrollo comunitarios también pueden ayudar a construir la capacidad de organización y de liderazgo. Estas capacidades no sólo son cruciales en la formulación de normas para el manejo de los recursos y la realización de las actividades correspondientes, sino que también son necesarias para crear instituciones locales legítimas que puedan resolver conflictos. Sin embargo, procesos sociales como éste toman tiempo y deben adaptarse a contextos físicos, políticos y socioeconómicos únicos, al mismo tiempo que instituyen la legitimidad local. Los patrocinadores y formuladores de Políticas que buscan soluciones rápidas imponiendo organización a los usuarios de los recursos, incluso podrían llegar a dañar las formas locales de organización existentes.

Derechos de propiedad

Los programas de devolución que transfieren las responsabilidades de manejo de los recursos a los usuarios locales con frecuencia no trasladan derechos proporcionales a estas responsabilidades. No obstante, se necesitan derechos de propiedad que aseguren a los usuarios la capacidad de obtener beneficios de los recursos en el largo plazo, para inducirlos a hacerse cargo de los costos del manejo.

Los incentivos del manejo serán más o menos fuertes dependiendo de cómo se distribuya el conjunto de diversos derechos. Por ejemplo, si el Estado les permite a los usuarios forestales recoger productos no maderables, pero les prohíbe cortar árboles y viven bajo la amenaza de que serán desalojados si las áreas forestales se convierten en concesiones madereras o mineras o en áreas restringidas, el manejo sustentable tiene muy pocas probabilidades.

El papel del Estado en la aplicación de los derechos de propiedad

Incluso con la más completa transferencia de derechos y responsabilidades a los usuarios, el Estado retiene un papel crucial en hacer cumplir la normatividad, castigar a los infractores de la misma y resolver los conflictos entre los grupos locales y los de afuera.

La devolución como medio para adquirir control local

Es necesario que los marcos legales y los mecanismos de aplicación del gobierno apoyen los derechos de los usuarios locales, respeten sus instituciones de manejo y proporcionen respaldo sensible. La naturaleza y la extensión de hecho de los acuerdos de comanejo dependen muy probablemente de la capacidad local para asumir determinados papeles

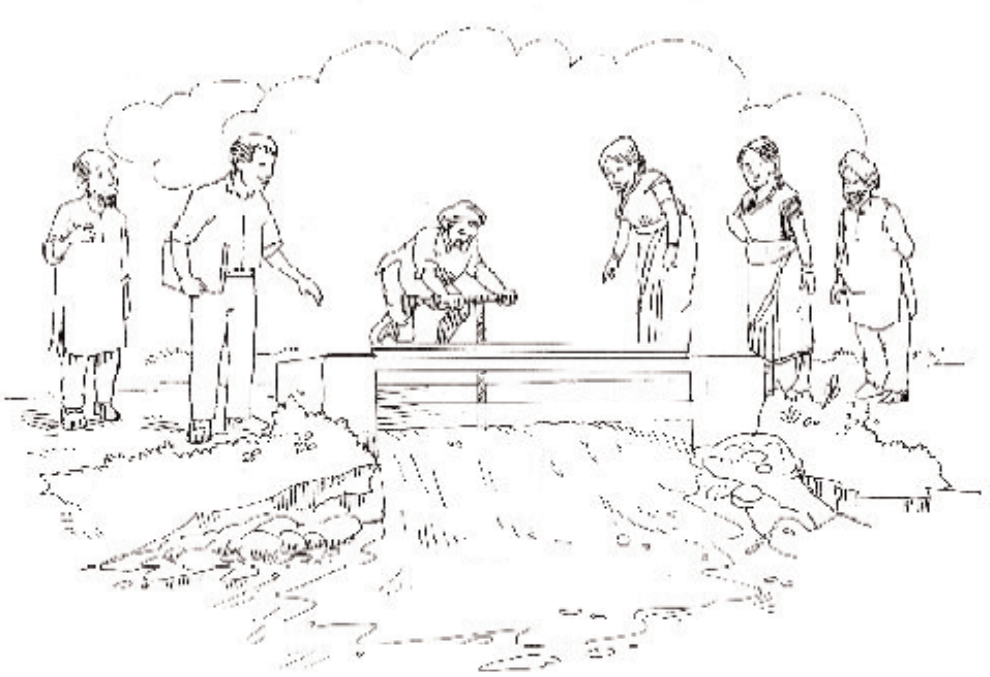
Equidad

Además de los derechos de acceso a recursos, también es necesario considerar los temas de equidad. Proteger el interés de los grupos menos poderosos requiere, por ejemplo, mecanismos de resolución de conflictos fuertes y representativos que todos los involucrados consideren legítimos.

y funciones. La devolución puede ser un proceso que conduzca a un mayor control local a medida que se invierte en construir capacidades técnicas, organizativas y administrativas de las comunidades, las organizaciones locales y regionales, y los gobiernos local y regional.

Apuntar a la pobreza para ayudar a conservar los recursos naturales

Pese a su potencial, la devolución no va a resolver enteramente el problema de la degradación de los recursos naturales. Hay una gran necesidad de orientarse a la pobreza, en particular en las zonas apartadas, en donde los usuarios de los recursos pueden tener pocas alternativas de subsistencia y de generar ingresos fuera de la explotación de sus recursos naturales.



En Andhra Pradesh, India, más de 10 000 asociaciones de usuarios del agua se han organizado para adoptar un papel más activo en el manejo de los sistemas de riego.

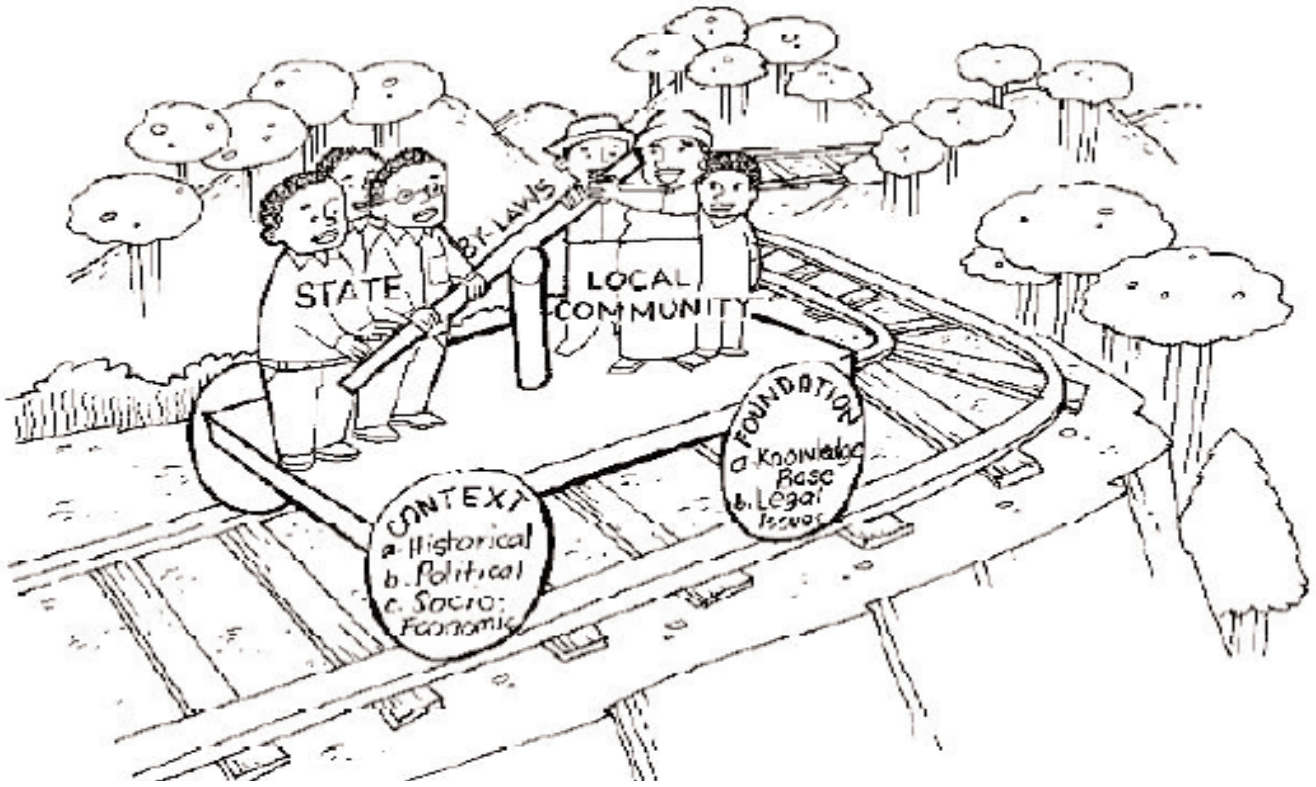
Esto requiere poner más atención en las políticas e inversiones que acrecentarán las oportunidades para diversificar las formas de subsistencia. Dichas medidas incluyen inversión en infraestructura rural y un mayor acceso a los mercados, créditos y seguros para reducir los altos costos de instalar y operar industrias, mercados e instituciones financieras en áreas rurales. Si combinan tales medidas con políticas y una legislación que permita a los pobres el acceso a los recursos naturales y control sobre éstos, los encargados de formular las políticas habrán logrado grandes avances en empoderar a los ciudadanos y reducir la pobreza.

Lecturas recomendadas

Meinzen-Dick, R. S. y A. Knox. 2001. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework". En Meinzen-Dick, R. S., A. Knox y M. Di Gregorio (eds). 2001. *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Feldafing, Alemania: DSE/ZEL.

F-46

Leyes locales para el manejo de los recursos naturales: enseñanzas de África



La población rural de África depende en gran medida de los recursos naturales, los cuales se han estado deteriorando continuamente debido al rápido crecimiento de la población, las crecientes presiones del mercado, las altas tasas de pobreza y las políticas inadecuadas del gobierno en el manejo de los recursos naturales (MRN). El fracaso de los enfoque de arriba hacia abajo para la regulación y administración de los recursos naturales ha hecho que se ponga atención en el papel de las estructuras de administración descentralizada, los grupos de usuarios y las instituciones tradicionales de gobernanza.

Fuentes:

Markelova, H. and B. Swallow. 2008. Bylaws and their Critical Role in Natural Resource Management: Insights from African Experience. Documento presentado en la 12° Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de los Recursos Comunes (IASC, por sus siglas en inglés) en Cheltenham, Inglaterra, julio 14-18. Disponible en línea en http://iasc2008.glos.ac.uk/iasc08.html

Hasta hace poco, se pensaba que los usuarios locales no eran merecedores de que se les confiara la toma de decisiones con respecto a los recursos naturales. Aun cuando este prejuicio todavía existe en muchas partes de África, la ola de descentralización que se ha esparcido por todo el continente desde la independencia poscolonial condujo a una mayor atención en la función de las estructuras administrativas descentralizadas y las instituciones tradicionales de gobernanza.

Definición de las leyes locales

En el ámbito de la gobernanza de los recursos naturales, las leyes locales han surgido con tres definiciones distintas:

1. *Las leyes locales como sistema jurídico local* subrayan el papel de las comunidades locales en el manejo de los recursos. En este sentido, las leyes locales pueden ser particularmente importantes para el MRN en la medida en que conectan los organismos descentralizados con sus electores constituyentes en el nivel local. También pueden ser el resultado de procesos locales que llenan un vacío institucional creado por la ausencia o debilidad de las leyes estatales o federales en relación con el uso de los recursos locales. Las leyes locales también surgen ya sea de los propios usuarios de los recursos (con frecuencia a través de representantes elegidos o de un comité seleccionado) o de los niveles más bajos de la empoderada autoridad local en las estructuras de gobernanza descentralizada (con poderes fiscales y de toma de decisiones independientes del gobierno central), y pueden ser formales (aprobadas por autoridades gubernamentales o por los organizadores del proyecto) o informales.

2. *Las leyes locales como normas organizativas* pueden ser determinantes para el éxito de las organizaciones rurales o los grupos de usuarios de recursos. Éstas proporcionan las normas de hecho que guían el funcionamiento y las operaciones de las organizaciones.

3. *Las leyes locales como leyes secundarias* pueden servir como marco legal para la creación de nuevas autoridades, con nuevos mandatos que deben implementarse. Éstas pueden aplicarlas y hacerlas cumplir directamente las dependencias gubernamentales de distintos niveles, los grupos de la comunidad local que actúan en nombre de dependencias del gobierno central, como parte de la implementación de una legislación específica, o entidades legalmente constituidas que tienen responsabilidades congruentes con la ley nacional.

Funciones de las leyes locales

Las leyes locales, ya sea que existieran desde antes, se hayan actualizado o sean de reciente creación, pueden cubrir varias funciones importantes en las comunidades en donde se presentan.

1. Las leyes locales abren espacio para la inversión productiva, en particular cuando están estrechamente relacionadas con la rentabilidad económica.

2. Las leyes locales contribuyen a la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales cuando transfieren las actividades de conservación a los niveles locales en donde se crean y aplican estas normas.

3. Las leyes locales pueden ayudar a asegurar un uso equitativo de los recursos cuando existe una representación equilibrada y una participación activa de todos los miembros involucrados en la formulación y aplicación de las leyes locales.

4. Las leyes locales cumplen una función importante en el manejo y la resolución de conflictos.

5. Las leyes locales pueden servir como un canal de interacción con los funcionarios de los gobiernos local y central, quienes pueden ser los que hagan cumplir las normas diseñadas localmente. Tales interacciones son importantes como medio de empoderamiento de la comunidad.

Factores que influyen en los procesos de las leyes locales

Las leyes locales pueden cumplir varias funciones importantes para las comunidades y sus recursos naturales. La efectividad de estas normas y reglamentos depende de su contenido, aplicabilidad y aceptación en las comunidades. Los procesos asociados con las leyes locales incluyen su formulación y aplicación. Varios factores afectan cada proceso.

Formulación de las leyes locales

Contexto histórico

Las diversas situaciones históricas, políticas y socioeconómicas a lo largo del continente africano han afectado las condiciones y procesos de la formulación de las leyes locales. Las diferencias étnicas, religiosas y otras condiciones culturales y ecológicas complican aún más el establecimiento de reglas uniformes. La historia colonial y las diferencias entre los estilos de gobernar de los poderes coloniales han influido en la naturaleza de las leyes locales formuladas. A pesar de estas diferencias, las estructuras tradicionales de gobierno se vieron empequeñecidas por los sistemas recientemente establecidos.

Después de la independencia, muchas de las instituciones de tipo colonial perduraron con prejuicios continuados respecto de los sistemas tradicionales de gobierno. En las últimas décadas, la mayoría de las naciones ha emprendido el camino de la descentralización política, administrativa y fiscal. La descentralización no ha sido un proceso uniforme en todo África. Estos procesos han asumido diferentes formas a lo largo del continente y, debido a la herencia de los diferentes poderes coloniales, han tenido diferentes impactos en el África anglófona y en el África francófona.

Bases de las leyes locales

El tema de los orígenes o fundación de las leyes locales puede dividirse en dos componentes: la base de conocimiento y los aspectos legales. La cuestión principal en ambas áreas se encuentra en la dicotomía tradicional/ consuetudinario versus estatutario/moderno.

La coexistencia de dos conjuntos de normas, la consuetudinaria y la legal, ha influido en el desarrollo y el perfeccionamiento de las leyes locales, algunas de las cuales han existido por siglos y otras se han creado recientemente. En algunas sociedades, las instituciones tradicionales fueron directamente hechas a un lado, mientras que otras han podido armonizar con éxito las leyes consuetudinarias con las estatutarias. Cualquiera sea el caso, las personas que trabajan directamente con las comunidades y los formuladores de políticas se enfrentan con el desafío de comparar y asignar un valor a los dos orígenes de las reglas o a las normas que prescriben la naturaleza de las leyes locales cuando diseñan o actualizan las normas y reglamentos para el MRN.

- Base de conocimiento. Cuando se consideran los fundamentos teóricos de las leyes locales, en especial para propósitos de manejo y conservación, es importante tomar en cuenta el papel del conocimiento científico. De hecho, cuando se trata de la tecnología adecuada para la conservación o de determinadas prácticas agrícolas (tales como la diseminación de las semillas), se necesitan planteamientos probados e informados.

- Temas legales. Las leyes locales pueden derivarse de leyes estatutarias o consuetudinarias. Si el origen viene tanto de las instituciones estatales como de las tradicionales, entonces el resultado depende del contexto y la interacción entre lo tradicional y lo estatutario. A veces, los patrocinadores, las ONG o las resoluciones que se basan en acuerdos internacionales (como el Protocolo de Kioto) proporcionan bases para las leyes locales que siguen las normas del programa y el proyecto. Éstas son a su vez limitaciones y ventajas para los dos tipos de leyes que funcionan como una base única para las leyes locales.

Conocimiento indígena

Para un tema complejo como es la degradación de los recursos, el conocimiento indígena puede ser limitado en su capacidad para lidiar con los retos que enfrenta todo el panorama, especialmente en el contexto del cambio climático. La creación de leyes locales debería entonces sustentarse tanto en el conocimiento local como en los hechos científicos que respaldan el desarrollo rural y el MRN. La combinación de conocimiento indígena y conocimiento científico podría resultar en una mayor aceptación y una mejor aplicación, puesto que se atienden los diferentes intereses.

Los gobiernos nacionales y las dependencias gubernamentales perciben las leyes consuetudinarias como débiles e ineficientes, lo que podría volverlas inefectivas si no están respaldadas por leyes estatutarias. Muchas instituciones y leyes consuetudinarias tienen buenas estructuras de rendición de cuentas, gozan de legitimidad y respeto, promueven una toma de decisiones cooperativa y traen consigo la riqueza del conocimiento local y la herencia cultural.

Con frecuencia, las normas consuetudinarias para los recursos naturales y la gobernanza están ligadas a los derechos de tenencia consuetudinarios, lo que las vuelve más efectivas y aceptadas. Las leyes estatutarias, por el otro lado, tienen el respaldo del gobierno, lo que puede contribuir a la efectividad de las regulaciones que se basan en ésta. Dado que no son sensibles a las situaciones concretas del lugar, las leyes locales que se derivan de leyes estatutarias pueden llevar a que las elites se apropien de los recursos naturales e incluso a que empeoren sus condiciones si el poder se transfiere a las manos "equivocadas".

Las contradicciones potenciales entre las leyes locales y las leyes estatales merecen consideración especial. Por lo tanto, parece que una combinación entre leyes consuetudinarias y estatutarias podría volverse la mejor alternativa de base legal para las leyes locales.

El peligro de la apropiación por parte de las elites

Ha quedado demostrado que las instituciones consuetudinarias no siempre son equitativas, en especial con los más pobres y las mujeres, y en algunos casos se vuelven mecanismos de apropiación de las elites, como en el caso de Zimbabwe, Uganda y Etiopía. En muchas naciones africanas, las normas e instituciones tradicionales se han visto erosionadas debido al cambio demográfico, diversas políticas de gobierno y la penetración de la economía global en el nivel local.

En Tanzania, sólo quedan vestigios de instituciones tradicionales debido a los movimientos socialistas y la subsecuente centralización del poder que propició la desintegración de la identidad tribal. Incluso con la introducción de la democracia multipartidista, las operaciones de descentralización contribuyeron a la desintegración de los sistemas tradicionales de manejo de recursos cuando el poder se formalizó en gobiernos de la aldea.

Se ha encontrado evidencia de leyes estatutarias que llevaron a que la elite fuera beneficiaria en el caso de CAMPFIRE en Zimbabwe, en donde el Concejo de Distritos Rurales utilizó el programa para generar ingresos y usarlos para propósitos políticos, sin considerar los objetivos originales del programa: la conservación y un mayor bienestar para las personas.

La formulación y promulgación de leyes locales son procesos inherentemente políticos, dado que cualquier normatividad que competa a los recursos naturales debe dar cuenta de la multiplicidad de intereses de las diferentes partes involucradas con el recurso. Entre el estado y las comunidades puede darse un poder desigual y también al interior de las comunidades mismas. Si no se consideran las relaciones de poder, el resultado puede ser que una elite se vea beneficiada en la formulación y aplicación de las leyes, así como en la distribución desigual de los beneficios.

La aplicación de las leyes locales

Estrechamente relacionados con el proceso de formulación de leyes locales están los temas de la aplicación y monitoreo de cómo se hacen cumplir y se les da seguimiento.

- Las normas que se imponen desde fuera y no toman en cuenta las condiciones locales pueden percibirse como injustas por parte de los usuarios de los recursos locales, reduciendo por tanto su disposición a acatarlas.

- La gente puede no cumplir las normas creadas internamente debido a la relación jerárquica establecida y las prácticas de apoyo mutuo en las comunidades.

- El cumplimiento de las leyes locales es mayor cuando las regulaciones son relevantes para las condiciones locales y se esbozan en consultas previas con las comunidades locales.

- Las leyes locales no tienen valor si no se imponen. En África occidental, las comunidades tienden a eludir las instituciones formales o a no considerar las leyes locales ratificadas por el gobierno local durante la formulación de los paquetes de normas que gobiernan los recursos nacionales. Sin embargo, varios casos de estudio en India y Nepal han demostrado que las leyes estatutarias pueden contribuir a la efectividad de las normatividades locales proporcionando un mecanismo para su aplicación y cumplimiento. Puede haber un espacio para la aplicación de cada tipo de ley.

- Debido a las normas de reciprocidad, los esfuerzos internos de aplicación de la ley pueden ser menos efectivos en monitorear el cumplimiento e imponer sanciones.

Conclusiones

Las leyes locales están en el centro de muchas estructuras de gobierno que establecen el acceso, uso y resolución de conflictos relativos a recursos vitales en toda África. La necesidad de crear y apoyar leyes locales se vuelve crucial cuando se toman en cuenta sus vínculos con tendencias más grandes en el área de MRN equitativos y sostenibles y la reducción de la pobreza en general, y la mitigación del cambio climático en particular. Para hacer que estas reglas sean realmente en favor de los más pobres deben explorarse enfoques más participativos para la formulación y aplicación de los tres tipos de leyes locales.

LECTURAS RECOMENDADAS

Agrawal, A. y C. Gibson. 1999. *Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation.* World Development 27 (4): 629-649.

Alinon, K. y A. Kalinganire. 2008. *Effectiveness of Bylaws in the Management of Natural Resources: The West African Experience.* Cuaderno de trabajo núm. 92. CGIAR, Programa para Todo el Sistema sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRi). Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias Washington, DC.

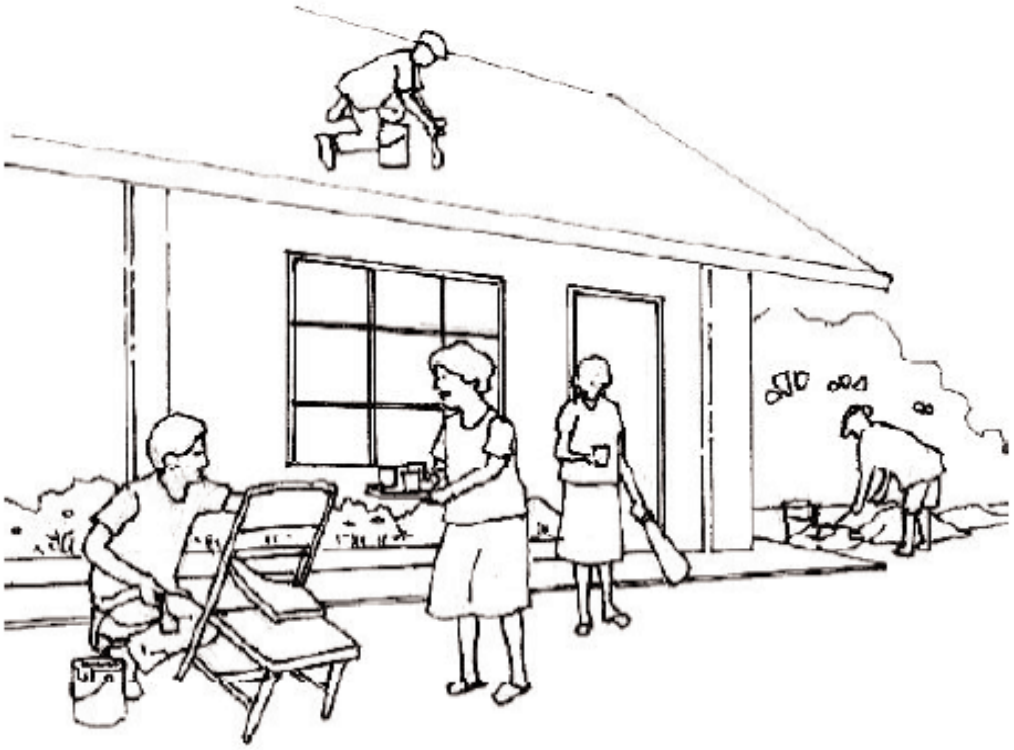
German, L., W. Mazengia, W. Tirwomwe, S. Ayele, J. Tanui, S. Nyangas, L. Begashaw, H. Taye, Z. Admassu, M. Tsegaye, F. Alinyo, A. Mekonnen, K. Aberra, A. Chemangeni, W. Cheptegei, T. Tolera, Z. Jotte y K. Bedane. 2008. *Enabling Equitable Collective Action and Policy Change for Poverty Reduction and Improved Natural Resource Management in the Eastern African Highlands*. Cuaderno de trabajo núm 86. CGIAR Programa para Todo el Sistema sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRi). Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Washington, DC.

Mandondo, A. 2001. *Allocation of Government Authority and Responsibility of Tiered Governance Regimes: The Case of the Chivi Rural District Counci Landuse Planning and Conservation Bylaws*. African Studies Quarterly 5 (3): [disponible en línea].

Mwebaza, R. 1999. "How to Integrate Statutory and Customary Tenure? The Uganda Case". Documento presentado en el DfID Taller sobre Derechos de la Tierra y Desarrollo Sostenible en el África Subsahariana, Berkshire, Reino Unido, del 16 al 19 de febrero.

F-47

Desarrollo comunitario autosostenido: tratar a los pobres como socios



El desarrollo comunitario autosostenido (CDD, por sus siglas en inglés) es un mecanismo efectivo para reducir la pobreza, que complementa las actividades realizadas por el Estado y por el mercado mediante el logro de resultados inmediatos y duraderos en el nivel local. La experiencia ha demostrado que el CDD puede mejorar la sustentabilidad y lograr que los esfuerzos por reducir la pobreza sean más receptivos a la demanda.

Fuentes:

Dongier, P., J. Van Domelen, E. Ostrom, A. Rizvi, W. Wakeman, A. Bebbington, S. Alkire, T. Esmail y M. Polski. 1995. Capítulo 9: "Community-Driven Development". En A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Banco Mundial, Washington, DC.

Programas de CDD bien diseñados incorporan a los grupos vulnerables y pobres, construyen capital social tangible y dan más voz a los pobres, tanto en su comunidad como en las entidades de gobierno. El CDD empodera a los pobres para que decidan por sí mismos y tomen a su cargo el manejo de los recursos de su comunidad. Al construir con base en sus instituciones y recursos, el CDD trata a los pobres no como destinatarios del desarrollo, sino como activos y socios en este proceso.

Para que el CDD alcance su meta de ayudar a la gente pobre a reducir su pobreza, primero tiene que preparar a las comunidades. Dicha preparación se logra fortaleciendo e inclusive financiando a los grupos comunitarios, facilitando a la comunidad el acceso a la información y promoviendo un ambiente propicio a través de reformas políticas e institucionales.

Ser socio en el proyecto es el elemento clave del CDD

El CDD les da a los grupos comunitarios el control sobre las decisiones y los recursos. Estos grupos con frecuencia trabajan conjuntamente con proveedores de servicios y organizaciones de apoyo que son receptivas a las demandas, entre ellos gobiernos elegidos localmente, el sector privado, ONG y dependencias del gobierno central.

Las reglas claras, el acceso a la información y el apoyo adecuado efectivamente pueden facilitar que los hombres y mujeres pobres se organicen y proporcionen los bienes y servicios que cubran sus necesidades inmediatas.

Técnicas fundamentales del CDD

Las técnicas fundamentales que yacen en el centro del CDD incluyen: proporcionar servicios sociales y de infraestructura, organizar actividades económicas y manejo de los recursos, empoderar a los pobres, mejorar la gobernanza local y aumentar la seguridad de los más pobres.

No obstante, no todos los bienes y servicios se manejan mejor a través de la acción colectiva en el nivel comunitario. Los bienes públicos que se extienden a través de muchas comunidades o que requieren sistemas grandes y complejos con frecuencia son mejor proporcionados por el gobierno central o local.

De igual manera, los bienes privados o bienes reservados con frecuencia se proporcionan mejor usando un enfoque de mercado, de modo que recaen más en la empresa privada que en la acción colectiva. Sin embargo, el CDD puede llenar los huecos en donde no hay mercados o no son buenos, o en donde las instituciones públicas o los gobiernos locales no cumplen con sus mandatos.

¿Por qué el desarrollo comunitario autosostendio?

Entrevistas con 60,000 personas pobres de 60 países revelan que los pobres demandan un proceso de desarrollo conducido por sus comunidades. Cuando se les pidió a los pobres que indicaran qué podría mejorar fundamentalmente sus vidas, respondieron:

- Organizaciones propias, de modo que puedan negociar con el gobierno, los comerciantes y las ONG;
- asistencia directa a través de programas de desarrollo comunitario, de modo que puedan construir su propio destino;
- propiedad local de los fondos, para poder terminar con la corrupción. Quieren que las ONG y los gobiernos les rindan cuentas a ellos.

El CDD puede contribuir a reducir la pobreza y complementar las actividades manejadas por el mercado y el estado, alcanzando resultados inmediatos y duraderos en el nivel local. La experiencia ha demostrado que el CDD puede mejorar la sustentabilidad y lograr que los esfuerzos por reducir la pobreza sean más receptivos a la demanda.

Beneficios del desarrollo comunitario

a) Complementa las actividades del mercado y el sector público. Las políticas que promueven la competitividad económica nacional y los programas de inversión pública manejados por el estado son esenciales, pero insuficientes para reducir la pobreza. El CDD ofrece la oportunidad de llenar este hueco crucial por medio de alcanzar resultados inmediatos y duraderos en el nivel local.

b) Aumenta la sustentabilidad de los servicios. Las instalaciones desarrolladas por la comunidad, tales como los centros de salud, escuelas y sistemas de suministro de agua tienden a tener tasas de utilización más altas y están mejor mantenidas que cuando las decisiones de inversión las hacen actores que no pertenecen a la comunidad.

c) Mejora la eficiencia y la efectividad. El manejo comunitario de las inversiones para el desarrollo por lo general tiene como resultado costos menores y activos empleados más productivamente. En Asia, los sistemas construidos y operados por los propios agricultores generan una productividad agrícola mayor que los sistemas modernos construidos por las dependencias de gobierno.

Recomendaciones para adaptar el CDD

Ampliación. El desafío de ampliar el CDD no es hacer proyectos más grandes u organizaciones mayores, sino más bien alcanzar resultados sustentables en un mayor número de comunidades. Los principios para ampliar el CDD son en su mayor parte los mismos principios que para hacer el CDD más sustentable.

Inversión en una estrategia de salida. Una estrategia de salida para obtener apoyo externo es un componente crucial de toda intervención de CDD. No obstante, los servicios temporales, tales como el apoyo inicial intensivo para el desarrollo de las capacidades de las organizaciones comunitarias podría no requerir un financiamiento permanente. Para tales servicios temporales, se debe diseñar e implementar estrategias de salida explícitas.

Además del desarrollo del mercado, el cuidado de la salud es también un servicio esencial para los pobres.

Lecturas recomendadas

Adato, M., T. Besley, L. Haddad y J. Hoddinott. 1999. *Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory and New Evidence from South Africa*. Discussion Paper No. 98. International Food Policy Research Institute: . Washington, DC.

Lam, W. F. 1998. *Governing Irrigation Systems in Nepal: Institutions, Infrastructure and Collective Action.* Oakland, Cal.: ICS Press.

Narayan, D. 1995. *Designing Community-Based Developmen*. Environment Department Working Paper 7. World Bank, Washington, DC.

Narayan D., R. Chambers, M.K. Shah y P. Petesch. 2000. *Voices of the Poor Crying for Change.* Oxford University Press. Nueva York.

Sara, J. y T. Katz. 1997. *Making Rural Water Sustainable: Report on the Impact of Project Rules.* United Nations Development Programme (UNDP) and World Bank Water and Sanitation Program, Washington, DC.