

Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales

Mauricio León
Cristina Muñoz



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

SERIE

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO

192

Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales

Mauricio León
Cristina Muñoz



Este documento fue preparado por Mauricio León, Asesor Regional de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Cristina Muñoz, Profesional Técnico de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en el marco de las actividades de la División y del proyecto “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” implementado por la CEPAL y la GIZ por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen los comentarios de Carlos Monge y Rafael Poveda.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 2664-4541 (versión electrónica)
ISSN: 2664-4525 (versión impresa)
LC/TS.2019/52
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00715

Esta publicación debe citarse como: M. León y C. Muñoz, “Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 192 (LC/TS.2019/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Objetivos de la guía metodológica.....	9
A. Objetivo general.....	9
B. Objetivos específicos.....	9
II. El concepto analítico de la gobernanza de los recursos naturales.....	11
III. Modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales	13
A. Variable dependiente: creación, reforzamiento, reproducción o cambio de las reglas institucionales	14
B. Variables intermedias: actores, recursos y reglas institucionales de los actores.....	15
1. Actores.....	15
2. Reglas institucionales que crean o limitan oportunidades de acción de los actores	17
3. Recursos de los actores.....	17
4. Modalidades de interacción entre los actores, arenas decisionales y modos de gobernanza.....	18
C. Variable independiente: análisis del contexto o entorno decisional	22
1. Contexto económico y tecnológico.....	23
2. Contexto institucional	23
3. Contexto cognitivo	24
IV. Materiales y fuentes de datos disponibles	25
Bibliografía.....	27

Anexos	29
Anexo 1	30
Anexo 2	31
Anexo 3	32
Anexo 4	32
Anexo 5	32
Anexo 6	33
Serie Recursos Naturales y Desarrollo: números publicados	36
Cuadros	
Cuadro 1 Modalidades de interacción	19
Cuadro 2 Clasificación de las arenas decisionales	19
Cuadro 3 Modos de gobernanza	20
Cuadro 4 Condiciones del contexto cognitivo	24
Cuadro 5 Matriz de factores del contexto decisional según fases de análisis	24
Diagramas	
Diagrama 1 Cadena casual	13
Diagrama 2 Elementos del modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales	15
Diagrama 3 Recursos de los actores	18

Resumen

Esta guía metodológica define analíticamente el concepto de gobernanza como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas), que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados.

Para estudiar cualitativamente los procesos de gobernanza de los recursos naturales no renovables en la región andina, la guía metodológica presenta un marco conceptual y un modelo analítico. El modelo busca explicar el cambio observado en las reglas institucionales (variable dependiente) con el fin de resolver un problema colectivo relacionado con los recursos naturales y el conflicto de intereses asociado a él. El cambio en estas reglas institucionales es el objeto de la gobernanza, es decir, lo que se gobierna. La transformación de las reglas institucionales que resuelven un problema colectivo responde a un proceso de gobernanza específico, es decir, a la interacción entre actores, públicos y privados, nacionales e internacionales, con intereses y visiones distintas, que disponen y movilizan diferentes tipos de recursos para intentar influir en las decisiones, en función de otro tipo de reglas institucionales que condicionan las oportunidades de actuar de los actores (variables intermedias). A su vez, el contexto económico, institucional o cognitivo (variable independiente) condiciona a determinados actores.

El modelo es analítico porque busca estudiar el proceso de gobernanza tal como es en los hechos antes que evaluar normativamente el deber ser. Esperamos que esta guía contribuya a profundizar el entendimiento de los diversos modelos de gobernanza de los recursos naturales existentes en la región.

Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha trabajado ampliamente sobre la vulnerabilidad económica de la región vinculada a su dependencia de las exportaciones primarias. En esta línea, en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014), presentado en el trigésimo quinto período de sesiones de la institución, se estableció la importancia determinante que ejercen tanto los factores institucionales como la calidad de la gobernanza de los recursos naturales y las políticas públicas en el desarrollo y desempeño económico de los países ricos en recursos naturales. Los desafíos identificados por la CEPAL en relación a la gobernanza de los recursos naturales se encuentran en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la medida en la que una mejor y eficaz gobernanza de los recursos naturales impactarían positivamente de forma transversal en todos los ODS.

El súper ciclo de los *commodities* fue fundamental en la región debido a su aporte al crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad. La región depende de sus abundantes recursos naturales para su desarrollo, suponiendo esto tanto una oportunidad como un riesgo. En el contexto actual, ciertos recursos estratégicos que posee la región, como el cobre y el litio, son claves para la descarbonización de las economías mediante las energías renovables y la electromovilidad, y suponen una nueva oportunidad para un mejor aprovechamiento de las rentas provenientes de su extracción y exportación. Sin embargo, y sin ser excluyente, la región debe continuar avanzando hacia la incorporación de mayores cambios tecnológicos en las cadenas de valor, a escala local y regional, la generación de mayores encadenamientos locales, la exportación con un mayor valor agregado que permita generar empleo de calidad, y la diversificación productiva.

En el marco de la importancia de los recursos naturales para la región, la División de Recursos Naturales, mediante el proyecto Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos, implementado por la CEPAL y la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, desarrolla actualmente un eje de investigación centrado en profundizar el conocimiento respecto de la gobernanza de los recursos naturales mineros en cinco países andinos seleccionados: el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

La gobernanza es un concepto con múltiples significados. En términos analíticos, la gobernanza se refiere a la capacidad colectiva de gobernar, es decir, gobernar con la incorporación en el proceso decisional de otros actores, además del Gobierno. Desde la perspectiva de su objeto (qué se gobierna), en el caso de los recursos naturales no renovables, la gobernanza “implica gobernar la propiedad, los modos de apropiación y la distribución de las ganancias de las rentas de los recursos naturales, para que el conjunto de la sociedad pueda beneficiarse de su explotación” (Bárcena, 2016; CEPAL, 2013). En el caso de los recursos naturales renovables, la gobernanza se refiere a gobernar la propiedad, los modos de acceso a los recursos, la distribución de costos y beneficios económicos, sociales y ambientales, y los usos alternativos de los recursos. Desde la perspectiva normativa, la gobernanza debe contribuir a construir sociedades más democráticas y un estilo de desarrollo con mayor igualdad y más sostenible social, económica y ambientalmente.

Si bien la CEPAL ha realizado estudios sobre la gobernanza de recursos naturales extractivos con perspectiva regional (Altomonte y Sánchez, 2016), no se han efectuado estudios de caso cualitativos en países de la región basados en una definición analítica de la gobernanza de los recursos naturales. Esta guía metodológica pretende llenar este vacío, para lo cual entiende la gobernanza de los recursos naturales como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado con la gestión de los recursos naturales, que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados.

Este documento ofrece una guía para el estudio de la gobernanza de los recursos naturales desde un enfoque analítico de política pública, que considera el rol central del Estado, aunque no exclusivamente. De este modo se busca describir y analizar el proceso de gobernanza de los recursos naturales tal y como es, sin asociar un adjetivo al concepto de gobernanza. Por ende, el objetivo de esta guía metodológica supone brindar un marco conceptual y un modelo analítico para los investigadores y la División en la realización de casos de estudio cualitativos de la gobernanza de los recursos naturales que permitan analizar la gobernanza de cada país, región o localidad estudiada destacando las singularidades de cada caso e igualmente permitiendo la comparación entre éstos. El modelo analítico que aquí se presenta se basa en los modelos y conceptos de análisis de políticas públicas de Dente y Subirats (2014) y Subirats et al. (2012) y en el modelo y conceptos de análisis de la gobernanza de Hufty (2011).

Esta guía contribuirá a que los estudios de caso presenten evidencia empírica en relación a la incidencia de las reglas institucionales, los actores claves y sus, muchas veces, contrapuestos intereses, los marcos legales y los instrumentos jurídicos y regulatorios en la gestión y políticas de los recursos naturales extractivos. De esta forma se busca profundizar en el entendimiento y análisis de los diversos modelos de gobernanza de la región andina, y su vinculación con las metas y objetivos de desarrollo sostenible.

La guía comienza con el establecimiento de sus objetivos, tanto el general como los específicos. La segunda sección establece el concepto analítico de la gobernanza de los recursos naturales. Luego, la tercera sección presenta el modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales, explorando las variables dependientes, independientes e intermedias. Finalmente, el documento concluye con las fuentes y materiales disponibles para consulta.

I. Objetivos de la guía metodológica

A. Objetivo general

La guía metodológica tiene como objetivo general presentar un modelo analítico para analizar cualitativamente los procesos de gobernanza de los recursos naturales no renovables en la región andina, el cual se compone de variables dependientes, intermedias e independientes.

B. Objetivos específicos

Objetivo 1

Presentar la definición de reglas institucionales conducentes a resolver un problema colectivo, que constituyen la variable dependiente del modelo analítico, y ejemplificarla con casos relacionados a la minería.

Objetivo 2

Presentar las definiciones de actores, recursos y reglas institucionales que crean o limitan oportunidades de acción de los actores, que son las variables intermedias del modelo analítico, y ejemplificarlas con casos relacionados a la minería.

Objetivo 3

Presentar la definición del contexto económico, institucional y cognitivo en el que se desenvuelve la gobernanza de los recursos naturales no renovables, variable independiente del modelo analítico, y ejemplificarla con casos relacionados a la minería.

II. El concepto analítico de la gobernanza de los recursos naturales

A partir de la revisión de la conceptualización de gobernanza (Hufty 2011), gobernanza de los recursos naturales (CEPAL 2014; Altomonte y Sánchez, 2016) y de gobernanza ambiental (Paavola, 2007), aquí se define analíticamente la gobernanza de los recursos naturales como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas), que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados.

El problema colectivo refleja la existencia de una situación de insatisfacción social¹, cuya solución requiere de la acción colectiva, es decir, que trasciende la esfera individual. Es una construcción social y política que dependerá de las percepciones, representaciones, valores, ideas, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso. La problematización está enmarcada dentro de un contexto político-social determinado (histórico/estructural/idiosincrático), que es importante tener en cuenta para evitar los sesgos propios y entender que existen diferentes cosmovisiones sobre los recursos naturales (que sobrepasan incluso entendimientos “occidentales” sobre la propiedad o la naturaleza). Por ejemplo, para ciertas comunidades indígenas andinas y amazónicas el valor intrínseco y sagrado de la naturaleza y sus recursos puede tener mayor peso relativo en su cosmovisión que el valor económico. En este caso, pueden entrar en oposición no solo formas diversas de entender el problema (y diagnósticos distintos) sino valores y sistemas de valoración diversos y muchas veces contrapuestos (Martínez Alier y Roca, 2016).

¹ La insatisfacción social se entiende como una necesidad o demanda social no satisfecha, que se manifiesta a través de la acción de uno o más actores (movimientos sociales, sociedad civil, empresas, gobierno, etc).

Lo que es un problema para unos actores puede no serlo para otros y la problematización puede cambiar en el tiempo. Por ejemplo, para el gobierno central el problema colectivo puede ser la pobreza de un porcentaje elevado de la población en el país, para lo cual requiere gravar las rentas mineras a fin de financiar la inversión pública o programas sociales. En contraste, para actores ambientalistas el problema puede ser el impacto de la explotación minera sobre la naturaleza y las comunidades aledañas, por lo que se oponen a la explotación. Este es un caso de conflicto de intereses entre actores respecto a cómo deben gestionarse los recursos naturales. Los conflictos de interés no son necesariamente conflictos abiertos pero pueden potencialmente derivar incluso en acciones violentas por parte de ciertos actores. Por ejemplo, la población de una comunidad puede tomarse por la fuerza una instalación minera o el gobierno nacional puede ordenar la presencia de la fuerza militar para desvanecer una protesta social.

Desde la sociología y el análisis del conflicto se mira al conflicto no tanto como un problema que resolver sino como una oportunidad para propiciar un cambio positivo en el relacionamiento de los actores, entendiendo que los conflictos son connaturales al funcionamiento y a la esencia de las sociedades (Ramos et al., 2017). Incluso los conflictos pueden ser fuente de creatividad y de innovación en las formas de gestión y gobernanza de los recursos naturales (Rodríguez-Labajos y Martínez Alier, 2015) o promover la sostenibilidad (Scheidel et al., 2018).

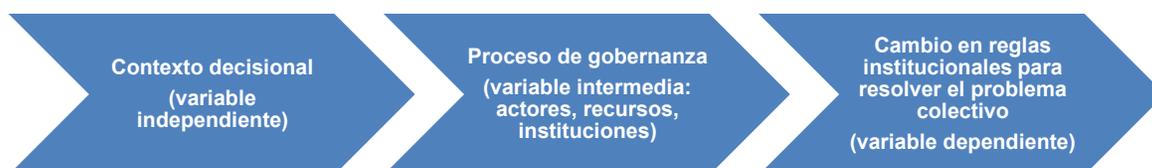
El conflicto social se entiende como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. Resulta relevante, por ende, distinguir entre conflicto y conflictividad. Un conflicto social surge cuando un grupo, actor o movimiento social expresa un malestar colectivo a través de demandas y medidas de presión (Calderón, 2012). La conflictividad en cambio es la resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multi-causales que a lo largo de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas y, por consiguiente, se arraigaron (Sarti Castañeda y Aguilar Umaña, 2012).

III. Modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales

Esta sección describe y explica el modelo de análisis cualitativo de la gobernanza de los recursos naturales no renovables y sus variables dependientes, intermedias e independientes. Es importante tener en cuenta que un modelo es una simplificación de la realidad con el propósito de analizar sus principales aspectos, dejando a un lado otros elementos que se considera ex ante no son relevantes para su explicación.

El modelo analítico que aquí se discute (véase el diagrama 1) busca explicar el cambio observado en las reglas institucionales (variable dependiente) con el fin de resolver un problema colectivo relacionado con los recursos naturales y el conflicto de intereses asociado a él. Este cambio en las reglas institucionales obedece a un proceso de gobernanza específico, es decir, a la interacción entre actores con intereses distintos, a los recursos de los que disponen y movilizan para intentar influir en las decisiones y a las reglas institucionales que condicionan las oportunidades de actuar de los actores (variables intermedias). A su vez, ciertos actores son condicionados en su proceder por el contexto económico, institucional o cognitivo en el que operan (variables independientes).

Diagrama 1
Cadena casual



Fuente: Adaptado de Hufty (2011).

El cambio en estas reglas institucionales es el objeto de la gobernanza, es decir, lo que se gobierna. El modelo es analítico porque se enfoca en entender el proceso de gobernanza de dichos cambios tal como es en los hechos y no en evaluar normativamente el deber ser de dichos cambios o del propio proceso de gobernanza.

El modelo puede aplicarse a diversas unidades de análisis. Ya sea a la gobernanza de la cadena global de valor de un recurso natural, gobernanza a nivel nacional, gobernanza a nivel local o gobernanza a nivel de un proyecto específico (e.g. la gobernanza de un proyecto minero en una zona determinada).

A. Variable dependiente: creación, reforzamiento, reproducción o cambio de las reglas institucionales

El análisis de la gobernanza consiste en estudiar el proceso decisional, es decir, el conjunto de acciones e interacciones entre actores que permite decidir entre distintas alternativas de solución a un problema colectivo. De conformidad con el concepto analítico de gobernanza de los recursos naturales, la variable dependiente o variable a explicar constituye la decisión de cambio en las reglas institucionales conducente a resolver el conflicto de interés entre los actores involucrados alrededor de la solución a un problema colectivo (diagrama 1).

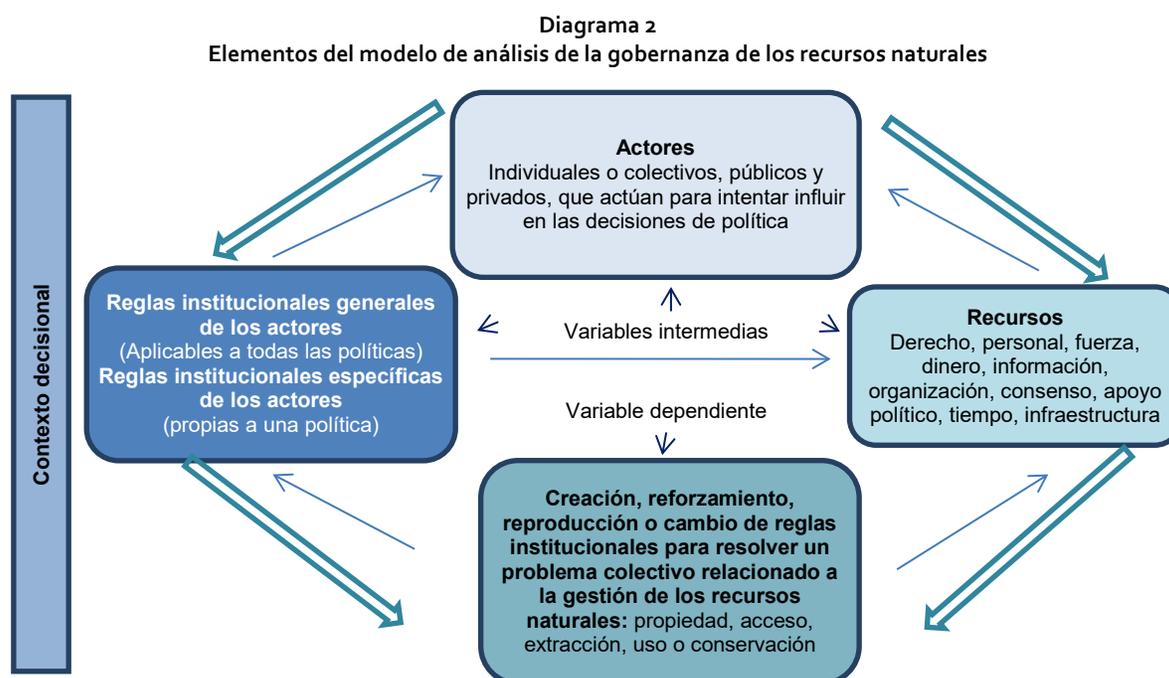
Las reglas institucionales son las estructuras y reglas formales explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, y también las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Para no crear confusión entre los términos institución y organismo o entidad es preferible usar el concepto reglas institucionales. Sin embargo, el término institución es sinónimo de regla institucional (Subirats et al., 2008). Por ejemplo, un cambio en una regla institucional es una reforma a la fórmula de distribución de las rentas mineras a favor de los gobiernos locales como un mecanismo de resolver un conflicto distributivo entre estos y el gobierno nacional en un momento y contexto determinados. Otro ejemplo es la expedición de una Ley de Medio Ambiente que fortalece la regulación y el control ambiental.

En los estudios de caso de gobernanza se debe identificar los principales hitos de cambios en las reglas institucionales relacionadas con la gestión del sector minero en un período determinado, elaborar la cronología respectiva y clasificar el período de análisis en fases de acuerdo con los hitos fundamentales².

En el modelo analítico de la gobernanza (véase el diagrama 2) hay cambios en las reglas institucionales que constituyen la variable dependiente a explicar (e.g. cambio en la regla de distribución de las rentas mineras entre el gobierno nacional y las empresas privadas), mientras que otras reglas institucionales son aquellas que crean o limitan las oportunidades de acción de los actores, siendo en este caso parte de las variables intermedias que se explican luego (e.g. el principio de legalidad del derecho público en virtud del cual en el ejercicio de una potestad pública sólo puede actuarse de acuerdo a una norma jurídica expresa. Es una regla institucional general aplicable a todas las decisiones de actuación pública).

Interesa analizar también cómo en muchos casos las reglas institucionales existen *de jure* pero no se aplican correctamente (*de facto*). Esta contradicción entre la regla institucional y lo que ocurre en la realidad es fundamental en la región, por ejemplo, en la aplicación de los estudios de impacto ambiental o el reclamo por parte de las comunidades originarias e indígenas del debido cumplimiento de la Constitución o del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que reconoce sus derechos colectivos.

² Para la construcción de la cronología, ver en el Apéndice directrices para la redacción de un estudio de caso del capítulo 8 de Dente y Subirats (2014). Ver también el Anexo 1 de este documento con los hitos de los cambios institucionales del sector minero de Ecuador.



Fuente: Adaptado de Subirats et al. (2012).

B. Variables intermedias: actores, recursos y reglas institucionales de los actores

Las variables intermedias se derivan del proceso de gobernanza, es decir, del proceso de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Estas variables son los actores, los recursos que disponen y movilizan y las reglas institucionales que les limitan o crean oportunidades de acción (diagrama 2).

1. Actores

En relación a los actores, resulta útil y necesario sistematizar la información recabada respecto a los actores claves (*stakeholders*) mediante la elaboración de una matriz de actores y subsecuentemente, un mapeo de actores. El objetivo de realizar este mapeo de actores proviene de la comprensión del concepto de las políticas públicas como “un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados” (Subirats et al., 2008). De esta forma se entienden las políticas públicas desde una visión pluralista. El mapeo de actores sirve, por tanto, para tomar una fotografía de las personas y grupos que participan en una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema colectivo (en este caso, relacionado con la gobernanza de los recursos mineros en un país andino). Este mapeo permite no solamente identificar actores claves sino igualmente sus intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción. Igualmente, el esfuerzo de mapear los actores (identificar, comparar y consensuar posiciones) sirve como herramienta de encuentro y reducción de costos de cooperación entre los actores (Losada, 2003) y puede también generar confianza entre los diferentes actores (al transparentar sus intereses, objetivos y dinámicas). Los actores pueden clasificarse según los objetivos que persiguen (anexo 2), los roles que juegan (anexo 3), la lógica de actuación (anexo 4) y la escala o nivel en que operan (anexo 5).

Esta forma de entender el concepto de “actor” busca incorporar en el análisis un amplio registro de protagonistas sociales y su influencia en un problema público-político específico (Subirats et al., 2008). Esto se sustenta sobre una visión en donde ningún grupo puede llegar a dominar completamente

a los demás y las dinámicas sociales son una competición entre ideas y acciones de estos actores. De esta forma, se entiende que el poder no se encuentra concentrado en el Estado y que su papel es el de regular las relaciones sociales.

Un actor puede ser un individuo (e.g. ministro de minería que actúa a título individual), varios individuos (e.g. oficina del ministerio de minería que actúa como grupo y no a título individual), una persona jurídica (e.g. empresa minera) o un grupo social (e.g. comunidad indígena aledaña a la explotación minera, ONG u organización multilateral internacional), que participa en el proceso de gobernanza en base a preferencias y objetivos propios. Los actores pueden ser individuales o colectivos, gubernamentales (públicos) o no gubernamentales (privados), nacionales o internacionales.

Aunque un actor pueda ser un individuo o un grupo de individuos, debe mantener alguna homogeneidad respecto a sus intereses y acciones alrededor del problema y conflicto en cuestión. Esta homogeneidad no presupone la ausencia de conflictos entre los miembros de un mismo grupo ni la racionalidad de las acciones de estos actores (Ordoñez-Matamoros, 2013). Es esta claridad, o relativa claridad, en los objetivos de los actores (más que la homogeneidad en sus medios o comportamientos) la que determina su naturaleza de actor. Los actores tienen capacidad de agencia, es decir, de hacer las diligencias conducentes al logro de un fin. La cuestión es cuál de ellos tiene más poder³ que otros para terminar condicionando la decisión. Incluso las élites podrían concebirse como un actor colectivo en la medida en que tengan un interés compartido y actúen en función de él.

Los actores tienen capacidad de utilizar los recursos disponibles a su favor y generar alianzas. Estos generan redes (que pueden ser multi-escalares) para unirse con otros actores que apoyan su causa y ofrecen más recursos (cognitivos, financieros, etc.) como ocurre, por ejemplo, con el caso de ciertas comunidades originarias/indígenas que generan redes con diversas ONG de alcance regional y global, con otras comunidades locales (de otras regiones en desarrollo con causas comunes) y con organismos internacionales multi-laterales como la OIT y hacen uso de mecanismos como el Convenio 169 y el Derecho Internacional Público.

Respecto a la escala o nivel en que operan los actores, la gobernanza de los recursos naturales en América Latina tiene una dimensión global porque la mayoría de los recursos naturales no renovables son materias primas o *commodities* que se comercializan en el mercado mundial mediante cadenas globales de valor y redes globales de producción y distribución, sus precios se fijan en los mercados financieros internacionales y su explotación requiere de diversos tipos de inversiones y tecnologías (inversión privada nacional, estatal o extranjera, entre otras). Por lo tanto, hay múltiples actores globales y los Estados no controlan todas las decisiones, implicando la gobernanza de los recursos naturales actores de múltiples niveles (supranacionales, nacionales y subnacionales). Esta característica supone también la presencia en los procesos de gobernanza de los recursos naturales de actores globales como organizaciones internacionales (e.g. FMI, BM), corporaciones transnacionales (e.g. empresas mineras extranjeras) y organizaciones globales de la sociedad civil (e.g. ONG ambientalistas).

Las cadenas globales de valor de recursos mineros no solo constituyen la estructura global comercial en la que están insertos los países andinos sino que modifican el territorio de estos países de diversas formas. A nivel de las políticas públicas esto tiene dos impactos claros. Por un lado, estos cambios en los territorios generan conflictos (tanto conflictos de intereses como conflictos abiertos) a los que el gobierno debe responder (mediante transferencias de las rentas mineras, cambios y desarrollo del ordenamiento territorial o contrarrestando la desigualdad territorial que generan estas industrias, entre otras medidas). Por otro lado, la inserción de estos territorios (locales) en las cadenas y redes globales puede fomentar y reproducir la continuidad de un modelo extractivo y una inserción desigual en estas propias cadenas.

³ Por poder se entiende la influencia (formal o informal) que tiene un actor para promover ideas o comportamientos en otros actores. Es decir, su capacidad de influenciar (o hacer "ruido"/resonancia) y la magnitud de esa influencia en la arena decisional/contexto social.

2. Reglas institucionales que crean o limitan oportunidades de acción de los actores

Las reglas institucionales que crean o limitan las oportunidades de acción de los actores son las reglas institucionales formales o informales que determinan la disponibilidad de recursos de los diversos actores y la viabilidad de que los movilicen para intentar incidir en el proceso decisional. Son las reglas del juego que pueden significar oportunidades (proporcionan nuevas posibilidades de participar e influir en la política pública) u obstáculos para los actores (limitan el margen de maniobra de los actores). Por otra parte, cuando las instituciones están operando, los actores pueden definir o negociar nuevas reglas institucionales (Dente y Subirats, 2014; Subirats et al., 2008).

Estas reglas institucionales que crean o limitan las oportunidades de acción de los actores pueden ser generales, es decir, para todas las decisiones de política pública, o específicas, es decir, propias de la política pública en cuestión. Entre las reglas generales se encuentran, por ejemplo, las normas constitucionales que establecen el funcionamiento general del Estado, la democracia, los derechos individuales y colectivos, etc. (e.g. acción de protección de derechos constitucionales de la que pueden hacer uso personas o colectivos que consideren que sus derechos han sido violados). También son reglas generales aquellas que rigen al conjunto de actores públicos y establecen sus competencias. Por ejemplo, el estatuto jurídico de la administración pública que define los ministerios y sus competencias y funciones. En cambio, las reglas institucionales específicas son leyes, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y regulaciones, entre otros, que definen los actores relacionados a una política pública determinada, así como su organización, modelo de gestión, competencias y recursos (e.g. Una Ley o Código Tributario que establece que la Autoridad Tributaria sea el ente encargado de recaudar y normar el procedimiento de recaudación de las regalías mineras. Una Ley o Código de Concesiones establece que la autoridad para otorgar una concesión minera es el Ministerio sectorial o una Agencia de Gobierno).

3. Recursos de los actores

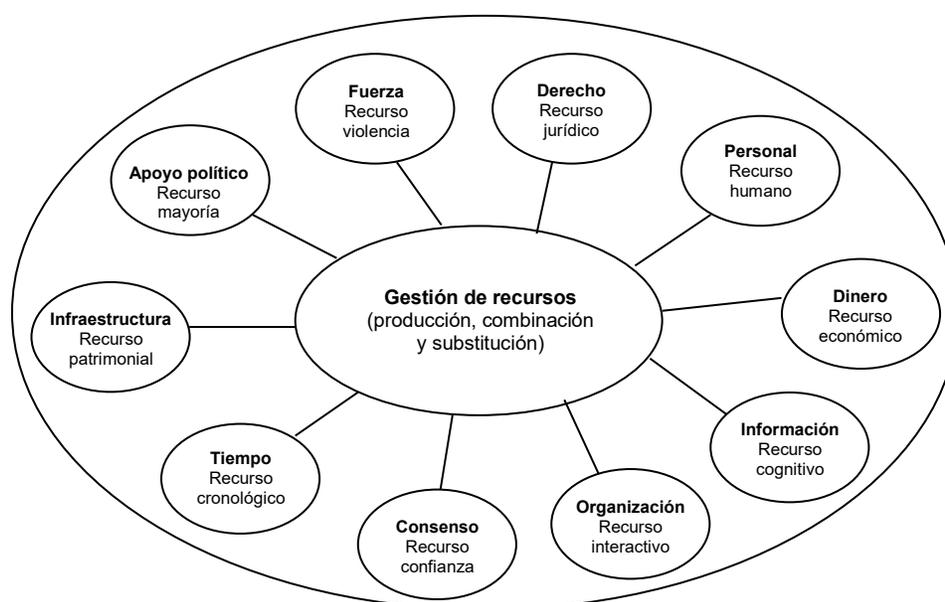
La otra variable intermedia se compone de los recursos que disponen y movilizan los actores para tratar de influir en las decisiones de creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales (Dente y Subirats, 2014; Subirats et al., 2008). Estos recursos son de varios tipos y están desigualmente distribuidos entre los actores (véase el diagrama 3). Los actores más poderosos tendrán mayores cantidades y tipos de recursos para tratar de incidir en el proceso decisional. Los recursos pueden ser tangibles (como una ley/convenio/dinero/infraestructura) e intangibles —conocimiento, redes, confianza.

Por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales es un **recurso jurídico** con el que cuentan las comunidades indígenas para exigir el derecho a la consulta previa cuando hay la posibilidad de que una explotación minera en su territorio les impacte. En particular, el Convenio manifiesta que los gobiernos "consultarán a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se consideren medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente" (OIT, 2014).

Por su parte, una empresa minera puede entregar **recursos económicos** o infraestructura social (**recurso patrimonial**) a las comunidades aledañas a la explotación bajo el paraguas de acciones de responsabilidad social corporativa. Un gobierno recién elegido puede intentar aprobar una nueva ley minera que es polémica dentro de los primeros 100 días desde la posesión aprovechando el apoyo político electoral o **recurso mayoría**. Se trata también de un **recurso cronológico** pues es un período de tiempo escaso durante el cual se cuenta con el capital político suficiente para llevar adelante una decisión de política importante. Una empresa minera afectada por una decisión de un ministerio o cuerpo colegiado gubernamental puede interponer un recurso administrativo e impugnar la decisión. En este caso se trata de un **recurso jurídico** del que dispone un actor para defender sus intereses. Una federación de cooperativas mineras puede aprovechar su organización o **recurso interactivo** y convocar

a una protesta social o una toma por la fuerza de instalaciones de una empresa minera⁴. Este último es el **recurso de la violencia**, el cual también puede ser usado por el gobierno que dispone al ejército o la policía el uso progresivo de la fuerza para despejar las instalaciones mineras. Una comunidad afectada puede buscar el apoyo de una Universidad para fundamentar con información el impacto ambiental de una explotación minera; en este caso se trata de un **recurso cognitivo**. El gobierno puede impulsar un proceso de diálogo multiactor con el propósito de lograr el consenso sobre la decisión de explotar un yacimiento y hacer uso del **recurso confianza**. Un ministerio de minería puede disponer que sus tecnócratas elaboren un informe técnico sobre la factibilidad de un proyecto de explotación minera, haciendo uso en este caso del personal o **recurso humano**.

Diagrama 3
Recursos de los actores



Fuente: Knoepfel, Larrue y Varone (2001:78).

4. Modalidades de interacción entre los actores, arenas decisionales y modos de gobernanza

a) Modalidades de interacción

Las modalidades en que los actores interactúan pueden ser de varios tipos: confrontación, negociación o colaboración (véase el cuadro 1) (Dente y Subirats, 2014). Por ejemplo, una modalidad de interacción confrontativa sería cuando un actor, el gobierno o la comunidad, hace uso de la fuerza para facilitar la explotación de un recurso natural o impedirlo⁵. En cambio, una modalidad de interacción negociadora se presentaría cuando los actores intercambian recursos para llegar a un acuerdo, por ejemplo, cuando una empresa minera, bajo la figura de la responsabilidad social corporativa, entrega

⁴ En el caso de las cooperativas mineras bolivianas, los recursos con los que cuentan tienen gran impacto debido a su tamaño, su vínculo político con el partido en el gobierno y su trayectoria histórica de los últimos 20 a 25 años.

⁵ Las vías o modalidades que usan los actores para expresarse no son un elemento que los define. Es decir, un actor puede emplear medios violentos pero esto no significa que sea un actor violento (esto resulta imperante para no llegar a conclusiones superficiales o criminalizar la protesta). Lo que resulta importante es analizar por qué un actor determinado se ve en la necesidad de utilizar la violencia. Esto podría significar, como ocurre en múltiples ocasiones en la región, que no existen otros canales de expresión democráticos (más allá de unas elecciones cada 4-5 años) y, por tanto, habla más de la calidad de esa democracia que del actor como tal.

recursos económicos, infraestructura o servicios a las comunidades aledañas a una explotación minera a cambio de que estas permitan las actividades extractivas. Por último, una modalidad de interacción colaborativa se produciría cuando mineros informales, inicialmente en competencia entre ellos, deciden asociarse en una cooperativa minera y aprovechar este recurso organizativo para explotar la mina, reducir costos, compartir excedentes y negociar con el gobierno.

Cuadro 1
Modalidades de interacción

Modalidades	Interacción	Valores	Estrategia sancionadora
Confrontación	Cuando los recursos se usan en un juego tendencialmente de suma cero, en el que gana quien dispone de más recursos	Apela a los intereses de los grupos dominantes	Coerción
Negociación	Cuando los recursos se intercambian entre los actores respondiendo al interés general de los participantes	Apela a los intereses individuales de todos los participantes	Incentivos
Colaboración	Cuando los recursos se ponen en común para alcanzar un objetivo compartido por todos los actores	Apela a la existencia de problemas comunes	Ostracismo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dente y Subirats (2014).

b) Arenas decisionales

Las características de los espacios donde se producen las interacciones entre los actores y el tipo de actor que predomina en ellos permiten elaborar una clasificación de las arenas decisionales (Dente y Subirats, 2014). Estas pueden ser técnicas, políticas, sociales o institucionales (véase el cuadro 2). En un proceso de gobernanza de los recursos naturales pueden coexistir varias arenas decisionales. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa o Congreso Nacional donde se discute una nueva ley minera es una arena política; un Consejo Consultivo integrado por expertos y académicos para elaborar un informe técnico sobre el impacto ambiental de una explotación minera es una arena técnica; un Consejo de Ministros encargado de aprobar un proyecto minero es una arena institucional; y una asamblea comunitaria donde se informa sobre los costos y beneficios de un proyecto minero es una arena social.

Cuadro 2
Clasificación de las arenas decisionales

Tipo de arenas	Características
Técnicas	Espacios donde actúan sobre todo expertos y profesionales y el discurso se centra en aspectos sustantivos y técnicos de la solución
Políticas	Espacios donde los participantes son principalmente actores políticos que utilizan como recursos el consenso que cada uno puede movilizar
Sociales	Espacios donde la interacción involucra a grupos sociales y económicos y donde desarrollan un rol crucial los medios de comunicación y la opinión pública
Institucionales	Espacios donde actúan especialmente las burocracias públicas para interactuar entre ellas teniendo en consideración la distribución de las competencias legales que las habilita para intervenir en el asunto

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dente y Subirats (2014).

c) Modos de gobernanza

El tipo de interacciones entre los actores, quién es responsable y quién ejerce principalmente la autoridad determina el modo de gobernanza. Los modos de gobernanza permiten analizar la manera predominante de interrelación entre los actores. Se pueden clasificar en de mercado, jerárquico y en red

(véase el cuadro 3)⁶. En el modo de gobernanza jerárquico el Estado realiza principalmente la función de gobierno, por ejemplo, en la regulación y control de la actividad minera. En el modo de gobernanza en red son los propios actores que se organizan y ejercen la función de gobierno, por ejemplo, una comunidad de usuarios de recursos naturales que participan directamente mediante asambleas en la toma de decisiones que les afectan.

Cuadro 3
Modos de gobernanza

	De mercado	Jerárquica	En red
Base de las relaciones	Contrato y derechos de propiedad	Relación de empleo	Intercambio de recursos
Grado de dependencia	Independiente	Dependiente	Interdependiente
Medio de intercambio	Precios	Autoridad	Confianza
Medios de resolución de conflictos y coordinación	Regateo y las cortes	Reglas y mando	Diplomacia
Cultura	Competencia	Subordinación	Reciprocidad

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rhodes (1999: xviii) en Stoker (2004).

Los modos de gobernanza se los puede ejemplificar pensando en casos de gobernanza de los recursos naturales en América Latina. En referencia a la gobernanza del mercado, se puede encontrar la privatización de las empresas públicas petroleras o mineras y las concesiones otorgadas por el gobierno a empresas privadas para explotar petróleo y minas. Las asociaciones público-privadas para las inversiones de exploración y explotación de petróleo y minerales son otros ejemplos. Los gobiernos suelen justificar este modo de gobierno con el argumento de que el sector privado es más eficiente que el sector público para administrar empresas o prestar servicios.

Por otro lado, la gobernanza jerárquica se puede encontrar cuando el gobierno está directamente a cargo de administrar las empresas petroleras o mineras a través de empresas públicas. En este caso, una razón que algunos gobiernos usan para justificar la gobernanza jerárquica es la soberanía sobre la propiedad y las rentas de los recursos naturales. Los impuestos y las regalías sobre las rentas de recursos naturales también son políticas públicas cuyo modo de gobernanza suele ser jerárquico.

Finalmente, el tercer modo de gobernanza, la gobernanza en red, se puede ejemplificar cuando la sociedad civil y las organizaciones comunitarias deciden por sí mismas cómo administrar los recursos naturales. Estos casos de gobernanza en red fueron ampliamente estudiados por la Premio Nobel de Economía 2009, Elinor Ostrom, quien los llamó "gobernar los bienes comunes", es decir, gobernar a través de organizaciones no estatales y no de mercado los recursos naturales que son de propiedad común (Ostrom, 2000). Son procesos autónomos mucho más frecuentes en los recursos naturales renovables como la tierra, los bosques, los páramos y el agua que en los recursos naturales no renovables como el petróleo y los minerales.

Aunque estos modos de gobernanza son teóricamente útiles para describir diferentes tipos de interacciones entre el estado, el mercado y la sociedad, varios de ellos pueden coexistir de hecho. Por ejemplo, muchos países en América Latina tienen empresas públicas y privadas que explotan recursos naturales no renovables como petróleo, gas, cobre, entre otros. El proceso de gobernanza se vuelve más complejo en estos casos; sin embargo, la tipología de modos de gobernanza es un recurso heurístico que ayuda a los analistas a estudiar situaciones reales.

⁶ Junto a las anteriores, se encuentra la clasificación realizada por Gereffi et al. (2005) sobre los tipos de gobernanza de las cadenas globales de valor. Según el autor, los tipos de gobernanza son: de mercado, modular, relacional, captiva y jerárquica.

De hecho, con las reformas pro-mercado de las décadas de 1980 y 1990 del siglo pasado, la autoridad del gobierno central y su capacidad para dirigir la sociedad se redujeron, mientras que los gobiernos locales, las organizaciones sociales, las empresas privadas y las entidades supranacionales obtuvieron más autoridad. Por lo tanto, la formulación de políticas públicas se volvió más compleja y fragmentada, donde las jerarquías, los mercados y las redes coexisten y, en algunos casos, se superponen.

La presencia de mercados y redes en la formulación de políticas públicas tiene sus complejidades. Exige más capacidad gubernamental para coordinar y negociar con diferentes actores que persiguen sus propios intereses y tienen diversas percepciones sobre los problemas sociales. Por lo tanto, aunque el gobierno ha perdido la capacidad de imponer su voluntad, su papel sigue siendo importante. En consecuencia, un concepto amplio de gobernanza se refiere a la capacidad colectiva de gobernar, es decir, gestionar, coordinar y organizar jerarquías, mercados y redes. Por ejemplo, cuando los intereses creados dominan las redes, la jerarquía es necesaria para equilibrar el poder. Además, cuando la jerarquía se vuelve autoritaria, se necesitan redes (Kjaer, 2004).

Con respecto a la gobernanza de los recursos naturales en América Latina, se puede formular la hipótesis de que, aunque coexistan diferentes modos de gobernanza, los gobiernos progresistas sudamericanos (de por ejemplo el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Argentina o la República Bolivariana de Venezuela) durante las últimas décadas cambiaron el equilibrio de una gobernanza más orientada al mercado hacia una gobernanza jerárquica en el campo de los recursos naturales no renovables a través de nacionalizaciones y modificaciones de las condiciones contractuales de explotación de recursos naturales con las empresas privadas.

Cualquiera de los modos de gobernanza identificados puede ser eficiente o ineficiente. Su eficiencia requiere de varios elementos. Por ejemplo, la gobernanza en red, que se supone que *ex ante* es eficiente porque es la más cercana y conoce mejor las necesidades de las comunidades locales, puede no llegar a un consenso y la decisión puede no tomarse. Para resolver este fallo de gobernanza, se requiere una jerarquía. Por otro lado, a veces a través de la gobernanza jerárquica se puede tomar fácilmente una decisión, pero no se implementa debido al conflicto social abierto y la resistencia de varios actores, lo que requiere, por lo tanto, la gestión de la gobernanza en red donde el Gobierno es un actor más que facilita y coordina (Kjaer, 2004). En consecuencia, para evaluar la eficiencia de los sistemas de gobernanza mixtos complejos de América Latina, se debe analizar cada caso y su contexto. No se puede decir a priori que este tipo de gobernanza sea eficiente o ineficiente. Puede ser eficiente en un país e ineficiente en otro. El análisis de gobernanza debe descubrir qué factores explican cada caso.

En el caso de las rentas de recursos naturales, el Fondo Soberano de Petróleo de Noruega y los Fondos Soberanos de Chile son ejemplos de cómo administrar las rentas fiscales de los recursos naturales no renovables cuya propiedad es de todos los ciudadanos. También son ejemplos de un modo eficiente de gobernanza de los recursos naturales basado en instituciones democráticas tradicionales porque preservan la riqueza para las generaciones futuras y fueron creados por el Parlamento y el Gobierno. Los Fondos Soberanos de Chile tienen un comité consultivo financiero cuyos miembros son académicos nombrados directamente por el Ministro de Finanzas, lo que es un ejemplo de gobernanza jerárquica. Sin embargo, este modo de gobernanza podría ser más democrático si más actores no gubernamentales participarán en el proceso de toma de decisiones, por ejemplo, a través de un referéndum o un consejo consultivo de la sociedad civil elegido por el pueblo.

Noruega creó el *Government Pension Fund Global (GPF)*, que es un fondo soberano que recibe ingresos provenientes de la explotación petrolera y los invierte fuera de Noruega. Este fondo generalmente se recomienda como una buena práctica de gobernanza de los recursos naturales. GPF debe preservar el capital y solo puede gastar su rendimiento financiero. Sin embargo, se podría decir que es más una mejor práctica de política pública que una mejor práctica de gobernanza. Es una mejor práctica de política pública de sostenibilidad débil porque es una forma de convertir el capital natural no

renovable en capital financiero, con el fin de que el capital en términos agregados se preserve para las generaciones futuras. Sin embargo, no es necesariamente una buena práctica de gobernanza porque su modo de gobernanza es más bien jerárquico y se basa solo en instituciones democráticas tradicionales como el Gobierno y el Parlamento que establecieron el marco legal para el fondo-Ley del Fondo de Pensiones del Gobierno. Además, las decisiones sobre la administración de fondos dependen en gran medida del Ministerio de Finanzas. El análisis podría profundizarse distinguiendo el modo de gobernanza para tomar la decisión de promulgar la Ley del Fondo de Pensiones del Gobierno y el modo de gobernanza para administrar el GPF. Este último se asemeja más a la noción de gobernanza corporativa. Es posible que el fondo noruego sea más un caso de un modo eficiente de gobernanza pero con un déficit democrático en términos de la participación ciudadana.

C. Variable independiente: análisis del contexto o entorno decisional

Una vez que se hayan identificado los principales hitos de cambios en las reglas institucionales en el sector minero durante un período determinado, elaborado la cronología respectiva y clasificado el período de análisis en fases de acuerdo con los hitos fundamentales, corresponde analizar los procesos de gobernanza de dichas decisiones. Una variable independiente fundamental del modelo de análisis es el contexto decisional (diagrama 2). Se trata entonces de identificar los factores contextuales que pueden haber influenciado directa o indirectamente a los actores y sus interacciones en el proceso decisional (variables intermedias) de los cambios institucionales que son el foco del estudio (variable dependiente a ser explicada).

De acuerdo con Dente y Subirats (2014), el contexto o entorno es el conjunto de elementos estructurales o contingentes que influyen en el proceso decisional bajo estudio y que no pueden ser modificados por los actores. Interesa analizar el contexto decisional que tiene efectos directos o indirectos en el comportamiento de los actores. Sin embargo, el contexto condiciona pero no determina mecánicamente las decisiones, en el sentido de que los actores tienen agencia y son capaces de incidir en ellas aunque no puedan alterar el contexto. Interesa analizar tanto cómo afecta específicamente el contexto en el proceso decisional que se estudia y a través de qué mecanismos y actores incide, así como la situación de estabilidad o cambio del contexto decisional: absoluta estabilidad, cambio previsible, cambio turbulento.

La gobernanza nacional de los recursos naturales es afectada en mayor o menor grado por el contexto tanto internacional como nacional, por lo que se trata de un proceso multi-escalar en la medida en la que los procesos globales impactan y condicionan las decisiones nacionales y locales. Estos procesos multi-escalares son dinámicos y se retroalimentan. El contexto geopolítico global y regional de los recursos naturales, es decir, las alianzas regionales y globales, la distribución geográfica del poder y los intereses geográficos moldean la gobernanza de los recursos naturales en los países (específicamente el acceso, control y uso de estos recursos). En esta línea, la clasificación de ciertos recursos minerales como estratégicos y críticos por parte de ciertos Estados y actores globales resulta relevante⁷.

El contexto puede ser económico (e.g. crisis o boom de precios de los *commodities*), institucional (e.g. Nueva Constitución o reforma constitucional; crisis política) y cognitivo (e.g. valores sociales o ideas y narrativas alrededor de los recursos naturales como, por ejemplo, la noción de soberanía sobre los recursos naturales o las nociones de la libre empresa o el libre mercado).

⁷ El Consejo de Investigación Nacional de EE.UU (2007) distingue entre minerales estratégicos y críticos mediante la elaboración de una matriz de criticidad. Un recurso es crítico en base a la importancia de su uso en la sociedad y si un constreñimiento en su suministro impactaría en gran manera a dicha sociedad mientras que un mineral es estratégico si es necesario para satisfacer la seguridad nacional y militar y las demandas de emergencias nacionales. También existe la clasificación de la Unión Europea de materias primas críticas determinado en base a su importancia económica y el riesgo en su suministro. Por ello, si un recurso (como el litio) entra en las clasificaciones de estos actores globales, genera respuestas específicas (de política exterior) para asegurar su suministro.

1. Contexto económico y tecnológico

El contexto económico y tecnológico es el conjunto de condiciones económicas que caracterizan a una sociedad en un determinado momento. Puede tener elementos estructurales y elementos contingentes o coyunturales (Dente y Subirats, 2014). Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, el carácter capitalista y la garantía de los derechos de propiedad privada de los medios de producción en nuestros países, la especialización productiva primario exportadora (que otorga gran importancia política y económica a la industria extractiva), la heterogeneidad estructural del mercado laboral (e.g. Coexistencia de gran minería y minería artesanal con una amplia brecha de productividad), la alta concentración de la riqueza.

En cambio, entre los elementos contingentes que pueden afectar los procesos decisionales están: crisis económicas o financieras (e.g. Crisis de la deuda de los años 80; crisis financiera mundial de 2007-2008), boom y caída de precios de los *commodities* (e.g. Superciclo de los *commodities* de 2003-2012), grandes cambios tecnológicos (e.g. Confluencia de nanotecnología, las TIC, y la biotecnología; *fracking* o fractura hidráulica; baterías de ion-litio para almacenar energía; electromovilidad), grandes cambios en la economía mundial (e.g. Emergencia de China como potencia económica mundial; guerra comercial y tecnológica entre EE.UU. y China, modificaciones de la naturaleza de las cadenas globales de valor), entre otros⁸. Por ejemplo, la caída permanente del precio del petróleo en Ecuador desde finales de 2014 y la consecuente dificultad de seguir financiando la presencia del Estado en la economía coadyuvó a que el gobierno gire su política hacia un modo de gobernanza pro mercado mediante el envío a la Asamblea Nacional de una ley de fomento al sector privado y alianzas públicas privadas. En cambio, el fuerte aumento en el precio del petróleo de mediados de los 2000 contribuyó a que el gobierno ecuatoriano modificará los contratos con las empresas petroleras privadas en 2006 a fin de captar mayores rentas para el estado y financiar la obra pública.

Otros elementos contingentes que tienen implicaciones económicas son los ocasionados por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas, etc.). Por ejemplo, en 1987 un terremoto en Ecuador rompió el oleoducto y paralizó las exportaciones petroleras durante varios meses. Otro ejemplo es el terremoto en Chile en 2010 que propició las leyes de financiamiento de la reconstrucción entre las que estuvo la revisión del Impuesto Específico a la Minería (*Royalty*). También afectan otros fenómenos de tipo violento como las guerrillas en diversos países de la región que han utilizado ciertos recursos naturales para su perpetuación al igual que han saboteado otros (oleoductos) en su lucha contra el gobierno central por el control territorial y político.

2. Contexto institucional

El contexto institucional se refiere a la estructura constitucional, institucional y legal en el que se desarrollan las interacciones entre los actores (Dente y Subirats, 2014). Elementos de este contexto son el grado de centralismo o descentralización, el balance e independencia entre los poderes del estado, el grado de presidencialismo, el nivel de protección de los derechos de propiedad, el funcionamiento de la democracia y la participación social, las reglas generales que norman el quehacer del sector público en general, etc. Por ejemplo, un análisis de Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) en las últimas décadas debe considerar las Asambleas Constituyentes, las nuevas Constituciones y el entorno de múltiples reformas legales posteriores derivado de ellas.

⁸ En Ecuador, por ejemplo, un elemento clave del contexto económico es la dolarización oficial de la economía, lo cual impone una serie de limitaciones sobre los grados de libertad de la política económica.

3. Contexto cognitivo

El contexto cognitivo se refiere a las condiciones bajo las cuales se produce, distribuye, interpreta y aplica el conocimiento, las cuales son de cuatro tipos: cultura, patrimonio cognitivo, opinión pública y notoriedad (Dente y Subirats, 2014). En el cuadro 4 se describen algunos ejemplos para cada tipo.

Cuadro 4
Condiciones del contexto cognitivo

Condiciones	Definición	Ejemplos
Cultura	Conjunto de creencias compartidas que son los valores y normas de base de una sociedad	Libre mercado Valores de competencia e individualismo Solidaridad y cooperativismo Bienestar colectivo y relaciones armoniosas con la naturaleza (<i>Sumak kawsay/buen vivir</i>)
Patrimonio cognitivo	Nivel y difusión de conocimientos en una sociedad	Conocimiento/desconocimiento generalizado en una comunidad de la tecnología y los costos y beneficios de la industria extractiva
Opinión pública	Normas o comportamientos compartidos por la mayoría de los ciudadanos sobre determinadas cuestiones y problemas (preferencias de los ciudadanos)	Opinión pública compartida sobre la propiedad nacional de los recursos del subsuelo y la soberanía de los recursos naturales
Notoriedad	Importancia en el debate público del asunto en cuestión, reconocida por el público en general y/o por los actores políticos en particular	Un conflicto violento entre comunidades y policía en una mina que es ampliamente difundido por los medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dente y Subirats (2014).

A continuación se presenta una matriz que puede ayudar a sistematizar los diferentes elementos del contexto decisional para su posterior interpretación. Es preciso recordar que interesan los factores contextuales que afectan el proceso decisional a través de la mediación de algún actor relacionado al proceso.

Cuadro 5
Matriz de factores del contexto decisional según fases de análisis

Fase de análisis	Cambio en regla institucional	Contexto económico	Contexto institucional	Contexto cognitivo	Actor mediador de los factores contextuales
Fase 1					
Fase 2					
Fase...					
Fase n					

Fuente: Elaboración propia.

IV. Materiales y fuentes de datos disponibles

Como material de referencia para el análisis de gobernanza de los recursos naturales se cuenta con los siguientes materiales:

- Dente y Subirats (2014)
- Hufty (2011)
- Subirats et al. (2012)
- Apéndices de estudios de caso obtenidos de Dente y Subirats (2014)
- Términos de referencia para estudios de caso cualitativos de gobernanza de los recursos mineros (anexo 6).

La utilidad de esta guía se probará en los estudios de caso de la gobernanza de los recursos mineros en los países andinos. Su aplicación empírica permitirá identificar las ventajas y limitaciones del modelo analítico de gobernanza de los recursos extractivos aquí presentado. La colección de estudios de caso contribuirá también a especificar mejor la guía para futuros análisis.

Bibliografía

- Altomonte, Hugo y Ricardo J. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, Alicia (2016), "CEPAL: se requiere nueva gobernanza de los recursos naturales para el cumplimiento de la Agenda 2030", julio [en línea] <https://www.cepal.org/fr/node/37812>.
- Calderón, Fernando (2012), "La protesta social en América Latina", *Cuaderno de Prospectiva Política* 1, Vol. 1, Fundación Unir y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Consejo de Investigación Nacional de los Estados Unidos (2007) (National Research Council of the National Academies) "Minerals, Critical Minerals, and the U.S. Economy". Washington, D.C. [en línea] https://www.nap.edu/resource/12034/critical_minerals_final.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribe Santiago: Naciones Unidas.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- Dente, Bruno y Joan Subirats (2014), *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Planeta S.A.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, Volumen 12, p. 78-104.
- Hufty, Marc (2011), Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF) en Wiesmann U, Hurni H, *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, University of Bern, Vol. 6, Switzerland: Geographica Bernensi.
- Kajaer, Anne (2004), *Governance (Key Concepts)*, Polity Press, Cambridge-Malden.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn.
- Losada, Antón (2003), "Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 2. No. 2. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.

- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca (2016), *Economía ecológica y política ambiental*. Colección Economía. Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- OIT (2014), *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.
- Ordoñez-Matamoros, Gonzalo (dir) (2013), *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, UNAM/CRIM/FCE, México.
- Paavola J. (2007), "Institutions and environmental governance: A reconceptualization", *Ecological Economics*, 63, p. 93-103.
- Ramos Suárez, Eduardo, Cristina Muñoz Fernández y Gabriel Pérez (2017), "La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas. El caso de Colombia", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 181, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez-Labajos, Beatriz y Joan Martínez Alier (2015), "Political Ecology of water conflicts", *WIREs Water*, 2, p. 537-558.
- Sarti Castañeda, Carlos Alberto e Isabel Aguilar Umaña (2012), *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*, Guatemala, Fondo de Gobernabilidad IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Scheidel Armin, Leah Temper, Federico Demaria y Joan Martínez-Alier (2018), "Ecological distribution conflicts as forces for sustainability: an overview and conceptual framework", *Sustainability Science*, 13, p. 585-598.
- Subirats, Joan y otros (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Stoker, Gary (2004) (ed), *The New Management of British Local Level Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Anexos

Anexo 1

Hitos de los cambios institucionales en el sector minero de Ecuador

1. Mandato Minero 2008: Declara la caducidad y extinción de títulos mineros sin derecho a indemnización. Esto supone un punto de quiebre.
2. Constitución de 2008. Áreas Protegidas libres de explotación, Constitución verde, Derechos de la Naturaleza, Consulta Previa.
3. Ley de Minería 2009.
4. Reglamento a la Ley de Minería 2010 (existen varias reformas al Reglamento).
5. Año 2011: Creación de la empresa pública Ecuador Estratégico.
6. Firma del primer contrato de Explotación de Minería a Gran Escala, proyecto de Cobre Mirador. Año 2012. Señal clara de decisión política de apoyo e impulso de la industria.
7. Plan Estratégico de Desarrollo Minero en 2013. Efectuado con el apoyo de la firma consultora internacional Wood Mackenzie. Diagnóstico real y plan de trabajo de porqué el Ecuador no había desarrollado la Minería a gran escala.
8. Reformas a la Ley de Minería en 2013. Aclara conceptos de ajuste soberano, impuesto extraordinario, contrato de explotación. Mensaje político de impulso a la minería a gran escala (existen varias reformas parciales a la Ley de Minería. 2014 y 2017).
9. Expedición del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras en 2014.
10. Reformas al Reglamento a la Ley de Minería en el 2015. Se define los criterios para fijar el Precio Base (rubro indispensable para el pago de impuesto a ganancias extraordinarias) y la fórmula financiera para calcular el Ajuste Soberano (Criterio de la Constitución y la Ley que determina que el Estado debe recibir al menos el 50% de la renta minera).
11. Ley Orgánica de Recursos Hídricos en 2015. Se define con claridad la posibilidad de obtener un título de aprovechamiento y uso de agua para fines productivos y la minería como una actividad prevista dentro de esta categoría.
12. Inicio de la construcción del primer proyecto de minería a gran escala, Proyecto Mirador.
13. Enero de 2015: Creación del Ministerio de Minería. Antes era el Viceministerio de Minería perteneciente al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. Esto supone un mensaje político de mucha importancia para la consolidación del sector y viabilización de los primeros proyectos de gran minería.
14. Instructivo al otorgamiento de Concesiones 2016. (Normativa que instrumentó la asignación de 272 nuevas concesiones de exploración y permitió el ingreso de nuevas compañías nacionales y extranjeras al catastro minero ecuatoriano). No se habían otorgado concesiones de exploración desde hacía más de 10 años.
15. Reforma al Reglamento Ambiental Minero (RAAM) en el año 2016. Esta reforma simplifica los permisos ambientales para actividades de exploración, exige un Registro Ambiental y elimina el Estudio de Impacto Ambiental y la Licencia Ambiental. Esto permitirá a las 272 concesiones que puedan iniciar su actividad exploratoria que puede tomar entre 4 y 8 años, cumpliendo los demás requisitos de ley.

16. Firma del segundo contrato de explotación de minería a gran escala del proyecto Fruta del Norte en el año 2016.
17. Inicio de la Construcción del Proyecto Río Blanco (Azuay) en el año 2016.
18. Inicio de la construcción del proyecto Fruta del Norte en el año 2017.
19. Nuevo Código Ambiental expedido en 2017 y entra en vigencia en 2018. No se puede todavía evaluar su impacto en la actividad minera.
20. Consulta Popular con pregunta relacionada sobre prohibición de realizar actividades mineras en todas sus fases en zonas urbanas y áreas protegidas. Este hito genera un ambiente de incertidumbre en la industria.

Instituciones

1. Ministerio de Minería
2. Agencia de Regulación y Control Minero
3. ENAMI
4. INIGEM
5. Secretaría Nacional del Agua
6. Agencia de Regulación y Control del Agua
7. Ministerio de Ambiente
8. Servicio de Rentas Internas
9. Cámara de Minería
10. GADS

Fuente: Comunicación con Rafael Poveda, ex Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos de Ecuador.

Anexo 2

Tipos de actores según los objetivos que persiguen

Objetivos que persiguen	Características	
Objetivos de contenido	Preferencias de un actor relativas al problema a tratar y/o a la solución a adoptar	Tienen que ver con la naturaleza del problema colectivo que se quiere abordar y, por tanto, responden a valores, intereses, a una visión general sobre ese problema (e.g. Grupos ambientalistas frente al cambio climático)
Objetivos de proceso	Preferencias de un actor relativas a las relaciones que mantienen con el resto de actores, con el reparto del poder, con las consecuencias de la implementación de la política pública para ellos y no para la solución del problema en cuestión	Aquí entran alianzas, pactos, intercambios (e.g. Opositores políticos que se oponen por su estrategia de opositores antes que por estar en contra del contenido de una política pública)

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Anexo 3

Tipos de actores según el rol que juegan

Tipo	Rol
Promotor	Plantea, suscita el problema o lo introduce en la agenda de políticas, es decir, el que afirma la necesidad de intervenir para modificar la modalidad de tratamiento de un problema colectivo, y/o que propone adoptar una solución específica
Director	Gestiona el desarrollo del proceso de la política, de acuerdo con la propuesta inicial, hasta obtener resultados
Opositor	Actúa y compromete sus recursos para impedir la transformación de política pública
Aliado	Actúa con objetivos congruentes con el promotor y/o director, muestran su apoyo con acciones y recursos o simplemente con declaraciones
Mediador	Persigue lograr un acuerdo entre los actores, que lleguen a un consenso
Gatekeeper	Tiene la capacidad para vetar o bloquear el proceso decisional
Filtro	Portador de los requerimientos o representante de intereses y objetivos de otro actor

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Anexo 4

Tipos de actores según la lógica de actuación

Tipo	Rol
Políticos	Representan a los ciudadanos y asumen que responden a un consenso, buscan legitimidad, muchas veces legitimidad primaria o electoral a partir de generar amplios consensos políticos (e.g. Partidos políticos; Presidente de la República)
Burocráticos	Responden a la competencia formal de intervenir que les ofrece un marco legal, defienden las leyes y su implementación (e.g. Administraciones públicas). Se nutre de legitimidad legal y no de legitimidad electoral
Con interés especial	Sus intereses son potencialmente afectados o beneficiados por la decisión de política
Con interés general	Buscan tutelar algún interés o valor general como el ecologismo, el pacifismo o el feminismo, entre otros, pero no tienen legitimidad legal ni política (e.g. ONG ecologistas, movimientos feministas)
Expertos	Actúan opinando y su opinión tiene un alto valor porque se nutre de su conocimiento necesario para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo (e.g. Columnistas de los periódicos, científicos)

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Anexo 5

Tipos de actores según la escala o nivel en que operan

Escala de operación	Tipos de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional					
Nacional					
Regional					
Local					

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Anexo 6

Términos de referencia para estudios de caso cualitativos de la gobernanza de los recursos mineros

Antecedentes

La División de Recursos Naturales (DRN) de la CEPAL está llevando a cabo una iniciativa para una gestión más sustentable de la minería que se financia por medio de los programas de cooperación de CEPAL con la Cooperación Alemana para el Desarrollo Alemania/GIZ. Se trata del Programa Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los países Andinos, cuyo objetivo es que dichos países cuenten con un marco conceptual para orientar a los sectores mineros nacionales hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, la DRN busca que los países de la subregión andina se beneficien de los procesos de diálogo generados por la CEPAL en materia de Gobernanza de los Recursos Extractivos, tomando en consideración lineamientos y objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030.

Una de las preocupaciones de la DRN ha girado alrededor de la gobernanza de los recursos naturales, especialmente de los recursos naturales no renovables, que se refleja en varias publicaciones realizadas en los últimos años⁹ ¹⁰. Continuando con este esfuerzo, es de interés profundizar el entendimiento de la gobernanza de recursos naturales no renovables en la región. Para ello, se requiere realizar estudios de caso de los procesos reales de gobernanza de recursos naturales extractivos y obtener de ellos lecciones que coadyuven a una mejor gobernanza en los países de la región andina orientada al logro de los ODS.

Con ese propósito, se ha formulado una definición analítica de gobernanza de los recursos naturales que se refiere al gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso o conservación), que, en un contexto dado, llevan a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés entre los actores involucrados sobre dichos recursos.

Por lo tanto, los estudios de caso deben identificar y caracterizar a los actores, los recursos que movilizan para influir en el proceso decisional, las interacciones que se producen entre ellos, el contexto decisional bajo el que operan, y las reglas institucionales que condicionan la conducta de los actores o que se crean o modifican.

Objetivo

El objetivo principal es elaborar un estudio de caso de la gobernanza de los recursos mineros mediante la combinación del análisis descriptivo de indicadores económicos relacionados al recurso mineral (recursos, reservas, producción, precios, etc.) con métodos cualitativos como revisión de literatura y entrevistas a informantes calificados, que sirva para determinar lecciones aprendidas y buenas prácticas del proceso de gobernanza de recursos naturales no renovables. La investigación explorará la manera en la que distintos actores e instituciones inciden en la gobernanza del mineral. Se espera que los resultados del estudio sean útiles para formular recomendaciones de mejora del proceso de gobernanza y brindar pistas sobre elementos necesarios para mejorar la política pública para una minería más sustentable.

⁹ Cepal (2014), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, Santiago.

¹⁰ Altomonte, Hugo y Ricardo Sánchez (2016), Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, CEPAL, mayo.

Las tareas del consultor/a incluirán llevar a cabo un estudio que contenga la revisión de literatura y documental, recolección de información cuantitativa y cualitativa, análisis y redacción de un documento, teniendo como marco de referencia metodologías de análisis de política pública¹¹ ¹² y gobernanza¹³ y una guía metodológica provista por la DRN.

El trabajo requerido implica cinco tareas principales:

- i) Elaborar un plan de análisis
- ii) Efectuar un análisis estadístico descriptivo con indicadores económicos y físicos
- iii) Realizar un *Desk Review* o investigación bibliográfica
- iv) Entrevistar a informantes calificados del proceso de gobernanza
- v) Elaborar informes preliminares y un reporte final

Productos

i) *Plan de análisis*

El plan de análisis incluirá los objetivos, preguntas/hipótesis de investigación, metodología, fuentes de información, cronograma. Adicionalmente, se incluirá un listado inicial de potenciales actores a entrevistarse, el cual podrá actualizarse posteriormente conforme avance el estudio.

ii) *Primer informe preliminar a partir del análisis del estado de situación económica y del marco institucional y normativo*

La finalidad del estado de situación económica es caracterizar a partir de indicadores económicos y físicos, provenientes de fuentes nacionales e internacionales, la situación actual de recursos, reservas, inversión, producción, exportaciones, rentas, regalías, etc. En el marco institucional y normativo se presentará la organización administrativa relacionada con la gobernanza del recurso mineral (ministerios y otras entidades, asociaciones público privadas, etc.), tomando en cuenta las entidades responsables de las políticas mineras, políticas ambientales y políticas de asuntos indígenas y comunitarios. Adicionalmente, se describirán las principales normas legales que rigen el sector (leyes de minería, medio ambiente, etc.).

iii) *Segundo informe preliminar sobre el contexto decisional de la gobernanza y políticas públicas del recurso mineral a partir de la información analizada durante el Desk Review*

La finalidad del *desk review* será reconstruir la cronología del proceso decisional de la gobernanza del recurso mineral, mediante la identificación de los principales hechos o hitos de transformación, así como de las características fundamentales del contexto económico, institucional y de políticas públicas que lo han enmarcado y de los actores involucrados en el proceso. El *desk review* implica recolectar, organizar y sintetizar información disponible para entender el contexto en el que se desenvuelve la gobernanza del recurso mineral, sus prioridades y principales reformas, e identificar y afinar las posibles preguntas/hipótesis de trabajo y los actores principales que serán los informantes clave a entrevistar. Comprende también identificar y organizar la literatura relevante (leyes, base legal, resoluciones, regulaciones, informes de rendición de cuentas, informes institucionales, estudios técnicos, etc.).

¹¹ Dente, B., y Subirats, J. (2014). Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona, España: Editorial Planeta S.A

¹² Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

¹³ Hufty M. (2011), Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF) en Wiesmann U, Hurni H, Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives, University of Bern, Vol. 6, Switzerland: Geographica Bernensi.

Incluye también la investigación bibliográfica documental del contexto decisional de políticas públicas del recurso mineral; reglas institucionales de propiedad, licenciamiento o derechos de explotación, distribución de las rentas y uso de las rentas mineras; marco constitucional y legal minero; mapeo y caracterización de actores relevantes del proceso de gobernanza del mineral y recursos que disponen y movilizan; identificación de conflictos activos o latentes respecto a la explotación de mineral.

iv) *Reporte Final que integre lo realizado durante el análisis del estado de situación económica, el análisis del contexto decisional y el análisis de la información recabada mediante entrevistas a informantes calificados: a los cuatro meses desde la fecha de vigencia del contrato. Este documento contendrá también una síntesis ejecutiva, introducción, conclusiones y los anexos que sean del caso*

La redacción del informe final implica la reconstrucción narrativa del proceso decisional de la gobernanza del recurso mineral, la cual debe contemplar los principales hitos y fases, los actores y sus interrelaciones y las conclusiones sobre los posibles factores explicativos o preguntas/hipótesis que guiaron la investigación del proceso de gobernanza, conclusiones de lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones de cómo mejorar la gobernanza de recursos naturales no renovables.

El reporte final incluirá además el análisis de los actores involucrados. La finalidad de este análisis es explicar los objetivos y comportamientos de los actores en el proceso de gobernanza, su definición y posibles redefiniciones del problema decisional que enfrentaban, las alternativas disponibles, los recursos que disponían y movilizaron, los otros actores con los que interactuaron y qué tipo de interacciones se dieron. Una parte importante será el trabajo de campo para profundizar, mediante entrevistas a actores clave, en las interacciones de los actores involucrados en la gobernanza del recurso mineral. Serán entrevistas directas semi-estructuradas de una diversidad de actores clave que aseguren la triangulación de información: directores y funcionarios actuales, ex directivos, otros funcionarios públicos de entidades clave, actores privados y sociales, académicos, medios de comunicación. La lista inicial de personas a entrevistar se modificará conforme los actores entrevistados sugieran otros actores relevantes del proceso decisional. La estructura de las entrevistas consistirá de cuatro partes: historia del caso o proceso decisional, rol del actor en el proceso decisional, relación con otros actores, y perfil del actor. La información brindada por los entrevistados será confidencial y no será citada textualmente en el informe, aspecto que deberá mencionarse previo al inicio de las entrevistas.

El reporte final contendrá también el análisis de las interacciones y de la cadena causal. Consiste en la interpretación global del proceso decisional de la gobernanza del recurso mineral a partir de la cronología, la documentación y la información proporcionada por los actores entrevistados. Los objetivos son identificar el problema decisional real que se enfrentó y sus modificaciones durante el proceso, la relación de los actores con el proceso decisional y los otros actores, las modificaciones de las relaciones entre actores, y los factores que explican el resultado del proceso decisional. Esto último comprende contrastar los hallazgos con las preguntas/hipótesis iniciales y escoger aquellas que resultan más plausibles a la luz de la investigación y la evidencia empírica recabada.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Recursos Naturales y Desarrollo**Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

192. Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales, Mauricio León y Cristina Muñoz (LC/TS.2019/52), 2019.
191. Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional, Adrián G. Rodríguez, Mónica Rodríguez y Octavio Sotomayor (LC/TS.2019/25), 2019.
190. Revisión del desempeño de la seguridad vial en la República Dominicana, José Ignacio Nazif-Muñoz y Gabriel Pérez, (LC/TS.2018/84), 2018.
189. Lineamientos de políticas públicas: un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación, Antonio Embid y Liber Martín, (LC/TS.2018/74), 2018.
188. La movilidad fluvial en América del Sur: avances y tareas pendientes en materia de políticas públicas, Azhar Jaimurzina y Gordon Wilmsmeier, (LC/TS.2017/133), 2017.
187. Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades, Ricardo J. Sánchez, Jeannette Lardé, Pablo Chauvet y Azhar Jaimurzina, (LC/TS.2017/132), 2017.
186. Reflexiones sobre el futuro de los puertos de contenedores, Ricardo J. Sánchez, Eliana P. Barleta y Lara Mouftier (LC/TS.2017/131), 2017.
185. Institucionalidad y políticas de logística: lecciones para América Latina y el Caribe, del proceso implementado por la República de Corea, Gabriel Pérez, (LC/TS.2017/126), 2017.
184. Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina, Azhar Jaimurzina, Cristina Muñoz Fernández y Gabriel Pérez (LC/TS.2017/125), 2017.
183. La discriminación de costos y beneficios en la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura y otros métodos complementarios, Ricardo J Sánchez (LC/TS.2017/124), 2017.
182. El nexo entre el agua, la energía y la alimentación en Costa Rica: el caso de la cuenca alta del río Reventazón, Maureen Ballesteros Vargas y Tania López Lee (LC/TS.2017/105), 2017.

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO

Números publicados:

- 192 Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales
Mauricio León y Cristina Muñoz
- 191 Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe
Elementos para una visión regional
Adrián G. Rodríguez, Mónica Rodríguez y Octavio Sotomayor
- 190 Revisión del desempeño de la seguridad vial en la República Dominicana
José Ignacio Nazif-Muñoz y Gabriel Pérez
- 189 Lineamientos de políticas públicas
Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación
Antonio Embid y Liber Martín