

ASISTENCIA A LOS PAÍSES ANDINOS EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES EN EL SECTOR AGROPECUARIO

INFORME DE POLÍTICA 9. ENFOQUES CÚSPIDE-BASE Y BASE-CÚSPIDE

División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras
Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente

ASISTENCIA A LOS PAÍSES ANDINOS EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES EN EL SECTOR AGROPECUARIO

INFORME DE POLÍTICA 9. ENFOQUES CÚSPIDE-BASE Y BASE-CÚSPIDE

¿Cómo generar sinergia entre las políticas e instituciones locales con las iniciativas del gobierno central a fin de fortalecer los procesos de desarrollo rural sustentables?

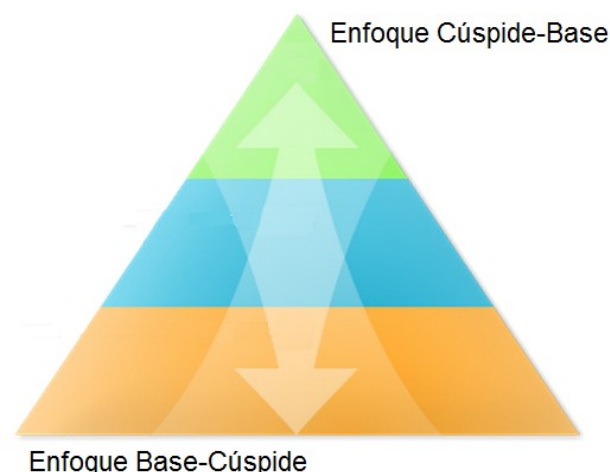
La noción de buena gobernabilidad se relaciona con instituciones eficaces de gobierno público. A nivel local, esto implica el desarrollo de alianzas entre las iniciativas del gobierno (cúspide-base) y las instituciones locales y políticas (base-cúspide). En el contexto andino rural actual, los municipios suelen ser el marco dentro del cual se anida la gobernanza local. Empoderar a los ciudadanos locales y organizaciones comunitarias en la toma de decisiones, no sólo incrementa la eficiencia, sino que también ofrece una posibilidad real a los individuos o grupos para transformar sus anhelos e ideas en acciones y resultados. El objetivo final para la adopción de un enfoque sinérgico es fortalecer las estrategias de subsistencia de los hogares y las comunidades locales.

¿Los enfoques ‘de abajo hacia arriba’ y ‘de arriba hacia abajo’ para el manejo sustentable de los recursos humanos?

En el contexto del cambio climático, las instituciones de gobierno desempeñan cruciales papeles en el diseño de estrategias para el manejo de las incertidumbres y riesgos, como también en el desarrollo de la capacidad de adaptación a diferentes escalas: desde los hogares hasta la sociedad en su conjunto.

En las regiones montañosas de los Andes tropicales, en las que la mayoría de las comunidades rurales pobres se apoya en la agricultura como componente clave para sus estrategias de vida, las poblaciones locales son particularmente vulnerables al cambio climático debido a la alta dependencia de sus actividades de las condiciones climáticas. Es por esto que las condiciones que limitan su capacidad de adaptación deben ser abordadas, lo que supone considerables inversiones, el acceso a nuevas tecnologías, y reformas institucionales que solo son posibles si se vinculan las instituciones de gobernanza locales con las políticas públicas nacionales.

Una de las principales recomendaciones del Enfoque para la Acción de Hyogo es que a fin de fortalecer a las comunidades rurales para su manejo del riesgo y simultáneamente lograr sus fines de desarrollo requiere un enfoque que combine procesos en ambos sentidos: de abajo arriba y de arriba abajo.



Las instituciones descentralizadas del estado nación en el actual contexto de los Andes tropicales

Como resultado de los procesos de ajuste estructural de corte neoliberal que se ensayaron en América Latina durante la década de 1990, surgió un nuevo marco institucional que generó condiciones para la descentralización de los mecanismos de funcionamiento de los gobiernos centrales, lo que inesperadamente generó algunos espacios para el manejo local de los recursos naturales.

En la mayoría de los países, en el marco de los procesos de descentralización, la desconcentración de las responsabilidades del estado central hacia abajo, sin la devolución de poderes a los gobiernos locales, y sin previamente equipar con recursos financieros y humanos a los niveles inferiores de la administración pública, resultó en el surgimiento de serias brechas para la implementación de algunas de sus anteriores funciones.

Quizás, a escala local, el mayor reto es incrementar la participación de la multiplicidad de actores de la sociedad civil, con el objetivo de superar las rigideces estructurales heredadas del pasado y aún vigentes. Por ejemplo, las relaciones clientelares que aún persisten en muchas estructuras locales de gobierno. Como resultado, en muchas comunidades rurales locales, los actores locales parecieran reaccionar pasivamente a los cambios, lo que desde fuera pudiera ser interpretado como actitudes conservadoras o de inercia.

A fin, por lo tanto, de desbloquear dichas inercias locales, que manifiestan las carencias de inclusión social y equidad, se requiere implementar proyectos con impacto local orientados a diseminar el poder al interior de las comunidades, fortaleciendo así el surgimiento de líderes emergentes. Nuevos liderazgos que deberían ser construidos en torno a las actividades de manejo identificadas como prioritarias por las propias comunidades, con especial énfasis en el manejo de los recursos naturales con fines productivos. Todo lo cual requiere de la inversión por los gobiernos locales en infraestructuras para el manejo de los recursos naturales. Inversiones canalizadas a la construcción de infraestructura, pero con el objetivo último de que estos proyectos estén articulados y sirvan de base a la construcción de organizaciones comunales realmente participativas.

El concepto de cadena municipal:

herramienta para especificar las estrategias de desarrollo ‘de abajo hacia arriba’

En actual contexto de los Andes rurales, frecuentemente las municipalidades constituyen el marco en el cual los arreglos institucionales de gobernanza local pueden articularse. En gran medida, en ese contexto, la familia sigue siendo la célula básica de la sociedad civil local, ya que en los hogares rurales la mayoría de las actividades económicas y sociales aún son llevadas a cabo a ese nivel. Es por esto que consideramos que la familia puede ser punto de entrada para el fortalecimiento de las instituciones locales, desde el hogar rural pasando por las organizaciones de producción hasta las estructuras municipales formales.

A un nivel más alto, la aldea rural fortalece los vínculos entre los hogares con su entorno inmediato. De esta forma generando organizaciones locales donde los actores locales son capaces de identificar múltiples objetivos comunes. En muchas ocasiones, estos agrupamientos son relativamente pequeños y homogéneos. En otras ocasiones, sin embargo, las élites locales ejercen sobre ellos cuotas desproporcionadas de poder.

A mayor nivel aún encontramos las entidades municipales. El papel de estas estructuras, frecuentemente bastante consolidadas, es crucial para las comunidades locales, ya que ellas desempeñan un gran conjunto de actividades, cuentan con presupuestos relativamente amplios, y constituyen el nivel más directo de representación política. Una importante llamada de atención, sin embargo, es la tendencia actual a canalizar una gran parte de los recursos hacia los centros urbanos donde se localizan los gobiernos municipales. Por lo que, a fin de evitar dicho riesgo, todos los pequeños centros poblados y aldeas rurales deberían contar con representación a escala municipal, a fin de garantizar que cuenten con voz y voto en los procesos de toma de decisiones de interés común.



Las mancomunidades de municipio y las instituciones para el manejo de las cuencas hidrográficas

Una innovación institucional de gran interés en múltiples territorios rurales de los Andes tropicales es el surgimiento de las mancomunidades de municipios. Dependiendo de múltiples especificidades del contexto local, como su tamaño físico, población, topografía y recursos, pueden existir múltiples dificultades para que algunas municipalidades generen las economías de escala y/o el poder requerido para diseñar e implementar proyectos con suficiente peso a fin de alterar significativamente las condiciones estructurales locales, lo que requeriría un cierto grado de organización colectiva entre un mayor número de comunidades.

Además, existen algunos temas en los cuales la competencia de una municipalidad específica puede ser muy limitada —p.ej. debido a su reducido territorio— lo que requiere organizar conjuntamente las acciones entre diferentes entidades territoriales. En particular, este es el caso de las cuencas hidrográficas cuyo territorio abarca total o parcialmente la jurisdicción de diferentes municipalidades, y donde se requiere de una acción concertada para proteger la base de recursos naturales. En estos casos se requiere del escalamiento hacia arriba de la estructura institucional de gobernanza a fin de poder dar cuenta apropiadamente de la estrategia de manejo de recursos naturales y de desarrollo.



La gobernanza local y el manejo de los recursos naturales ‘de abajo hacia arriba’ en el marco de las estrategias de desarrollo

La noción de gobernanza está vinculada a la existencia de instituciones de gobierno público apropiadas. A nivel del gobierno local esto supone el establecimiento de acuerdos para el manejo conjunto entre los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil local, lo que a su vez involucra la incorporación de los diferentes actores locales en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los procesos de toma de decisiones públicos. Por lo que, en el contexto de los Andes tropicales rurales, el mejoramiento de la gobernanza local también supone el empoderamiento de los hogares rurales más pobres y de los sectores sociales y comunidades tradicionalmente excluidos del bienestar económico y del poder.

Manejo participativo de los recursos naturales: el caso de los servicios ambientales de las cuencas hidrográficas

Generalmente los recursos naturales son manejados en forma individual o colectiva por una variedad de actores sociales, quienes pueden ser poderosos o socialmente excluidos, pobres o ricos. Por estas razones, solo las instituciones que buscan una completa toma de conciencia e inclusión de los actores sociales están en capacidad para contribuir a reglas legítimas y creíbles, capaces de identificar y asignar responsabilidades en forma adecuada.

Una clara identificación de los derechos de propiedad frecuentemente es un importante aspecto de la gobernanza de los recursos naturales. La definición de los servicios ambientales como bienes privados, públicos, compartidos (‘bienes club’), o por el contrario como bienes ‘comunes’ puede significar inmensas diferencias para estas prácticas. La existencia de derechos preexistentes de propiedad y uso pueden limitar los esfuerzos por manejar estos servicios a escalas superiores a la de los lotes individuales, lo que exige diferentes mecanismos de coordinación. Algunos servicios hídricos, por ejemplo, como el abastecimiento de agua potable a partir de fuentes o cursos de agua son frecuentemente manejados como bienes club. Otros son efectivamente manejados como sistemas de propiedad común. Por otra parte, muchas de estas instituciones son locales, estando restringidas a la aldea o incluso a grupos de hogares vecinos. Por ejemplo, frecuentemente las reglas para el manejo de los bosques comunes especifican los volúmenes y/o estaciones durante los cuales los recursos escasos, pero valorados, pueden ser cosechados.

Por lo que, el manejo de servicios hídricos, como por ejemplo la protección ante las inundaciones o la creación de reservas de agua durante la estación seca, típicamente requiere de la coordinación a gran escala, lo que incrementa en complejidad política a medida que el número de usuarios y usos se incrementa. Más aún, cuando se generan oportunidades económicas (p.ej. vinculadas al eco-turismo o a concesiones forestales), las ambigüedades en la tenencia de la tierra tienden a ser más problemáticas. Las responsabilidades para el manejo pueden incluir acuerdos compartidos con agencias estatales, y empresas privadas u otro tipo de actores.

El manejo de las cuencas hidráulicas es ilustrativo al respecto. La clave para el éxito de muchos proyectos de manejo de sus recursos y su sostenibilidad básicamente depende de la participación por parte de todos los actores involucrados.



Ventajas y desventajas de los enfoques ‘de abajo hacia arriba’

El objetivo último de los enfoques ‘de abajo hacia arriba’ es el fortalecimiento de las estrategias de vida tanto de los hogares individuales como de las comunidades locales en conjunto. Dicho esto, a pesar de las diferencias culturales y socio-económicas locales, para el logro de estos enfoques siempre es necesaria la superación de algunos retos comunes, el más frecuente de los cuáles es la construcción de consenso en torno a las medidas necesarias para garantizar las capacidades de prestación de servicios de las instituciones de la administración pública.

Dependiendo de las condiciones locales, y en especial del tamaño de la comunidad y la heterogeneidad de los actores, la construcción de consenso para generar las condiciones para una efectiva participación es costosa y consume tiempo. No obstante, involucrar a los ciudadanos locales y a sus organizaciones en los procesos de toma de decisiones, no sólo incrementa la eficiencia, sino que también genera mayores posibilidades de incrementar la sostenibilidad del proyecto, debido al desarrollo de un sentido comunitario de propiedad de los programas.

Una llamada de atención adicional es indispensable. Los enfoques que plantean el apoyo directo de la comunidad y de los gobiernos locales comparten el énfasis en la construcción de instituciones de gobernanza basadas en la planificación y el manejo multi-sectorial de las actividades.

¿Cómo podrían los gobiernos nacionales promover el desarrollo local?

El desarrollo local y el manejo de los recursos naturales requieren un ambiente institucional favorable a las iniciativas locales. Un ambiente nacional favorable es un pre-requisito tanto para la exitosa implementación como para la sostenibilidad en el largo plazo de los proyectos locales. Un entorno institucional y de políticas apropiado para el desarrollo local incluye instituciones formales (p.ej. leyes, políticas gubernamentales, y sistemas organizativos), como también de los valores, normas y prácticas sociales que influyen las decisiones y conductas que toman los actores locales.

La provisión de servicios locales depende, por lo tanto, de una variedad de factores no-locales:

- la provisión de recursos financieros y de capital humano para el desarrollo local;
- una legislación apropiada de índole nacional;
- el apoyo técnico proporcionado por las agencias externas, aunado a las capacidades técnicas locales;
- el apoyo financiero tanto de fondos generales o locales para el desarrollo como parte de los planes de inversión anuales;



El principio de subsidiariedad y la combinación apropiada entre ambos enfoques

La noción de subsidiariedad es un principio que pudiera servir de guía a la construcción de instituciones de gobernanza para el manejo de recursos naturales en el contexto rural de los Andes tropicales. El principio de subsidiariedad por primera vez fue introducido en 1991 por el Tratado de Maastricht de la Unión Europea, y plantea que las decisiones de política pública deben ser implementadas al nivel administrativo más bajo posible y eficiente.

Manejo de la cuenca del río Quijos

Ecuador es un buen ejemplo de por qué un manejo sustentable de recursos naturales y el desarrollo local requieren un entorno institucional favorable para las iniciativas locales. En Ecuador, tanto el marco legal nacional como el de políticas públicas son favorables a la promoción de esquemas de Compensación por Servicios Ambientales (CSA). Los elementos ausentes de la ecuación, sin embargo, son los procesos que conectan a las organizaciones de la sociedad civil con estas instituciones. No obstante, un entorno apropiado integral debería involucrar las reglas de toma de decisiones que no sean gobernadas por el horizonte de corto o mediano plazo de los procesos electorales tanto a nivel nacional como local.



Co Autores:

Luis Llambi

Consultor TCP/RLA/3217
luis.llambi@gmail.com

Tomás Lindemann

Oficial de Instituciones y Cambio Climático
tomas.lindemann@fao.org

Edición:

Daniela Morra

Consultora TCP/RLA/3217
daniela.morra@fao.org

Mayor información:

TCP/RLA/3217 “Asistencia a los países Andinos en la reducción de riesgos y desastres en el sector agropecuario”

<http://www.fao.org/climatechange/55804/es>

Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NRC)

Fotos:

Páginas 2 y 3: Jenny Valencia, FAO Ecuador
Página 4: Carlos Godfrey, TCP/RLA/3217