



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 4-9.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.1>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Jaime Valverde

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Descentralización y comanejo de recursos naturales

Decentralization and management of natural resources

Jaime Valverde

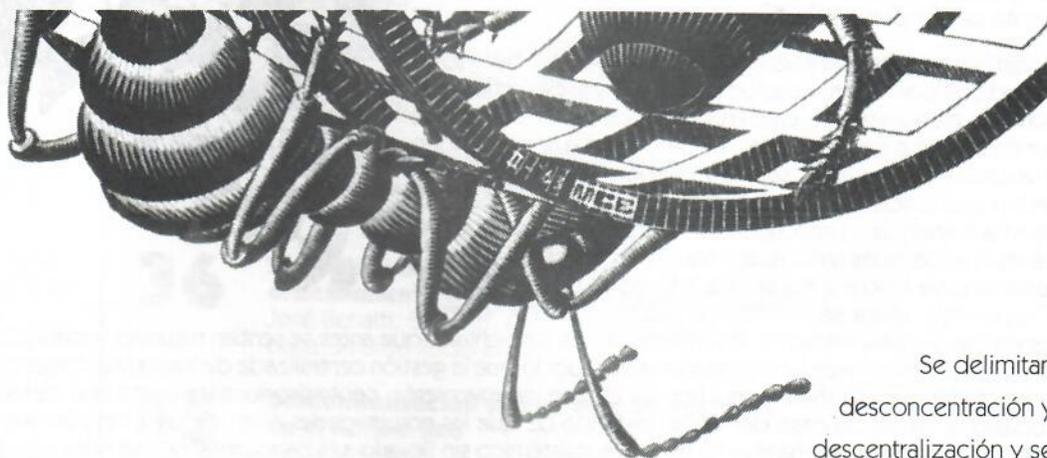


Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

DESCENTRALIZACIÓN Y COMANEJO DE RECURSOS NATURALES

ABORDAJE TEÓRICO

Por **Jaime Valverde**



Se delimitan
desconcentración y
descentralización y se

sostiene que la aplicación de ésta en América Latina -a diferencia de en Europa- conlleva el peligro de tratar a los ciudadanos -históricamente excluidos- como entes pasivos y simples consumidores. En el proceso de descentralización estatal el énfasis no debe ponerse en el logro de la eficiencia (no obstante su enorme valor), sino en el aumento cualitativo de la participación y el poder ciudadano que debiera implicar. En Costa Rica, donde las municipalidades tienen la potencialidad de jugar un papel decisivo en el proceso descentralizador, es necesario que éste se adecue a las especificidades de cada región. Finalmente, se define comanejo de recursos y sus requisitos.

First deconcentration and decentralization policies are defined. Then it is argued that in contrast to Europe, these policies are bound to limit the role of citizens to passive consumers. Efficiency in decentralization policies should not be an ultimate goal, despite its enormous value. Instead the quality of participation the power of citizens should be increased. In Costa Rica where municipalities could play a decisive role in the decentralization process, it is necessary to implement specific regional policies. Finally, cooperative natural resource management is defined and the conditions for its success analyzed.

El autor, sociólogo, es consultor y profesor de la Universidad Nacional.

Reestructuración estatal, desconcentración y descentralización

Los procesos de desconcentración y descentralización de la gestión pública se hallan muy ligados entre sí y, por ello, en ocasiones parecen lo mismo. Sin embargo, tienen significados claramente diferentes. En principio, ambos procesos suponen transferencia de funciones y potestades y están regidos por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. No obstante, mientras que la desconcentración busca transferir atribuciones o competencias a órganos dependientes de la administración central, el proceso de descentralización supone una transferencia de competencias desde la administración central a la administración territorial, regional o local, sin que éstas dependan de un órgano central. La diferencia es cualitativa, por cuanto mientras en el primer caso se transfieren atribuciones, en el segundo se provoca una redistribución del poder (Flores, 1997: 2).

Efectivamente, la descentralización, en tanto proceso que posibilita la transferencia de atribuciones, funciones y recursos de instancias centrales de gobierno a gobiernos municipales o a organismos de los sectores privado y social, contiene un aspecto democratizador que va más allá de la simple desconcentración, dado que faculta a actores no estatales en el plano de la gestión. Asimismo, va más allá de la eficiencia y la eficacia (aspectos que apuntarían a la dimensión más económica de la gestión) relevando la dimensión política del proceso, ya que supone la posibilidad real de participación de distintos grupos sociales en la toma de decisiones, generando con ello una redistribución del poder y una democratización de la experiencia.

Pero desconcentración y descentralización no necesariamente son procesos contradictorios. Idealmente, un proceso de descentralización se halla relacionado con la existencia de un proceso de desconcentración del aparato estatal. Suponiéndose que el fin de este último proceso es brindar a la ciudadanía una mejor atención y unos servicios de mayor calidad a un menor costo. Un estado fortalecido que da poder a sus órganos locales y regionales desconcentrados puede ser beneficioso como complemento de un verdadero proceso democrático de descentralización, lo cual no significa que el primer proceso deba ser condición o preceder temporalmente al segundo. Unidades gubernamentales regionales incompetentes generarían entrambamientos y limitaciones dentro de cualquier tipo de coordinación con la sociedad civil o las municipalidades. Las instancias de la sociedad civil y las municipalidades requieren un interlocutor estatal con capacidad de decisión, preparado técnicamente, fortifica-

do, que cumpla con las funciones que objetivamente no son descentralizables. Lo contrario no puede sino generar un entrambamiento de todo el proceso.

Enfoques sobre descentralización

Descentralización no necesariamente es sinónimo de democratización. Si el estado transfiere funciones que pasan a ser asumidas solamente por la empresa privada, fundaciones u oenegés que excluyen, restringen o limitan la participación ciudadana, el proceso de descentralización adolecería de una limitación importante. Este es un peligro latente que pesa sobre el proceso de descentralización, y no es sino con la vigilancia de la sociedad civil que estas deformaciones se pueden evitar.

Gran parte de la teoría actual que orienta los procesos de descentralización y desconcentración de las unidades estatales en América Latina aboga por una mayor participación de la "iniciativa privada", lo que en muchos casos se traduce simplemente en un mayor protagonismo de la empresa privada. Términos como reingeniería del estado, reinención del gobierno, reestructuración estatal, acuñados muchas veces para otro tipo de realidades, se asumen en nuestros países de manera bastante acrítica.

Algunos de los teóricos más connotados dentro de esta corriente, como el norteamericano David Osborne, en un reciente libro sobre reinención del gobierno plantea el uso de puntos de apoyo para producir cambios fundamentales que repercutan en todo el sistema de gobierno para volverlo más eficiente y eficaz. "Ser estratégico -señala- significa usar las palancas disponibles para cambiar la dinámica subyacente en un sistema, de modo que cambie el comportamiento de todos..." (Osborne, 1997: 15). Las cinco estrategias de reinención del gobierno que plantea, y que constituyen elementos centrales de su planteamiento son: (1) estrategia esencial: definir bien el propósito de servicio institucional y separar función de mando y dirección; (2) estrategia de consecuencias: crear consecuencias por la calidad del rendimiento en cuanto a la prestación del servicio, para poner a competir las organizaciones en el mercado; (3) estrategia del consumidor: las organizaciones pueden escoger la organización de servicio que más les satisfaga, ya que es clave la satisfacción del consumidor; (4) estrategia de control: trasladar mayor poder de decisión a través de distintos niveles de jerarquía y a veces a la comunidad, y (5) estrategia de la cultura: desarrollar nuevos valores, normas y actitudes en los empleados.

Estos procedimientos responden al afán de volver más eficientes y eficaces los servicios que brinda el estado, tan venidos a menos en



los últimos años. En el fondo, se traslada la lógica de la empresa privada a la institución pública, pasando a considerar al ciudadano como un ente pasivo que a lo sumo vigila la calidad del servicio que recibe, es decir, se le trata como un simple consumidor. Esto es consistente con la realidad de los países desarrollados, que tienen una tradición de participación ciudadana en sólidas organizaciones de consumidores que han ganado buen espacio en la vida pública; pero es muy distinta la realidad de los países latinoamericanos, que cuentan con una larga historia de exclusión política y social. En estos países, un proceso de descentralización supone crear condiciones para una participación ciudadana activa en la que el ciudadano no solamente sea visto como consumidor, sino

también como actor con derechos políticos capaz de plantearse e incidir en la problemática de su desarrollo y en la gestación de un quehacer político más integral, para con ello alimentar verdaderos procesos democráticos de descentralización.

Otra limitación del planteamiento en cuestión es que, al considerar a la persona solamente en su dimensión de consumidor, desdibuja su condición social y su pertenencia a una clase y un estrato social, razón por la que el papel integrador del estado en ese planteamiento aparece muy tenuemente: tanto como posibilitador de políticas de integración social en relación con sectores sociales postergados, como

también en tanto promotor de políticas de integración territorial respecto de regiones atrasadas, y como desarrollador de políticas orientadas a la participación y otros aspectos.

Es necesario, entonces, reivindicar un tipo

de ciudadanía en la que el ciudadano no solamente tenga derecho a recibir por parte del estado servicios de calidad, sino, también, pueda ejercer sus derechos civiles y políticos, incidir en los problemas más apremiantes del desarrollo de su persona y, por supuesto, participar organizadamente en la definición de las condiciones de uso y acceso a los recursos naturales de su comunidad, región o país.

La descentralización profundiza la democracia

En términos generales, el concepto de democracia nos remite a un gobierno del pueblo. Sin embargo, en la mayoría de países de América Latina muchas decisiones importantes para las comunidades son tomadas fuera de las mismas sin que medie una participación decisiva de los poderes locales formales e informales, lo que provoca un distanciamiento del ciudadano común respecto del quehacer político nacional y, con ello, la sensación de exclusión del ejercicio político real.

Esto hace que la importancia de la reforma del estado y la descentralización no radique sólo en el logro de unas mayores eficiencia y eficacia en la gestión estatal, sino, además, en que permiten plantearse la construcción democrática: la posibilidad de lograr mayor representatividad y poder decisorio de la población en la formulación y gestión del desarrollo local, consiguiendo así mayor incidencia política regional y nacional. Reivindicar la participación de la sociedad civil en un proceso de esa naturaleza es apuntar a un reforzamiento de la calidad de la democracia.

Ahora bien, no se debe reducir la sociedad civil a ONGs y otras entidades similares paralelas al estado que representan solamente un sector de la sociedad civil. En el esfuerzo del desarrollo se deben involucrar los más amplios sectores de la sociedad civil: asociaciones de desarrollo, de vecinos, grupos de productores/as, cámaras, iglesia, sindicatos; de lo contrario sólo se obtiene una apariencia de participación ciudadana, dándose así una grave distorsión del proceso. Además, debe tenerse presente que dentro de la misma sociedad civil existen prácticas de exclusión, actitudes verticales, sectarias, manipuladoras, etcétera, que sólo el ejercicio democrático del control ciudadano (discusión abierta de esos problemas, rendición de cuentas dentro de las mismas organizaciones de base) puede neutralizar en procura de gestiones descentralizadoras más participativas y arraigadas en los procesos que viven las comunidades con vistas al logro de un desarrollo sostenible.

Un proceso de descentralización es democrático en la medida que posibilita el fortalecimiento del papel participativo de las

organizaciones sociales en el desarrollo local. Supone redistribución de recursos y acceso a la información por parte de los sectores de base; representatividad de las organizaciones que participen respecto de sus comunidades o representados; incremento de la capacidad de análisis de las organizaciones y posibilidad real de toma de decisiones, e instrumentos y espacios de participación de las organizaciones de base y, en general, de la sociedad civil en el proceso. De no darse todo esto se corre el peligro de que la participación se vuelva un ejercicio formal y retórico.

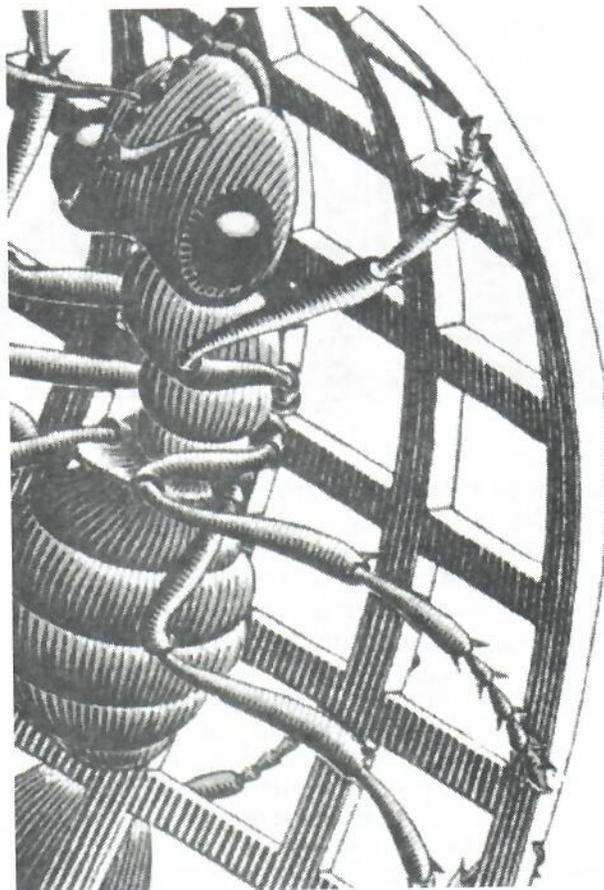
Esta participación es, además, la mejor garantía de que en los procesos se van a resolver con mayor éxito los problemas relativos a la equidad y la justicia social, por cuanto serán los mismos actores los protagonistas de la búsqueda de nuevas opciones productivas que respondan mejor a su realidad técnico-productiva, ya que -como señala Guimaraes (1990: 70)- el camino a la equidad pasa por la participación ciudadana. El desarrollo sostenible tiene como condición que los más amplios sectores sociales se involucren en el esfuerzo del desarrollo, garantizando armonía con la naturaleza pero, asimismo, un alto grado de equidad social.

Municipalidades, representación y descentralización

En el marco del modelo costarricense de desarrollo, que es bastante centralizado, los gobiernos locales no han tenido hasta el momento un papel protagónico en el ámbito del desarrollo local. La escasez de recursos, la falta de voluntad política, la escasa capacitación técnica, etcétera, han impedido un papel más activo de ellos. Pero dentro del proceso de descentralización el municipio está llamado a convertirse en una especie de motor del desarrollo local a condición de que logre involucrar y movilizar a los más amplios sectores de la sociedad civil.

La entidad municipal tiene algunas ventajas frente a otras instancias de poder: (1) crea nuevos escenarios para la disputa por la gestión de lo público en el plano local, caracterizados por una mayor cercanía respecto del ciudadano común, al que le infunde más confianza en que sus demandas sean atendidas; (2) es de más fácil control por parte de la población por encontrarse más cercano a ella, y (3) está capacitada para articular intereses de actores muy diversos y de plantearse el problema del desarrollo en un sentido más integral por ser sus actividades muy variadas.

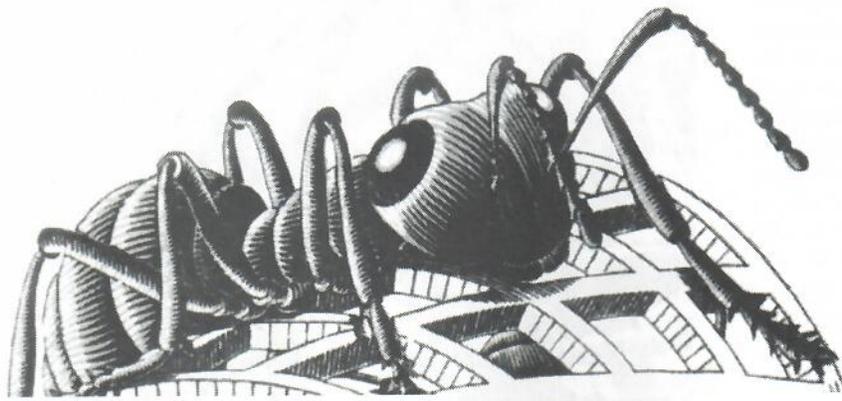
La política agresiva de construcción de infraestructura y de un buen sistema de comunicación, desarrollada en las últimas décadas por el estado costarricense, junto a su política social bastante avanzada, han posibilitado que el país ocupe un lugar nada despreciable en la es-



cala del desarrollo. Por esto, en el proceso de descentralización no se debe estimular la desresponsabilización por parte del estado. La potenciación de las municipalidades no debiera ser un simple traslado de "problemas" y un empobrecimiento de los servicios, sino un traspaso de la administración y custodia de bienes y recursos que posibilite una gestión más eficaz por parte de ellas. Es necesario impulsar transformaciones dentro de la actividad municipal que viabilicen unas mayores responsabilidades, eficiencia y transparencia de parte de ese ente (Flores, 1997: 1, 2) y, sobre todo, un aumento de su capacidad de gestión y de representación de la comunidad. De lo contrario, nada garantiza que en el espacio comunal no se reproduzca el centralismo y la exclusión política, que caciques coopten el proceso y que, incluso, se establezca la impunidad de los actos de corrupción.

Regionalización de la política descentralizadora

Normalmente, las distintas regiones de un país conforman escenarios muy diversos tanto productiva como ecológicamente; asimismo, tienen historias diferentes. En consecuencia, en la perspectiva del desarrollo sostenible el manejo de los recursos naturales de una re-



gión requiere una estrategia regional particular: por la variedad ecológica y productiva y porque la específica historia social condiciona los posibles arreglos de tipo sociopolítico a los que pueden llegar los actores. La regionalización de la descentralización obliga entonces al diseño de una diversidad de estrategias para adecuar la estrategia general descentralizadora a la realidad específica de cada región.

Coincidimos con Boisier cuando plantea que no se puede ver el territorio como un espacio geográfico maleable dentro del cual "existe de todo" sin ninguna unidad. El territorio debe ser considerado como una variable independiente que incide fuertemente en los esfuerzos sociales por el desarrollo. La conformación del espacio territorial está mediada por elementos físicos, económicos, culturales, etcétera, que a su vez constituyen el terreno sobre el cual se dan los acuerdos entre el estado, los municipios y la sociedad civil.

Como señala Boisier (1995: 46), "un estado moderno, visto desde las regiones, es un estado inteligente, es decir, un estado que comprende su propia estructura territorial, no sólo como una mera división o partición geográfica, sino como una estructura sistémica en la cual las partes interactúan entre sí, y, además, cada una de ellas con el todo (la nación)... Por tanto, un estado moderno e inteligente es capaz de indicar cuál es el tipo de contribución que cada jurisdicción (región) del país hace a los principales objetivos nacionales...". A lo que debería agregarse que un estado inteligente es aquél que en su estrategia de descentralización logra adecuar ésta a la naturaleza de cada región, guiado por el perfil histórico-cultural de los actores con los cuales necesariamente deberá entrar en arreglos y pactar.

Descentralización y cogestión de recursos

La gestión descentralizada de recursos es el marco en el que instancias de la sociedad civil y el estado -o municipalidades- comparten el

manejo de los susodichos repartiéndose funciones. Al igual que en otros ámbitos del proceso de descentralización, el principio de subsidiaridad es clave como trasfondo del proceso de comanejo, por cuanto tiende a aclarar quién hace mejor qué en igualdad de condiciones, privilegiando para ello las instancias jerárquicamente inferiores. En principio, lo que pueda hacer una instancia local mejor o igual que una municipal, debe hacerlo la local; lo que pueda hacer la instancia municipal igual o mejor que una regional, debe hacerlo la municipal; y lo que pueda hacer una instancia regional igual o mejor que una estatal centralizada, debe hacerlo la instancia regional o departamental. Se parte de la premisa de que cuanto más cerca estén de la población quienes toman las decisiones, más posibilidades habrá de una política correcta en el manejo del recurso.

El concepto comanejo (o cogestión) alude a acuerdos entre actores para posibilitar una real participación comunitaria en el manejo de un recurso o área. Se trata de un arreglo -no necesariamente formal- que la mayoría de las veces es resultado de un complejo proceso de luchas -por conflictos de intereses- en el que los actores se disputan el recurso o los recursos con distintas finalidades, lo que hace que tales arreglos sean comprensibles solamente en su contexto.

En las experiencias de comanejo se dan los siguientes elementos: (1) hay interés en el recurso por parte de algún actor estatal o municipal y algún actor de la sociedad civil; (2) existe un proceso de negociación entre los actores para el manejo del recurso; (3) en manos de todos los actores involucrados hay información relevante para poder participar en forma consciente y crítica en el proceso de toma de decisiones; (4) existen reglas de juego definidas en forma conjunta por los distintos actores que participan en el proceso; (5) hay acceso a recursos para poder soportar la gestión y viabilizar los distintos acuerdos que se tomen; (6) existe una estructura de gestión y procedimientos establecidos para la toma de decisio-

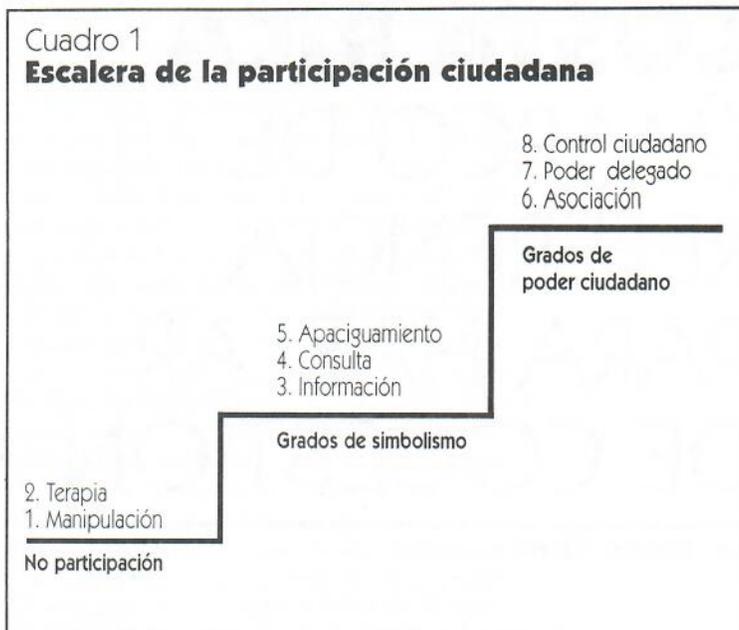
nes y para dirimir los conflictos que se presenten; (7) entre los actores hay distribución de los costos y los beneficios de la experiencia; (8) existe un incentivo económico para cada actor (el beneficio que se desprende de la participación es mayor que el costo que implica), y (9) se cuenta con una base jurídica que da validez a la experiencia (estos dos últimos elementos son propios de experiencias de comanejo más consolidadas).

El comanejo por parte de sociedad civil y estado, o de aquélla y municipio, es el que mejor se ajusta a una gestión democrática y participativa de los recursos naturales. Mas no basta con que haya coordinación entre estado - o municipalidad- y sociedad civil para que el comanejo sea una realidad: para esto se precisa que la cuota de poder de cada uno de los actores en el proceso de toma de decisiones sea equivalente o, por lo menos, muy semejante.

Para establecer los niveles de participación que los ciudadanos organizados deben tener en el marco de un acuerdo de manejo de los recursos naturales para que pueda ser calificado como comanejo, conviene retomar la tipología de participación ciudadana formulada por Sherry Arnstein (cuadro 1).

Obviamente, los escalones 1° y 2° no representan ningún tipo de participación genuina, sino lo contrario: la no participación de los actores locales. El escalón 3° (información) remite a un aspecto sumamente importante pero insuficiente para poder hablar de cogestión. El escalón 4° (consulta), si bien valioso entre otros mecanismos de participación, es asimismo insuficiente por cuanto se trata de una participación limitada que la mayoría de las veces tiende a legitimar políticas preestablecidas y que, en todo caso, a los que consultan no los compromete con los consultados. El apaciguamiento (5° escalón) conlleva la posibilidad de participación bajo cierto control, en condiciones de minoría cuando no se tiene, entonces, poder de decisión. Los únicos niveles en que se puede hablar de participación real son los tres últimos: asociación, poder delegado y control ciudadano. La *asociación*, que es posible cuando la comunidad se encuentra organizada, remite a la posibilidad de compartir el planeamiento y la responsabilidad por la toma de decisiones a través de estructuras tales como políticas conjuntas, comités de planificación y mecanismos para resolver impasses (Arnstein, 1969). Con el *poder delegado* la correlación de fuerzas es tal que los ciudadanos tienen la potestad de decidir sobre ciertos planes o programas específicos gracias a que tienen la mayoría en las instancias representativas, o a que su peso es tal que logran que el poder municipal, regional, o estatal, ceda en la administración de determinados programas. Por último, *control ciudadano* re-

mite a una realidad en la cual la comunidad tiene control absoluto sobre el bien que se está administrando o sobre el programa de acción en ejecución -incluso tiene acceso a las fuentes de financiamiento del mismo.



Seguindo esta tipología, se puede hablar de comanejo solamente en relación con los tres últimos peldaños de la escalera (asociación, poder delegado y control ciudadano), que posibilitan la participación clara de la sociedad civil en la definición de aspectos clave en cuanto a políticas, a normas de uso y manejo de recursos naturales, a asignación de recursos financieros, etcétera.

Referencias bibliográficas

Arnstein, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation", en: *American Institute of Planning Journal*, July, 1969.

Boisier, S. "La Modernización del Estado: una mirada desde la regiones", en: *Nueva Sociedad*, N° 139. 1995.

Flores, Néstor. "Descentralización municipal: alternativa de desarrollo local", en: *El Panamá América*, 17-4-97. www.espa.com/El_Panamá_América/archive/041797/opinion5.html (privado "type=pict; alt=")

Guimaraes, Roberto. "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina", en: *Estudios Internacionales*, Vol. 23, N° 89, Enero - Marzo 1990.

Osborne, David y Peter Plastrik. 1997. *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*. Addison - Wesley Publishing Company, Inc. (Versión doméstica al español de la introducción y el capítulo 1).