

Estrategias de Desarrollo Sostenible

Libro de Consulta

	1.35	-5.73	-110.20	
1300 Industry Sector				
	1327.49	+1.35	+18.26	
	1456.39	-5.77	-89.16	
	1268.69	+1.99	+24.77	2.1
NON-FERROUS METALS INDUSTRIES	1129.32	-5.13	-61.01	3.1
Aluminium	844.56	-4.63	-31.21	2.1
Construction & Bld Mats	1071.10	-5.68	-61.01	3.1
Textile & Paper	1268.09	-6.45	-87.16	4.0
GENERAL INDUSTRIALS	1023.09	-7.11	-71.01	5.0
Space & Defence	604.16	-5.38	-34.16	7.0
Chemical & Allied Industrials	905.95	-7.11	-71.01	5.0
Transport & Elect Equip	1064.35	-7.11	-71.01	5.0
Machinery & Instruments	737.00	-7.11	-71.01	5.0
CONSUMER GOODS				
Automotive Parts	1023.09	-5.73	-57.20	2.1
Textiles	1268.69	-5.13	-51.16	2.1



Organización de cooperación y desarrollo económicos (OCDE)

2, rue André Pascal, 75775 PARIS, Francia

Tel: +33-1-4534-8200 Fax: +33-1-4430-6147 www.oecd.org

Fundada en 1961, la OCDE cuenta hoy con 30 miembros, siendo naciones democráticas que tienen economías de mercado avanzadas. Mantiene relaciones activas con unos 70 países, ONG y organizaciones de la sociedad civil. Su trabajo abarca asuntos económicos y sociales, desde la macroeconomía hasta el comercio pasando por la educación, el desarrollo, la ciencia y la innovación. La OCDE es conocida sobre todo para sus publicaciones y estadísticas. Su objetivo fundamental es promover políticas destinadas a: realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera; contribuir a una sana expansión económica en todos los países; contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

El Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE (www.oecd.org/dac) constituye uno de los foros clave donde colaboran los principales donantes bilaterales para mejorar la eficacia de sus esfuerzos comunes de apoyo al desarrollo sostenible. El Comité organiza cada año una reunión de alto nivel, siendo los participantes unos ministros o jefes de organizaciones de ayuda. Gran parte del trabajo detallado es asegurada por grupos de trabajo temáticos. El CAD es respaldado por la Dirección de la Cooperación para el Desarrollo (DCD) de la OCDE que cuenta con unas doce direcciones. Se habla a menudo de la DCD como Secretaría del CAD porque desempeña esta función clave.

Los miembros del CAD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Suiza, Reino Unido y Comisión de las Comunidades europeas. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial participan en las deliberaciones del CAD como observadores.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

One United Nations Plaza, New York, NY10017, Estados Unidos

Tel: +1-212-906-6000 Fax: +1-212-906-5364 www.undp.org

Principal organismo de las Naciones Unidas responsable de asesorar el desarrollo, dispensar defensa y conceder subvenciones, el PNUD tiene oficinas en 131 países. Considerado más bien como socio que como adversario, el PNUD se ha comprometido a favor de una presencia universal. lo que se ha revelado particularmente útil en situaciones de post-conflicto y con respecto a Estados que de otra manera quedarían aislados de la comunidad internacional.

El PNUD tiene conocimientos especializados respecto de: la gestión democrática de las actividades públicas, la reducción de la pobreza, la energía y el medio ambiente, la construcción de la paz y la mitigación de los efectos de los desastres, el VIH /SIDA, la tecnología de la información y de la comunicación. Está sobre todo conocido por su Informe sobre el Desarrollo Humano, publicado por la primera vez en 1990. Cada informe anual hace hincapié en un tema de gran actualidad en el debate contemporáneo sobre el desarrollo.

El programa Capacidad 21 fue establecido por el PNUD para colaborar con los países en vías de desarrollo y en transición, buscando los mejores métodos de conseguir el desarrollo sostenible y ayudarles a integrar los principios de Agenda 21 en los esfuerzos de desarrollo nacional. Desde 1993, Capacidad 21 ha intervenido cerca de unos 75 países, adoptando enfoques innovadores de desarrollo de capacidades para hacer frente a la degradación del medio ambiente, a las desigualdades sociales y al deterioro económico.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Libro de Consulta

Compilado por

Barry Dalal-Clayton & Stephen Bass

del

Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo

iied

OECD 



Publicado por primera vez en el RUJ y los EE.UU. en 2002
por Earthscan Publications Ltd.

Copyright © Organisation for Economic Cooperation and Development, 2002

Referencia

Estrategias de Desarrollo Sostenible. Libro de consulta. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París; y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York.

Reservados todos los derechos

Traducción: J.L. Translations, I-well, Surrey, UK.

Advertencia

Las opiniones vertidas en este libro de consulta pertenecen a los compiladores y no representan las de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico, del programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, o las del Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo, o las de ninguna de las entidades que han proporcionado el apoyo financiero para este documento (sus nombres aparecen en las lista de Reconocimientos).

El Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo.
3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, www.iied.org

RECONOCIMIENTOS

Este libro de consulta es el segundo fruto de un proyecto sobre estrategias de desarrollo sostenible iniciado por el Grupo de Trabajo del CAD OCDE sobre Cooperación al Desarrollo y Ambiente. Es la continuación a la vez que el complemento de un trabajo anterior: *Las Orientaciones sobre Estrategias para el Desarrollo Sostenible*, del CAD, publicado en 2001.

Son miembros del Grupo de Trabajo: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, la Comisión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos. Participan en calidad de observadores permanentes el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Participan regularmente en las labores del Grupo de Trabajo: el Club du Sahel, el Centro de Desarrollo, el Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Unión de la Conservación Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales.

El proyecto fue emprendido por un Grupo de Estudio co-presidido por el Departamento para el Desarrollo Internacional del RU (DFID) y la Comisión Europea (CE-DG8) con fuerte apoyo de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), y la coordinación y el apoyo técnico proporcionado por el Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). El proyecto ha sido apoyado activamente por la iniciativa Capacidad 21 del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y por el Departamento de Asuntos Ambientales y Sociales de las Naciones Unidas.

El Grupo de Estudio estuvo dirigido por Adrian Davis, Paula Chahinder y Jonathan Hobbs (D PDI), Artur Runge-Metzger y Liselotte Isaksson (EC-DGVI), y por Stephan Paulus y Kathrin Heidbrink (GTZ). Rami Paris del Secretariado del CAD proporcionó orientación y consejo en todo momento.

Apoyo financiero

El generoso apoyo financiero para la preparación y publicación del trabajo en el cual se basan estas directrices, fue proporcionado en orden alfabético- por:

- La Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ)
- La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
- La Comisión Europea (CE DG8)
- Cooperación de Suiza al Desarrollo
- El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del RU
- El Ministerio Finlandés de Asuntos Exteriores
- El Ministerio Francés de Asuntos Exteriores
- El Ministerio Japonés de Asuntos Exteriores
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNLD) (Capacidad 21)
- El Real Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores

Fuentes

Este libro de consulta se basa en múltiples fuentes, a saber:

- reseñas de estatus, informes de diálogos y ponencias comisionadas que fueron preparadas por los grupos de dirección en los países en vías de desarrollo que participan en calidad de socios en el proyecto del CAD sobre las ENDS [véase el Prólogo] (Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Namibia, Nepal, Pakistán, Tailandia y Tanzania);
- PNUD puso a disposición una amplia gama de documentos compendiados basados en el país respectivo, que se desprenden del programa de Capacidad 21; vayan nuestros cálidos agradecimientos a Penny Stock (de Capacidad 21);
- materiales producidos y proporcionados por los programas del IIED; e
- información ofrecida públicamente en una gran cantidad de sitios en la red informática.

Revisiones de capítulos

Estamos muy agradecidos de las siguientes personas por haber revisado los capítulos que se indican:

- Capítulo 2: Catedrático Michael Carley (Universidad Herriot Watt, Edimburgo)
Stephan Paulus (GIZ, Alemania)
- Capítulo 3: Catedrático Michael Carley (Universidad Herriot Watt, Edimburgo)
Maheen Zehra (IUCN, Pakistán)
Carol James (consultor, Trinidad)
Paul Steele (DPDI, RU)
- Capítulo 4: Ralph Cobham (consultor, RU)
Jorge Reyes (PNUD, Filipinas)
Joseph Opio-Odongo (PNUD, Uganda)
- Capítulo 5: Jon Lindsay (FAO)
Pippa Bird (consultora, I.E.UU)
Duncan Macquoen y Josh Bishop (IIED)
Robert Prescott-Allen (Padata, Canadá)
- Capítulo 6: Carol James (consultora, Trinidad)
Duncan Macquoen (IIED)
- Capítulo 7: Saneeya Hussain (consultor, Brasil)
Dafina Gercheva (PNUD, Bulgaria)
Penny Stock (Capacidad 21, PNUD)
Lilian Chatterjee (IIED)
- Capítulo 8: Ralph Cobham (consultor, RU)
Catedrático Michael Carley (Universidad Herriot Watt, Edimburgo)
- Capítulo 9: Tariq Banuri (Stockholm Environment Institute, Boston Center)
Nicola Booregaard (consultora, Alemania)
- Capítulo 10: Robert Prescott-Allen (Padata, Canadá)
Henk van Trigt (IGIS, Países Bajos)

Materiales e información

Las siguientes personas proporcionaron materiales, información y comentarios útiles sobre diversos aspectos del Libro de Consulta.

- Ashok Chatterjee, Instituto Nacional de Diseño, India;
- Mercie Ejigu, Sociedad para la Sostenibilidad Ambiental Africana;
- Fayen d'Evie, Consejo de la Tierra;
- Kathrin Heidbrink, GTZ;
- Ceos Moons, Ministerio de Vivienda, Planificación Ambiental y Espacial (VROM), La Haya;
- Ali Raza Rizvi, UICN-Pakistán;
- Adrian Reilly, Universidad de Brunel;
- Clara Rodrigues, Medio Ambiente, Canadá;
- Bansuri Taneja, Kalpavriksh, Nueva Delhi.

Colaboraciones personales

A través de su participación en los equipos nacionales y en los talleres internacionales, un gran número de personas hicieron importantes aportes al aprendizaje en el cual se basa este Libro de Consulta:

Therese Adam (Swiss Development Cooperation), Anibal Aguilar (Bolivia); Jamie Aranibar Del Alcázar (UDAPH, Ministerio de Hacienda, de Bolivia); Marco Belderrama (Bolivia); Bernardo Valdivia Baldomar (Bolivia); Sylvia Bankobeza (PANU); Abihudi Baruti (Comisión de Planificación, de Tanzania); Mario J. Baudoin (Ministerio de Desarrollo Sostenible, de Bolivia); Inger-Marie Bjonness (Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega); Ignacio Cabria (Agencia de Cooperación Internacional de España); Ken Campbell (Instituto de Recursos Naturales del RU); Paula Chalinder (Departamento del Desarrollo Internacional del RU); Patchaneeboon Charpoenpiw (Instituto de Investigación del Desarrollo, de Tailandia); Marcela Clavijo (Bolivia); Sambou Coulibaly (CONAGESE, Burkina Faso); Jürgen Czernienka (GTZ, Bolivia); Djiri Dakar (CONAGESE, Burkina Faso); Adrian Davis (Departamento del Desarrollo Internacional, del RU); Philip Dobie (PNUD); Nicolaj Draminski (consultor, Bolivia); Jairo Escobar (PNUD, Bolivia); Rosalind Eyben (Departamento del Desarrollo Internacional del RU, en Bolivia); Angela Brown Farhat (Comisión de Planificación del Desarrollo Nacional, de Ghana); Gustavo Suarez de Freitas (Pro Naturaleza, Perú); Daniel Gantier (Ministerio del Desarrollo Sostenible, de Bolivia); Miguel González (Bolhispania, Bolivia); Willi Graf (Swiss Development Cooperation, Bolivia); Hum Gurung (Secretaría de Planificación Nacional, de Nepal); Kathrin Heidbrink (GTZ, Alemania); Alicia Herbert (Departamento del Desarrollo Internacional, del RU); Jan-Jilles van de Hoven (PNUD, México); Salcemul Inuq (IHD); Liselotte Isaksson (CE DG8); Adis Israngkura (Instituto Investigativo del Desarrollo, de Tailandia); Brian Jones (Namibia); Saada K Juma (AGENDA, de Tanzania); Utis Kaothien (Junta de la Economía Nacional y del Desarrollo Social, de Tailandia); Peter de Koning (DGIS, de Países Bajos); Karen Kramer (Real Embajada de Países Bajos, en Tanzania); Ronald Maclean (Ministro del Desarrollo Sostenible, de Bolivia); Ram C. Malhotra (de Nepal); Oswald Mashindano (Universidad de Dar es Salaam, Tanzania); Sylvester Mbangi (Comisión de Planificación Nacional, de Namibia); Artu Runge-Metzger (CE DG8); Paul Mincher (IHD); Giovanna Pirelli de Mollinedo (Bolivia); Lucian Msambichaka (Universidad de Dar es Salaam, Tanzania); Ali Mufuruki (Grupo de Inversiones Infotech, Tanzania); Charles Mutalemwa (Comisión de Planificación, Tanzania); Viroj Naranong (Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo); Anita Nirody (PNUD); Ndey Njie (PNUD); Matti Nummelin (Ministerio de Exteriores de Finlandia); Ernestine S. Okoko (recif, Burkina Faso); Krishna Prasad Oli (UICN, Nepal); Arturo Lopez Ornat (Consultores de Pangca, España); Badre Dev Pande (UICN, Nepal); Romi Paris (OCDE, París); Stephan Paulus (GTZ, Alemania); Mogens Pedersen (Embajada Danesa en Bolivia); Nipon Poapongsakorn (Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo); Jugdish Pokharel (Comisión de Planificación de Nepal); Jesús Quintana (Agencia Española para el Desarrollo Internacional, Bolivia); Prakash Raj (consultor de UICN Nepal); Kirsten Rohmann (División para el Desarrollo Sostenible, ONU); Somkiat Ruangchan (Instituto de Investigación del Desarrollo de Tailandia); Claudia M B Sánchez (Vice Ministra de Inversiones Públicas y Finanzas Externas de Bolivia); Cynthia M. Yañez Sánchez (Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia); Maimouna Sondzo Sangaré (Ministerio de Economía y Finanzas, Burkina Faso); Salif Sawadogo (Coordination Against Desertification, Burkina Faso); Gyan Sharma (Comisión Nacional de Planificación, Nepal); Uday

Sharna (Ministerio de Conservación Forestal y Suelos, Nepal); Pete Shelley (Departamento para el Desarrollo Internacional, RU); Fred Smidt (Embajada de Países Bajos en Bolivia); Serge Suresh (OCDE); Penny Stock (PNUD); Krystyna Swiderska (IIED); Ferdinand Tay (Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo, Ghana); Carlos E Chávez Terán (Comisión para el Desarrollo Sostenible, de Bolivia); Daniel Thieba (GREFCO, Burkina Faso); Oussouby Touré (CSE, Senegal); Henk van Trigt (DGIS, Países Bajos); Aree Wattana Tummakird (Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente, Tailandia); Gerardo Velasco (Cámara Nacional de Industria, Bolivia); Joaquín Tres Vildomat (Bolhispania, Bolivia); Cámara Nacional de Industria (consultor, Bolivia); Guillermo Vivado (Unión Europea, Bolivia); Terry Vojdani (Bolivia); Seth Vordzorgbe (Deveourt Ltd., Accra, Ghana); Taizo Yamada (JICA, Filipinas); Mai Yamamoto (Ministerio de Exteriores del Japón); Asif Ali Zaidi (UICN Pakistán); Mahcen Zehra (UICN, Pakistán).

Finalmente, los compiladores expresan sus agradecimientos a varios de sus colegas del IID por sus aportes y ayuda:

- Joshua Bishop (colaboró en los capítulos 5 y 8);
- Lilian Chatterjee (colaboró en el Capítulo 7);
- Maryanne Grieg-Gran (preparó el primer borrador del Capítulo 9);
- Paul Mincher (colaboró en el Capítulo 7);
- Krystyna Swiderska (colaboró en el Capítulo 5);
- Devyani Gupta and Sue Mylde investigaron los sitios Web en busca de información y prepararon materiales

ÍNDICE

<i>Reconocimientos</i>	iii
<i>Índice</i>	vii
<i>Lista de figuras, cuadros y recuadros</i>	xiv
<i>Prólogo</i>	xxi
<i>Acrónimos y abreviaturas</i>	xxii
1. Introducción	1
1.1 Propósitos	1
1.2 Público al que va dirigido	2
1.3 Diagramación	2
1.4 Cómo utilizar este libro de consulta	4
2. El desarrollo sostenible y la necesidad de respuestas estratégicas	5
2.1 La oportunidad de un enfoque estratégico para el desarrollo nacional	5
2.1.1 Organización de este capítulo	7
2.2 Los retos del medio ambiente y el desarrollo	7
2.2.1 Tendencias y retos principales	8
a) Disparidad económica e inestabilidad política	8
b) La pobreza extrema	8
c) La desertificación	8
d) Las enfermedades	8
e) La marginalización	9
f) El crecimiento demográfico	9
g) El consumo	9
h) Utilización de la energía mundial	9
i) Cambios climáticos	10
j) Sobrecarga de nitrógeno	10
k) Deterioro de los recursos naturales	10
l) La pérdida de la diversidad	11
m) La contaminación	11
n) Creciente escasez hídrica	11
o) Otros problemas urbanos	11
p) Interacción entre problemas sociales, económicos y medioambientales	12
2.2.2 Respuestas internacionales a los retos del desarrollo sostenible	12
a) El surgimiento del desarrollo sostenible como visión común	12
b) Acuerdos ambientales multilaterales (AEM)	16
c) Vigilancia y evaluación ambientales	18
d) Instrumental económico	19
e) Comprometer al sector privado	19
f) Nuevas tecnologías	21
g) Financiación del desarrollo sostenible	22

2.2.3	La gobernanza y las tendencias en pugna: descentralización y globalización	23
	(a) La descentralización	25
	(b) La globalización	27
2.3	Centrar la atención en las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible: un compromiso contraído en Río y una de las siete metas del desarrollo	28
2.4	Guías actuales sobre estrategias de desarrollo sostenible	31
2.5	Por qué se hace necesario adoptar un enfoque estratégico del desarrollo sostenible	34
2.5.1	La necesidad de cambios estructurales	34
2.5.2	Dificultades de introducir cambios	35
2.5.3	Lo que significa ser estratégico	35
3.	La naturaleza de las estrategias de desarrollo sostenible y los procedimientos corrientes	39
3.1	Introducción	39
3.2	¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?	40
3.3	Principios clave para desarrollar estrategias de desarrollo sostenible	42
3.4	Aprender de los procedimientos actuales: marcos de estrategias en vigor	47
3.4.1	Construir a partir del nivel de las estrategias nacionales	49
	a) Planes de desarrollo nacional	49
	b) Planes y estrategias sectoriales y de sector	53
	c) Planes y estrategias relacionados con convenciones	55
	d) Programas Nacionales de Forestación (PNF)	62
	e) Estrategias de conservación nacional (ECN)	64
	f) Planes nacionales de acción ambiental (PNAA)	68
	g) Agenda nacional 21 y Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible	69
	h) Visiones nacionales	72
	i) Marco de desarrollo integral (MDI)	72
	j) Estrategias de reducción de la pobreza	75
3.4.2	Estrategias subnacionales	82
	a) Planificación de desarrollo descentralizado	86
3.4.3	Estrategias de aldea y de microámbito	88
3.4.4	Convergencia y nexos entre estrategias nacionales, subnacionales y locales	90
3.4.5	Aproximaciones regionales a las estrategias en vías de desarrollo	92
4.	Pasos clave al comenzar o perfeccionar estrategias de desarrollo sostenible	97
4.1	Utilizar mecanismos estratégicos eficaces dentro de un sistema de perfeccionamiento constante.	97
4.2	Ejercicio de indagación para determinar esfera de acción	101
4.3	Establecer o consolidar una secretaría de estrategia o un organismo coordinador	101
4.4	Establecer o consolidar un comité directivo de estrategia o foro equivalente	106
4.5	Procurar o mejorar el compromiso político para la estrategia	107
4.6	Establecer o confirmar un mandato para la estrategia	111
4.7	Asegurar a la estrategia una amplia posesión legítima	112

4.7.1	Asegurar la 'propiedad' de y el compromiso con la estrategia de parte de todos los ministerios	114
4.7.2	Conseguir que haya 'propiedad' de la estrategia por parte de la sociedad civil y el sector privado, y compromiso con ella	115
4.8	Mobilizar los recursos requeridos	118
4.8.1	Utilizar las aptitudes necesarias	118
4.8.2	Persuadir a individuos e instituciones	118
4.8.3	Recaudar recursos financieros	122
4.9	Identificar interesados y definir sus funciones en la estrategia	125
4.9.1	Cometidos típicos de actores principales en el proceso de estrategia y las restricciones que encaran	128
	a) políticos y líderes	128
	b) autoridades públicas	128
	c) al sector privado	130
	d) la sociedad civil	130
	e) entidades donantes	133
4.10	Proyectar el proceso de la estrategia, hacer el balance de estrategias existentes y de otros procesos de planificación	133
4.11	Procurar mejorar la coherencia y la coordinación entre estructuras de estrategias en todos los ámbitos	136
4.11.1	Coherencia, coordinación (y convergencia) de marcos estratégicos nacionales	136
4.11.2	Enfocar los objetivos estratégicos en el nivel correcto de regional a local, y entre sectores- y conseguir coherencia y coordinación	139
4.12	Establecer y concordar directrices que rijan los procesos de estrategia	145
4.13	Establecer un programa y un calendario para el proceso de estrategia	146
4.14	Dar publicidad a la estrategia	146
4.15	El papel de los experimentos y de los proyectos piloto	147
4.16	Establecer y mejorar los mecanismos y procesos regulares de una estrategia	147
5.	Análisis	149
5.1	Aproximación a las tareas del análisis y su organización	149
5.1.1	Introducción de las principales tareas analíticas en los procesos de HNDS	149
5.1.2	Desafíos de análisis para las estrategias de desarrollo sostenible	150
	a) La eficacia de una estrategia depende de un análisis bien hecho	150
	b) El desarrollo sostenible es complejo y difícil de analizar	150
	c) Las capacidades para analizar el desarrollo sostenible a menudo son débiles	151
	d) Tiene sus peligros confiar en información escasa, externa, atrasada, o dudosa	151
5.1.3	Principio básicos para el análisis	151
	a) Comprometer e informar a los interesados, dentro de procesos democráticos y participativos	151
	b) Utilizar métodos de análisis accesibles y participativos	153
	c) Incluir funciones para el análisis "experto" independiente	153
	d) Desarrollar un sistema de coordinación continuo de generación del conocimiento	154
	e) Convenir criterios para priorizar el análisis	155
	f) Conseguir que los objetivos del análisis sean claros	156
	g) Convenir los tipos de resultados que producirá el análisis, y quiénes los recibirían	156
5.1.4	Una introducción a los métodos actuales para análisis	157
5.2	Analizar a los interesados en el desarrollo sostenible	157
5.2.1	Por qué es importante el análisis de interesado	157

5.2.2	Identificar a los interesados	161
	a) Utilizar una tipología basada en problemas	161
	b) Modos de identificar interesados	162
	c) Representación de interesados	163
5.2.3	Identificar intereses, relaciones y poderes de los interesados	163
	a) Identificar alicientes de interesados	163
	a) Analizar las relaciones entre interesados	165
	b) Analizar los poderes de los interesados	166
	d) Comparar los poderes de los interesados con su potencial para el desarrollo sostenible	167
5.2.4	Limitaciones en el análisis de interesados	171
5.3	Métodos para medir y analizar la sostenibilidad	171
5.3.1	Cuentas	172
5.3.2	Evaluaciones descriptivas	174
5.3.3	Evaluaciones con base de indicadores	175
5.3.4	Mediciones y análisis contributivos	182
	a) Análisis espacial	183
	b) Sistema de cuentas nacionales	183
	c) Ahorro interior genuino	184
	d) La huella ecológica	185
	e) Cuentas de energía, de recursos naturales y materiales	187
	f) Índice del Desarrollo Humano	187
	g) Análisis de la vida sostenible	189
	h) Gráfico de la influencia de las políticas	191
	i) Árboles de problemas o diagramas de causalidad	192
	j) Evaluación ambiental estratégica	194
	k) Análisis de problemas con base en la comunidad	199
5.3.5	Decidir sobre lo que hay que medir: un sistema de partes y propósitos	200
5.3.6	Decidir cómo medir: escoger indicadores	205
5.3.7	Representarse el gran cuadro de la sostenibilidad: generar índices	207
5.3.8	Identificar cuestiones prioritarias de sostenibilidad empleando un riguroso sistema de rutina	208
5.4	Analizar los mecanismos y procesos del desarrollo sostenible	209
5.4.1	Los pasos en el análisis de los mecanismos componentes	209
5.4.2	Analizar el marco legal para el desarrollo sostenible	215
5.4.3	Análisis del contexto económico	219
5.4.4	Describir de qué modo se articulan los mecanismos	220
5.5	Desarrollo de un marco hipotético	223
5.5.1	El propósito y las limitaciones de los pronósticos	223
5.5.2	Organizar el desarrollo de hipótesis	224
5.5.3	Algunas ilustraciones de marcos hipotéticos de desarrollo sostenible	225
6.	Participación	231
6.1	Introducción	231
6.2	Comprensión de la participación	232
6.2.1	Percepciones, expectativas y definiciones de 'participación' múltiples	232
6.2.2	Tipologías de la participación y dilemas asociados	233
6.2.3	Canales 'horizontales' y 'verticales' de participación y dilemas asociados	238
6.3	Por qué se necesita la participación en estrategias para lograr un desarrollo sostenible	243
6.4	Asegurando una participación efectiva – asuntos y requisitos para la planificación	252

6.4.1	Examinando los requisitos básicos	252
6.4.2	Consideración de los costes y beneficios de la participación	253
6.4.3	Claridad de expectativas	253
6.4.4	Consideración de radio de acción y nexos	259
6.4.5	Representación, selección e intermediarios	259
6.4.6	Infraestructura, organización y marco legal para la participación	263
6.4.7	Planificación para participación en estrategias	268
	(a) Plancando los temas	268
	(b) Identificando los principales niveles	268
	(c) Análisis de las partes interesadas	268
	(d) Elección de estructuras y metodologías de participación	268
	(e) Comunicaciones, información y educación	269
	(f) Fases y coordinación	270
6.5	Métodos para participación en estrategias	271
6.5.1	Aprendizaje y acción participativos	271
6.5.2	Planificación y gestión de recursos comunitarios	276
6.5.3	Participación en sistemas de planificación descentralizados	278
6.5.4	Asociaciones de grupos interesados múltiples	278
6.5.5	Centralización en el consenso, las negociaciones y la resolución de conflictos	287
6.5.6	Trabajo en grupos	287
	(a) Facilitación	287
	(b) Responsabilidades de los participantes	290
	(c) Informadores	290
	(d) Agendas de la reunión	290
6.5.7	Estudios de mercados, medios electrónicos y otros métodos remotos	293
7.	Comunicaciones	295
7.1	Introducción	295
7.2	Cambiando valores, actitudes y estilos	296
7.3	Establecer un sistema y una estrategia de comunicación e información	299
7.3.1	Una estrategia de información, educación y comunicaciones y un plan de acción	303
7.3.2	Coordinación de información	305
	(a) Coordinación interna – concentración en crear una base de información compartida	306
	(b) Coordinación externa – utilizando una amplia gama de métodos	306
7.3.3	Escogiendo el medio y desarrollando productos de información complementarios	308
7.3.4	Documentos y material audiovisual	310
7.3.5	Acontecimientos	313
	(a) Gestionando el diálogo y fomentando el consenso durante las reuniones	316
7.3.6	Estableciendo redes, o estableciendo conexiones con redes existentes	318
7.3.7	Estableciendo bases de datos o conectándose con bases de datos existentes	321
7.3.8	Utilización de medios electrónicos	322
	(a) Democracia electrónica	327
7.3.9	Medios de comunicación de masas	328
7.3.10	Controlando el proceso de comunicación	328
8.	Toma de decisiones de estrategia	331
8.1	Campo de aplicación de las decisiones de estrategia	331
8.1.1	Visión estratégica	332

8.1.2	Objetivos estratégicos	332
8.1.3	Metas	332
8.1.4	Activadores	335
8.1.5	Plan de acción	335
8.1.6	Plan institucional	336
8.2	Retos, principios y marcos conceptuales útiles para decisiones de estrategia	
8.2.1	Desafíos para la toma de decisiones	336
	(a) Conseguir un buen dominio de los problemas a enfrentar	336
	(b) Afrontar una amplia gama de desafíos de integración y concesiones mutuas	337
	(c) Ocuparse de problemas del 'mundo real' evitando los "sueños de planificadores"	338
	(d) Alcanzar consenso en la inmensa gama de temas de desarrollo sostenible	340
8.2.2	Principios y marcos para toma de decisiones	340
	(a) Las buenas decisiones han de basarse en valores reconocidos	340
	(b) Las decisiones de estrategia han de reflejar valores aceptados localmente	341
	(c) Las decisiones de estrategia deben reflejar valores globales	342
	(d) Las decisiones de estrategia han de reflejar riesgos e incertidumbres	347
	(e) La metodologías formales para la toma de decisiones ayudan, pero tienen limitaciones	348
	- Teoría de decisión	348
	- Herramientas de apoyo de decisiones	349
	- Sostenibilidad 'fuerte' y 'débil'	350
8.3	Papeles y procesos institucionales para decisiones de estrategia	352
8.3.1	Estructuras de interesados múltiples para la toma de decisión	353
8.3.2	Facilitación de la toma de decisiones mediante talleres	356
8.3.3	Consenso	356
8.3.4	Negociación y resolución de conflictos	362
	(a) Negociación	362
	(b) Resolución de conflictos	365
8.3.5	Coherencia de políticas: un enfoque escalonado	366
8.3.6	Un reto: consolidar las relaciones entre quienes elaboran las decisiones y quienes los toman	368
8.4	Escoger instrumentos para implementar las decisiones estratégicas	372
8.4.1	La gama de instrumentos para el desarrollo sostenible	372
	(a) Instrumentos legislativos/ reguladores/ jurídicos:	372
	(b) Instrumentos financieros/ de mercado	373
	(c) Instrumentos educativos/ informativos	374
	(d) Instrumentos institucionales	375
8.4.2	Orientación para la selección de instrumentos	375
9.	La base financiera para las estrategias	377
9.1	Introducción	377
9.2	Movilizando el financiamiento	379
9.2.1	Los requerimientos financieros de la estrategia	380
	a) Formulación y revisión	380
	b) Implementación	381
9.2.2	Fuentes de financiamiento	382
	a) Donaciones	382
	b) Gobierno	383
	c) Otras fuentes nacionales de financiamiento	384
	d) Transferencias internacionales	384
	- El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	384

	- Compensación de emisiones de carbono y el Mecanismo de Desarrollo Limpio	385
	- Canje de deuda	386
	e) Fondos ambientales nacionales	387
	f) Fondos fiduciarios	388
9.2.3	Movilizando financiamiento a nivel local	389
9.3	Usando mecanismos de mercado para crear incentivos para el desarrollo sostenible	390
9.3.1	Mecanismos de mercado a nivel nacional	391
	a) Removiendo los incentivos perversos	391
	b) Adaptando los mecanismos de mercado existentes	392
	c) Nuevos mecanismos de mercado	393
9.3.2	Mecanismos de mercado de nivel local	395
9.4	Incorporando el desarrollo sostenible como lenguaje común en los procesos de toma de decisiones financieras y de inversión	396
9.4.1	Razones para adoptar un desarrollo sostenible	398
	a) A nivel de empresa	399
	b) El argumento económico desde el punto de vista de las instituciones financieras	400
	c) Factores cruciales del argumento económico	400
9.4.2	Cómo las instituciones financieras pueden convertir el desarrollo sostenible en la tendencia predominante	401
	a) Los desafíos para las instituciones financieras del norte	401
	b) Retos para las instituciones financieras y de inversión nacionales	403
10.	Sistemas de seguimiento y evaluación	405
10.1	Introducción	405
	10.1.1 Elementos de un sistema de monitoreo y evaluación	405
	10.1.2 Principio para un monitoreo y evaluación exitosos	406
10.2	¿Quién debe realizar el monitoreo y la evaluación?	408
	10.2.1 Monitoreo formal interno y externo	408
	(a) Monitoreo dirigido internamente (conducido por los actores locales de la estrategia	408
	(b) Monitoreo y evaluación dirigidos externamente (conducida por organismos autónomos reconocidos o por donantes).	410
	(c) Vinculando el monitoreo interno y externo	412
	10.2.2 Monitoreo y evaluación participativos	414
10.3	¿Cuándo debe llevarse a cabo el monitoreo y la evaluación?	418
10.4	El marco 'presión-estado-respuesta' para el monitoreo – su utilidad y sus limitaciones.	418
	10.4.1 Su utilización en los informes sobre el estado del medio ambiente	418
	10.4.2 Utilidad y limitaciones del monitoreo para el desarrollo sostenible	419
10.5	Monitoreando la implementación de la estrategia y asegurando la rendición de cuentas	422
	10.5.1 Monitoreando el desempeño de los interesados en la estrategia y la mutua rendición de cuentas	422
10.6	Monitoreando y evaluando los resultados de la estrategia	425
10.7	Diseminación de los hallazgos del monitoreo y retroalimentación de las decisiones de la estrategia.	427
	<i>Apéndice</i>	429
	<i>Referencias</i>	433

Lista de figuras, cuadros y recuadros

Figuras

1.1	Mapa vial para guiar al usuario a los capítulos del libro de consulta	3
2.1	Interacciones entre los problemas de manejo de divisoria de aguas en el río Densu y en el área del Embalse Weija, en Ghana	13
2.2	Los sistemas de desarrollo sostenible	15
3.1	Fundamentos para una aproximación sistemática a las estrategias de desarrollo sostenible	41
3.2	Constelación de mecanismos que contribuyen a una estrategia de desarrollo Sostenible	42
3.3	Desarrollo del Programa de Silvicultura Nacional de Malawi	65
3.4	Bombardeo por los requerimientos de la planificación estratégica: ejemplos ilustrativos de convenciones e iniciativas internacionales, y de infraestructuras nacionales que típicamente constituyen un desafío para un país	91
4.1	Constelación de mecanismos que participan en una estrategia de desarrollo sostenible.	98
4.2	Método de perfeccionamiento continuo para el manejo de estrategias de desarrollo	99
5.1	Tamaño de los grupos de interesados, su potencial y poder para aportar al desarrollo sostenible	169
5.2	Producto Interior Bruto versus Indicador de Progreso Genuino. EE.UU. 1950-1999 (en dólares de 1996).	174
5.3	El peso ambiental declina en la medida que aumenta el número de los "subsistemas" humanos	177
5.4	Barómetro Grupal de la Sostenibilidad, mostrando el bienestar de América del Norte y de América Central	179
5.5	Barómetro Individual de Sostenibilidad, mostrando el bienestar del Canadá	179
5.6	El Cuadrante de la Sostenibilidad. Un ejemplo para Canadá	180
5.7	Estructura de la vida sostenible	190
5.8	Mapa de influencias normativas simples relacionadas con la deforestación	192
5.9	Árbol de problema	193
5.10	Diagrama causal de conexiones de causa y efecto relacionados con la pobreza	194
5.11	Ejemplo de ordenación sistémica de partes	203
5.12	Componentes de la sostenibilidad dispuestos jerárquicamente	204
5.13	Mecanismos para el desarrollo sostenible. Un sistema analítico.	210
5.14	Graficación del tipo/ la intensidad de la participación en los mecanismos de Estrategia	216
5.15	Esquema institucional. Relaciones entre las entidades que participan en la implementación de la Estrategia de Conservación de Sarhad	222
6.1	El continuo del liderazgo	236
6.2	Experiencia de participación nacional y local	239
6.3	La "triada" del desarrollo sostenible	243
6.4	Identificación de socios para grupos de interesados y grupos de trabajo	261

6.5	Mapa del uso de la tierra efectuado por un inspector indígena y aldeanos de la subregión de Marwa, en Panamá	274
7.1	La pirámide de la comunicación	295
8.1	Árbol de decisiones para una estrategia que reduzca el tiempo dedicado por las mujeres para reunir leña para el fuego	351
8.2	Proceso de negociación basado en derechos y riesgos	364
8.3	Planes anuales para integrar el desarrollo sostenible en la actividad comercial	276
10.1	El esquema de monitoreo motor-estado-respuesta aplicado a la agricultura sostenible	420

Lista de Cuadros

2.1	Comercialización de los servicios ambientales	20
2.2	Clasificación de las autoridades gubernamentales nacionales y regionales	24
2.3	Autoridades gubernamentales subnacionales / locales	24
3.1	Comparación elemental entre procesos de estrategia de países desarrollados y de países en vías de desarrollo	48
3.2	Ejemplos de Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible y foros similares para el desarrollo sostenible, de grupos de interés múltiples	70
3.3.	Ejemplo de un proyecto de patrón EDI, desde Vietnam	74
3.4:	Comparación de estrategias para distintos ámbitos, en Pakistán.	86
4.1	Establecer alcances de algunas de las principales ventajas de preparar una estrategia de conservación nacional de Barbados	104
4.2	Lista de control de grupos de interesados clave en una estrategia nacional de desarrollo sostenible	113
5.1	Recolección de información y herramientas analíticas que ayuden a la toma de decisión	158
5.2	Los límites del análisis participativo y del económico	160
5.3	Análisis de poder de interesados sobre una cuestión particular (o política o constitución). Tabla propuesta para hacer comparaciones.	167
5.4	Gráfico del poder y la capacidad potencial de los interesados	168
5.5.	Tres métodos principales para medir y analizar la sostenibilidad	173
5.6	Evaluaciones de la sostenibilidad con base de indicador	176
5.7	Ahorro interno genuino: contabilizando el agotamiento del capital humano, físico y natural. Un ejemplo que procede de Pakistán	185
5.8	Cálculo del consumo anual de recursos bióticos. Costa Rica (1995)	186
5.9	Comparación entre EAF y EIA	195
5.10	Sistema ilustrativo de partes y propósitos para evaluación con base de indicador (subsistema humano solamente)	302
5.11	Criterios ilustrativos de desempeño para el indicador de esperanza de vida al nacer	308
5.12	Mecanismos componentes de una FNDS; y cómo analizarlos	211
5.13	Preguntas formuladas por la Iniciativa CAID-OCED acerca de la calidad de la estrategia	213
6.1	Tipos de participación en el desarrollo a un nivel local	235
6.2	Niveles de participación en procesos normativos	238
6.3	Ejemplos de canales institucionales para la toma de decisión y la acción, por	

	sectores y niveles	240
6.4	Comparación ilustrativa de estrategias con altas y bajas intensidades de participación	257
6.5	Intereses y cometidos de los grupos interesados; el caso del Plan Nacional de Acción de Biodiversidad de Guayana	263
6.6	Ejemplos de estructuras e instituciones probablemente existentes y metodologías para la participación	264
6.7	Derechos y obligaciones de las OTB	265
6.8	Ejemplos de metodologías participativas para tareas de estrategia	269
6.9	Técnicas de aprendizaje participativo	273
6.10	Recursos potenciales de las organizaciones en la tríada de desarrollo	286
7.1	Ejemplos de formas de medios de comunicación de masas y alternativos	307
7.2	Encuesta de preocupación pública sobre el medio ambiente en Santa Helena	314
7.3	La elección de medios electrónicos estará determinada por los costes y las velocidades de acceso a Internet	322
7.4	Usuarios de Internet (febrero 2000)	326
7.5	Ejemplos de posibles indicadores para su empleo en el control y evaluación de una página web de estrategia.	329
8.1	Ejemplos del marco de decisiones estratégicas vinculadas	333
8.2	Cuadro 'choicework' para la movilidad	367
8.3	Diagnóstico para la alineación de los procesos comerciales con los principios del desarrollo sostenible	369
10.1	Ejemplo de una matriz para enlazar los impactos con los mecanismos de la estrategia	426

Lista de Recuadros

1.1	Proyecto CAD de la OCDE de diálogos de países con desarrollo basado en donantes	1
2.1	Proyecto de Panorama Ambiental Mundial	7
2.3	Agenda 21 sobre estrategias nacionales para desarrollo sostenible	16
2.4	Acuerdos ambientales multilaterales clave	17
2.5	Estructuras de gobernanza en cambio continuo	23
2.6	Descentralización	25
2.7	Descentralización en Indonesia	26
2.8	Algunos retos que la globalización plantea al desarrollo sostenible	29
2.9	Metas internacionales de desarrollo	30
2.10	Metas de desarrollo del milenio	31
2.11	Selección de reseñas y orientaciones sobre planificación estratégica para el desarrollo sostenible	32
2.12	Ratificando la necesidad de un enfoque estratégico al desarrollo sostenible	36
3.1	Principios clave para estrategias de desarrollo sostenible	43
3.2	Elementos de una estrategia de desarrollo sostenible	46
3.3	Planificación quinquenal en India y en China	50
3.4	Participación de la sociedad civil en los últimos planes nacionales de Tailandia - y su agenda alternativa.	52
3.5	Armonizando planes de desarrollo nacional en Marruecos	52
3.6	Plan de Acción de Crecidas de Bangladesh	53
3.7	Informes nacionales de desarrollo humano	54

3.8	India. Estrategia y Plan de acción de Biodiversidad Nacional	56
3.9	Ejemplos de principios eficaces en los Programas de Acción Nacional para Combatir la Desertificación	59
3.10	Experiencia de países no afectos al Anexo I (en vías de desarrollo) en el desarrollo de las comunicaciones nacionales para cambio climático	61
3.11	El Plan de Acción Forestal Tropical. Un método no estratégico	62
3.12	El Programa de Silvicultura Nacional de Malawi	66
3.13	La ECN de Pakistán: una sólida base para una estrategia nacional de desarrollo sostenible	67
3.14	Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible	69
3.15	Visiones nacionales	71
3.16	Progresos con las PERP: puntos clave del estudio global hecho por el Banco Mundial y el FMI	77
3.17	Oposición de la sociedad civil a las PERP y los criterios de la ONG	81
3.18	El mecanismo de los PAAD de Zimbabwe	82
3.19:	Agenda 21 Local	83
3.20	Relaciones entre las estrategias de conservación nacional, provinciales y de distrito de Pakistán	84
3.21	La planificación descentralizada de Ghana	87
3.22	Planificación en ámbito de aldea en distrito rural de Iringa, Tanzania	88
3.23	La PERP de Uganda	93
3.24:	El Estatuto Ambiental del Caribe Oriental. Principios aplicables a estrategias para el desarrollo sostenible	95
4.1	Pasos ilustrativos para iniciar, administrar y perfeccionar de manera continua una estrategia de desarrollo sostenible	102
4.2	Membresía del Comité Directivo para la Estrategia de Conservación de Beluchistán, Pakistán	107
4.3	El Plan Nacional de Política Ambiental de Países Bajos, como respuesta a la presión pública	109
4.4	Supervivencia de la estrategia a través de los cambios de gobierno	110
4.5	Convenios con la Industria en los Países Bajos	116
4.6	Lista de control de las aptitudes requeridas para administrar y coordinar una estrategia	119
4.7	Requisitos de capacidad para una ENDS eficaz	120
4.8	Plan de acción ambiental de Nigeria pendiente de implementación. Fracaso por falta de definición de las funciones	126
4.9	Papel y funciones de las ONG	131
4.10	El desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de El Salvador: diversidad de mecanismos que intervienen	134
4.11	Empalmar con lo que existe. Nexos entre estrategias de reducción de la pobreza y otros procesos de planificación estratégica	137
4.12	Iniciando métodos de estrategia ascendente en Pakistán: complementando estrategias provinciales y de distrito.	140
4.13	Canadá. Estrategias departamentales de desarrollo sostenible	142
4.14	La Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad, Coordinación a través de "Puntos Focales"	143
4.15	Vincular estrategias a procesos presupuestarios	144
5.1	La insuficiencia de la información ambiental de África meridional	152
5.2	La Oficina de Encuestas del Futuro del Medio Ambiente proporciona el análisis para el Plan de Política Ambiental de los Países Bajos	154
5.3	Señales de que un problema pudiera ser una prioridad para análisis y acción	156
5.4	Pasos básicos a dar en el análisis de interesado	161
5.5	Comunidades normativas de Pakistán	165
5.6	"¿Quién vale más?" La espinosa cuestión de la prioridad del interesado	170
5.7	¿Qué es un indicador?	175

5.8	La búsqueda de un solo indicador de desarrollo sostenible	178
5.9.	Ejemplos de iniciativas para indicadores del desarrollo sostenible	181
5.10	El empleo del SIG para lograr Acuerdos Forestales Regionales, en Australia	184
5.11	Huellas ecológicas. Algunos ejemplos	185
5.12	El Índice del Desarrollo Humano	188
5.13	Algunos principios de Evaluación Ambiental Estratégica	196
5.14	Análisis Ambiental Estratégico (AnAE). El método AIDEnvironment. Los pasos principales	197
5.15	Enseñanzas dejadas por el análisis ambiental estratégico (AnAE) en Benin y Nicaragua	198
5.16	La Agenda 21 como base para el análisis	205
5.17	Seleccionar indicadores	206
5.18	Análisis SWOT (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas)	215
5.19	Futurología. La experiencia de la India	223
5.20	Marcos hipotéticos mundiales	226
5.21.	Hipótesis europeos	227
5.22.	Marcos hipotéticos sudafricanos	
6.1	Tradiciones de participación en América Central y Sudamérica	238
6.2	Participación – un término sobrecargado	233
6.3	Algunas percepciones de participación en el Plan de Acción para Inundaciones de Bangladesh y en la planificación rural en Tanzania	234
6.4	Programa comunitario de conservación de tortugas marinas. Trinidad	237
6.5	Estructuras para la participación “horizontal” y “vertical”	241
6.6	Por qué las estrategias existentes siguen siendo principalmente descendentes	245
6.7	Las dimensiones políticas de la participación	247
6.8	Agenda 21 sobre la participación	251
6.9	Los beneficios de la participación en estrategias	254
6.10	Los costes de la participación	255
6.11	Limitaciones claves para la participación: La experiencia de La Gestión Forestal Conjunta, India	256
6.12	Lista de comprobación para selección de socios en Agendas 21 Locales	260
6.13	Transparencia en la selección de representantes de los grupos interesados	262
6.14	La Ley de Participación Popular, Bolivia	265
6.15	Inclusión de la participación en la legislación; principios del Estatuto Ambiental de los países Caribeños del Este	267
6.16	Colaboración sectorial para gestión ambiental en Trinidad y Tobago	270
6.17	Principios de aprendizaje y acción participativos	272
6.18	ERR y EPR comparadas	275
6.19	Algunos ejemplos de planificación rural participativa	
6.20	Planificación auténtica: planificación de vecindario en la Gran Bretaña urbana	276
6.21	Planificación auténtica: planificación de vecindario en la Gran Bretaña urbana	277
6.22	Sistemas de planificación descentralizada	279
6.22	Asociaciones – un término cargado	279
6.23	Principios para procesos de grupos interesados múltiples	281
6.24	El enfoque de grupos interesados múltiples del Proyecto de sociedad de Canadá	282
6.25	Involucrando al público, y en particular al pueblo Maorí, a desarrollar la Ley de Gestión de Recursos de Nueva Zelanda	283
6.26	Conferencias de búsqueda y estrategias de turismo natural en las islas de Barlovento	284
6.27	Consejo Sudafricano para el Desarrollo Económico Nacional y el Trabajo (NEDLAC) – Un ejemplo de iniciativa de asociación conducida por el sector público	285
6.28	Las dinámicas del trabajo de grupo	288
6.29	Habilidades de facilitación	289
6.30	Reglas básicas ilustrativas para el trabajo de grupo	291

6.31	Programa ejemplo para un seminario intersectorial	292
6.32	El estudio de mercado consigue una política forestal participativa, Granada	294
7.1	La Convención de Aarhus	297
7.2	La Iniciativa de Acceso	297
7.3	Principios de comunicación efectiva	300
7.4	Desarrollo sostenible – un reto en la comunicación	300
7.5	¿Cómo se puede comunicar satisfactoriamente el desarrollo sostenible?	301
7.6	Estrategia de comunicación para la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán	303
7.7	Educando para el desarrollo sostenible	304
7.8	Preguntas clave para desarrollar un plan de información, educación y comunicaciones	305
7.9	Desarrollo sostenible y desertificación: una campaña de concienciación pública en Burkina Faso	309
7.10	Perfil del folleto informativo para el <i>Projet de société</i> (proyecto de sociedad) canadiense	311
7.11	Servicios de apoyo para periodistas y ONG	313
7.12	Directrices para reuniones	317
7.13	Algunas redes existentes en Bolivia	319
7.14	Ventajas y problemas de las redes	320
7.15	Algunos ejemplos de redes de profesionales de estrategia	321
7.16	Algunos ejemplos de páginas web de estrategia	323
7.17	La página web de la Asamblea Nacional para Gales	324
7.18	Algunas ventajas y limitaciones de la comunicación electrónica	325
7.19	Internet para la comunicación, la concienciación y la solución de problemas: el Programa de Red de Desarrollo Sostenible del PNUD. Ejemplos de Pakistán y China	326
8.1	Errores en la ruta convencional de la toma de decisiones de estrategia	339
8.2	El marco normativo universal que emerge	343
8.3	Lo que dicen algunas constituciones de África meridional sobre el medio ambiente	345
8.4	El marco decisorio de la Comisión de Presas	346
8.5	Establecimiento de prioridades basadas en riesgo	347
8.6	Diversos mandatos, estructuras y composición de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS)	353
8.7	Consejos para decisiones en CNDS	355
8.8	Talleres como medios para hallar decisiones, no para predeterminedarlas	356
8.9	Consenso, un término cargado de significados	357
8.10	¿Consenso al 100 por cien o menos. Cuál es mejor?	358
8.11	Experiencia de mecanismos de múltiples interesados para el fomento del consenso en Canadá	360
8.12	Establecimiento de objetivos en los Países Bajos	362
8.13	Procesos de negociación basados en los derechos y los riesgos para la toma de decisiones sobre presas	362
8.14	Resolución de un conflicto y mediación en la estrategia de la cuenca de un río, EE.UU.	365
8.15	Promover la coherencia de las políticas en el Reino Unido	369
9.1	Financiando la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán	380
9.2	Evaluando el impacto de nuevas normas ambientales	381
9.3	Ejemplos de Canje de Deuda	387
9.4	PROFONANPE – Fondo fiduciario del Perú para la Conservación	389
9.5	<i>El Fondo para las Américas</i>	390
9.6	Integrando los objetivos del desarrollo sostenible dentro del sistema tributario –Bélgica	393
9.7	Mecanismos de mercado para lograr los objetivos del desarrollo sostenible	394

9.8	Los mecanismos de mercado para objetivos ambientales a nivel local: El ICMS Ecológico	396
9.9	Tipo de instituciones involucradas en las decisiones de inversión del sector privado en los países en desarrollo	397
9.10	Iniciativa del PNUMA sobre Instituciones Financieras	402
9.11	Calificación del desempeño de las compañías según el nivel de sostenibilidad	403
9.12	Ejemplos de iniciativas sobre inversiones sostenibles en países en desarrollo	404
10.1	una estrategia sin monitoreo ni evaluación periódicos – Pakistán	406
10.2	Los principios de Bellagio para evaluar el progreso hacia el desarrollo sostenible	408
10.3	el uso de comisiones para hacer rendir cuentas al gobierno – Ghana y Canadá	410
10.4	Desempeño de las agencias de desarrollo al apoyar el proceso de la estrategia: 20 preguntas	411
10.5	El proceso de análisis de la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán	413
10.6	Directrices para un monitoreo y evaluación participativos	415
10.7	Monitoreo y desarrollo de indicadores comunitarios	417
10.8	Informes sobre el estado del medio ambiente	419
10.9	Auditorías internas para la implementación de Agenda 21 Local	423
10.10	El valor de un monitoreo rápido y sucio	424
10.11	Día anual de la Sostenibilidad: Hamilton-Wentworth, Canadá	425

PRÓLOGO

En 1992, Agenda 21 hizo un llamamiento para que todos los países desarrollaran estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS). Su propósito era traducir a políticas y acciones concretas las ideas y compromisos dimanantes de la Cumbre de la Tierra. Agenda 21 reconocía que se requerían decisiones clave a nivel nacional, y que los interesados deberían tomarlas conjuntamente. Creía que la enorme agenda inherente al desarrollo sostenible reclamaba un planteamiento ordenado: una "estrategia". Pero Agenda 21 no llegó tan lejos como para definir tal estrategia, ni siquiera una orientación de cómo empezar.

Cinco años después de la Cumbre de la Tierra, Naciones Unidas (NU) efectuó una Sesión Especial para examinar el progreso habido. A los delegados les inquietaba el continuo deterioro ambiental y la marginación social y económica. Ha habido noticias de éxitos; pero son fragmentarias, o ellas han originado otros problemas. Al desarrollo sostenible todavía no se le puede ubicar como uno de los elementos integrantes clave del proceso que predomina en la transformación societaria. Todavía se requieren una política estratégica y unos cambios institucionales.

La evaluación Río+5 llevó a los gobiernos a fijar el 2002 como el año meta para introducir las ENDS. En su publicación, de 1996, *Dando forma al siglo 21*, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), de la OCDE, llamaba a la *formulación e implementación* de las ENDS en todos los países hacia 2005 (como una de las Siete Metas de Desarrollo Internacional). También comprometía a los miembros del CAD a apoyar las ENDS de los países en vías de desarrollo. Pero de nuevo, a pesar de la creciente experiencia con varios modelos estratégicos internacionales y locales, no se hizo nada por exponer qué implicaba o qué comprendía una estrategia. "Si yo viera una estrategia, ¿cómo sabría que es tal?" - preguntó un ministro.

Entre 1999 y 2001, miembros del Grupo de Trabajo del CAD-OCDE sobre Cooperación al Desarrollo y Ambiente trabajaron en sociedad con ocho países en vías de desarrollo para evaluar la experiencia de las estrategias de desarrollo sostenible en el ámbito de cada país: Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Namibia, Nepal, Pakistán, Tanzania y Tailandia. A través de diálogos, con la participación de gente de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se analizaron experiencias de planificación estratégica pretéritas y de otras en vigor, se identificaron cuestiones clave y se avanzaron principios para procedimientos óptimos. Un proceso iterativo -en el cual hubo discusiones internas en los países, y en tres talleres internacionales: Tanzania, Tailandia y Bolivia- dio frutos al producirse consenso en el texto final de la Orientación de Políticas (*Estrategias para el Desarrollo Sostenible: Guía para la cooperación al Desarrollo* [CAD-OCDE, 2001 a]). Este Libro de Consulta es el manual de la Orientación de Políticas. Ambas publicaciones se basan en la experiencia internacional de muchos enfoques estratégicos del desarrollo sostenible aparecidos en el curso de las dos últimas décadas.

La Orientación de Políticas expone procedimientos probados en el desarrollo y manejo de procesos estratégicos para el desarrollo sostenible; explica cómo las entidades de cooperación al desarrollo pueden asistir mejor a los países en tales procesos; e incluye un conjunto de principios que respaldan el desarrollo de estrategias eficaces en muchos países en vías de desarrollo (Capítulo 3, Recuadro 3.1).

En noviembre de 2001, un Foro Internacional de las Naciones Unidas sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (que se realizara como preparación para la Cumbre Mundial del 2002 sobre Desarrollo Sostenible, CMDS) concordó orientaciones sobre ENDS, las que confirman casi idénticos "elementos" de estrategias exitosas (Recuadro 3.2) tanto para países desarrollados como para países en vías de desarrollo.

El presente libro proporciona información circunstanciada sobre procesos y metodologías. Fue preparado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en colaboración con

miembros de los equipos de los países asociados (mencionados más arriba) y con varias otras organizaciones y personas. Será de utilidad para una amplia gama de organizaciones, instituciones y personas tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo que aspiran a hacer realidad el desarrollo sostenible.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AIDS	SIDA	Síndrome DE Inmunodeficiencia Adquirida
AKRSP		Programa de Apoyo Rural Aga Khan
CAMPFIRE		Plan de Manejo de Recursos Indígenas en Áreas Comunes de Zimbabwe
CBO	OBC	Organizaciones de Base Comunitaria
CBD	CDB	Convención sobre Diversidad Biológica
CDS	EDC	Estrategia de Desarrollo de Ciudad
CSD	CDS	Comisión para el Desarrollo Sostenible
CDF	EDI	Estructura de Desarrollo Integral
CILS	CPCS	Comité Permanente para el Control de la Sequía, de Sahel
DA	AD	Asamblea de Distrito
DAC	CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
DANIDA	ADDI	Agencia Danesa del Desarrollo Internacional
DEAP	PAAD	Plan de Acción Ambiental de Distritos
DFID (UK)	DDI	Departamento para el Desarrollo Internacional (RU)
EC	CE	Comisión Europea
EIA	EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
FAP	PAI	Plan de Acción para Inundaciones
GDP	PIB	Producto Interno Bruto
GEF	FMAM	Fondo para el Medio Ambiental Mundial
GFC	CFG	Comisión Forestal de Guyana
GNP	PNB	Producto Nacional Bruto
GTZ		Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IIMA		Iilādhī mazingira (Swahili): ("conservar el medio ambiente")
HIPC	PPME	Países Pobres Muy Endeudados
HIV	VII	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
IADB	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
ICLEI	CIILA	Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales
IDA	ADI	Agencia de Desarrollo Internacional
IDG	MDI	Meta del Desarrollo Internacional
IDP	PDI	Plan de Desarrollo Integrado
IDRC	CIID	Centro de Investigación del Desarrollo Internacional
IDU	BDI	Blanco del Desarrollo Internacional
IEC	IEC	Información, Educación y Comunicación
IIED	IMAD	Instituto Internacional para Medio Ambiente y Desarrollo
IFC	CIF	Corporación Internacional de Finanzas
IMF	FMI	Fondo Monetario Internacional
IMO	OMI	Organización Marítima Internacional
IPCC	IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IPF	PIF	Panel Intergubernamental sobre Florestas
IT	TI	Tecnología e Información
IIRR	IIRR	Instituto Internacional de Reconstrucción Rural
IUCN		Unión de la Conservación Mundial
IULA	UIAL	Unión Internacional de Autoridades Locales
LA21	A21L	Agenda 21 Local

LCA		Evaluación del Ciclo de Vida
LGO	OLG	Organización Local Gubernamental
MIA	AAM	Acuerdo Ambiental Multilateral
MDG	MDM	Meta de Desarrollo del Milenio
MoEF		Ministerio del Medio Ambiente y los Bosques, de India
MOL	ME	Memorandos de Entendimiento
MSP	PGIM	Proceso de grupos interesados múltiples
MTEF		Sistema de gastos del medio plazo
NAP	PAN	Programa de Acción Nacional
NAFTA	TLCAN/ALCA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NCS	ECN	Estrategias de Conservación Nacional
NCSJ	CNDS	Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico
NEAP	PNAA	Plan Nacional de Acción Ambiental
NEDLAC	NEDLAC	Congreso Sudafricano para el Desarrollo Económico Nacional y el Trabajo
NEMS	ENGMA	Estrategia Nacional de Gestión del Medio Ambiente
NEAP	PAFNA	Plan de Acción Forestal Nacional
NFP	PNF	Programa Nacional de Forestación
NGO	ONG	Organización No Gubernamental
NPACD	PNACD	Plan Nacional de Acción para Combatir la Desertificación
NRMU	UGRN	Unidad de Gestión de Recursos Naturales
NRTH	MRNMAP	Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía
NSDS	ENDS	Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible
NSSD	ENDS	Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible
ODA	AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
OECD	OCDE	Organización para Cooperación y Desarrollo Económico
OECS	OECE	Organización de Estados Caribeños del Este
	OTB	Organización territorial de Base
PRS(P)	(P)ERP	(Ponencia) Estrategia de Reducción de la Pobreza
4Rs	Las 4 R	Rectitud (derechos), Responsabilidades, Rendimientos y Relaciones
PALM	APMA	Análisis participativo y métodos de aprendizaje
PAR	IAP	Investigación y Acción Participativos
PLA	AAP	Aprendizaje y Acción Participativos
POA	PDA	Programa de Acción
PRA	EPR	Evaluación Participativa Rural
RAP	PAR	Programa de Acción Regional
RAP	PER	Procedimiento de Evaluación de Recursos (Resource Assessment Procedure)
REC	CAR	Centro Ambiental Regional, Budapest
RMA	LGR	Ley de Gestión de Recursos
RAA	LRR	Evaluación Rural Rápida
RRD	DRR	Desarrollo Rural Regional
SD	DS	Desarrollo Sostenible
SADC	CDAM	Comunidad de Desarrollo de África Meridional
SLA	EAF	Evaluación Ambiental Estratégica
SIA	EIS	Evaluación del Impacto Social
SL	MVS	Medios de Vida Sostenibles
SLI	SMVS	(Estructura de)Sistemas de Medios de Vida Sostenibles
SWOT		Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
TFAP	PAFT	Programa de Acción Forestal Tropical
UNCED	CONUAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo
UNDP	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEP	PANU	Programa Ambiental, de las Naciones Unidas
UNFCC	CONUCC	Convención Estructural de las Naciones Unidas sobre Cambio

		Climático
LNSO		Oficina de PNUD para Combatir la Desertificación y la Sequía (ex Oficina Saheliana de la ONU (UNSO))
WBCSD	CMEDS	Consejo Mundial de Empresas sobre Desarrollo Sostenible
WACLAC	AMCAL	Asociación Mundial de Ciudades y Coordinación de Autoridades Locales
WB	BM	Banco Mundial
WWF		Fondo Mundial para la Naturaleza
WCFD	CMAJ	Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo
WRI	IRM	Instituto de los Recursos Mundiales
WFUC	FMCU	Federación Mundial de Ciudades Unidas
WHO	OMS	Organización Mundial de la Salud
WSSD	CMDS	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible
WTO	OMC	Organización Mundial del Comercio
IPR	IPG	Investigación Participativa de granjero
HDI	IDI	Índice de Desarrollo Humano
IISD	IIDS	Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
ANC	CNA	Congreso Nacional Africano
CBNM	GRNC	Gestión de Recursos Naturales Comunitarios
CDS	EDC	Estrategia de Desarrollo de Ciudad
	CIDI	Consejo Interamericano de Desarrollo Integral
CITES	CUIEPE	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción
EMA	AGA	Autoridad de la Gestión Ambiental
IPC	CPA	Comité de Política Ambiental

Capítulo 1

ACERCA DEL LIBRO DE CONSULTA

1.1 Propósitos

Este libro de consulta proporciona orientación sobre la manera de desarrollar, implementar y evaluar estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS). Se basa en un análisis de prácticas pasadas y presentes, tanto en países en vías de desarrollo como en los desarrollados, para acometer de manera integral el desarrollo sostenible. En particular, se nutre de los diálogos y el aprendizaje de los ocho países directamente involucrados en un proyecto de ENDS emprendido por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (Recuadro 1.1), como también del trabajo de una vasta variedad de organizaciones, tales como la iniciativa Capacidad 21 del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la ONU, el Banco Mundial, la Unión Mundial de la Conservación (IUCN), el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (I.I.E.D.) y muchos otros grupos (Véase las numerosas Referencias al final del libro; y, fuentes para mayor información, en el www.nssd.net).

Esta guía está basada en la experiencia dejada por la práctica del pasado y la del presente en el Norte y en el Sur....

Recuadro 1.1 Proyecto CAD de la OCED de diálogos entre donantes y países en vías de desarrollo

Entre 1999 y 2001, miembros del Grupo de Trabajo sobre Entorno y Cooperación al Desarrollo, del Comité de Asistencia al Desarrollo, de la OCED, trabajaron en sociedad con ocho países para evaluar experiencias sobre estrategias en el ámbito de país para el desarrollo sostenible. Con la participación de interesados gubernamentales, del sector privado y la sociedad civil, en Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Namibia, Nepal, Pakistán, Tanzania y Tailandia, se efectuaron diálogos para analizar estrategias pasadas y presentes de experiencias de planificación estratégica; se identificaron problemas y desafíos clave, y se avanzaron principios para procedimientos óptimos. Un proceso iterativo que incluyó discusiones intra países y tres talleres internacionales llevaron a un consenso en un texto final de Orientación de Políticas sobre estrategias para desarrollo sostenible, aprobado por ministros de la cooperación, del CAD, en abril de 2001.

Fuente: CAD OCED (2001 a).

Se pone particular atención a métodos factibles y probados que han sido usados con éxito en los procesos de planificación de estrategias. Como tal, la base del libro reside en las condiciones de "el mundo real" que no en la presentación de métodos que sólo podrían ser llevados a cabo en un mundo idealizado o soñado. Pero es un hecho conocido que muchos planteamientos previos de estrategias han fracasado, y que incluso los exitosos no han funcionado bien en todas las áreas. Esto nos enseña que, allí donde sea posible, las estrategias necesitan ser sometidas a experimentos, con nuevos método de trabajo; la experiencia va cambiando con rapidez; y están en vía de desarrollo o de prueba nuevos métodos para algunos de los elementos de estrategia. Por ejemplo, también parecen ser prometedores para las estrategias métodos que han sido usados exitosamente en otros contextos para participación, análisis de política y marco hipotético, seguimiento y evaluación. Aun cuando todavía no se disponga de ejemplos de su empleo exitoso, también se incluyen métodos y metodologías innovadoras y de vanguardia que ofrezcan potencial. En la práctica, en

.....enfatisando métodos aceptados y probados.

muchos países, circunstancias de inestabilidad política y social, difíciles condiciones económicas y / o limitaciones en cuanto a oficio y competencia determinarán lo que es realmente factible.

Cada país tendrá que adoptar un método hecho a la medida de sus necesidades

Cada país abordará de manera diferente el modo de desarrollar su ENDS. Es probable que en muchos países se requiera la coordinación de un conjunto de procesos diferentes, algunos que ya existen otros que serán nuevos. Puede que otros países decidan preparar una sola estrategia rectora. Cualquiera sea su modalidad, una estrategia tendrá que convenir al particular conjunto de condiciones ecológicas, socioculturales, económicas e institucionales de la nación. Cualquier forma de poner camisa de fuerza es inapropiada, especialmente si es impuesta por agencias externas. Para establecer el sistema correcto, los gobiernos deben trabajar en sociedad con la sociedad civil y el sector privado.

1.2 Público al que va dirigido

Una gran variedad de gente y organizaciones que tienen que ver con el desarrollo sostenible encontrarán que este es un libro que está a tono con la naturaleza de su trabajo

Este libro de consulta está destinado a una amplia gama de personas y organizaciones tanto de países en vías de desarrollo como de países desarrollados a quienes preocupa el desarrollo sostenible en el ámbito nacional, en el infranacional y en el local. Es probable que éstos incluyan a los interesados en tomar las decisiones de estrategia, a saber: gente de gobierno, las ONGs, los grupos basados en la comunidad y la ciudadanía, las instituciones educacionales y comerciales; como asimismo, personas del ámbito externo, de los organismos de cooperación al desarrollo, de los bancos de desarrollo multilateral, de organizaciones internacionales y de compañías multinacionales.

1.3 Diagramación

Se sigue un criterio que no es normativo en cuanto a principios e ideas sobre procesos, métodos y orientaciones sobre las principales tareas

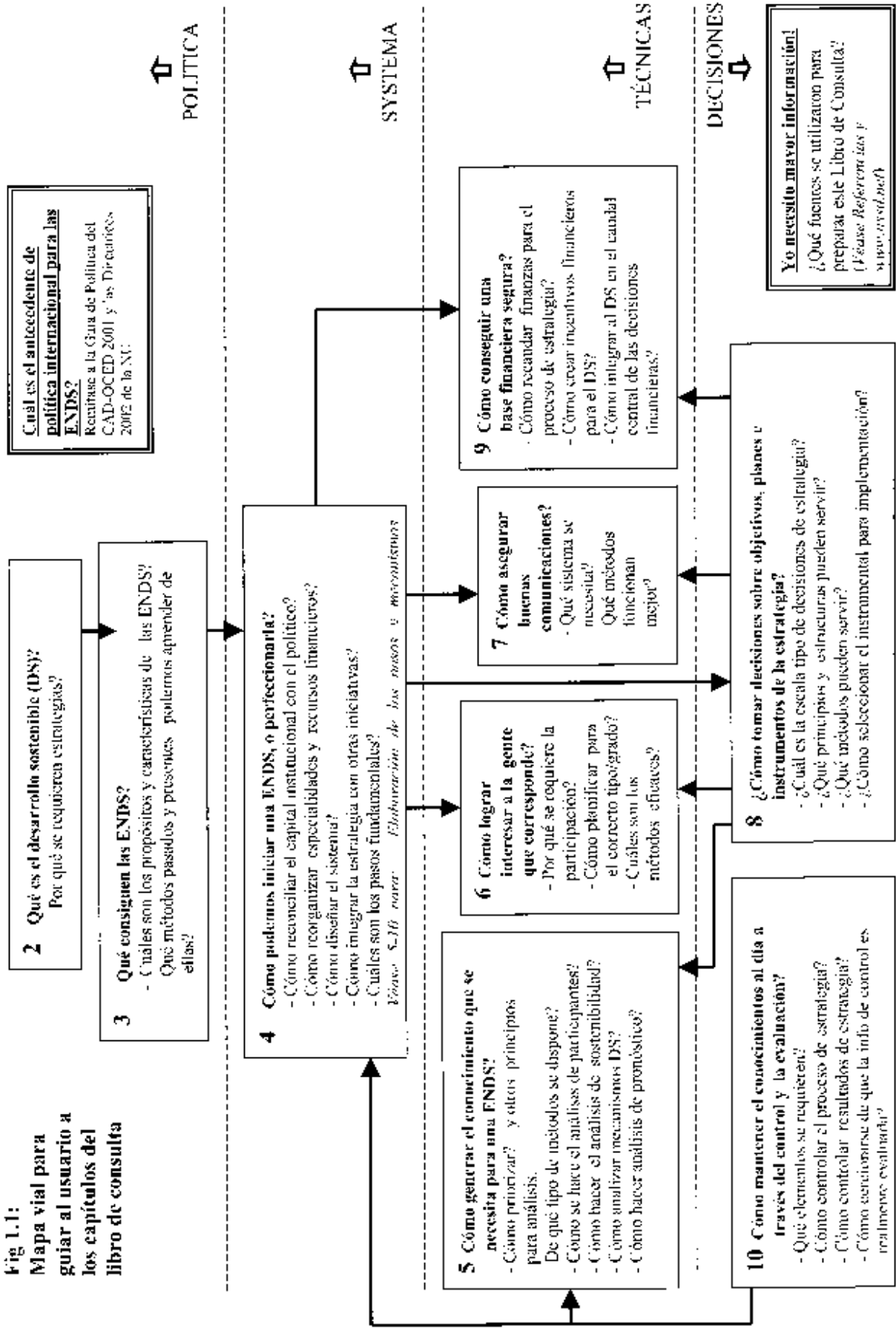
En el libro de consulta, al material se le ha dado un enfoque flexible. La idea es que sea informativo que no preceptivo. Expone principios e ideas sobre procesos y métodos, y sugiere la manera en que se pueden emplear. Se ha escrito cada capítulo de manera tal que se le pueda leer, hasta donde sea posible, como una sección autónoma y que se la pueda utilizar con independencia de otras. Es ésta una respuesta a las muchas peticiones de notas de información y guías de 'cómo hacerlo' sobre cuestiones y metodologías específicas. Sin embargo, hay también en toda la extensión del libro bastante remisión relacionada con materiales de otros capítulos.

Este libro de consulta contiene abundante información y acopio de ideas en un extenso volumen. No se proporciona un resumen puesto que, para ser eficaz, él habría requerido de otra considerable sección de texto. En su lugar, en todo el libro hay comentarios 'sumarios' en los márgenes. Ellos apuntan a señalar la esencia del texto y permitir que el ocupado usuario navegue rápidamente por capítulos y secciones, y encuentre cuestiones o análisis concretos, que puedan serle de interés o utilidad. El 'mapa vial' de la Figura 1.1 muestra de qué manera se relacionan los diferentes capítulos.

La figura "Mapa vial" muestra la relación entre los capítulos

Conforme a esta Introducción, el Capítulo 2 ofrece antecedentes sobre la razón de ser de las estrategias para el desarrollo sostenible. Analiza la naturaleza y los desafíos del desarrollo sostenible y la necesidad de darles una respuesta estratégica, ampliando gran parte de la guía de normas generales sobre las ENDS, del CAD de la OCED.

Fig 1.1:
Mapa vial para
guiar al usuario a
los capítulos del
libro de consulta



El resto del libro de consulta cubre la práctica de las ENDS. Ofrece orientación sobre las principales tareas en los procesamientos estratégicos, con capítulos separados que tratan acerca de:

- La naturaleza de las estrategias de desarrollo sostenible y la práctica actual (Capítulo 3);
- Pasos clave en iniciar, administrar y mejorar las estrategias de desarrollo sostenible (Capítulo 4);
- Métodos de análisis (Capítulo 5);
- Participación en estrategias (Capítulo 6);
- Comunicaciones, información y educación (Capítulo 7);
- Toma de decisión de estrategia y vinculaciones (Capítulo 8);
- La base financiera para las estrategias (Capítulo 9);
- Sistemas de seguimiento y evaluación (Capítulo 10).

Los capítulos que van del 3 al 10 están dirigidos a quienquiera que se ocupe de planificar, administrar o revisar un proceso de estrategia. Para una mejor presentación, ellos se ciñen a la secuencia lógica de pasos que se podrían dar en el caso de comenzar un proceso de estrategia desde un mismo comienzo. En la práctica, son muy pocas las estrategias que tendrían que partir de cero, ya que tendrían que seguir construyendo a partir de procesos de planificación estratégica ya existentes, más las etapas que hayan alcanzado.

Finalmente, se proporciona una extensa lista de referencias. En los *websites* de las estrategias (www.nssd.net) se proporcionan otras fuentes de materiales, como asimismo, útiles contactos, direcciones y *websites*, que serán de utilidad para aquellos que tienen que ver con las ENDS en forma diaria, como también para académicos e investigadores que quieran explorar más a fondo las ENDS.

1.4 Manera de usar este libro de consulta

El libro de consulta no es un manual rígido: debe utilizarse de manera flexible, adecuándolo a necesidades específicas

El libro de consulta ofrece materiales para estimular y evaluar enfoques locales y nacionales específicos. No es un acabado manual 'de obras'. No obstante, se recomienda a los usuarios que no han tenido antes que desarrollar una estrategia, o que se encuentran en las primeras etapas de preparar una nueva estrategia, o que se encuentran contemplando la posibilidad de revisar una estrategia existente para cubrir un cometido más ambicioso, que exploren cada capítulo por orden de sucesión. Otros usuarios pueden encontrar que es más útil concentrarse en capítulos de particular interés o en elementos especiales del proceso de la estrategia, ponderar su aplicabilidad y utilidad, y las implicancias de sus propias condiciones y recursos disponibles, y luego diseñar un planteamiento que convenga al propósito que se tiene a mano.

Capítulo 2

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS¹

2.1 La oportunidad de un enfoque estratégico al desarrollo nacional

El desarrollo ha experimentado un progreso sin precedente en los pasados 30 años. En los países en vías de desarrollo, la esperanza de vida ha aumentado en más de 20 años; la tasa de mortalidad infantil ha bajado a la mitad, en tanto que la matrícula en la educación primaria ha subido en el doble. La producción y el consumo alimentario han subido cerca de un 20 por ciento más rápidamente que el aumento demográfico. El mejoramiento de los niveles de ingreso, y los logros en la sanidad y la educación han cerrado a veces la brecha que los separa de los países industrializados. Se han hecho avances en la generalización de la gobernanza democrática y participativa, y se han dado saltos en la tecnología y las comunicaciones. Los nuevos medios de comunicación apoyan las posibilidades en favor de un aprendizaje mutuo acerca de procesos nacionales de desarrollo y de acción conjunta sobre retos mundiales.

Gran parte del progreso hecho en muchos frentes del desarrollo....

A pesar de este notable progreso, hay también acuciantes restricciones al desarrollo y arraigadas tendencias negativas. Se cuentan entre éstas: la disparidad y la pobreza económicas; el impacto de enfermedades como el SIDA-VIII y la malaria; el consumo excesivo de recursos por parte de los países industrializados, lo que contribuye a las alteraciones climáticas; y el deterioro y contaminación ambiental de diverso tipo, entre ellos, las repercusiones de la agricultura intensiva; el agotamiento de los recursos naturales y la pérdida de bosques; la de otros hábitat y la biodiversidad. Más adelante, en este capítulo, se analizan en mayor detalle las tendencias y las importantes respuestas internacionales a ellas.

....se ve embrollado por una pobreza arraigada, una degradación ambiental y otros desafíos.

Las tendencias negativas –y sus complejas y dinámicas interacciones, tan difíciles de comprender– representan una vasta gama de retos a los esfuerzos por el desarrollo nacional en cada país, cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico en que se encuentre. A través de procesos como la Cumbre de la Tierra 1992, las naciones han acordado que el desarrollo ha de ser *sostenible*. Definido de manera franca, esto significa que las naciones pueden alcanzar positivo desarrollo económico y social, sin degradar demasiado el entorno, de manera que proteja los derechos y oportunidades de las generaciones venideras y a la vez contribuya a que en otras partes se adopten métodos compatibles.

El logro de la sostenibilidad en el desarrollo nacional requiere de un planteamiento estratégico, que por una parte tenga una perspectiva de *largo plazo* y que, por otra, sea *integrado* o 'acoplado', al enlazarse con varios procesos de desarrollo, de modo que sean tan sofisticados éstos como complejos sean los retos. Un planteamiento estratégico de ámbito nacional presupone:

El progreso sostenido y la resolución de problemas exigen un método estratégico

- Enlazar la visión de largo plazo con objetivos de mediano plazo y acciones de corto plazo;
- Enlaces 'horizontales' a través de sectores, de manera que haya un método de abordar el desarrollo que sea coordinado;

¹ Este capítulo se ha visto enriquecido por los comentarios analíticos y el material adicional proporcionado por el Catedrático Michael Carley, de la Universidad Herriot Watt, de Edimburgo.

- Enlaces espaciales 'verticales', de suerte que se apoyen mutuamente la política local, la nacional y la mundial, y los esfuerzos y la gobernanza del desarrollo; y
- Genuina asociación entre gobiernos, empresas, la comunidad y las organizaciones voluntarias; ya que los problemas son demasiado complejos como para ser resueltos por algún grupo que actúe solo.

Durante la década recién pasada, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de todos los países del mundo se han esforzado por hacer frente a los retos del desarrollo sostenido, a través de un amplio abanico de planteamientos para desarrollar tales visiones, enlaces y asociaciones en el ámbito de lo local y lo nacional.

Este libro de consulta se sirve de esta amplia experiencia y lo hace evaluando lo que ha funcionado bien y lo que no ha funcionado tan bien; y exponiendo principios y características para un planteamiento más permanente y coordinado para el desarrollo sostenible, sobre los cuales hay un creciente consenso internacional entre profesionales. Presenta, por primera vez de manera consolidada dentro de un volumen general, los mecanismos, procesos y herramientas que se pueden usar para apoyar la creación e implementación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS). Enfatiza que los enfoques coordinados de interesados múltiples facilitan el aprendizaje continuo y el perfeccionamiento. Resulta cada vez más claro que las ENDS pueden facilitar la creación de situaciones 'en que todos ganan' en el desarrollo económico y social nacional, y ayudar también a los esfuerzos por preservar la enorme diversidad de ecosistemas de los que dependen las economías y los sistemas sociales. Se ofrecen ejemplos de buenas normas para varias tareas que se requieren para lograr desarrollo sostenible. Sin embargo, como hasta aquí los esfuerzos han sido en su mayor parte *ad hoc*, sin continuidad ni coordinación, no hay todavía ejemplos de estrategias que combinen las buenas normas en *todas* los frentes.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (CMDS), a ser realizada en Johannesburgo entre agosto y septiembre de 2002, es causa de que las mentes centren una vez más su atención en los retos del desarrollo sostenible. Hará un balance del progreso hecho desde 1992 y buscará vías en las cuales hacer progresos a través de un cambio de conducta real y no sólo a través de aspiraciones y exhortaciones. Las ENDS ofrecen un conjunto de procesos y mecanismos clave para coadyuvar en el logro de este objetivo.

La CMDS constituye un proceso preparatorio y los eventos y actividades conexos proporcionan una oportunidad sin precedente para reconocer las dificultades y tratar de asir la oportunidad de contraer un serio compromiso con el desarrollo sostenible por medio de las ENDS. Pero limitarse a convenios y acuerdos negociados -como en el pasado- será insuficiente. Dadas las tendencias ambientales y sociales de deterioro progresivo, que se analizan en la sección siguiente, existe la necesidad urgente de un compromiso político real de tomar providencias: establecer en cada país el ambiente en el cual los interesados puedan comprometerse efectivamente en el debate y la acción; formar una real asociación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil; acordar funciones y responsabilidades por el desarrollo sostenible; establecer mecanismos de coordinación eficaces; y trabajar aunados en pro de prioridades acordadas. Este es el momento de entregarse a un nuevo planteamiento sistemático y estratégico del desarrollo sostenible.

Conocemos la manera de lograr que los enfoques estratégicos sean eficaces

2.1.1 Organización de este capítulo

La siguiente sección (2.2) estudia en mayor detalle las tendencias y retos principales que se interponen en la consecución del desarrollo sostenible. Se examinan las recientes tentativas para lograr desarrollo sostenible, las que van desde iniciativas mundiales a avances tecnológicos e instrumental económico (sección 2.2.2). Las secciones subsiguientes examinan los diferentes contextos de gobernanza y el proceso gemelo de descentralización -que puede apoderar a grupos locales para el desarrollo sostenible- y la globalización, que presenta posibilidades en potencia para la participación del sector privado en el desarrollo sostenible (sección 2.2.3). A continuación, se exploran recientes orientaciones aprovechables sobre estrategias nacionales integradas (secciones 2.3 y 2.4). La sección final (2.5) proporciona una explicación más completa de enfoques estratégicos del desarrollo sostenible, que ahora sabemos que son eficaces.

2.2 Los retos del Medioambiente y el Desarrollo

2.2.1 Tendencias y retos principales

Los muchos retos perentorios y otras tantas tendencias negativas que todavía quedan por ser superados están bien analizados por iniciativas regulares de evaluación mundial. Aun cuando éstas tienden a centrarse en asuntos ya sea ambientales, sociales o económicos, van adoptando un enfoque cada vez más holístico. Entre los recursos útiles se cuentan:

- Panorama del Medio Ambiente Global (PANU 1999) (Recuadro 2.1);
- Informe de los Recursos Mundiales (IRM: PNUD/ PANU/ Banco Mundial 2000);
- Informe del Desarrollo 2000, del CAD (OCDE/ CAD 2001 b);
- Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1999, 2001 a)

Recuadro 2.1 Proyecto de Panorama Ambiental Mundial

El proyecto de Panorama Ambiental Mundial (PAM) fue lanzado en 1995 por PANU conteniendo dos componentes principales:

- (a) Un proceso de evaluación participativo y multisectorial del ambiente mundial, incluyendo puntos de vista y percepciones regionales, y estudios hechos por una red coordinada de centros auxiliares (institutos multidisciplinares con perspectiva regional que trabajan en el punto de enlace entre ciencia y normas generales) de todo el mundo, y por centros afines. Grupos de trabajo pericial sobre modelación, marcos hipotéticos, políticas y datos proporcionan asesoría y apoyo.
- (b) PAM edita en formatos impresos y electrónicos

Informes del *Panorama Ambiental Mundial 2000* en una evaluación integrada del entorno global al comienzo del milenio (PANU 1999). El informe se basa en un proceso participativo que incluye el trabajo de expertos de más de 100 países. Proporciona también una visión para el siglo 21 y documenta muchos éxitos recientes de política, y recalca la necesidad de un diseño de política más integral y más integrada, especialmente, dada la naturaleza extensiva en sentido transversal de los problemas ambientales. El informe venidero (2002) ofrece una perspectiva más futurista, exponiendo un abanico de marcos hipotéticos ambientales y sus posibles consecuencias.

Estos informes, y muchos otros, revelan una variedad de retos apremiantes e interrelacionados para el logro del desarrollo sostenible.:

(a) Disparidad económica e inestabilidad política

En los pasados 20 años, el caudal económico de la mayoría de las naciones ha aumentado continuamente, pero son todavía demasiadas las naciones que han experimentado descenso económico y la caída del ingreso *per cápita*. La reciente contracción de la actividad económica en Asia demuestra cuán frágil puede ser el crecimiento. La disparidad de ingresos entre ricos y pobres, dentro de una nación; entre naciones ricas y pobres; y entre muchas compañías multinacionales y los países en los cuales operan (o los que evitan), continúa ensanchándose. Esto significa que es un porcentaje relativamente pequeño de la población del mundo, las naciones y las corporaciones el que controla la mayor parte de la economía y los recursos naturales del mundo. Esto, como asimismo la marginalización de minorías étnicas y de otro tipo de los procesos gubernativos y de las posibilidades económicas, contribuyen a la inestabilidad. La inestabilidad política, que a veces lleva a conflictos violentos, entraba aún más el progreso económico en muchos países y regiones.

(b) La pobreza extrema

Aun en estos tiempos de prosperidad, en el mundo subdesarrollado la extrema pobreza todavía causa estragos en las vidas de uno de cada cinco personas. En 1993, más de 1300 millones de personas vivían con menos de 1 dólar estadounidense diario (PANU 1999) y de éstos, cerca de mil millones en la región del Asia y el Pacífico. La más alta proporción de pobres y el crecimiento más veloz de la pobreza se encuentran al sur del Sahara, en África, en donde en el año 2000, la mitad de la población era pobre. Los males sociales conexos con la pobreza van en aumento en muchos países con alto índice de pobreza. Entre éstos se cuentan las enfermedades, la destrucción de las familias, la delincuencia endémica y el uso de los narcóticos.

(c) La desnutrición

Actualmente, la producción mundial de alimentos es adecuada para satisfacer las necesidades nutricionales humanas de conjunto, pero el problema de la distribución de recursos económicos y de productos alimenticios hace que unos 800 millones de gente se quedan subalimentados. Aunque la producción mundial de alimentos todavía va en alza, hay varias tendencias que tomarán más difícil el problema de alimentar a una población mundial que va en aumento. La tasa de aumento en el rendimiento de cosechas de los cereales de mayor importancia va disminuyendo, en tanto que las pérdidas poscosecha permanecen altas. El empobrecimiento de los suelos a causa de la erosión y las malas prácticas de regadío siguen dañando las tierras agrícolas, y en algunas regiones, poniendo en peligro la producción. En general, sin una transición a métodos de labranza menos contaminantes y más eficientes en cuanto a recursos, en el futuro será difícil satisfacer las necesidades mundiales de alimentos sin aumentar la carga medioambiental que se desprende de la agricultura intensiva.

(d) Las enfermedades

El SIDA-VIH y la malaria son enfermedades graves que erosionan la capacidad productiva y la estructura social de las naciones muy afectadas. En los países más dañados, el VIH ya ha tenido profunda incidencia en la mortalidad infantil, de la niñez y la maternal. Además, anualmente, casi 500 millones de gente padecen de malaria aguda, de los cuales 1 millón mueren.

(e) La marginalización

Son muchos los países que se debaten bajo la presión combinada de un crecimiento económico lento, una pesada carga de deuda externa, la corrupción, los conflictos violentos y la inseguridad en cuanto a comida. Estos problemas pueden ser exacerbados por acciones procedentes del Norte, tales como el proteccionismo en el intercambio comercial. Muchos de los residentes en estos países padecen por la falta de acceso a servicios sociales, al suministro de energía y a infraestructura. Su capacidad de desarrollar su activo económico en potencia se ve también impedida por la falta de acceso a los recursos, al crédito o a los medios de influir en la política nacional. En el mejor de los casos, algunos devienen en refugiados o emigrantes por razones económicas. Como resultado de estos procesos, tanto los pobres como los países pobres son marginados de las posibilidades que presenta la economía mundial.

(f) El crecimiento demográfico

Se prevé que el crecimiento demográfico habrá de exacerbar estas tensiones, aunque lo que importa más que su mera cantidad es generalmente la concentración localizada de gente o sus niveles de consumo de recursos. La población mundial alcanza actualmente a los 6 mil millones y, aunque va creciendo más lentamente de lo que se preveía hace unos pocos años, se espera que todavía crezca de manera considerable antes de estabilizarse. El noventa y siete por ciento de los dos mil millones de aumento que se calcula, vivirán en el mundo del subdesarrollo.

(g) El consumo

Es probable que la demanda de la gente de alto consumo en economías desarrolladas tengan un efecto medioambiental más dramático que las de la gente con bajos niveles de consumo de recursos *per cápita*.

El consumo de recursos naturales por parte de las industrias modernas sigue siendo elevado: en la escala de 45 a 85 toneladas métricas anuales por persona, contando todos los materiales (lo que incluye la erosión del suelo, los desechos de la minería, y otros materiales secundarios). En las economías más avanzadas, se requieren actualmente alrededor de 300 kilogramos de riquezas naturales para generar un ingreso de \$100 dólares estadounidenses. Dado el tamaño de estas economías, este volumen de materiales representa una alteración medioambiental en gran escala. Por consiguiente, si las economías emergentes de los países en vías de desarrollo fuesen a basarse en una utilización de recursos tan intensiva como ésta, esto impondría demandas extremas a la dotación mundial de recursos.

(h) Utilización de la energía mundial

A pesar de que hay 2 mil millones de personas que en general están todavía desconectados de la economía que tiene por base los combustibles fósiles, desde 1971 la utilización mundial de energía ha aumentado en cerca del 70 por ciento y se proyecta que en los próximos 15 años ella siga aumentando a razón de más de un 2 por ciento anual. Si bien este aumento redundará en que más gente tenga acceso a servicios de energía, las emisiones de gas de invernadero se verán aumentadas en un 50 por ciento sobre los niveles actuales, a menos que se hagan serios esfuerzos por incrementar la eficiencia de energía reduciendo la dependencia en los combustible fósiles. Aunque ha habido considerable aumento y avance técnico en el uso de fuentes renovables de energía tales como: eólica, solar, geotérmica, hidroeléctrica y otras, la infraestructura pública y la conveniencia de los combustibles fósiles junto

con sus bajos precios- inhiben seriamente en un futuro previsible cualquier cambio en gran escala, hacia el uso de tales fuentes de energía limpia.

(i) Cambios climáticos

Al término de la década de 1990, las concentraciones atmosféricas de CO² alcanzaron su más alto nivel en 160 000 años (PUNA, 1999), pues las emisiones anuales de CO² superaban en casi cuatro veces el nivel que tenían en 1950. Según el Foro Intergubernamental sobre Cambio Climático, "el cotejo de datos indica que existe una clara influencia humana en el cambio climático mundial" (FICC, 2001). Se prevé que esto se traduzca en cambios de zonas climáticas, cambios en la productividad de ecosistemas y en la composición de especies, y en un aumento de consecuencias meteorológicas de grado extremo. Esto traerá considerables efectos a la salud humana y a la viabilidad del manejo de los recursos naturales en la agricultura, la silvicultura y la pesquería, con serias consecuencias para todos los países. Se prevé para que los países en vías de desarrollo, y en particular los menos desarrollados, sean los más vulnerables a los efectos del cambio climático mundial, aunque actualmente sea mínimo su aporte a la creación del problema.

(j) Sobrecarga de nitrógeno

La agricultura intensiva, que depende de altos niveles de combustión de carburantes fósiles y el amplio cultivo de leguminosas, libera grandes cantidades de nitrógeno en el entorno, exacerbando la acidificación, causando cambios en la composición de especies de los ecosistemas, elevando los niveles de nitratos en el suministro de agua dulce por sobre los niveles aceptables para el consumo humano, y causando eutrofización en los hábitat de agua dulce y de aguas marinas. Las emisiones de óxido de nitrógeno a la atmósfera también contribuyen al recalentamiento mundial. Entre los científicos hay cada vez más preocupación por que la escala de la ruptura del ciclo nitrogenico pueda tener efectos mundiales comparables a aquellos que causa la ruptura del ciclo carbónico.

(k) Deterioro de los recursos naturales

El deterioro medioambiental continúa aumentando con el grave agotamiento de recursos naturales, además de la erosión del suelo y la pérdida de bosques y de poblaciones icticas. La deforestación (debida más que todo a su conversión en granjas, dehesas, asentamientos humanos, o para explotación forestal) continúa reduciendo la extensión y condición de los bosques del mundo. Entre 1990 y 1995 se perdieron alrededor de 65 millones de hectáreas de bosques (PANU, 1999). En Indonesia y el Amazonas, recientes incendios forestales han causado pérdidas de bosques y extensos daños. Los ambientes acuáticos frágiles tales como los arrecifes de coral y las marismas de agua dulce se ven muy seriamente amenazados por la contaminación procedente de tierra firme, las técnicas pesqueras y la construcción de represas, como asimismo por el cambio climático. Se estima que casi el 60 por ciento de los arrecifes del mundo y el 34 por ciento de las especies icticas pueden estar en peligro por la actividad humana.

Los actuales patrones de producción y consumo, y del cambio climático mundial, plantean dudas acerca de la capacidad continua de la dotación de recursos de la Tierra para alimentar y sostener a una población que paulatinamente se va transformando en población urbana, y de proporcionarle sumideros para los desechos. En los últimos 30 años, la biodiversidad de los ecosistemas de la Tierra y la disponibilidad de recursos naturales renovables han declinado en un 33 por ciento

como resultado de la degradación medioambiental, en tanto que se ha duplicado la demanda de estos recursos.

(l) La pérdida de la diversidad

Se estima que los productos y procesos de derivación biológica representan el 40 por ciento de la economía mundial. El grueso de esta producción se basa en el cultivo de una cada vez más estrecha gama de especies y genes, en la que muchos de los procesos de producción de la agricultura y la silvicultura dependen de la erradicación local de la biodiversidad para ser reemplazada por una producción de monocultivos. Sin embargo, hay también una creciente comprensión del valor de la biodiversidad, tanto porque es un seguro en caso de pérdida de una especie dada (debido a enfermedad, cambio climático o económico), como porque proporciona 'propiedad intelectual' para desarrollar nuevas maneras de empleo. No obstante, ese mismo fondo de diversidad viene quedando cada vez más bajo el control de las poderosas compañías que han venido reduciendo su extensión. En cuanto al sustento, son muchos los grupos pobres susceptibles de ser muy dependientes de una diversidad de habitat, especies y genes, especialmente por tener que enfrentar circunstancias alteradas, siendo que ellos pueden ser buenos administradores de la biodiversidad. Sin embargo, hay a menudo pocas instituciones para integrar las necesidades del trabajo y la biodiversidad, y para cuidar de los derechos locales.

Al mismo tiempo, se viene reduciendo la diversidad cultural (que ha evolucionado junto con la biodiversidad). La globalización de la producción, la comunicación, la generación del conocimiento, los patrones de trabajo y el descanso traen aparejados una pérdida de tradición que podría haber sido un valioso recurso para el poder de recuperación.

(m) La contaminación

La mayor parte de los países experimentan actualmente niveles de contaminación que van de los moderado a lo grave, lo que pone una creciente tensión en la calidad del agua, el suelo y el aire. A pesar de las limpiezas efectuadas en algunos países y sectores, una masiva expansión en la disponibilidad y uso de sustancias químicas en todo el mundo; la exposición a los pesticidas, los metales pesados, a partículas pequeñas y otras sustancias: todos plantean una amenaza cada vez más seria a la salud humana y el entorno.

(n) Creciente escasez hídrica

El consumo mundial de agua va aumentando rápidamente, y se pronostica que la disponibilidad de agua devendrá en una de las cuestiones más urgentes y contenciosas del siglo 21. Un tercio de la población mundial viven en países que ya experimentan escasez de agua en niveles que van de moderado a altos. Esa cantidad podría llegar a los dos tercios en los próximos 30 años, a menos que se hagan serios esfuerzos por conservar el agua y por coordinar la planificación de las cuencas hidrográficas con la utilización del agua. Fluctúa entre un 30 y un 60 por ciento el porcentaje de la población urbana de los países de bajos ingresos que todavía carecen de vivienda adecuada, o que no cuentan con instalaciones sanitarias, ni con sistemas de alcantarillado y de cañerías para el agua limpia.

(o) Otros problemas urbanos

La continua urbanización e industrialización, combinadas con una falta de recursos, de conocimientos especializados, y con una débil gobernanza, aumentan la gravedad

de los problemas ambientales y sociales, que en áreas densamente pobladas se refuerzan mutuamente. La contaminación del aire, un mal manejo de los residuos sólidos, los residuos tóxicos y peligrosos, la contaminación acústica y la del agua: todas se combinan para transformar estas áreas urbanas en zonas de crisis medioambiental. Los niños de las familias pobres son los más vulnerables a los inevitables riesgos para la salud.

(p) Interacción entre los problemas sociales, económicos y medioambientales

Los problemas ambientales, sociales y económicos tienen diversas maneras de entrar en interacción

Hay una extensa interacción entre muchos de los desafíos descritos más arriba, lo que hace necesaria la adopción de un enfoque estratégico ante el desarrollo sostenible. La Figura 2.1 es sólo una ilustración --de un área relativamente bien definida-- de cuán complicadas son las interacciones.

2.2.2 Respuestas internacionales a los retos del desarrollo sostenible

(a) Emergencia del desarrollo sostenible como visión común

“Desarrollo sostenible” significa algo más que “ambientalmente sano”.

La identificación de tendencias medioambientales deteriorantes dio origen a la Conferencia de la ONU sobre el Entorno Humano, en 1972, en Estocolmo, la que a su vez llevó a la creación de PANU y de I.I.E.D. Desde entonces, la aceptación mundial de la importancia de las cuestiones ambientales ha crecido enormemente. En respuesta a los análisis cada vez más informados sobre los nexos entre medioambiente y desarrollo, se procedió a crear la Estrategia de Conservación Mundial (IUCN/ UNEP/ WWF, 1980) y, con posterioridad, el informe de la Comisión Mundial sobre Entorno y Desarrollo - la Comisión Brundtland (CMED, 1987). La Estrategia de Conservación Mundial puso de relieve la necesidad de que en los procesos de desarrollo se les diera centralidad al medioambiente y los valores de la conservación.

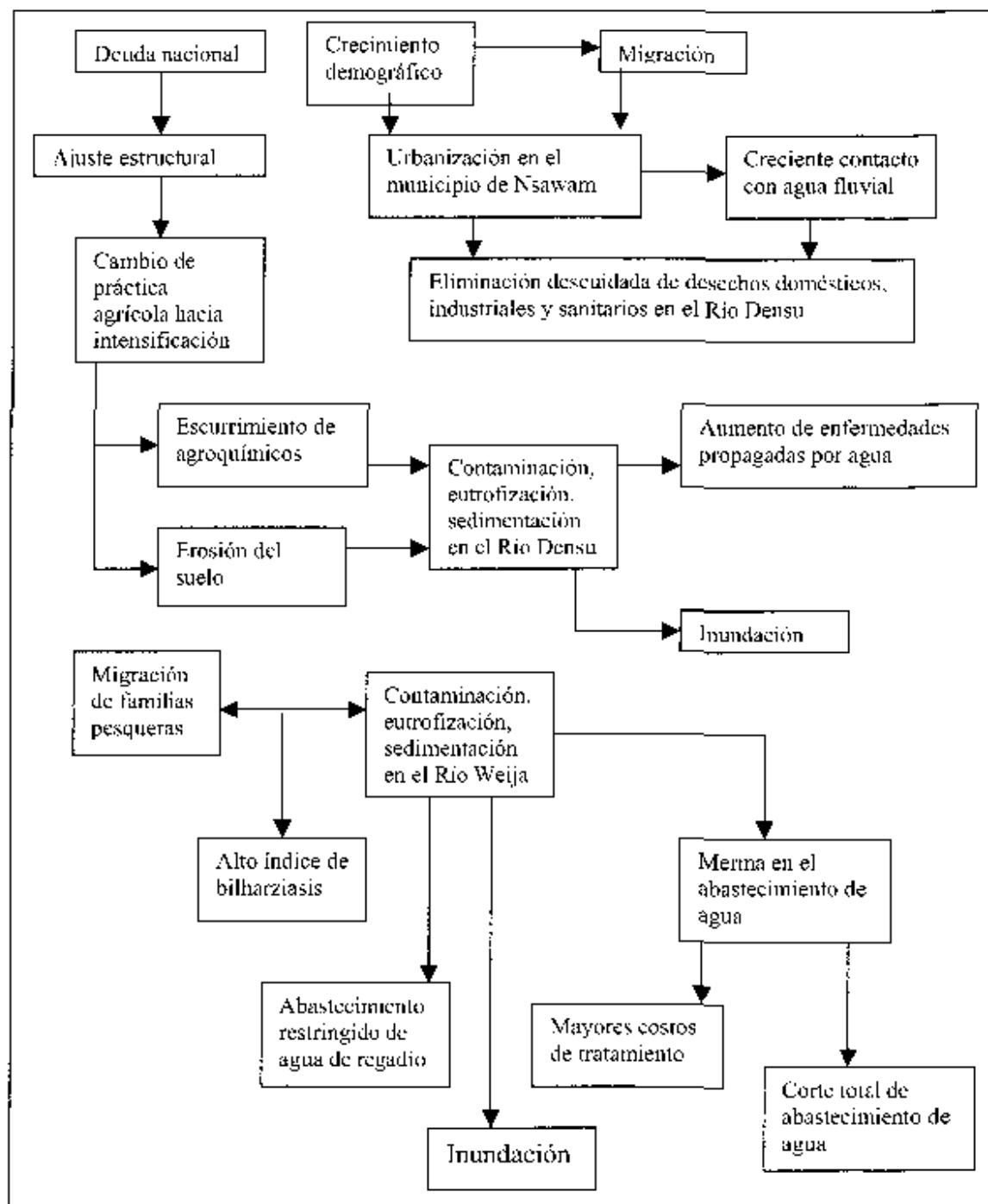
El informe de la Comisión Brundtland puso de relieve las dimensiones sociales y económicas de la sostenibilidad, revelando las conexiones entre, por ejemplo, la pobreza y la degradación medioambiental. La continuación de la Estrategia de Conservación Mundial, “Cuidar de la Tierra: una Estrategia para la Vida Sostenible” (IUCN/UNEP/WWF, 1991) fue más lejos, y elaboró principios para la integración práctica de los intereses medioambientales, sociales y económicos (Recuadro 2.2.).

La Agenda 21 y las convenciones y acuerdos alcanzados en la Cumbre Mundial de 1992 comprenden un programa mundial de acción para el desarrollo sostenible.² Cubren 40 sectores y materias diferentes y ponen particular atención a la legislación, medidas, planes, programas y estándares nacionales, y al uso del instrumental legal y económico para la planificación y la gestión administrativa. Se puede sostener que la

² Agenda 21 – el plan de acción de CEDNU: capítulos que describen la necesidad de planes nacionales: Preámbulo 1.3; Dimensiones Sociales y Económicas 2.6; Combatir la Pobreza 3.9; Cambiar Patrones de Consumo 4.20; Dinámica Demográfica y Sostenibilidad 5.31, 5.56; Protección y Promoción de la Salud Humana 6.40; Promover Patrones de Asentamientos Humanos Sostenibles 7.30, 7.51; Integrar Medioambiente y Desarrollo en la Adopción de Decisiones 8.3, 8.4, 8.7; Protección de la Atmósfera 9.12; Enfoque integrado a la planificación y el manejo de recursos en tierras 10.6; Combatir la Deforestación 11.4, 11.13; Ecosistemas frágiles, Desertización y Sequía 12.4, 12.37; Agricultura Sostenible 14.4, 14.45; Biodiversidad, objetivos (b), Biotecnología 16.17, 17.39; Recursos Fluviales e Hídricos 18.11, 18.12, 18.40; Productos Químicos Tóxicos 19.58; Residuos Sólidos 21.10, 21.18, 21.30; Autoridades Locales 23.2; Recursos Financieros 33.8, 33.15; Ciencias 35.7, 35.16; Educación 36.5; Creación de la Competencia Nacional 37.4, 37.5, 37.7, 37.10; Instituciones Internacionales 38.13, 38.25, 38.36, 38.38, 38.39, 38.40; Información 40.4; Declaración de Río – Principio 10; Convención de la Biodiversidad – Artículo 6; Convención sobre Cambio Climático – Artículo 3, 4, 12.

Agenda 21 ha devenido en el instrumento más prominente e influyente - aunque no obligatorio- en los campos del medioambiente y el desarrollo y que es un documento

Fig. 2.1: Interacciones entre los problemas de manejo de cuencas en el río Densu y el área del Embalse Weija, en Ghana
(Fuente: Carley y Christie, 2000^a)



Recuadro 2.2: Desarrollo sostenible, visión orientadora para abordar problemas de acción recíproca

El Informe Brundtland 1987 definió el desarrollo sostenible como “*desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la aptitud de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. En el centro del concepto está la opinión de que en el proceso del desarrollo los objetivos sociales, económicos y medioambientales deberían ser complementarios e interdependientes. El desarrollo sostenible requiere cambios de política en muchos sectores, y coherencia entre ellos. El implica equilibrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad –los tres pilares del desarrollo sostenible– integrándolos donde sea posible, mediante políticas y prácticas que se apoyen mutuamente, y haciendo concesiones recíprocas donde no lo sea (Figura 2.2).

Esto presupone tomar en cuenta el efecto que las decisiones actuales han de tener en las opciones de las generaciones futuras. Sin embargo, el desarrollo sostenible ha sido a menudo erróneamente interpretado en un sentido estrecho como una cuestión ambiental. Esto pasa por alto el poder y utilidad del concepto en su integración del desarrollo económico y social en el contexto del manejo medioambiental de alta calidad. Dada esta complejidad, sin embargo, es comprensible que sea imperativo revelar el concepto de desarrollo sostenible: véase Cuadro 7.4.

El desarrollo sostenible ha tenido enfoques diversos, que han reflejado la diversidad de retos que los distintos países han enfrentado. De este modo, mientras el desarrollo sostenible es un reto universal, muchas de sus respuestas pueden ser sólo definidas nacional y localmente. En Tailandia, por ejemplo, el desarrollo sostenible es definido como un desarrollo holístico que comprende seis dimensiones: económica, social, ambiental, política, tecnológica y científica, y equilibrio mental y espiritual.

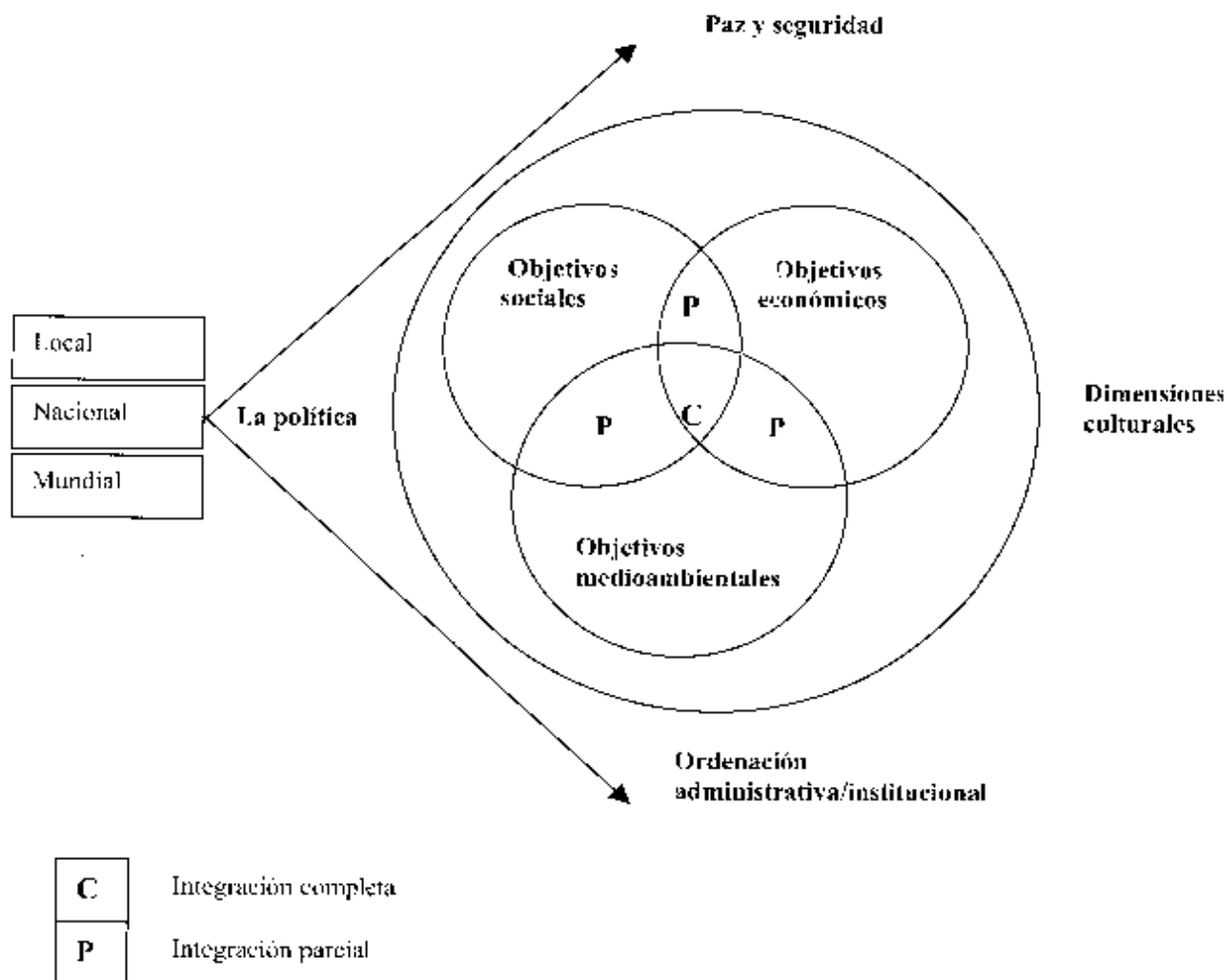
A alcanzar un acuerdo sobre cómo abordar los retos requiere de un grado de pluralismo y de espacio para la negociación. Esto depende de factores tales como paz y seguridad, intereses económicos dominantes, sistemas políticos, ordenación institucional y normas culturales. En Bolivia, por ejemplo, al buen gobierno se le ve como un componente central del desarrollo sostenible –y no sólo como ‘un medio para alcanzarlo’.

Los resultados prácticos de los procesos de desarrollo tienden a ser descritos en dos categorías, a saber:

1. *Instituciones y mecanismos que producen decisiones para equilibrar objetivos sociales, económicos y medioambientales, y que garantizan ser implementados. Por ejemplo: planificación particular y procesos de política y procedimientos tales como EIA y foros de interesados*
2. *Actividades en el terreno que agregan buenas normas medioambientales, sociales y/o económicas a lo que de otro modo pudieron haber sido objetivos más estrechos. Por ejemplo: nuevas formas de manejo de recursos naturales o proyectos de desarrollo integrados.*

Hay una percepción común, aunque equivocada, de ‘sostenibilidad ambiental’ como sinónimo de ‘desarrollo sostenible’. Es comprensible que esto haya ocurrido: a menudo ha sido el ‘pilar’ ambiental el que hasta la fecha ha estado faltando en el desarrollo sostenible, y he habido que ponerle suma atención a esta materia.

Figura 2.2: Los sistemas de desarrollo sostenible



El desarrollo sostenible supone la integración de objetivos donde ella sea posible; y buscará compromisos entre los objetivos cuando ella no lo sea.

Fuente : Dalal Clayton *et al.* (1994), modificación tomada de Barbier (1987)

El "desarrollo sostenible" une entre sí preocupaciones e iniciativas ambientales, sociales y económicas

guía para el desarrollo sostenible en la mayor parte de las regiones del mundo. Su efecto más importante ha sido centrar la atención en el concepto básico de desarrollo sostenible, proporcionando a los encargados de formular las políticas con un punto de referencia para articular cuestiones ambientales, sociales y económicas. Hace hincapié en la importancia de las ENDS y en el instrumental de políticas de apoyo para dotar a éstas de significado, aunque se da escasa orientación sobre las ENDS (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3 Agenda 21 sobre estrategias nacionales para desarrollo sostenible

Preámbulo

La exitosa implementación [de la Agenda 21] es ante todo la responsabilidad de los gobiernos. Para lograr esto son cruciales los planes, las estrategias, las políticas y los procesos nacionales. La cooperación internacional debiera respaldar y complementar tales esfuerzos nacionales.

Capítulo 8

En colaboración con organizaciones internacionales, allí donde corresponda, los gobiernos debieran adoptar una estrategia nacional para el desarrollo sostenible basada en, inter alia, la implementación de las decisiones tomadas en la Conferencia, en especial con respecto a la Agenda 21. Esta estrategia debiera tomar como su punto de partida las varias políticas y los varios planes sectoriales económicos, sociales y ambientales que funcionan en el país y armonizarlos. Debiera usarse toda la experiencia acumulada a través de ejercicios de planificación existentes tales como los informes nacionales para la Conferencia, las estrategias nacionales de conservación y los planes de acción ambiental, e incorporarla a una estrategia de desarrollo sostenible impulsada por el país. Sus metas debieran ser garantizar un desarrollo económico socialmente responsable al tiempo que proteger la dotación de recursos y el entorno para beneficio de las generaciones futuras. Se la debiera desarrollar mediante la participación más amplia posible. Debiera ser una evaluación completa de la situación e iniciativas corrientes.

Fuente: Agenda 21 (CEDNU 1992)

Aparte de la Cumbre de la Tierra, la década de los años 90 también fue testigo de una serie de conferencias de la ONU sobre una variedad de cuestiones concernientes al desarrollo sostenible y los retos que había que superar para alcanzarlo (véase Recuadro 2.4). Sin embargo, a pesar de esta preocupación, el compromiso y conocimiento de los instrumentos de normas aceptadas para ENDS aparecen como metas difíciles de alcanzar. Antes que en la práctica local de probada eficacia, las iniciativas internacionales sobre ENDS se han basado en su mayor parte en las ideas de la agenda y los métodos a ser aplicados de las instituciones internacionales, atenuados por limitaciones políticas.

(b) Acuerdos Ambientales Multilaterales

Hace ya muchas décadas se firmaron unos pocos históricos tratados ambientales internacionales, tales como la Convención por la Preservación de los Animales, Aves y Peces de África, del año 1900. Pero fue la preocupación por la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales, lo que dio lugar, en la década de los años 60, a

Si bien los acuerdos ambientales multilaterales fomentan algunos aspectos del desarrollo sostenible, pueden también comprometer los objetivos sociales y económicos.

la negociación de una serie de acuerdos ambientales multilaterales obligatorios. En su primera generación, éstos fueron principalmente acuerdos y legislación sectorial monotemáticos que abordaban la asignación y explotación de recursos naturales como la fauna, el aire y el entorno marino.

Traslapándose con éstos y complementándolos, hay una segunda generación de acuerdos que son más intersectoriales y holísticos, y con sentido de sistema. En el Recuadro 2.4 se consignan algunos de los AAM clave.

Recuadro 2.4 Acuerdos ambientales multilaterales clave

Biodiversidad

Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), Nairobi, 22 de mayo de 1992
[www.biodiv.org]

Clima

Convención sobre Cambio Climático en el Marco de las Naciones Unidas (CCMNU), Nueva York, 9 de mayo de 1992 [www.unfccc.de/]

Desertización

Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertización en aquellos Países que Experimentan Grave Sequía y/o Desertización, Especialmente en África (CNUD), París, 17 de junio de 1994 [www.unccd.de/]

Especies amenazadas

Convención sobre Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres (CITES), Washington, 3 de marzo de 1973 [www.wcmc.org.uk/cites/]

Residuos peligrosos

Convención de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Eliminación (Basilea), Basilea, 22 de marzo de 1989 [www.unep.ch/basel/index/latml]

Patrimonio

Convención Concerniente a la Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Mundo, 23 de noviembre de 1972 [www.unesco.org/whc/]

Especies migratorias

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM), Bonn, 23 de junio de 1979 [www.wcmc.org.uk/cms/]

Ozono

Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono, Viena, 22 de marzo de 1985; y Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Debilitan la Ozonosfera, Montreal, 16 de septiembre de 1987 [www.unep.org/ozono/]

Los mares

Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley de los Mares (CNULM), Bahía de Montego, 10 de diciembre de 1982 [www.un.org/depts/los/losconv1.htm]

Humedales

Convención sobre Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Marinas (Convención de Ramsar), Ramsar, 2 de febrero de 1971 [www.ramsar.org/]

Varios principios legales de desarrollo sostenible han venido apareciendo a través de estos AAM y de otros instrumentos de derecho internacional, a saber: el de que el

contaminador paga, el consentimiento informado previo, el principio preventivo, etc. Éstos son analizados en el Capítulo 8. Hay, sin embargo, creciente preocupación por la implementación, la eficacia y el cumplimiento de los AAM, amén de su coherencia entre sí y con los acuerdos multilaterales económicos y comerciales, en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC). El aumento en la cantidad de los AAM sin coordinación, y de instrumentos que no son obligatorios ha redundado en la necesidad de cada vez más onerosa información y carga burocrática.

(c) *Vigilancia y evaluación ambiental*

Los programas internacionales de monitoreo ambiental han contribuido a elevar el grado de conciencia sobre problemas de la sostenibilidad.

En las dos últimas décadas, se ha establecido un vasto despliegue de sistemas de vigilancia para seguir los cambios ambientales, algunos relacionados con los AAM ya descritos, tales como PANU, que trabajan en sociedad con varias organizaciones de la ONU para coordinar los sistemas de observación del clima terrestre y oceánico. Exámenes y evaluaciones periódicas de tendencias y condiciones son emprendidos por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (algunas lo hacen a nivel mundial, otras al regional o sectorial). Hay también evaluaciones independientes y regulares de las tendencias y avance regionales y mundiales de los acuerdos internacionales, tales como los informes anuales *El estado del mundo* de el Instituto de la Observación del Mundo (Brown 2001) y del Anuario de la Cooperación Internacional sobre Ambiente y Desarrollo (Bergesen *et al.* 1999).

Dadas las muchas limitaciones graves del desarrollo sostenido descritas en 2.2.1, llegar a comprender la vulnerabilidad y la resistencia de los ecosistemas, para poder encontrar maneras de armonizar las demandas del desarrollo humano con la tolerancia de la naturaleza, constituye uno de los mayores desafíos para el siglo 21. *La Evaluación del Ecosistema del Milenio*, como respuesta a esta necesidad es un importante esfuerzo organizado y respaldado por una amplia gama de gobiernos, de agencias de la ONU y de destacadas organizaciones científicas. Fue lanzada en las Naciones Unidas en junio de 2001 y es una evaluación científica mundial de ecosistemas, que toma en consideración evaluaciones regionales, nacionales y locales. Además de su función de evaluar, su propósito es crear en todos los niveles la capacidad de emprender evaluaciones integradas de ecosistemas y la de poder actuar sobre sus conclusiones. La Evaluación del Ecosistema del Milenio siguió de cerca el Análisis Piloto de Ecosistemas Mundiales (APEM) de un año de duración, el cual evaluó cinco tipos principales de ecosistemas, a saber: agrícolas, forestales, agua dulce, sabanas, y sistemas costeros y marinos. Los resultados fueron dados a conocer en el Informe de los Recursos Mundiales 2000-2001 (IRM/PNUD/PANU/Banco Mundial 2000). Se aprresta ahora a evaluar la eficacia de diferentes opciones de respuesta.

También ha habido una serie de evaluaciones regionales del estado del medioambiente y de los retos del desarrollo sostenible. *El estado del ambiente en Sudáfrica*, preparado por el Centro de Investigación y Documentación Sudafricano en colaboración con la IUCN y la Comunidad de Desarrollo Sudafricano (CDSA) (SARDC 1994) es un buen ejemplo. Este informe examinó los recursos naturales de la región en particular las zonas ecológicas compartidas por varios países-, proporcionó detalles sobre los más graves problemas ambientales, y analizó los efectos del recalentamiento mundial y los marcos hipotéticos para el futuro de la región.

En el nivel de lo nacional, las décadas de los 80 y los 90 vieron una plétora de diferentes clases de estudios e informes ambientales, muchos de ellos preparados en respuesta a los requerimientos de acuerdos internacionales. Los ejemplos incluyen

perfiles, estrategias y planes de acción que cubren la diversidad, el clima, la conservación, el entorno y la silvicultura; informes sobre el estado ambiental; informes nacionales de la CEDNU; informes nacionales de la Agenda 21; y análisis de la OCED del funcionamiento ambiental. Muchos de éstos aparecen en la lista del *Directorio Mundial de Estudios Ambientales Nacionales: una bibliografía comentada de perfiles de recursos naturales, planes y estrategias* (IRM/IIED/UNEP/ 1996).

(d) Instrumentos económicos

El desarrollo sostenible vincula a personas, corporaciones y comunidades, comportándose de tal manera que los beneficios privados se equilibren con los públicos, tales como los de asegurar servicios ambientales, o mejorar la calidad. En esto, las reglamentaciones son eficaces sólo en parte. La Cumbre de la Tierra de 1992 hizo hincapié en la necesidad de incentivos económicos para promover más modelos sostenibles de producción y para generar recursos que financien el desarrollo sostenible. Pero la reforma económica ha sido lenta y ha habido un empleo limitado de instrumentos con orientación de mercado, a pesar de las propuestas de 'impuestos verdes' en muchos países, principalmente en los desarrollados -por ejemplo para las emisiones, los aceites minerales y los pesticidas-, con el propósito de que los costos sociales y ambientales sean asimilados por los mecanismos de mercado. Sólo unos pocos países han introducido tales impuestos (v. gr. Suecia y el RU). Los prometedores nuevos instrumentos económicos comprometen a los mercados en los servicios ambientales (Cuadro 2.1). Los enfoques con base en el mercado pueden permitir que la provisión de servicios se concentre allí donde sean más rentables, lo que a menudo beneficiaría a los países en vías de desarrollo. También se le va poniendo atención a terminar con los subsidios gubernamentales 'perversos' que en lugar de acercar a la sociedad hacia la sostenibilidad la alejan de ella. Ejemplos de tales subsidios son el respaldo a las prácticas agrícolas intensivas y ambientalmente degradantes en muchos países de la OCED y los impuestos fraccionados para la producción de energía de combustibles fósiles. El Capítulo 9 analiza el instrumental económico en mayor detalle.

Los gobiernos recurren cada vez con mayor frecuencia a servirse de instrumental económico para asegurar beneficios ambientales cuando la regulación no surte efecto.

(e) Comprometer al sector privado

En muchos países, la última década ha presenciado algún progreso hacia una industria más sostenible, a través de compañías comprometidas con estrategias de desarrollo sostenible mediante asociaciones con clientes, abastecedores, gobiernos, las ONGs y el público en general. Se hace evidente la necesidad de una mayor transparencia, por ejemplo, en la publicación de informes ambientales de las compañías y, en algunos países, en la implementación de esquemas voluntarios de autorregulación ambiental. Pero tales buenas respuestas de política siguen siendo pocas ya que para comenzar a lograr producción sostenible y alentar al consumidor a adherir a los patrones de consumo sostenible se requiere más acción concertada.

El mundo de los negocios se organiza para sacar provecho del desarrollo sostenible...

Por consiguiente, el desarrollo sostenible como meta a alcanzar también ha pasado a ser una preocupación del sector privado. Por ejemplo, durante los preparativos para asegurar que la industria desempeñara un papel en los preparativos para la Cumbre de la Tierra, se formó el *Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenido* (CMEDS). Cuenta ahora con más de 130 corporaciones miembro al día en sus cuotas, principalmente de países industrializados. La membresía es por invitación a compañías comprometidas con los conceptos de desarrollo sostenible y de manejo medioambiental responsable. Se espera que los miembros proporcionen apoyo en especie y en personal, incluso respaldo financiero para comités de trabajo particular.

Cuadro 2.1 Comercialización de los servicios ambientales

Fuente: Landell-Mills (2001)

Servicio Ambiental	Productos básicos	Procedencia de la demanda
Protección de cuencas (e. g. menos inundaciones; más flujos en estaciones secas; menos erosión de suelos; menos sedimentación de río abajo, mejor calidad del agua)	Contratos de manejo de cuencas; créditos comerciables para calidad del agua; compensación por salinización; créditos por transpiración de plantas; servidumbre de paso por reserva de tierras; producto agrícola certificado	<i>Nacional / regional</i> Compañías hidroeléctricas; concejos municipales de aguas; máquinas de regar; industrias que dependen del agua; usuarios domésticos
Belleza del paisaje (e. g. protección de pintorescas vistas panorámicas para la recreación de residentes locales)	Concesiones ecoturísticas; permisos para acceso; derechos de desarrollo comerciables; servidumbre de paso para tierras de reserva	<i>Nacional / internacional</i> – residentes locales, agencias de turismo; turistas; fotógrafos; la media; agrupaciones de conservación de recursos; gobiernos extranjeros
Ecologismo de la diversidad (e. g. conservación de la diversidad genética, de las especies y del ecosistema)	Derechos de bioprospección; créditos de biodiversidad; contratos de manejo de la biodiversidad; concesiones de biodiversidad; áreas protegidas; derechos de desarrollo; servidumbre de paso por tierras de reserva; acciones en compañías de diversidad; crédito recíproco de deuda por la naturaleza; adquisición de tierras	<i>Nacional / internacional</i> compañías de productos farmacéuticos, cosméticos y de bio-tecnología; agroindustrias; agrupaciones medioambientales; gobiernos extranjeros; la comunidad mundial (e.g. Línea de Crédito Ambiental Mundial)
Embargo del carbono (e. g. absorción y almacenaje del carbono en la vegetación y el suelo)	Compensaciones / créditos del carbono; derechos de desarrollo comerciables; servidumbre de paso por tierras de reserva	<i>Nacional / internacional</i> – Principales emisores del carbono (e. g. compañías de electricidad, del transporte y las petroquímicas); agrupaciones medioambientales; gobiernos extranjeros; consumidores

y la participación activa –con la adscripción- de su personal en el programa de trabajo del CMEDS. Se procura la participación al más alto nivel, normalmente, a nivel de gerente general o su equivalente.

El CMEDS tiene cuatro objetivos; a saber:

- *Función económica rectora:* de ser los principales defensores de la actividad industrial en cuestiones relacionadas con el medioambiente y el desarrollo sostenible;
- *Desarrollo de políticas:* para participar en la elaboración de políticas con el objeto de crear un marco conceptual que permita a la actividad empresarial contribuir eficazmente al desarrollo sostenible;
- *Normas aceptables:* para demostrar avances en el manejo ambiental y de recursos en la industria, y compartir normas de corte vanguardista entre sus miembros;

- *Divulgación mundial:* para aportar a través de una red mundial a un futuro sostenible para las naciones en vías de desarrollo y para las naciones en vías de transición.

En muchas negociaciones internacionales (e. g. sobre cambio climático) se llama insistentemente la atención hacia los puntos de vista del CMEDS sobre desarrollo sostenible. Ha elaborado prescripciones de políticas en varias cuestiones, tales como, comercio y medioambiente, mercados financieros, la industria del papel, acceso al agua dulce y silvicultura sostenible. Para un estudio de la función y el efecto del CMEDS, véase Najam (1999).

Cuando en el Foro Económico Mundial de Davos 1999, habló Kofi Annan, secretario general de la ONU, hizo un llamamiento por un nuevo 'pacto mundial de valores y principios compartidos' entre los dirigentes de empresas y la ONU, específicamente sobre el entorno. *El Pacto Mundial* es una plataforma de base valorativa para promover y exhibir buenos métodos y experiencias de aprendizaje corporativos en las tres áreas de: los derechos humanos, el trabajo y el entorno (para el cual mantiene nueve principios). Proporciona un punto de entrada para que la comunidad empresarial mundial trabaje en sociedad con la ONU. El Pacto pide a los dirigentes empresariales que:

... y para conectarse con las Naciones Unidas.

- hagan una formal declaración de apoyo al Pacto Mundial y los valores básicos señalados en sus nueve principios, y se comprometan a defender públicamente el Pacto;
- una vez al año envíen al sitio en la red informática del Pacto Mundial [www.unglobalcompact.org] un ejemplo concreto de avance hecho o de lecciones aprendidas de la implementación de los principios. Esto puede adoptar diversas formas, o sea, cambios en política de manejo interno o de experiencias operacionales concretas;
- entren en sociedad con organizaciones de la ONU emprendiendo actividades que impulsen la implementación de los principios, o entrando en asociaciones estratégicas en apoyo de metas de la ONU, tales como la erradicación de la pobreza.

(f) *Nuevas tecnologías*

En algunos casos, la actividad industrial ha visto que es financieramente rentable y ambientalmente beneficioso adoptar el concepto de *producción más limpia*, lo que comprende a los productos rediseñados y a los procesos de producción que de partida buscan minimizar tanto el uso de recursos, como los residuos y las emisiones nocivas. En los países desarrollados, muchas industrias han establecido métodos de producción limpia, de forma voluntaria. PANU es una buena fuente de asesoramiento para gobiernos en cuanto a cómo alentar estrategias y políticas de producción más limpia en la industria nacional (PANU, 1994).

Un método similar, llamado *ecoeficiencia*, ha sido promovido por el CMEDS. A esto se le define como

"la entrega de mercaderías y prestación de servicios de precio competitivo que satisfacen necesidades humanas y mejoran la calidad de vida al tiempo que van reduciendo de forma progresiva los efectos ecológicos y la

Con demasiada frecuencia se ve a las políticas del desarrollo sostenible como restrictivas, en circunstancias que ellas pueden ser monitoras de la innovación, conducentes a nuevas tecnologías...

intensidad en el uso de recursos durante el ciclo de vida del producto suministrado, a un nivel que por lo menos no violenta la capacidad estimada de carga que puede soportar la Tierra” (CMEDS 1995).

A la *Evaluación del ciclo de vida (ECV)* se la viene utilizando actualmente para evaluar los efectos ‘de la cuna a la tumba’ que sobre el entorno tiene un producto durante todo su ciclo de vida. Se la ha venido usando para una serie de propósitos, tales como comparar el desempeño ambiental de los productos nuevos con los más antiguos, para establecer criterios eco-catalogadores, y desarrollar estrategias de actividad industrial y planes de inversiones.

(g) Financiación del desarrollo sostenible

*... y nuevos
mecanismos de
financiación.*

En la Cumbre de la Tierra de 1992 se estuvo de acuerdo en que se requerían fuentes adicionales de financiación para implementar la Agenda 21. Algunas fuentes podrían ser suministradas por el sector público y por el sector privado de cada país, pero se estuvo de acuerdo en que los países de bajos ingresos requerirían considerable financiación adicional a través de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) o a través de la inversión del capital extranjero. En ese entonces, la Secretaría de la CEDNU estimó que a los países de bajos ingresos, la implementación total de la Agenda 21 les costaría, en promedio, más de \$ 600 mil millones de dólares (EUA) anuales, entre el año 1993 y el 2000.

En la práctica, debido a las presiones presupuestarias de los países donantes y a otras razones, la AOD ha venido decayendo en estos últimos años. Sólo cuatro países alcanzan consecuentemente el objetivo de la ONU para AOD del 0.7 por ciento del PNB (Dinamarca, Países Bajos, Noruega y Suecia), un objetivo ratificado por los países de altos ingresos en la Cumbre de la Tierra. Sin embargo, es probable que este descenso en la ayuda haya sido compensado parcialmente por el rápido aumento de flujos de capital privado hacia los países de bajos ingresos: por sobre un 300 por ciento desde 1992. Según el informe del 2000 del Fondo para el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, en 1999 el total neto de los flujos de largo plazo hacia los países en vías de desarrollo legó a los \$291 mil millones de dólares de EUA. De esta suma, sólo \$52 mil millones de dólares de EUA tomaron la forma de asistencia oficial, en tanto que los movimientos de capital privado ascendieron a \$238 mil millones de dólares de EUA (de esta suma, \$192 mil millones de dólares de EUA fueron inversión extranjera directa). Sin embargo, los movimientos de capital privado se han concentrado en unos pocos países de economías dinámicas (principalmente de Asia, de Europa, y de América Central y Sudamérica). Los países más pobres continúan luchando por atraer recursos para el desarrollo. Ellos se enfrentan a la necesidad permanente de asistencia que los ayude a crear condiciones que promuevan la inversión de mercado, un crecimiento que prosiga por sus propios medios y alcance las metas para el desarrollo acordadas internacionalmente (Recuadros 2.9 y 2.10).

No obstante, al mismo tiempo, la comunidad internacional de financiamiento ha comenzado a correlacionar el buen desempeño financiero corporativo con las providencias para el desarrollo sostenible. Han aparecido varios índices de sostenibilidad, y hay evidencia de que las compañías de financiamiento están empezando a utilizarlos (Capítulo 9).

2.2.3 La gobernanza y las tendencias en pugna: descentralización y globalización

Los retos analizados en la sección 2.2.1 son ante todo acerca de toma de decisiones sobre prioridades sociales, ambientales y económicas, y sobre nuevas formas de inversión, producción y consumo. Ellos versan sobre sistemas de gobernanza tanto en el nivel local, como en el nacional y el global. Es importante convenir en que la estructura y funcionamiento de los sistemas de gobernanza, en niveles diferentes, es distinto en cada país, como asimismo el significado de términos tales como nacional, provincial o distrital; y en que los procesos de gobernanza van cambiando (Recuadro 2.5).

El desarrollo sostenible equilibra las necesidades de nivel local con las de nivel mundial

Recuadro 2.5: Estructuras de gobernanza en cambio continuo

Tendencias de gobernanza.- El término gobernanza se refiere a los *procesos* o los *métodos mediante los cuales se gobierna a la sociedad, o a las condiciones del orden imperante* (Rhodes 1997). Refleja la estructura y los procesos de regionalización y descentralización que han tendido a surgir en las interacciones informales previas entre el gobierno y otros actores.

A este respecto, la posición de los gobiernos infranacionales va cambiando. Por ejemplo, las autoridades elegidas localmente se ven 'compartiendo la cancha' con toda una variedad de organismos que también ejercen poderes gubernamentales en el ámbito local. La gobernanza local, casi imperceptible hace sólo una década, se ha transformado en una realidad (Wilson 2000). Es ahora, *en un amplio radio de acción de actores sectoriales privados y voluntarios, un elemento activo para llevar a cabo una política en el terreno.*

Para muchos gobiernos infranacionales, la naturaleza innovativa de muchos de sus esfuerzos de asociación y movilización es una respuesta directa a los intentos de controlar los procesos de política por parte de los gobiernos nacionales. Como lo expresa Stoker (2000), el desafío reside en *"lograr una acción colectiva en el dominio de los asuntos públicos en situaciones en que no sea posible poder recurrir a la autoridad del estado"*.

Por consiguiente, el poner demasiada atención a las estructuras gubernamentales formales significa pasar por alto la capacidad de acordar políticas que ahora existe en varios actores - gubernamentales y no gubernamentales- para desarrollar estrategias de desarrollo sostenible.

Principios. La transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia han sido definidas como principios de buena gobernanza por la Unión Europea (CEE 2001). Hace eco a estos principios el Banco Mundial, el cual opera un conjunto de indicadores globales de gobernanza basados en voz y responsabilidad, inestabilidad política y violencia; en eficacia gubernamental, carga reguladora, la corrupción y el imperio de la ley (Kaufman et al. 1999).

Tipología. Los países pueden ser clasificados de manera relativamente simple de acuerdo con la naturaleza de su gobernanza nacional y regional (Cuadro 2.2).

Fuente: Adrian Reilly, Universidad de Brunel (comunicación personal).

Además, hay dos tendencias principales que, pudiendo ser complementarias o contradictorias, son cada vez más pertinentes para la gobernanza: la *descentralización* y la *globalización*. Mientras cada vez se conviene más en que a muchas cuestiones sociales y ambientales se las trata con óptima eficacia de manera descentralizada, las cuestiones que surgen de los procesos de globalización requieren, por definición,

Cuadro 2.2 Clasificación de las autoridades gubernamentales nacionales y regionales

Formas de estado/nación	Características de nivel regional	Ejemplos
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Amplios poderes; • Parlamento elegido; • Poderes presupuestarios; • Derechos legislativos; • Derecho a recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania : Länder • Canadá: provincias • Bélgica: Provincias
Estados regionalizados	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes avanzados (regionalización política) ; • Parlamento elegido; • Limitados poderes presupuestarios; • Limitados poderes de recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • España: comunidades autónomas • India: estados • Italia: regiones
Estados unitarios que dan autonomía a las regiones	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes limitados (descentralización regional); • Parlamento elegido; • Poderes presupuestarios limitados • Traspasos financieros de peso por parte del gobierno central; • Limitado derecho a recaudar impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • México: estados • Francia: regiones • Países Bajos: provincias *
Estados unitarios clásicos	<ul style="list-style-type: none"> • Sin poderes (regionalización que no crea el nivel regional); • Sin parlamento elegido • Sin poderes presupuestarios • Gobierno central transfiere todos los recursos financieros; • Sin derecho a recaudar impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> • RU: autoridades locales • Suecia: condados

A un nivel más local, las autoridades exhiben un grado mucho mayor de variedad que al nivel regional, y el sentido de las condiciones también difiere. Por ejemplo, la *commune* francesa es más bien una comunidad de habitantes locales de administración autónoma antes que una organización controlada por los representantes elegidos y es, por lo tanto, similar a la *Gemeinde* alemana. En el Cuadro 2.3 se muestran ejemplos de autoridades locales de nivel básico y de nivel intermedio. Sin embargo, los poderes y el status de cada uno de estos niveles sólo puede ser entendido dentro de sus contextos específicos.

Cuadro 2.3: Autoridades gubernamentales infranacionales / locales

País	Nivel básico	Nivel intermedio	Estado o región
Australia	Concejos locales		Estados
Brasil	Municipalidades		El Estado
Canadá	Pueblos / Ciudades	Municipalidad metropolitana, y municipalidades regionales y de distrito	Provincias
Francia	<i>Communes</i>	Departamentos	Regiones
Alemania	<i>Gemeinden</i>	<i>Kreise/Kreisfreie Städte</i>	Länder
India	<i>Panchayats</i>		Estados
España	Municipios	Provincias	Comunidades autónomas
Suiza	<i>Communes</i>		Cantones
RU	Distritos no metropolitanos / Autoridades Unitarias / Concejos metropolitanos	Condados no metropolitanos / Autoridad del Gran Londres	Estados autónomos (Gales y Escocia)
EE.UU	Municipalidades / Pueblos	Condados / Ayuntamientos	Estados

sistemas mundiales de mando y gobernanza. Por consiguiente, es triple el reto para las estrategias de desarrollo sostenible:

- Determinar el mejor nivel posible en que una cuestión puede ser tratada de la mejor manera;
- Cerciorarse de que haya coherencia entre las opciones de política perseguidas en distintos niveles; y
- Encontrar la manera de cerciorarse de que la población local participe, aun allí donde parezca que son las iniciativas nacionales o internacionales las que mejor pueden enfocar la agenda de la política.

(a) *Descentralización*

La descentralización aspira a promover políticas y estrategias apropiadas para las condiciones locales sociales, económicas y medioambientales. Si se hace de manera adecuada, ella puede promover estructuras de gobernanza localizadas en respuesta a las necesidades de los ciudadanos y permitir la racionalización y reducción del tamaño de las instituciones gubernativas centralizadas. Como tal, la descentralización presenta la posibilidad de establecer mecanismos eficaces para el desarrollo sostenible.

En casi generalizado el avance de la descentralización, pero denota perspectivas contrastantes en cuanto a sus logros.

Hasta aquí, sin embargo, poco se entienden los principios subyacentes de la descentralización y, a menudo, la capacidad para manejar los procesos es incompetente. Una descentralización exitosa depende de una clara definición de las respectivas funciones de las autoridades ya sea de nivel local, regional o nacional, y del desarrollo de eficaces instituciones en cada nivel para la planificación y la toma de decisiones, con la participación de los actores de dichos niveles. Si no se dan estos requisitos, los riesgos de una descentralización inadecuada incluyen el reforzamiento de las elites locales, la fragmentación sociopolítica de tipo étnico, la marginalización de regiones menos dinámicas, el debilitamiento de la cohesión nacional y los conflictos que se siguen. Un problema grave es que, al igual que en la participación, la descentralización tiene distinto significado para gente diferente. (Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6 Descentralización

La descentralización es el traspaso del locus del poder y de toma de decisión ya sea hacia abajo (descentralización vertical) o hacia otras unidades u organizaciones (descentralización horizontal). El poder que se traspasa puede ser político, administrativo o fiscal. En general, se reconocen cinco aspectos de descentralización: la transferencia, la desconcentración, la delegación, la liberalización y la privatización; aunque en realidad, la mayoría de las situaciones implican una mezcla de todos éstos. La práctica francesa es más específica: la descentralización corresponde a lo que para los ingleses es la transferencia.

La transferencia o 'descentralización democrática' es el traspaso de poder de una jurisdicción mayor a una menor; por ejemplo, de una entidad política nacional a una infranacional, tales como gobierno estatal o local. Este traspaso puede ser total (e. g. para tomar todo tipo de decisión) o parcial (e. g. transferir a las comunidades locales los poderes necesarios para manejar los recursos renovables en las tierras de sus aldeas).

La desconcentración o descentralización administrativa es la descentralización vertical del poder para actuar -aunque no para decidir o, en último término, controlar- dentro de la administración o institución técnica (e. g. desde un ministerio del interior, a una gobernación).

o. de una junta directiva nacional de un servicio, a la regional).

La delegación puede ser la transferencia vertical u horizontal de una limitada autoridad ejecutiva aunque no de toma de decisión- desde un servicio administrativo a un gobierno local o paraestatal; o, a una compañía privada.

La liberalización es la remoción de regulaciones impuestas previamente por una autoridad pública.

La privatización es la transferencia de la propiedad y / o del manejo de los recursos, y / o la transferencia de provisión y producción de bienes y servicios, desde el sector público a entidades privadas (ya sea comerciales o no lucrativas).

A menudo los gobiernos se proponen una descentralización administrativa un traspaso de actividades dentro de la estructura de gobernanza a los centros locales- pero sin ceder ninguna real autoridad sobre toma de decisiones o de asignación de recursos. Por otra parte, las ONGs sienten que la descentralización debiera ser acerea de la transferencia de poderes desde la autoridad central a una más local, de manera que la gente tenga una participación real en la toma de decisión a nivel local en lo que afecta a sus vidas y al gobierno local.

Como respuesta al fracaso del desarrollo rural y de la provisión de servicios controlados desde el centro, se ha recurrido a menudo a la descentralización administrativa, pero ha tenido sólo un relativo éxito debido a que los problemas que se enfrentan centralmente son sólo desplazados hacia el nivel local sin que por ello aumente la responsabilidad o la eficacia en la gestión administrativa. En la actualidad, sobre la base de la evidencia institucional, se está promoviendo a la *transferencia* como la panacea para los gobiernos locales. En el mejor de los casos, la transferencia puede remediar las legítimas inquietudes relativas a las restricciones y deficiencias del gobierno centralizado; pero en el peor, nunca pasa más allá de ser un mero ejercicio de relaciones públicas para dorar la a veces amarga píldora de los ajustes estructurales. En Indonesia, las nuevas leyes de descentralización dotan de real transferencia de autoridad como asimismo de considerables recursos financieros, pero como fueron introducidas con premura, adolecen de muchas fallas. Queda aún por verse cómo se las va a implementar (Recuadro 2.7)

Recuadro 2.7 Descentralización en Indonesia

Para el tamaño del país, Indonesia estaba inusualmente centralizada bajo el régimen del presidente Suharto. El gobierno central asignaba concesiones de recursos naturales en las regiones, sin consultar a los gobiernos locales y sin consideración alguna por los existentes usos dados a la tierra o a los derechos consuetudinarios. Los gobiernos locales recibían una pequeña parte de las rentas públicas percibidas por la explotación de los recursos naturales.

En los gobiernos posteriores al de Suharto, la autoridad del gobierno central en las regiones se desmoronó con lo que la explotación ilegal de recursos y la degradación medioambiental prosiguieron a ritmo acelerado.

Por temor a que el proceso perdiera ímpetu al prolongarse más, en 1999 nuevas leyes de descentralización fueron introducidas aceleradamente por el gobierno del presidente Habibie. La legislación estipula la transferencia de autoridad real a las obras públicas, la infraestructura y los servicios locales, y considerables aumentos financieros a las regiones. No obstante, apodera fundamentalmente a los gobiernos de distrito (ciudad y *kabupaten*), que ahora gozan del derecho a recibir el 80 por ciento de las entradas fiscales provenientes de la silvicultura, la pesquería y de la minería no petrolera o de gas natural. Pero algunos gobiernos locales carecen ostensiblemente de especialidades y competencia como para poder hacer uso de tales poderes. La nueva legislación pasó por encima de los gobiernos provinciales, que generalmente son los que disponen de grandes capacidades.

Tomando en cuenta estas anomalías, los expertos del Banco Mundial argumentaron que antes de descentralizar más en el nivel de distrito, la descentralización debería emprenderse primero a nivel provincial, asociada a la creación de competencia y de circunscripciones electorales; y también que, de acuerdo con la competencia de las provincias, debiera hacerse por fases.

Fuentes: (Aden 2001) y Revista Ambiental de Asia, tomo VI, No.1, mayo de 2000.

Además, aun con la mejor de las intenciones, la descentralización puede fracasar si no se abordan unos problemas institucionales 'invisibles', a saber: las personas que van en pos de beneficios financieros de los activos que controlan pero que no poseen; el patrocinio; las luchas por adquirir poder personal; las actitudes negativas ante la participación; etcétera. Unos intentos más recientes de transferencias muestran visos más promisorios, especialmente en áreas de sociedades más homogéneas pero pobres en recursos naturales. En lugar de inmediatamente pretender la transferencia del control sobre actividades generadoras de ingresos, se les da primera prioridad a las cuestiones sociales y a procurar una infraestructura para educación y sanidad.

Son todavía raros los ejemplos exitosos de iniciativas de desarrollo local que incluyen el manejo de los recursos naturales, y raras sus enseñanzas para ser introducidas en más amplios procesos de desarrollo. Una de las razones es que la gestión administrativa de los recursos naturales requiere que cuestiones políticamente delicadas, como la tenencia de la tierra y el control sobre los recursos, sean abordadas antes de la transferencia. Estas cuestiones son a menudo altamente conflictivas y miradas como amenazantes por las elites locales y las de nivel nacional. En suma, si bien la descentralización pudiera tener la función de facilitar la acción, no es ni un requisito como tampoco una garantía de buena gestión administrativa local.

Para ser eficaces, los sistemas descentralizados deben contar con:

- Transferencia de poder en medida suficiente como para ejercer influencia considerable sobre cuestiones políticas y actividades de desarrollo;
- Provisión de recursos financieros suficientes como para poder llevar a cabo tareas importantes;
- Competencia idónea (tanto técnica como institucional) para realizar esas tareas;
- Mecanismos de rendición de cuentas confiables.

Dos factores parecen ser clave en el diseño de programas de apoyo para satisfacer estos requisitos:

- Debieran ser hechos a la medida del contexto local antes que a la de resultados deseados e idealizados, o de principios importados;
- Deben reconocer la dimensión altamente política de los procesos de desarrollo local, y por consiguiente, poner énfasis especial en los medios con que abordar el 'problema de las instituciones invisibles' de manera pragmática y no antagonizante;

(b) *La globalización*

El proceso de la globalización es potenciado por factores tales como la liberalización del comercio; las comunicaciones más baratas, que se perfeccionan con gran rapidez; el consiguiente crecimiento y expansión de las corporaciones multinacionales, en las

La globalización es portadora de nuevas tecnologías, más altos ingresos y mayor influencia para alguna gente...

que los niveles de inversiones extranjeras son cada vez más altos; las innovaciones tecnológicas; y la proliferación de instituciones y acuerdos multilaterales. El lado positivo de la globalización es que aviva el crecimiento económico, creando nuevas posibilidades de fuentes generadoras de ingresos, acelerando la diseminación del conocimiento y la tecnología y dando paso a nuevas asociaciones internacionales.

... pero también, de conmociones sociales y económicas, vulnerabilidad y marginalización para los grupos más débiles.

Pero la globalización puede también tener profundas e inquietantes complicaciones para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo. Entre ellas:

- las conmociones políticas, culturales y económicas externas pero asociadas a la globalización;
- la vulnerabilidad de las economías nacionales; y
- la marginalización de conocimientos, personas, empresas y, en verdad, países y culturas enteros que esto puede causar.

Por ejemplo, la persistente crisis económica asiática ha tenido graves efectos sociales y medioambientales que han dañado de manera desproporcionada a los pobres. La consecución del desarrollo sostenible requerirá de una buena comprensión de los efectos de la globalización en relación con la gobernanza nacional y la local, y con los bienes y la vulnerabilidad. Requiere de adecuadas respuestas de política en muchas áreas; por ejemplo: ajuste estructural, comercio, inversión extranjera, asistencia al desarrollo y coherencia de políticas (véase Recuadro 2.8).

La descentralización y la globalización dan margen a la aparición de perspectivas de desarrollo sostenible; pero planes y políticas del desarrollo sostenible tienden a no aprovecharlas

Hasta aquí, la globalización ha sido abordada en las estrategias de desarrollo sostenible, de manera débil solamente. Es particularmente urgente la necesidad de enfocar de nueva manera la dimensión internacional de las estrategias nacionales y, ante las conmociones económicas externas, de ayudar a desarrollar una flexibilidad que fomente la inclusión y no la marginación. Para hacer frente a este reto se hace necesario involucrar al sector privado (grande y pequeño).

2.3 Centrar la atención en las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible: un compromiso contraído en Río y una de las siete metas del desarrollo internacional

Una FNDS puede hacer de intermediaria entre la Agenda 21 y la nueva actitud de los interesados al movilizar capacidades y al reformular la gobernanza

Hemos señalado cómo, en la Cumbre de la Tierra de 1992, los gobiernos hicieron la promesa de adoptar estrategias nacionales de desarrollo sostenible (FNDSs) (2.2.2). Se previó tales estrategias como instrumentos altamente participativos con la intención de “garantizar un desarrollo económico socialmente responsable protegiendo al mismo tiempo la dotación de recursos y el medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras” (Agenda 21, CEDNU 1992).

Se esperaba que las FNDS proporcionarían un punto focal para integrar en la toma de decisiones al medio ambiente y al desarrollo, y para definir e implementar las prioridades del desarrollo sostenible. La importancia y el valor de tales estrategias es un tema que domina en la Agenda 21 (Recuadro 2.3)

La estrategia *Dando forma al siglo 21*, de la OCED (1997), pedía la formulación y la implementación de estrategias de desarrollo sostenible en cada país, hacia el 2005. Esta es una de las siete Metas Internacionales de Desarrollo (MID) acordadas por la OCED (Recuadro 2.9).

En 1997, la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU se reunió para examinar el avance hecho desde la Cumbre de Río, y observó que bajo las presiones combinadas de una producción insostenible y los modelos de consumo y de

Recuadro 2.8 Algunos retos que la globalización plantea al desarrollo sostenible

La globalización tiene profundas implicaciones para el desarrollo sostenible. Pero en las estrategias para el desarrollo sostenible, a los efectos de la globalización se les ha abordado hasta aquí de manera débil, y es particularmente urgente la necesidad de un nuevo enfoque a la dimensión internacional de las estrategias nacionales.

El comercio y la inversión proporcionan una crítica fuente de capital para mover el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, y se están tomando cada vez más importantes con la baja en el flujo de la asistencia. El incremento del comercio y la inversión podría tener un significativo efecto en el medio ambiente en el caso de que la mayor actividad productiva (tales como la extracción de minerales y los nuevos procesos de manufactura) no vaya acompañada de unos fuertes controles sociales y medioambientales. Dentro de los países en desarrollo, también podrían ampliarse las desigualdades ya que los pobres se ven menos capacitados para explotar nuevas oportunidades económicas y se toman más vulnerables a la pérdida de acceso a los recursos y a la degradación ambiental que van asociadas a la privatización y a la industrialización.

El encauzar la globalización hacia los objetivos del desarrollo sostenible depende de la competencia de los gobiernos para estimular y regular providencias de acceso al mercado que impidan la degradación ambiental y garanticen que los beneficios económicos sean distribuidos ampliamente. Entre las áreas de política crítica se cuentan:

- **Ajuste estructural.** Debido a una pobre capacidad institucional, a endebles marcos reguladores, y a carencia de una clara tenencia de los recursos, la estabilización y el ajuste pueden exacerbar tanto el uso insostenible de los recursos naturales como la degradación medioambiental. En muchos casos, los pobres son los más perjudicados por los efectos. Es ésta una cuestión central para las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.
- **Actividad comercial.** Se considera ahora al desarrollo orientado hacia la exportación como la gran ruta hacia la prosperidad de las naciones pobres; pero los países menos desarrollados se ven todavía constreñidos por barreras en la actividad comercial, especialmente en la agricultura y los textiles. Hasta la fecha, por temor a una nueva ola de "proteccionismo verde", los países en vías de desarrollo se han mostrado reacios de intentar ligar la actividad comercial y el medio ambiente en la formulación de políticas. El reto es encontrar las maneras de que los países en vías desarrollo puedan establecer vínculos positivos entre el crecimiento de la exportación y el desarrollo sostenible.
- **La inversión extranjera.** Las recientes negociaciones de la OCED para un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones han destacado la necesidad de que los gobiernos de los países en desarrollo equilibren la necesidad de asegurar un régimen de inversión (atraer y retener el capital extranjero) con mecanismos que estimulen la responsabilidad colectiva para un desempeño social y medioambiental.

crecimiento de la población había habido un sostenido deterioro en el estado del medio ambiente mundial. Esta evaluación motivó a los gobiernos para fijar el año 2002 como fecha para la introducción de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Más recientemente, en septiembre de 2000, 147 jefes de Estado firmaron la Declaración del Milenio. Las Metas de Desarrollo del Milenio (Recuadro 2.10), paralela a la anterior, incluye una con referencia a la sostenibilidad medioambiental, con una meta (pero sin fecha) para: "integrar los principios del desarrollo sostenible

Recuadro 2.9: Metas internacionales de desarrollo

En 1996, el Comité de Asistencia al desarrollo (CAD) de la OCED seleccionó un conjunto de metas integradas para el desarrollo sostenible con el fin de proporcionar indicadores de avances. Estas metas estaban basadas en objetivos formulados y acordados por la comunidad internacional en el curso de la década pasada a través de las conferencias de la ONU dedicadas a temas de importancia para el desarrollo sostenible: la educación (Jomteín, 1990), la niñez (Nueva York, 1990), el medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), los derechos humanos (Viena, 1993), la población (El Cairo, 1994), el desarrollo social (Copenhague, 1995) y, la mujer (Beijing, 1995).

Bienestar económico

- Hacia el año 2015, la proporción de gente que vive en la extrema pobreza en los países en vías de desarrollo deberá ser reducida por lo menos a la mitad (*Copenhague*).

Desarrollo humano y social

Hacia el año 2015 deberá haber educación primaria universal en todos los países (*Jomteín, Copenhague y Beijing*);

Hacia el año 2005, el progreso hacia la igualdad de los géneros y el apodetamiento a la mujer deberán quedar demostrados por la eliminación de la disparidad en los géneros en la educación primaria y secundaria (*El Cairo, Beijing y Copenhague*);

Hacia el año 2015, en todo país en vías de desarrollo, la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad deberá disminuir en dos tercios con respecto al nivel de 1990 (*El Cairo*);

Entre el año 1990 y el 2015, la tasa de mortalidad materna deberá ser reducida en tres cuartos (*El Cairo, Beijing*);

A más tardar en el año 2015, a través de un sistema de atención primaria de la salud, toda persona en edad de hacerlo deberá tener acceso a los servicios de salud reproductiva (*El Cairo*).

Sostenibilidad y regeneración medioambiental

- Con el fin de garantizar que se revierta eficazmente el proceso de las actuales tendencias de pérdida de recursos medioambientales, tanto en el nivel nacional como en el mundial (derivada de las obligaciones acordadas en la CEDNU de Río de Janeiro), hacia el año 2005, en todo país deberá haber una estrategia nacional de desarrollo sostenible (ENDS) en su etapa de implementación.

El 11 y 12 de mayo de 1999, en la reunión del CAD, los ministros de la asistencia endosaron una nota que clarifica el papel desempeñado por la cooperación al desarrollo en asistir en la formulación e implementación de las ENDS a países subdesarrollados que se encuentren asociados. Esta nota se basaba en las enseñanzas que surgieron del proyecto del CAD para desarrollar una guía de política sobre las ENDS, las que son ampliadas en el presente libro de consulta. Ella aceptaba que el cronograma expuesto en la meta señalada más arriba debiera ser interpretado como incentivo para lograr avances, antes que como una estricta fecha límite.

Fuentes: OECD/DAC (1997a)

con las políticas y programas de los países y para revertir el proceso de pérdida de recursos medioambientales” (AGNU 2001). Las iniciativas hacia el desarrollo sostenible deberían, por lo tanto, contribuir también a la consecución de este objetivo especial.

Recuadro 2.10: Metas de desarrollo del milenio

Cada meta va acompañada de varios objetivos y de una variedad de indicadores. Se muestran sólo los de la Meta 7.

- Meta 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Meta 2 Lograr educación primaria universal
- Meta 3 Promover la igualdad en los géneros y apoderar a la mujer
- Meta 4 Reducir la mortalidad infantil
- Meta 5 Elevar la salud materna
- Meta 6 Combatir el SIDA-VIII, la malaria y otras enfermedades
- Meta 7 Asegurar la sostenibilidad medioambiental
- Meta 8 Crear una asociación mundial para el desarrollo

Meta 7 Asegurar la sostenibilidad medioambiental : los Objetivos:

- 9) Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de un país e revertir el proceso de pérdida de recursos medioambientales

Indicadores

- Proporción de la superficie de tierra cubierta de bosques
- Superficie de tierra protegida para mantener la diversidad biológica
- PNB por unidad de energía (como valor sustitutivo de eficiencia de energía)
- Emisiones de bióxido de carbono (*per cápita*)¹

- (10) Hacia el 2015, haber reducido a la mitad la proporción de gente sin acceso sostenible a agua potable sin riesgo

Indicador

- Proporción de población con acceso sostenible a aguas de procedencia mejorada

- (11) Hacia el 2020, haber logrado una mejora importante en la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de viviendas insalubres

Indicadores

- Proporción de gente con acceso a saneamiento mejorado
- Proporción de gente con acceso a tenencia segura

Nota: ¹ Más dos cifras de contaminación atmosférica mundial: agotamiento del ozono y acumulación de gases del calentamiento mundial.

Fuente: AGUN (2001)

2.4 Guías actuales sobre estrategias de desarrollo sostenible

Han pasado casi diez años desde el acuerdo de la CEDNU, pero ha habido muy poca orientación oficial sobre cómo cumplir con los compromisos de las ENDS. No obstante, un conjunto de literatura ha descrito las actividades que por parte de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo han habido hasta la fecha con respecto a las ENDS e iniciativas similares.

Lo más importante es que en 1994, teniendo como base la experiencia internacional de estrategias de conservación, de planes de acción medioambiental y de procesos

La Agenda 21 dio impulso a las ENDS en 1992, pero sólo ahora se ha venido a dar orientaciones sobre ellas

similares, la IED y la IUCN publicaron un manual sobre planificación e implementación de las ENDS, cuyo resultado dependería tanto de su estudio como de las discusiones en las reuniones regionales y de profesionales. Este documento se usó y se distribuyó profusamente (Carew-Reid *et al.* 1994), pero sin tener status oficial. Para compilar el presente libro de consulta, éste y otros análisis fueron utilizados; ellos aparecen en la lista del Recuadro 2.11.

Recuadro 2.11 Selección de reseñas y orientaciones sobre planificación estratégica para el desarrollo sostenible

BASS, S.M.J. y DALAL-CLAYTON, D.B. (1995), *Los pequeños estados isla y el desarrollo sostenible: experiencias y cuestiones estratégicas*. "Cuestiones de planificación medioambiental", No. 8. Instituto Internacional para el Entorno y el Desarrollo, Londres.

BASS, S.M.J., DALAL-CLAYTON, D.B. y PRETTY, J. (1995), *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible*. "Cuestiones de Planificación Medioambiental". No. 7. Instituto Internacional para el Entorno y el Desarrollo, Londres.

BERNSTEIN, J. (1995), *El reto urbano y las estrategias de desarrollo sostenible*. "Informe No. 12" de la serie "Gestión Administrativa Medioambiental", Departamento del Medioambiente, Banco Mundial, Washington DC.

BRESSERS, H. y COENEN, F. (s.f.), *Planes verdes. plan maestro o formulaciones de futuras intenciones para decisiones futuras*. "Centro para Tecnología y Política Medioambiental Limpias. CTPML, Universidad de Twente, Enschede, Países Bajos

CAREW-REID, J. (ed.) (1997), *Estrategias de sostenibilidad: Asia*. IUCN en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

CAREW-REID, J., PRESCOTT-ALLEN, R., BASS, S. y DALAL-CLAYTON, D.B. (1994), *Estrategias para el desarrollo sostenible: manual para su planificación e implementación*. Instituto Internacional para el Entorno y el Desarrollo (I.I.E.D), Londres. Unión Mundial de la Conservación (IUCN), Gland, en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

CARLEY, M. Y CHRISTIE, I. (2000), *Manejo del desarrollo sostenible* 2a ed., Earthscan, Londres.

COENEN, F.H.J.M. (1996), *La eficacia de planificar la política ambiental local*, "Estudios e informes CSTM, Universidad de Twente, Enschede, Países Bajos.

DALAL-CLAYTON, D. B. (1996), *Enfrentándose con planes verdes: experiencia de nivel nacional en países industriales*. Earthscan, Londres.

DORM-ADZOBU, C. (1995), *Raíces nuevas: institucionalización de la gestión ambiental en África*. Instituto de Recursos Mundiales. Washington DC.

GRUPO DE ESTUDIO EAP (1998), *Evaluación de avances en el desarrollo e implementación de programas nacionales de acción ambiental (PNAAs) en CEEC/INIS*. Informe producido por "Medio Ambiente para Europa", Aarhus. 23-25 de junio de 1998, OCED, Paris.

CONSEJO de la TIERRA (2000), *Informe 1999-2000 del CNDS: experiencia nacional para el desarrollo sostenible sobre procesos participativos de multi-interesados*. Consejo de la Tierra, San José.

ERM (1994), *Desarrollo de planes y estrategias*. Informe preparado por el Ministerio de la Vivienda, Planificación Espacial y Ambiental de Países Bajos, presentado al *Primer Encuentro de la Red Internacional de Planificadores Verdes*. 30 de marzo al 17 de abril de 1994. Maastricht, Países Bajos. Administración de Recursos Ambientales, Londres.

FALLOUX, F., TALBOT, L. Y CHRISTOFFERSEN, L. (1990), *Plan Nacional de Acción Ambiental en África: primeras enseñanzas y futuras direcciones*. AFTEN, Departamento Técnico, Región de África. Banco Mundial, Washington, D.C.

FALLOUX, F., TALBOT, L. Y LARSON, J. (1991), *Avance y próximos pasos para los Planes Nacionales de Acción Ambiental en África*, Banco Mundial, Washington, D.C.

FALLOUX, F. Y TALBOT, L. (1993), *Crisis y oportunidades: entorno y desarrollo en África*. Earthscan, Londres.

HILL, J. (1993), *Estrategias nacionales de sostenibilidad. Un estudio comparativo del estado de cinco países: Canadá, Francia, Países Bajos, Noruega y RU*. Alianza Verde, Londres.

HILL, J. (1996), *Estrategias nacionales de sostenibilidad. una guía para preparar y asegurar la participación*. 1ª ed., Alianza Verde, Londres.

IPPF, UNEPA y IUCN (1993), *Estrategias para el mundo de mañana. La Gente y el Planeta*, vol. 2, No. 4.

IUCN (1984), *Estrategias nacionales de conservación. un marco para el desarrollo sostenible*. Gland, Suiza.

JÄNICKE, M. y JÖRGENS, H. (1997), *Planes nacionales de política ambiental y estrategias de desarrollo sostenible, de largo plazo: lecciones de la experiencia internacional*. Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlín.

LAMPIETTI, J.A. y SUBRMANIAN, L. (1995), *Balace de estrategias ambientales nacionales*. Informe No. 10 de la serie Manejo Ambiental, Departamento del Medio Ambiente, Banco Mundial, Washington, DC

LÓPEZ ORNAT, A. (I.D.) (1997), *Estrategias para la sostenibilidad: América Latina*. IUCN en asociación con Publicaciones Earthscan, Londres.

OCED (1992), *Métodos aceptables para países, y para encuestas y estrategias ambientales*. Comité de Asistencia al Desarrollo. OCED. Directrices sobre Ambiente y Asistencia, No. 2, OCED, París

OCED (1995a), *Planificación para desarrollo sostenible: experiencias de países*. OCED. París.

CAD OCED (2001a), *Estrategias para desarrollo sostenible: guía práctica para el desarrollo y la cooperación*. DCD / DAC (2001) 9 al 21 de marzo de 2001) Comité de Cooperación del Desarrollo. OCED, París.

CAR (1994a), *Resumen del Programa de Acción Ambiental para Europa Central y Oriental*. documento aprobado por la Conferencia Ministerial de Lucerna, Suiza, 28 al 30 de abril, 1993. Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental, Budapest (marzo, 1994).

CAR (1995a) *Informe sobre la etapa de ascenso de los países de Europa Central y Oriental en el desarrollo e implementación de los Programas Nacionales de Acción Ambiental (PNAAs)*. borrador Centro Regional del Ambiente para Europa Central y Oriental, Budapest (marzo, 1995).

CAR (1995a), *Estado de los Programas Nacionales de Acción Ambiental en Europa Central y Oriental*. Centro Regional Ambiental para Europa Central y Oriental, Budapest.

REDDA-NESDA (1993), *Anales del Cuarto Taller Regional sobre estrategias nacionales para el ambiente y el desarrollo sostenible*. Red para el Ambiente y el Desarrollo Sostenible en África, Abidján, Costa del Marfil, 15 al 19 de mayo, 1993.

DANU (2002b), *Orientación sobre enfoques para desarrollar una estrategia nacional de desarrollo sostenible*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, Nueva York

WOOD, A. (ed.) (1997), *Estrategias para la sostenibilidad: África*. IUCN en asociación con Earthscan, Londres.

BANCO MUNDIAL (1995a), *Estrategias ambientales nacionales: lecciones de la experiencia*. Banco Mundial. Washington, DC.

Hace poco, en la *Guía de políticas* aprobada por ministros de la asistencia en abril de 2001, el Comité de Asistencia al Desarrollo, de la OCED procuró clarificar los propósitos y principios

en que se basan las estrategias nacionales y locales que son eficaces para el desarrollo sostenible, describir las diversas formas que ellas pueden adoptar en países en vías de desarrollo, y ofrecer orientación en cuanto a la manera en que las agencias de cooperación al desarrollo pueden apoyarlas (CAD OCED 2001³). Partiendo de este compromiso, este libro de consulta proporciona una elaboración más detallada de esta orientación de políticas. Se apoya en alta medida en la experiencia de ocho países en vías de desarrollo en su creación e implementación de tales estrategias, y se basa en estudios hechos por equipos nacionales especialmente comisionados para aportar datos a la guía de política del CAD OCED.³

Tomando como base la guía de política del CAD OCED y otras experiencias (incluyendo estrategias en países industrializados), UN DESA (2002 b) ha producido también orientación sobre métodos para desarrollar ENDS, como preparación para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

2.5 Por qué se hace necesario adoptar un enfoque estratégico del desarrollo sostenible

2.5.1 La necesidad de cambios estructurales

La consecución del Desarrollo sostenible requiere profundos cambios estructurales y de gobernanza en muchos frentes. Un sistema estratégico puede ayudar a organizar esto...

El logro de un desarrollo sostenible requerirá de profundos cambios estructurales y nuevas modalidades de trabajo en todas las áreas de la vida económica, social y política. Deberán promoverse los patrones de crecimiento económico que claramente favorezcan a los pobres. Se hará necesario reformar las políticas fiscales que afecten de forma negativa a los pobres o que promuevan el daño al entorno. En un plazo más largo, los países querrán asegurarse de que su riqueza neta -la que incluye tanto al capital natural como el humano, y el creado por éste- se conserve o se acreciente. Se deberá estimular la innovación y la inversión en acciones que promuevan el desarrollo sostenible. Entre otras cosas, esto necesitará del desarrollo de una estructura de tarificación de mercado en la cual los precios reflejen el total de los costos sociales y medioambientales de la producción y el consumo.

Los problemas de injusticia y desigualdad en el acceso a bienes y recursos tienen que ser enfrentados de manera más abierta y progresista. Por ejemplo, en muchos países será necesario reformar la política sobre tenencia de la tierra para así poder aumentar el acceso a los recursos para grupos desfavorecidos y marginados. Igualmente, será importante crear y afianzar capital de infraestructura, e idear 'redes de seguridad' para capacitar a economías vulnerables y grupos de ciudadanos a contender mejor con conmociones externas y con las nacionales.

El desarrollo sostenible tiene por tanto importantes corolarios de gobernanza. Tanto en el nivel nacional como en el local requiere de instituciones que siendo participativas sean a la vez intersectoriales, y de mecanismos integradores que puedan comprometer a gobiernos, la sociedad civil y al sector privado en preparar visiones comunes, planificación y toma de decisiones: tema que se aborda en los capítulos siguientes. Los gobiernos, las corporaciones y los organismos de cooperación al desarrollo tendrán también que ser más transparentes y responder por sus actos. En un sentido más general, la planificación económica y el diseño de políticas tendrán que llegar a ser más participativos, prudentes y transparentes, como asimismo de más largo plazo para así considerar los intereses de las generaciones futuras. La dificultad de estos retos no significa que puedan ser eludidos. Una estrategia puede ofrecer un marco para organizar y coordinar la acción que los aborde.

³ Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Tanzania, Namibia, Pakistán, Nepal y Tailandia.

2.5.2 *Dificultades de introducir cambios*

Hay muchas dificultades técnicas y políticas para integrar objetivos sociales, económicos y ambientales, y en abordar de forma aceptable la dimensión intergeneracional del desarrollo sostenible. En general, en la mayoría de los países hay escasa experiencia fundamentada en desarrollar tales mecanismos, y no hay metodologías ensayadas y probadas. Integrar objetivos de desarrollo sostenible y hacer concesiones recíprocas entre éstos exigirá por lo tanto enfoques experimentales, aprendizaje, y apoyo de fuertes sistemas jurídicos y legislativos. Estas instituciones son a menudo muy débiles en los países en vías de desarrollo.

Como ya se indicó más arriba, desafíos diferentes tienen que ser abordados a niveles espaciales diferentes. Algunos desafíos, tales como el cambio climático y la disminución del ozono, deben ser abordados en el ámbito mundial; algunos desafíos, tales como la política económica, la fiscal y la de comercio, son más eficazmente abordados al nivel nacional; y algunos retos, tales como las alteraciones en los patrones de utilización de recursos, sólo pueden ser abordados en el ámbito local. Los efectos de las decisiones adoptadas en los diversos niveles tienen que ser tomadas en cuenta de manera integrada y coherente. Deben considerarse sus consecuencias, particularmente sus incidencias a través de los diferentes sectores y en los diversos grupos.

Habrán ciertamente conflictos de corto plazo entre las prioridades de desarrollo sostenible mundiales, las nacionales y las locales; pero habrá también complementaciones. Por ejemplo, la conservación de la biodiversidad exige la preservación de los hábitats locales, en tanto que la necesidad de alimentar a una población que va en aumento supone su conversión hacia la agricultura. Sin embargo, para la sostenibilidad de largo plazo, la necesidad de preservar hábitat para servicios de ecosistemas tales como la polinización de cultivos, el control de inundaciones y la purificación de las aguas, favorece en última instancia la producción agrícola. Otro ejemplo es la perfeccionada eficiencia de la energía que lleva a reducir la contaminación del aire local, con los correspondientes beneficios para la salud, y, a la reducción de emisiones de gases de invernadero.

A menudo el establecer o utilizar mecanismos que lleven hacia el desarrollo sostenible trae consigo costes, tales como establecer foros regulares para la participación, tomarse el tiempo y darse el trabajo de entrar en el proceso, establecer mecanismos para reunir información, depurar la inversión y controlar el progreso en una variedad de indicadores de desarrollo sostenible. En el corto plazo, los costes de tales mecanismos pueden ser altos, un problema especial para países en vías de desarrollo y para grupos de residentes pobres. Pero es probable que los costos de no hacer las cosas sean muchos mayores, pero la asistencia debe hacerse accesible.

Todas estas cuestiones tienen que ser tomadas en cuenta al ponerse en camino hacia el desarrollo sostenible. No se las puede tratar eficazmente de manera *ad hoc* o poco sistemática. Ellas exigen un enfoque estratégico.

2.5.3 *Lo que significa ser estratégico*

En la medida que los países evalúan por qué los esfuerzos que se han hecho hacia un desarrollo sostenible han sido menos eficaces de lo deseado, y en la medida en que las naciones y estados jóvenes —últimamente Timor Oriental— aprovechan el concepto de desarrollo sostenible como una oportunidad para trazar la ruta de la construcción de la nación, la necesidad de tal enfoque estratégico viene siendo cada vez más

... coordinando planes y actividades en diversos ámbitos espaciales...

... y conectando los mecanismos requeridos: de participación, comunicaciones, información, inversión y monitoreo...

reconocida. Más y más documentos de estrategia contienen ahora un lenguaje que reconoce la necesidad de crear la capacidad nacional para el diseño de políticas y planificación estratégicas (Recuadro 2.12).

Recuadro 2.12 Ratificando la necesidad de un enfoque estratégico al desarrollo sostenible

“El desarrollo sostenible de verdad debe proporcionar de forma sistemática enlaces entre los asuntos sociales, económicos y medioambientales, de suerte tal que encajen dentro de estrategias coherentes. (...) El Plan Federal para el Desarrollo Sostenible está ideado para promover eficacia y coherencia interna en la política de gobierno con respecto al desarrollo sostenible”

El Plan Federal para el Desarrollo Sostenible, 2000-2004, Bélgica
(SSESD 2000)

“Las opciones de política y las soluciones proporcionadas por este documento son los principios rectores para los años venideros. Las transiciones requieren visión, coraje y perseverancia de parte de todos los interesados. El interrogante no es si es posible o no, sino de qué manera lo es. En la medida en que se presenten nuevas circunstancias, se producirá una reevaluación en marcha. En consecuencia, el enfoque no debe ser rígido, sino flexible; ni debe ser dogmático, sino creativo; en tanto que debe aprender a reaccionar ante las incertidumbres”.

4º Plan Nacional de Política Medioambiental, Países Bajos
(VROM 2001)

“Debemos fortalecer nuestras relaciones de trabajo para superar problemas comunes. Esto significa, conversar de manera constructiva y analítica, y compartir información respecto de lo que está planificado... En un país del tamaño de Timor, tenemos que asegurarnos de estar trabajando todos juntos para enfrentar algunos de los considerables obstáculos del desarrollo que tenemos ante nosotros... Para conseguir que nuestra asociación sea más fuerte tenemos que mejorar la comunicación y la coordinación entre todos nosotros”.

(Emily Pires Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo, Timor Oriental
(en Anderson & Deutsch, 2001))

Ser estratégico consiste en desarrollar una *visión* esencial a través de un proceso consensual, eficaz e iterativo; siguiendo por señalar *objetivos*, identificar *los medios de alcanzarlos*, y luego *controlar* esa consecución como una guía para la próxima vuelta de este *proceso de aprendizaje*.

El ser estratégico exige una comprensión integral del concepto de desarrollo sostenible y sus repercusiones, aunque no necesariamente un conjunto integral de acciones –al menos, no de una sola vez–.

Un enfoque estratégico para el desarrollo sostenible implica, por lo tanto, una nueva manera de pensar y trabajar, para:

- Avanzar desde el desarrollar y el implementar un plan fijo que cada vez pierde más actualidad...
acia operar un sistema adaptable que puede perfeccionarse continuamente.
- Avanzar desde la idea de que sólo el Estado es el responsable por el desarrollo...
hacia la idea de que la responsabilidad es de la sociedad como un todo.

... para llegar a formar un sistema adaptable de perfeccionamiento continuo.

- Avanzar desde la toma de decisión centralizada y controlada... hacia los resultados y oportunidades comunes, la negociación transparente, la cooperación y la acción concertada.
- Avanzar desde tener por centro la producción final (e. g. proyectos y leyes)... hacia tener por centro las consecuencias (e.g. los efectos) y la calidad de los procesos de participación y gestión administrativa.
- Avanzar desde la planificación sectorial... hacia la planificación 'reunida' o integrada.
- Avanzar desde tener por centro 'proyectos' onerosos (y la consiguiente dependencia en la asistencia externa)... hacia un desarrollo conducido y financiado nacionalmente.

La adopción de un enfoque estratégico ayudará a los países a participar con mayor eficacia en los asuntos internacionales: proporcionando oportunidades para tomar en consideración tanto los efectos sociales y ambientales adversos de la globalización como también la manera en que las naciones podrían beneficiarse de sus ventajas. Debería también posibilitar un mejor diálogo con otros gobiernos para negociar nuevas maneras de trabajar para, y apoyar a, los procesos de desarrollo sostenible tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Una ENDS puede ayudar a que un país tenga mayor competencia para ocuparse de la globalización y las relaciones internacionales

Capítulo 3

LA NATURALEZA DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS PROCEDIMIENTOS CORRIENTES¹

3.1 Introducción

Este capítulo describe la naturaleza y alcances de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS), articula principios clave y elementos comunes, y proporciona ejemplos de procedimientos corrientes en una serie de países. Ofrece orientaciones para comprender los enlaces que se necesitan entre un conjunto de mecanismos de ámbito nacional que pueden contribuir al éxito de una ENDS.

Las recientes guías normativas sobre las ENDS (sección 3.2), desarrolladas por el CAD-OCED señalan que en el curso de la década pasada, nuestra percepción de estrategia evolucionó. En un tiempo se la vio como un nuevo plan básico único para el desarrollo sostenible. Hoy día hay cada vez más consenso en que comprende un conjunto de mecanismos y procesos coordinados que juntos ofrecen un sistema participativo para desarrollar visiones, metas y objetivos para el desarrollo sostenible, y para coordinar la implementación y el análisis. También es algo aceptado que la estrategia no puede ser una iniciativa aislada, sino que tiene que ser un proceso participativo continuo, con control y aprendizaje, y con continuo perfeccionamiento. Éstas y otras características son analizadas en la sección 3.3. Ellas proporcionan un marco de referencia útil para que un país, de acuerdo con sus necesidades, prioridades, mecanismos y procesos existentes, amén de recursos disponibles, estructure su propio método de abordar el problema.

La sección 3.4 introduce los actuales sistemas integrados que pueden servir de base, entre ellos algunos internos, tales como la planificación nacional de desarrollo y los ejercicios presupuestarios nacionales, como asimismo sistemas estimulados o guiados externamente, tales como los Planes Nacionales de Acción Ambiental (PNAA), las Estrategias Nacionales de Conservación (ECN) y la Estrategias de Reducción de la Pobreza (FRP). Organizaciones internacionales y agencias de cooperación al desarrollo han invertido grandes sumas para dar forma y conducir varios de estos sistemas de planificación estratégica de ámbito nacional. En tales planteamientos ya establecidos, es posible encontrar elementos de métodos aceptables; pero generalmente, no han sido coordinados como corresponde a una estrategia nacional integrada de desarrollo sostenible; y, puede que haya faltado la propiedad nacional.

La investigación, el análisis y la común experiencia internacional respecto de sistemas, procesos y procedimientos de marcos de planificación estratégica actuales y pretéritas han contribuido a crear consenso en una variedad de principios clave (Recuadro 3.1) y elementos comunes (Recuadro 3.2), como asimismo, otras enseñanzas y orientaciones para el desarrollo y la implementación de las ENDS. Juntos, éstos describen características deseables que son lo suficientemente flexibles como para tener en cuenta la incorporación de las perspectivas locales. Aun cuando

Una ENDS necesita de mecanismos y procesos participativos coordinados, y de mejoramiento continuo en cuanto a seguimiento y aprendizaje.

Entre los métodos de planificación estratégica existentes figuran las primeras nociones de buenas normas

¹ Este capítulo está basado en comentarios de estudios y de materiales adicionales proporcionados por el catedrático Michael Carley, de la Universidad Herriot Watt, de Edimburgo; por Carol James, de Trinidad; y por Maheen Zehra, de IUCN- Pakistán.

la intención no es recetar, se espera que estos principios y elementos, remitidos en todo este Libro de Consulta, proporcionen una útil plantilla en la cual amoldar ENDS individuales.

A las enseñanzas y el asesoramiento se les ilustra por medio de ejemplos concretos de planteamientos y procedimientos tomados de una serie de países, tanto del Norte como del Sur—desde el ámbito subnacional al de aldea, y a ámbitos menores— y se destacan oportunidades para la conversión y el enlace entre estos varios ámbitos. Se hacen comparaciones entre las metas y los enfoques de planificación estratégica tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

Diez años después de la Cumbre de la Tierra hay todavía pocos ejemplos de estrategias exitosas de desarrollo sostenible, de verdad cultivadas en casa. Esto pone de relieve la necesidad de las enseñanzas y el asesoramiento a los profesionales de todo nivel proporcionados por este Libro de Consulta.

3.2 ¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?

Lo mejor es evitar los métodos de plan maestro

La estrategia de cada país debiera estar estructurada de modo de satisfacer sus propias necesidades, prioridades y recursos....

Para poder enfrentar los retos del desarrollo sostenible analizados en el Capítulo Dos, la política estratégica y los mecanismos de planificación tienen que tornarse más participativos, integrados y flexibles. También tienen que ser reconocidos como procesos de aprendizaje en los cuales la información acerca de los avances hacia la sostenibilidad, o la ausencia de avances, se usa de manera constructiva para revisar el mecanismo y los medios de alcanzar los objetivos. Lo mejor es evitar los métodos de plan maestro, rígidos o estandarizados, por el hecho de que en el mejor de los casos, generalmente son irrelevantes; y en el peor, contraproducentes. Así ocurre también con la producción de una ‘enciclopedia’, o una larga ‘lista de deseos’ de posibles acciones irreales, que tienen pocas probabilidades de ser implementadas. En su lugar, hay una necesidad apremiante de estructurar un método estratégico de desarrollo sostenible nacional de acuerdo con las necesidades, prioridades y recursos propios de cada país. A esta luz, la política de asesoramiento del CAD a estrategias para el desarrollo sostenible (CAD OCED 2001²) define una estrategia como una entidad que comprende:

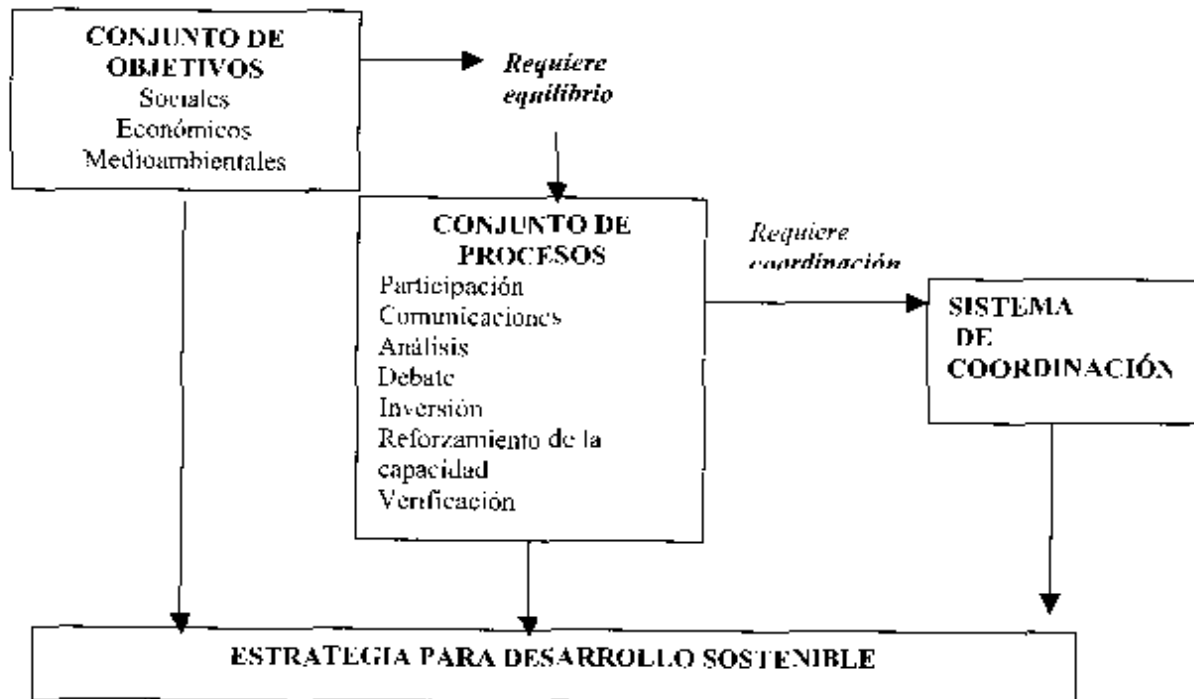
Un conjunto coordinado y en continuo perfeccionamiento de procesos participativos de análisis, debate, fortalecimiento de capacidad, planificación e inversión, que integra en un todo los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad, y que busca soluciones de compromiso donde esto no es posible²

La Figura 3.1 ilustra la lógica del enfoque de ENDS.

El aprendizaje generado por los diálogos de países, llevados a cabo como parte del desarrollo de la guía normativa del CAD-OCED, confirmó que poner en operación una estrategia de desarrollo sostenible consistiría en la práctica, muy probablemente, en construir empalmando con marcos de planificación ya establecidos, y en perfeccionarlas y coordinarlas. Se necesitan fomentar:

² Esta definición refleja también el indicador para estrategias de desarrollo sostenible acordado por FMI / OECD / NU / Banco Mundial (200) que se centra en la importancia de los procesos eficaces (planificación estratégica).

Figura 3.1: Fundamentos para una aproximación sistemática a las estrategias de desarrollo sostenible



Nota: Esta figura podría sugerir que la estrategia de desarrollo sostenible implica una secuencia lineal de etapas. En la práctica, las estrategias tienen que seguir un método cíclico, de perfeccionamiento continuo, con seguimiento y evaluación de procesos y resultados; posibilitando nuevos debates sobre cuestiones y necesidades clave; revisión de la visión nacional de desarrollo; y ajuste de acciones, como se muestra en la Figura 4.2.

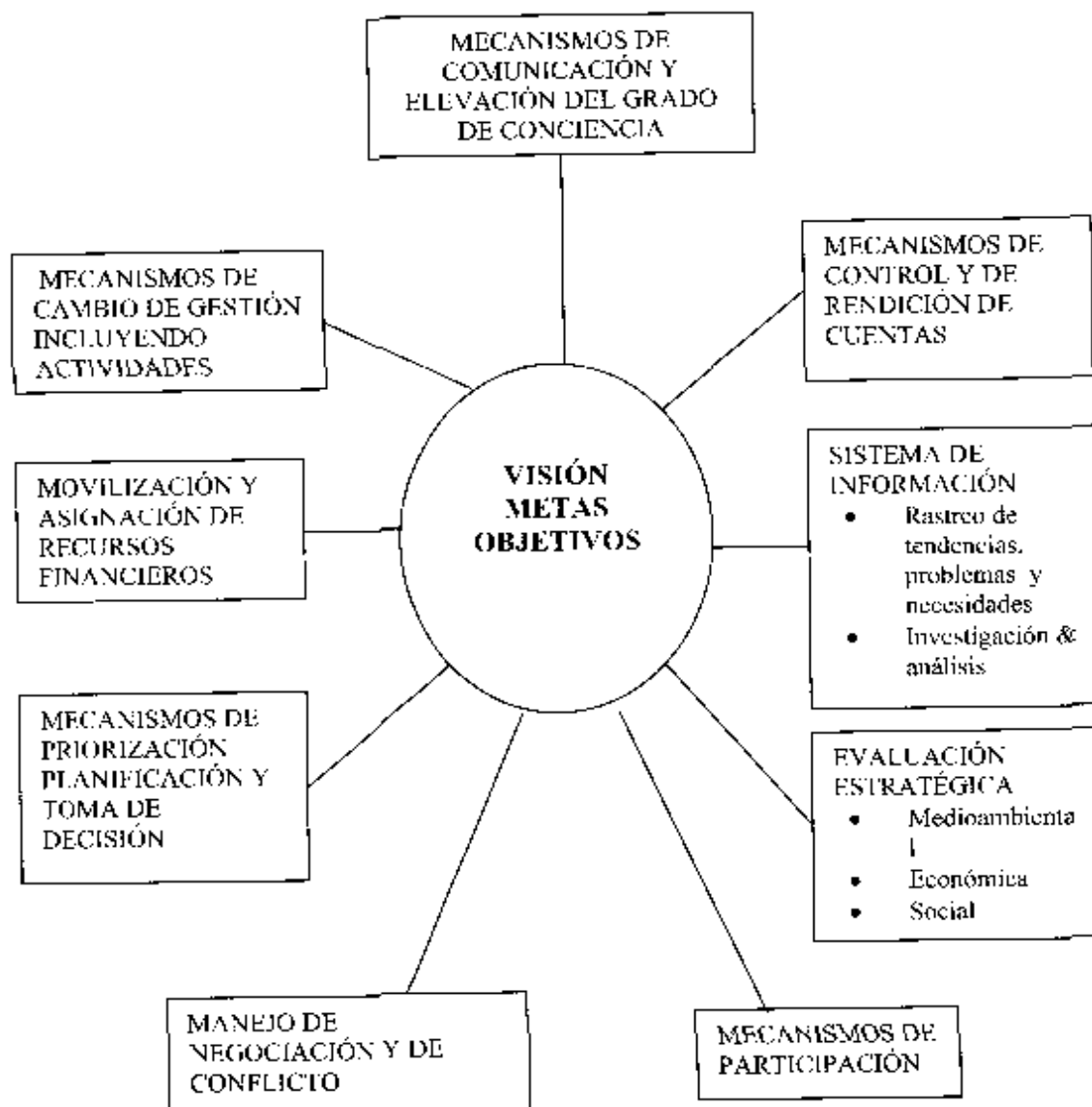
- la compatibilidad mutua;
- la implementación real;
- la atención política dispensada a los marcos de planificación estratégica;
- la función rectora de estos marcos;
- la comprensión de ellas y el compromiso con ellas.

Esto es preferible a tratar de establecer un nuevo método, librado al tiempo, que no se recomienda.

Los diálogos de países también identificaron varios mecanismos y procesos específicos que podrían fortalecer la eficacia de las estrategias de desarrollo de los países. Se les describe someramente en la Figura 3.2 y se les analiza en el Capítulo 4 (sección 4.1). La manera en que se implementa a estos mecanismos y procesos en vigor, o nuevos, tiene que ser armónica con un conjunto de principios estratégicos básicos, que se analizan más abajo. Allí donde estos principios sean exitosamente aplicados, el resultado será el avance hacia una ENDS, aun cuando el marco de planificación lleve otra etiqueta. Los planes de desarrollo nacional, las estrategias de reducción de la pobreza, las estrategias de conservación nacional y otras propuestas: todas proporcionan una base sobre la cual construir el proceso para avanzar hacia la meta de una eficaz ENDS (CAD-OCED 2000d; UNDESA 2000b).

... , y debiera empalmar con las estructuras ya establecidas.

Figura 3.2: Constelación de mecanismos que contribuyen a una estrategia de desarrollo sostenible



3.3 Principios clave para desarrollar estrategias de desarrollo sostenible

Circunstancias y prioridades que difieren entre los diversos países dan por resultado una variedad de planteamientos ante la planificación estratégica. Éstos son analizados en la sección 3.4. Pero las consultas hechas con los países en vías de desarrollo durante los diálogos CAD OCED, y una experiencia internacional más amplia resultante de los talleres regionales consultivos de las NU sobre desarrollo sostenible, los Marcos de Desarrollo Integral y la Estrategias de Reducción de la Pobreza han revelado que hay rasgos comunes en los procedimientos probados. A éstos se les presenta como un conjunto de principios que secundan el desarrollo de estrategias eficaces en muchos países en vías de desarrollo (Recuadro 3.1). Estos principios han sido aprobados por el CAD en su guía normativa sobre estrategias de desarrollo sostenible (CAD OCED 2001⁶). En noviembre de 2001, el Foro Internacional de las

Las estrategias eficaces van apuntaladas por principios o elementos comunes

Recuadro 3.1: Principios clave para estrategias de desarrollo sostenible

Esto son principios a los cuales las estrategias deberían aspirar. Son todos importantes y no suponen un orden de prioridad. Ello no representa una lista de control de criterios que haya que cumplir sino que abarcan un conjunto de procesos y resultados deseables que dejan lugar también para las diferencias locales.

- 1. Centrado en la gente.** Una estrategia eficaz exige un enfoque que tenga por norte a la gente, que asegure beneficiosos efectos en los grupos de desfavorecidos y marginados, tales como los pobres.
- 2. Consenso en torno a una visión de largo plazo.** Los marcos de planificación estratégica tienen más probabilidades de éxito cuando tienen una visión de largo plazo con un claro marco cronológico con el cual los interesados están de acuerdo. Al mismo tiempo tienen que contar con métodos de atender necesidades y cambios de corto y mediano plazo. La visión tiene que contar con el compromiso de todos los partidos políticos, de suerte que un gobierno entrante no considere que una estrategia particular representa solamente los puntos de vista o las políticas de su predecesor.
- 3. Globales e integradas.** Donde ello sea posible, las estrategias deberían tratar de integrar los objetivos económicos, sociales y ambientales. Pero en los casos en que no se puede lograr la integración, tienen que negociarse soluciones de compromiso. Los derechos y las posibles necesidades de las generaciones futuras deben ser tomados como factores dentro de este proceso.
- 4. Seleccionadas con unas claras prioridades presupuestarias.** La estrategia tiene que estar totalmente integrada en los mecanismos del presupuesto para garantizar que los planes disponen de los recursos financieros para alcanzar sus objetivos, y que no representan sólo una "lista de deseos". A la inversa, la preparación de los presupuestos debe estar informada por una clara identificación de prioridades. Las restricciones en cuanto a competencia y las limitaciones de tiempo harán sentir sus repercusiones en el grado en que se alcancen los resultados buscados. En relación con estas restricciones, las metas tienen que ser estimulantes pero realistas.
- 5. Basadas en análisis globales y confiables.** Las prioridades tienen que estar basadas en un análisis global de la situación corriente, y en las tendencias y riesgos previstos, con un examen de los nexos entre retos locales, nacionales y mundiales. También tienen que incluirse en el análisis los apremios externos ejercidos sobre un país; de resultados de la globalización, por ejemplo, o de los efectos del cambio climático. Tales análisis dependen de una información creíble y confiable sobre las cambiantes condiciones, tensiones y respuestas ambientales, sociales y económicas, y de su correlación con los objetivos y los indicadores de la estrategia. Se debería utilizar toda la capacidad local de análisis y toda la información disponible, y reflejar las diferentes percepciones existentes entre los interesados.
- 6. Incorporar seguimiento, aprendizaje y perfeccionamiento.** El seguimiento y la evaluación tienen que estar basados en claros indicadores e incorporados en las estrategias para conducir los procesos, seguir el curso de los avances, extraer y captar enseñanzas, y señalar cuando se hace necesario un cambio de dirección.
- 7. Dirección nacional y propiedad nacional.** Las estrategias anteriores han sido a menudo el resultado de presiones externas y de las condiciones impuestas por las agencias de desarrollo. Para que las estrategias sean durables, es esencial que los países asuman la dirección y tomen la iniciativa en desarrollar sus propias estrategias.
- 8. Compromiso gubernamental de alto nivel e instituciones rectoras influyentes.** Tal compromiso, con carácter de largo plazo, es esencial si van a ocurrir cambios institucionales y de normas generales, si se van a comprometer recursos financieros y si en la implementación va a haber responsabilidades claras.

9. Construir a partir de un mecanismo y de estrategias ya establecidos. A una estrategia para desarrollo sostenible no se la debiera mirar como un mecanismo de planificación nuevo, sino como uno que se construye sobre lo que ya existe en el país, posibilitando así la convergencia, la complementariedad y la coherencia entre diferentes infraestructuras y directrices de planificación. Esto exige buen manejo de gestión para asegurar la coordinación de los aparatos y procesos, y para identificar y resolver conflictos potenciales. Estos últimos requieren la intervención de terceras partes, independientes y neutrales, que actúen como animadores. Se deben clarificar desde un comienzo las funciones, responsabilidades y relaciones entre los diferentes participantes clave en el proceso de estrategia.

10. Participación efectiva. Una amplia participación contribuye a: abrir debate hacia nuevas ideas y fuentes de información; poner en evidencia cuestiones que tienen que ser enfrentadas; posibilitar que se expresen problemas, necesidades y preferencias; identificar cuál es la competencia que se requiere para enfrentarlos; y crear consenso sobre la necesidad de acción que conduzca a una mejor implementación. Debe estar involucrado el gobierno central (proporcionando liderazgo, desarrollando estructuras de incentivos y asignando recursos financieros), pero también se necesitan procesos de grupos de interés múltiples en que participen autoridades descentralizadas, el sector privado y la sociedad civil, como asimismo grupos marginados. Esto exige buenos mecanismos de comunicación e información, y le da mucha importancia a la transparencia y la responsabilidad.

11. Vincular el ámbito nacional con el local. Las estrategias deben ser procesos interactivos de doble dirección, dentro y entre los ámbitos de lo nacional y lo descentralizado. Los principios y direcciones estratégicos principales deberían estar situados en el ámbito central (aquí son responsabilidades clave la política económica comercial y fiscal, los cambios legislativos, los asuntos externos y las relaciones internacionales, etc.). Pero la planificación detallada, la implementación y el seguimiento serían emprendidos en un ámbito descentralizado, con la transferencia de recursos y autoridad que correspondan.

12. Desarrollar y construir a partir de la capacidad disponible. Al comienzo de un proceso de estrategia es importante evaluar la capacidad política, institucional, humana, científica y financiera de los participantes potenciales del Estado, el mercado y la sociedad civil. Una estrategia debería optimizar las especialidades y la competencia locales tanto dentro como fuera del gobierno.

Fuente: CAD OCFD (2001²)

NOTAS:

Principio 1:

(a) Se debe poner especial atención en la juventud para asegurarse de cultivar en el largo plazo los cambios de actitud en la sociedad: en este proceso, la reforma educacional es de primera importancia.

(b) Si bien es cierto que en el pasado ha habido estrategias de desarrollo, ellas han tenido a menudo efectos desiguales en los diferentes grupos.

Principio 8:

(a) Es crucial que las instituciones rectoras sean realmente representativas y reflejen a todos los públicos del país, para asegurar que la nación haga suyo el compromiso. Existe la tendencia a dar por sentado que a la sociedad civil la representan las ONG, las CBO y los grupos de la sociedad privada y la industria con intereses orientados hacia el mercado. Se necesita más cuidado para asegurar también la inclusión de organizaciones o de líderes procedentes de otras esferas, a saber: académicas, religiosas, políticas, culturales y comunitarias.

A esta lista de principios aprobada por el CAD- OCFD se puede agregar todavía:

Principio 13: Incorporar eficaces sistemas de manejo de conflicto y negociación.

El desarrollo tradicional tiende a menudo a generar una seria competencia por la asignación y uso de recursos, lo que invariablemente lleva a conflictos entre interesados. El desarrollo de estrategia tiene que abordar esta cuestión para lograr una asociación y una participación geminas. De ahí que deban ser elementos medulares del proceso de estrategia el resolver conflictos, evitar los que aparecen como potenciales, y facilitar y crear capacidad de negociación, regateo y efectiva inclusión.

NU sobre Estrategias para el Desarrollo Sostenible (efectuado como preparación para la Cumbre Mundial 2002 sobre Desarrollo Sostenible) confirmó casi idénticos principios -que el Foro denominó 'elementos' (Recuadro 3.2)- los que fueron definidos como aplicables por igual tanto a países en vías de desarrollo como a países desarrollados (UNDESA 2002b).

Muchos de estos principios representan buenos procedimientos, de sentido común, del desarrollo, y muchos ya están siendo implementados a nivel de proyectos. Pero es un desafío más grande llevar estos principios a la práctica en la planificación estratégica y los procesos normativos. El hecho de que muchos de los procesos de planificación estratégica pasados y presentes, tales como PNA y FCN, no hayan tenido un efecto duradero en cuanto a mover países hacia el desarrollo sostenible son un llamado a tener precaución. Esto se debe a que ellos no se concentraron en el conjunto total de principios clave.

El desarrollo tradicional suele generar una competencia **intensiva** para la asignación y el uso de los recursos, lo que conduce invariablemente al conflicto entre los interesados. La elaboración de estrategias debe tratar este asunto para que la asociación y la participación sean verdaderas. Es así que resolver conflictos, evitar conflictos potenciales, facilitar las negociaciones y fortalecer las capacidades de negociación, buscar compromisos y velar por la inclusión son tareas fundamentales del proceso estratégico.

Problemas incluidos:

- Muchos no fueron *integrados*, ni tuvieron la intención de serlo, en el cauce central del sistema de planificación estratégica del país;
- Hubo demasiadas 'listas de deseos', sin claros objetivos ni metas alcanzables; o
- Hubo a menudo una base muy estrecha de *participación* que no representó una asociación de interesados clave; o
- No fueron complementarias a procesos, estrategias y capacidades disponibles, sino que intentaron empezar algo nuevo y no construir empalmando con fuerzas y capacidades en vigor.
- Muchas no fueron dirigidas por el país sino que fueron inducidas o impuestas por agencias externas;
- Finalmente, agencias externas metieron sus propias iniciativas de estrategia en países en vías de desarrollo y a menudo hubo competencia entre estas 'marcas'.

Esta relación de malos mecanismos de planificación estratégica ha dado mal nombre al concepto de 'estrategia'. A pesar de ello, estos ejemplos también nos proporcionan unas útiles 'enseñanzas de la experiencia' sobre las cuales construir planteamientos más sólidos, los que se analizan en la sección siguiente.

Ellos son aplicables tanto a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo

Muchas de las estrategias del pasado no tenían en el centro de su atención todo el conjunto de principios ENDS

Recuadro 3.2 Elementos de una estrategia de desarrollo sostenible

En recientes orientaciones de la ONU sobre preparación de una estrategia nacional de desarrollo sostenible (redactadas por un consultor) figura una gama de elementos que se recomiendan para una ENDS. Éstos fueron concluidos por un foro internacional sobre ENDS organizado por la ONU, que se efectuó en Ghana, en noviembre de 2001 (UNDESA 2002), y presentados formalmente en enero de 2002 a la *ComPrep2* para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Los elementos de estrategia se basan principalmente en los principios CAD-OCED del Recuadro 3.1, y también hacen uso de la experiencia del programa Capacidad 21 de PNUD, del trabajo del Consejo de la Tierra con Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y de las discusiones habidas en el foro, a saber:

- a) Integración de objetivos económicos, sociales y medioambientales, y equilibrios entre los diversos sectores, territorios y generaciones**
 - Vincular prioridades y acciones locales, nacionales, regionales y mundiales;
 - Vincular el corto plazo al medio plazo y al largo plazo;
 - Vincular el ámbito nacional al regional y al mundial;
 - Vincular sectores diferentes;
 - Coherencia entre presupuesto y prioridades estratégicas;

- b) Participación amplia y asociaciones eficaces**
 - Canales institucionalizados para las comunicaciones;
 - Acceso a la información para todo interesado y efectivo eslabonamiento;
 - Transparencia y responsabilidad;
 - Confianza y respeto mutuos;
 - Formar sociedades entre gobierno, sociedad civil, sector privado e instituciones externas.

- c) Propiedad y compromiso por parte del país**
 - Fuerte compromiso político y por parte de interesados;
 - Función rectora competente y gobernanza propicia;
 - Estrategia y visión pragmática en común;
 - Instituciones o grupos de las instituciones fuertes para encabezar el proceso;
 - Continuidad del proceso de estrategia nacional de desarrollo sostenible.

- d) Desarrollar capacidad y habilitar al medioambiente**
 - Construir a partir de conocimiento y competencia en vigor;
 - Construir a partir de mecanismos y estrategias ya establecidos

- e) Centrar la atención en resultados y medios de implementación**
 - Deben funcionar los medios para evaluar y acordar los problemas de prioridad;
 - Coherencia entre presupuesto, capacidad y prioridades estratégicas;
 - Objetivos realistas y flexibles;
 - Vinculados a la inversión del sector privado;
 - Aseguramiento por medio de análisis técnico y económico competentes;
 - Mecanismos integrados para evaluación, control, examen crítico e intercambio de información.

Fuente: UNDESA (2002b)

3.4 Aprender de los procedimientos actuales: marcos estratégicos en vigor

En la mayoría de los países, hay una gama de planteamientos pasados y presentes de planificación estratégica tanto de nivel nacional como descentralizado. En los países en vías de desarrollo, muchos de éstos han sido concebidos, motivados y promovidos externamente por bancos de desarrollo multilateral, entidades de cooperación al desarrollo, organizaciones de la ONU, las ONG y otras organizaciones internacionales –a menudo, como mecanismos de planificación para implementar acuerdos internacionales (véase Recuadro 2.4) o como condición para asegurarse asistencia financiera. Pocas de estas organizaciones externas han adoptado los sistemas, mecanismos y procedimientos –ni tampoco se basaron en ellos– que ya llevaban un tiempo funcionando en el país, tales como los planes nacionales de desarrollo, los planes locales y los tradicionales mecanismos de participación.

Muchos de los métodos de planificación estratégica de los países en vías de desarrollo han sido de concepción, motivación y fomento externos...

La investigación y el análisis, los diálogos del CAD y la experiencia internacional captada a través de numerosos talleres muestran que muchos principios y elementos parecen ser comunes a las estrategias más exitosas (Recuadros 3.1 y 3.2). Este hecho no ha de sorprender por cuanto muchas se han ceñido a una estructura básica desarrollada en los años 1980 para las Estrategias de Conservación Nacional.

Como se ha venido acumulando experiencia (véase sección 3.4.1), se ha elaborado un planteamiento común que se basa en los Planes Nacionales de Acción Ambiental, en los Planes de Acción de Silvicultura Tropical e iniciativas similares. Además, en los países en vías de desarrollo estos planteamientos han sido promovidos en forma de proyectos sujeto al tiempo, en vez de como mecanismos de normas generales permanentes, principalmente por los donantes que han proporcionado el apoyo financiero y la asistencia técnica, en parte como marco conceptual para planificar su apoyo a la asistencia. En muchos casos, expertos y asesores técnicos expatriados trabajaron en estrategias en varios países diferentes y luego trasladaron su experiencia y sus métodos. En todo caso, el Banco Mundial estaba al centro de la orientación y el aprendizaje de los PNAA, como también la IUCN en el caso de las ECN (aunque hubo algunos intentos de intercambio Sur-Sur, p.ej. el Banco apoyaba una red africana sobre PNAA, y IUCN apoyaba estudios y talleres de ECN regionales).

... a menudo como proyectos sujeto al tiempo antes que como mecanismos de normas generales permanentes

Los rendimientos de muchas de estas iniciativas quedan como planes en el papel que, cuando más, sólo han sido implementados en parte. Esto se debe en gran medida al limitado énfasis puesto por sus auspiciadores en generar propiedad nacional y establecer procesos participativos para su elaboración. Sin embargo, de estos fracasos en desarrollar los principios de las ENDS del Recuadro 3.1 y los elementos del Recuadro 3.2, se han extraído valiosas enseñanzas. El análisis de los planteamientos pasados y presentes (véase Capítulo 5) puede informar de eficaz toma de decisión de estrategia (Capítulo 8).

Frecuentemente, los principales rendimientos han sido planes implementados sólo en parte, pero han dejado enseñanzas valiosas

La situación ha sido totalmente diferente en los países desarrollados. Los planteamientos han sido creados por agendas nacionales, adhiriendo a estilos y culturas del gobierno nacional –y algunas veces a los de la actividad industrial y a los de las redes de la sociedad civil– antes que a los dictados de agencias externas (Dalal-Clayton 1996). Aunque esto significa que han sido más realistas en lo que a procesos de orientaciones existentes se refiere, muchas fueron preparadas como procesos excepcionales con muy poco de seguimiento y sin revisión de control.

En los países desarrollados, los métodos han sido forjados por las agendas nacionales

A la luz de estas experiencias, se puede hacer una comparación elemental entre las experiencias de países desarrollados y las de países en vías de desarrollo (véase Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1: Comparación elemental entre procesos de estrategia de países desarrollados y de países en vías de desarrollo
(Fuente: Dalal-Clayton 1996).

Países desarrollados	Países en vías de desarrollo
<i>Criterios</i>	<i>Criterios</i>
Generada internamente	Impulso externo (IUCN, Banco Mundial, etc.)
Financiada internamente	Financiada por donante
Competencia autóctona	A menudo implica competencia de expatriados
Acción política	Acción burocrática / tecnocrática
Propuesta de corretaje	Propuesta de proyecto
<i>Metas</i>	<i>Metas</i>
Cambiar modos de producción / consumo	Aumentar producción / consumo
Respuesta a problemas 'marrones' (contaminación)	Respuesta a problemas 'verdes' / desarrollo rural
Centro de atención en lo ambiental	Centro de atención en el desarrollo
<i>Medios</i>	<i>Medios</i>
Reorientación / integración institucional	Creación de nuevas instituciones
Producción de directrices y metas locales	Creación de 'lista de compras' del proyecto
Criterio de ahorrar en el costo	Criterio de generar ayuda
Vinculos con iniciativas de Agenda 21 local	Pocos vinculos locales
Elevación de toma de conciencia	Elevación de toma de conciencia

Los países del Norte y los países del Sur tienen mucho que aprender recíprocamente de sus respectivas experiencias

Al enfrentar el reto de crear estrategias nacionales para el desarrollo sostenible, es obvio que los países del Norte y los países del Sur tienen mucho que aprender de la experiencia del otro. Por ejemplo: en muchos países desarrollados, la respuesta a la Agenda 21 ha sido idear planes y estrategias que enfoquen muy de cerca las inquietudes medioambientales. Planes de suyo tan 'verdes' podrían dar un paso más para transformarse en genuinas estrategias de desarrollo sostenible si adoptasen los criterios promovidos en el Sur y abordaran de manera integrada los problemas sociales y económicos como asimismo los del medioambiente. En el desarrollar de tales estrategias, los países del Norte tienen también que revisar esas tácticas y procedimientos que conducen a la superexplotación de los recursos naturales en los países en vías de desarrollo (su 'huella medioambiental').³

Las estrategias de todos los países tienen que perfeccionar la participación y transformarse en procesos de aprendizaje

Por otra parte, a los países del Sur les favorecería un mejor análisis, el desarrollo de instrumentos basados en el mercado, los esfuerzos de abaratamiento de costes, y un mejor empleo de las estructuras de gobierno existentes, en lo que los países del Norte podrían mostrar caminos. Tanto en el Norte como en el Sur, la mayoría de los métodos tienen que mejorar las bases de su participación, y tienen que ser revisados periódicamente para tomar en cuenta la información de retorno y las enseñanzas

³ En los últimos años, una preocupación muy difundida acerca de la relación entre la actividad comercial y el medioambiente / desarrollo sostenible ha avivado las protestas en gran escala y, a menudo violentas, en las principales reuniones mundiales (en particular, en la OMC y en el Foro Económico Mundial, aunque también en otros pocos foros económicos más). El análisis de los efectos negativos del comercio y las inversiones extranjeras directas en el desarrollo sostenible cae fuera del campo de aplicación de este libro de consulta.

extraídas de los análisis hechos luego de la implementación. De este modo, ellos se transformarían en genuinos procesos cíclicos de 'aprender haciendo'.

Los Países Bajos son un ejemplo notable de país que ha abrazado este modo constructivo de abordar el desarrollo sostenible, pues allí al Plan Nacional de Política Ambiental (PNPA) se le revisa cada cuatro años a través de un diálogo entre el Gobierno, la industria y el público. El PNPA (1989), el PNPA2 (1993) y el PNPA3 (VROM 1997) expusieron una amplia política para el periodo 1999-2002, tomando el 2010 como el año horizonte. El PNPA4 quedó completado a mediados de 2001, con lo que el año horizonte avanzó al 2030.

Merced al avance del proceso del PNPA en la década pasada, los Países Bajos han tenido éxito en reducir su carga medioambiental (especialmente reduciendo los niveles de contaminación) al tiempo que gozan de inmejorable estándar de vida y de crecimiento económico (un proceso que el PNPA llama '*decoupling*', que significa lograr crecimiento económico al tiempo de reducir tanto el empleo de materiales como la contaminación). El logro especial del proceso del PNPA es que ha involucrado a los representantes de todos los niveles del gobierno, de la actividad industrial y de las organizaciones voluntarias –incluso los activistas ambientales–, en el diálogo, la visión, la planificación, y en fijar objetivos y miras para el futuro del país en el corto, mediano y largo plazos.

La ilustración de un proceso constructivo se la encuentra en los Países Bajos

A comienzos de 2001, el Gabinete holandés estableció un organismo interdepartamental, conducido por un grupo ministerial dirigido por el Primer Ministro, para desarrollar una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Este Grupo decidió que el Gobierno publicara primero un cuadro panorámico de políticas de desarrollo sostenible sobre cinco temas (población, clima, agua, biodiversidad y desarrollo de una economía basada en el conocimiento técnico-científico), indicando cuáles pudieran ser los dilemas que influyan en los nuevos debates de normas generales en el curso de la década venidera. Además, toda área normativa deberá encajar dentro de la noción de desarrollo sostenible; y, se empezará por el experimento de poner en práctica la integración de los aspectos económicos, socioculturales y ambientales que tienen las principales inversiones gubernamentales.

Se ha solicitado a cada ministerio que en su presupuesto anual a ser discutido en el Parlamento incluya una visión general de su aporte al desarrollo sostenible. Se utilizarán indicadores selectos para mostrar si los Países Bajos van camino de un desarrollo sostenible, con metas fijadas para los próximos 5 a 10 años. El Gabinete decidió iniciar el proceso de analizar la estrategia en público, y al mismo tiempo hacer un inventario de las varias iniciativas de las municipalidades, las provincias, la actividad industrial y los ciudadanos, que iba a ser sometido a la consideración del Parlamento en la primavera de 2002. Se ha dado comienzo al proceso de preparar una estrategia revisada con el propósito de que el nuevo gobierno (luego de las elecciones de mayo de 2002) continúe el proceso.

3.4.1 Construir sobre la base de estrategias de nivel nacional

(a) Planes de desarrollo nacional

Muchos países en vías de desarrollo tienen la arraigada tradición de preparar planes de desarrollo nacional periódicos, cubriendo a menudo un espacio de cinco años y

fijándose grandes objetivos (véase los ejemplos de India –que es típica de muchos países de la Commonwealth- y de China, en el Recuadro 3.3). Usualmente, los

Recuadro 3.3: Planificación quinquenal en India y en China

India

En la India, la planificación deriva sus objetivos de los Principios Directivos de la Política Estatal consagrados en la Constitución. La Comisión de Planificación fue constituida en 1950 para preparar el plan maestro de desarrollo, tomando una visión de conjunto de las necesidades y los recursos del país. Ha habido nueve planes quinquenales hasta la fecha: empezando en el periodo 1951-1956 y, con el más reciente, el noveno plan, cubriendo desde 1997 al 2002. En el pasado, la planificación económica contemplaba un sector público creciente, con cuantiosas inversiones en la industria básica y en la pesada. Ahora el énfasis en el sector público es marcado y el pensamiento actual sobre planificación nacional es que, en general, debiera ser cada vez más indicativa que preceptiva.

Los objetivos del Noveno Plan Quinquenal surgen del Programa Mínimo Común del Gobierno y de la Conferencia del Primer Ministro sobre servicios mínimos fundamentales. Ellos incluyen:

- prioridad a la agricultura y el desarrollo rural con vistas a generar empleo productivo y erradicación de la pobreza;
- aceleramiento de la tasa de crecimiento de la economía con precios estables;
- aseguramiento de la seguridad alimentar y nutricional para la sección vulnerable de la sociedad;
- provisión de servicios básicos de agua potable sana, instalaciones para la atención primaria de la salud, educación primaria universal, albergue; y todo conectado dentro de plazos y fechas límites.
- contención de la tasa de aumento de la población;
- aseguramiento de la sostenibilidad ambiental del proceso de desarrollo a través de la participación de la gente;
- Apoderamiento a la mujer y a grupos socialmente desfavorecidos (p. ej. minorías);
- Promoción y desarrollo de los *Panchayati Raj* (la más pequeña unidad de autogobierno local: en los ámbitos de distrito, cuadra y aldea), las cooperativas, etc.;
- Fortalecimiento de los esfuerzos por crear confianza en sí mismo.

Fuente: www.travel-india.com/stat/economics/five_year_plans

China

En China, el mecanismo del plan quinquenal es un programa de largo plazo en el centro del desarrollo económico del país. El propósito de este mecanismo es proporcionar un plan detallado para los principales proyectos de construcción, distribución de las fuerzas productivas, y el desarrollo proporcional de la economía nacional, como asimismo, fijar una orientación para el desarrollo futuro del país. Se han llevado a la práctica nueve planes quinquenales desde que fuera fundada la República Popular China, en 1949. El primero cubrió el quinquenio 1953-1957, mientras que el último plan cubrió del año 1996 al año 2000.

Los objetivos de primera importancia del Noveno Plan Quinquenal son:

- Completar la segunda fase del plan estratégico en pro de la campaña de modernización; y cuadruplicar el producto nacional bruto per cápita de 1980 para una población que en el año 2000 habrá superado en 300 millones la de 1980;
- Elevar el estándar de vida a un nivel de relativa comodidad, en el cual la pobreza quede prácticamente erradicada; acelerar la formulación de un moderno sistema de empresa; y establecer una economía de mercado socialista.

Las principales tareas acordadas son:

- Asegurar un crecimiento sostenible y estable de la agricultura y de toda la economía rural;
- Promover diligentemente la reorientación de la estructura industrial;
- Promover el desarrollo coordinado de las economías regionales;
- Esforzarse por mantener la estabilidad macroeconómica;
- Elevar continuamente el nivel de vida de la gente en áreas urbanas y rurales.

Fuente: www.afrcn.com

ministerios preparan cabildos de sector para planes nacionales conforme a las directrices emitidas por una comisión de planificación nacional o por un organismo coordinador equivalente. Normalmente, este cuerpo se encarga de las tareas de colar contenidos para asegurarse de que los asuntos financieros y políticos -usualmente factores muy influyentes-, y los asuntos ambientales y sociales sean tomados en cuenta. Lo que sucede a menudo es que los ministerios de finanzas están a cargo de la planificación del desarrollo, con la muy frecuente consecuencia de que la calidad de la protección ambiental y social, y la responsabilidad por ella, son débiles. En el mejor de los casos, el método general es eliminar potenciales malos efectos antes que seleccionar los más positivos resultados ambientales y sociales. Generalmente, el organismo de planificación del desarrollo también integra los planes de sector. Algunas veces, la tarea de la integración es apoyada por aportes de datos procedentes de los niveles descentralizados (Recuadro 3.21, sobre Ghana).

En los planes de desarrollo nacional, la calidad de la selección de los contenidos ambientales y sociales es generalmente débil

Los planes nacionales derivados de este proceso tienden a proponer metas amplias y a incluir proyectos y actividades a ser financiadas por los presupuestos anuales ordinarios y de desarrollo. Han predominado los imperativos económicos, o, sólo ocasionalmente, los sociales, con una mínima inclusión de intereses medioambientales. Estos planes tienden a ligarse al presupuesto anual o al sistema límite de gastos de mediano plazo (SGMP): un mecanismo de presupuesto trienal renovable. A menudo, los planes han sido débilmente enlazados a cambios institucionales o de procedimiento que podrían promover desarrollo sostenible estratégico.

En el pasado ha habido poca participación de la sociedad civil o del sector privado en desarrollar o seguir la marcha de tales planes nacionales. Pero en muchos países hay cada vez mayor evidencia de que en estos mecanismos participan los interesados; por ejemplo, en Tailandia (Recuadro 3.4). Hay también mayor utilización de mecanismos de investigación medioambiental (aunque usualmente para eliminar ciertos malos efectos antes que para optimizar el potencial medioambiental), y avances en situar los intereses medioambientales dentro del cauce principal de los planes de desarrollo nacional, como en el caso de Marruecos (Recuadro 3.5).

En el pasado ha habido escasa participación de la sociedad civil o del sector privado

Para dar cabida a un grado de acción voluntaria y de la sociedad civil, la mayoría de los planes de desarrollo nacional han pasado de una filosofía de planificación central a una de 'crear condiciones habilitantes', lo que contribuye a la formación de sociedades y a la implementación de la estrategia. Este método, y algo de la infraestructura de planificación creada para ello, es conducente a las ENDS. Aplicando los principios y elementos de las ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2), y reuniendo los sistemas de la Figura 3.2, se podrían obtener planes de desarrollo nacional que ofreciesen mucho de lo que se requiere para las ENDS. Tendrá que ponerse especial atención en la creación de una común visión de metas de desarrollo con múltiples grupos de interés, y de criterios más amplios para hacer compensaciones.

Los planes van virando ahora hacia crear condiciones habilitantes y formar sociedades

Recuadro 3.4: Participación de la sociedad civil en los últimos planes nacionales de Tailandia - y su agenda alternativa

Desde 1961, Tailandia ha venido implementando sucesivos Planes Nacionales Económicos y de Desarrollo Social. Actualmente, el país está funcionando conforme al Octavo Plan (1997-2001) y el Noveno Plan está en vías de creación con la participación de la sociedad civil. Cientos de ONG y de OBC, y miles de personas de toda condición fueron invitados por la Junta Nacional de Desarrollo Económico y Social (JNDES) a tomar parte en formular el Octavo Plan de Desarrollo Económico y Social Nacional para dar voz a sus preocupaciones y proporcionar la información. El proceso resultó muy exitoso y muchas ONG empezaron a sentir que por primera vez estaban teniendo acceso a tener propiedad sobre el Plan.

Sin embargo, posteriormente, en el proceso de síntesis, muchas cuestiones planteadas por ellas fueron dejadas fuera. El Plan mencionaba el desarrollo sostenible, pero sin objetivos concretos, junto con un gran despliegue de otras ideologías. El resultado fue que posteriormente, algunas ONG, en especial la red nacional de ONG, y varias organizaciones de la gente, rehusaron participar en el desarrollo del Noveno Plan y, en su lugar, lanzaron su propia Agenda Nacional alternativa por los Tailandeses libres. Consistía en cuestiones que cubrían 16 áreas clave (p. ej. política, agricultura, recursos marinos y pesquería, SIDA y educación). No se refería específicamente al desarrollo sostenible, pero los problemas incluidos, tomados en su conjunto, en efecto abordaban el concepto.

Al mismo tiempo, otra red de ONG y muchas organizaciones de base comunitaria continuaron trabajando con la JNDES en la redacción del Noveno Plan, tratando de corregir los problemas anteriores al enfatizar la necesidad de planes locales / de comunidad paralelas, como complemento al plan nacional. En este contexto, ellas plantearon problemas tales como la necesidad de descentralización y la de derechos de la comunidad.

Fuente: Poapongsakorn *et al.* (2001).

Recuadro 3.5: Armonizando planes de desarrollo nacional en Marruecos

En Marruecos se han hecho intentos de integrar en el cauce principal de los Planes de Desarrollo Económico y Social los intereses y prioridades medioambientales, y de facilitar sinergia entre sectores. Con el apoyo del programa Capacidad 21 del PNUD, en tal integración se han organizado en todo el país talleres de múltiples grupos de interés. También se han organizado dos talleres intersectoriales: el uno en legislación, regulaciones y fianzas; el otro en información, educación y comunicaciones. Entre los participantes se cuentan interesados clave de diversos sectores del desarrollo tales como industria, población, energía, suelo, agricultura, agua, salud, administración de tierras, urbanización y hábitat cada uno suministró la información acerca de su sector y cabildó para conseguir que éste sea considerado.

La meta era que este proceso diera origen a un conjunto de planes de acción integrados y aumentara el nivel de conciencia del potencial de sinergia hacia el desarrollo sostenible. La esperanza era evitar una sensación de confrontación y punto muerto entre prioridades medioambientales y económicas.

A través de un taller de integración, se procedió a juntar las recomendaciones clave de cada uno de los talleres sectoriales para dar forma a un unificado Plan de Acción Ambiental integrado. Luego, se vinculó este plan a los tres planes de desarrollo nacional de Marruecos: el Plan de Desarrollo Económico y Social, el Plan para Combatir la Desertificación y el Plan de Administración de Tierras.

“ Cada plan fue preparado teniendo en cuenta los otros planes. No hay ni redundancias ni repeticiones, pero sí, sinergia. Lo único que importa es proteger el medioambiente y los

recursos naturales al tiempo que luchar contra la pobreza, y cada plan hace su aporte a esta meta común.”

Fuente: www.undp.org/capacity21

(b) Planes y estrategias intersectoriales y de sector.

Asociado a este instrumental de planificación del desarrollo, los departamentos ministeriales sectoriales preparan frecuentemente planes para todo un sector y estrategias de inversión en materias de política, tales como el transporte, la agricultura, la salud y la educación. Sin embargo, por muy bueno que un plan de sector aparezca en el papel, puede padecer de una integración floja y de falta de criterios de sostenibilidad, inherentes a los procesos generales de planificación nacional. Hay, sin embargo, una gran dificultad en definir los criterios de sostenibilidad y los plazos para un plan nacional que se adecue a condiciones diferentes que enfrenta cada sector. El planteamiento de la FNDS representa un mecanismo organizado para abordar estas cuestiones.

Jamaica proporciona un buen ejemplo de actitud progresista ante la política de empalmar con la planificación sectorial. Aquí, el Instituto de Planificación de Jamaica ha desarrollado una sólida capacidad de recolección y análisis de datos, presentando informes globales que facilitan la integración de los planes sectoriales en el marco holístico de la planificación nacional (véase: www.pioj.gov.jm).

También muchos países preparan estrategias transectoriales o con base en problema tales como aquellas para reducir el SIDA/VIH, para asegurar el alimento o para mejorar los derechos de la mujer. Entre los ejemplos de estrategias transectoriales para el medioambiente se cuentan los planes de administración de zonas costeras y los planes para la administración del agua dulce (Recuadro 3.6).

Los planes sectoriales adolecen generalmente de una floja integración

Muchos países preparan estrategias que son o transectoriales o generadas por problemas

Recuadro 3.6: Plan de Acción de Crecidas de Bangladesh

El Plan de Acción para Inundaciones (PAI), por ejemplo, fue desarrollado con apoyo internacional como respuesta a las devastadoras inundaciones periódicas. Pero aquellas personas e instituciones que dirigían el PAI veían la gestión hídrica de manera bastante estrecha, sin tomar en cuenta la compleja naturaleza de los problemas y las interrelaciones. Por consiguiente, en el proceso PAI no se puso debida atención a las cuestiones medioambientales ni a la necesaria participación de las comunidades de la planicie aluvial. Las críticas señalaron la necesidad de una planificación estratégica para tener en cuenta la gestión administrativa de recursos hídricos integrados, y el PAI fue reemplazado posteriormente por el Plan Hídrico Nacional desarrollado de manera más participativa.

Fuente: Hughes *et al.* (1994).

Desde que en 1990 el PNUD lanzara la edición anual del Informe de Desarrollo Humano, muchos países han preparado informes de desarrollo humano nacionales. Estos son transectoriales y se centran en el análisis de problemas y prioridades nacionales y subnacionales clave. El proceso de información varía de un país a otro.

Los informes de desarrollo humano nacional comparten comunes elementos clave

pero la mayoría comparten elementos comunes, que pueden ser añadidos al desarrollar una ENDS (Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7: Informes nacionales de desarrollo humano

Los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) son poderosas herramientas para el análisis de políticas. Generalmente, ellos comparan datos procedentes de regiones, provincias o localidades sobre indicadores que señalen logros y disparidades, tales como educación, esperanza de vida, ingresos de y desproporciones entre los sexos.

A partir de 1992 se han editado más de 350 IDHN nacionales, subnacionales o regionales en 130 países. A través de procesos de consulta guiados por el país dado, y de redacción de informes y recolección de datos, los informes han introducido el concepto de desarrollo humano en los diálogos de política nacional. La preparación de informes reúne a expertos de diferentes campos, lo que a menudo contribuye a crear un consenso nacional sobre cuestiones clave.

Desde que en Bangladesh y Camerún fueran publicados los primeros IDHN, el concepto se ha extendido rápidamente. Los informes son preparados por equipos nacionales convocados por la oficina que PNUD tiene en cada país, dirigidos por un coordinador nacional independiente: usualmente un grupo de expertos, una ONG, una institución académica, o una institución semipública, o una gubernamental.

La mayoría de los IDHN tienen en común los siguientes elementos clave:

- **Abogan por el desarrollo humano** y en cuanto a diseño de políticas destacan un criterio más centrado en la gente. Llenan un importante seno dentro del diálogo de política entre socios del desarrollo, complementando otras planificaciones de conducción gubernamental, como asimismo, iniciativas de la sociedad civil y estudios e informes respaldados por donantes.
- **Destacan inquietudes críticas.** En la mayoría de los países, los IDHN proporcionan un perfil general del estado del desarrollo humano; informes ulteriores se ocupan de temas específicos. Entre otros, Bangladesh, Benín, Camboya, Camerún, Madagascar, Namibia, Nigeria, Sierra Leona y el estado indio de Madhya Pradesh: todos han preparado informes centrados en la pobreza. Muchos de los informes de Europa Oriental y de la C.E.I. se han centrado en torno a la transición de una economía centralizada a una de libre mercado; y están ahora comenzando a enfocar cuestiones relativas a gobernanza y derechos humanos. El informe 1997 de Namibia enfocó el SIDA/VIH y la pobreza. Las Filipinas y Bangladesh han preparado informes centrados en la mujer y el desarrollo, en tanto que Armenia, Lituania y Polonia, entre otros, se han centrado en asentamientos humanos.
- **Proporcionan una herramienta para la planificación del desarrollo.** Al proporcionar Índices e Indicadores del Desarrollo Humano (véase Recuadro 5.12), los informes nacionales de DIH contribuyen a controlar avances y retrocesos en el desarrollo humano y la pobreza. Uno de los rasgos más interesantes de muchos de los IDHN es la disgregación de los Índices de Desarrollo Humano (índice de desarrollo humano, índice de desarrollo relativo al género, índice de potenciación de género e índice de pobreza humana) por región o grupos dentro del país. El desarrollo humano medido por región, provincia, género, población o grupos étnicos urbanos / rurales, ha proporcionado a los gobiernos una útil herramienta de planificación para apuntar los programas de desarrollo y el gasto público a áreas en las cuales la privación humana es más grave. Este criterio ayuda a los gobiernos a centrarse en la *equidad* cuando planifican para el desarrollo y, en algunos casos, cada vez que revisan el gasto público. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en Brasil, Bolivia, Turquía, Namibia y Egipto. Mediante el empleo y análisis de los indicadores e índices de desarrollo humano, desglosados por regiones o grupos,

los informes pueden ser utilizados como un aporte esencial de datos para preparar estrategias y planes de acción del desarrollo humano.

- **Articulan las percepciones y prioridades de la gente.** Algunos IDIH ofrecen una interesante penetración en las percepciones de la gente sobre desarrollo humano, sus intereses y prioridades; y las han incorporado a los análisis de política. El informe 1996 de Bangladesh, que le da igual peso a dos enfoques diferentes para evaluar el desarrollo humano y la pobreza, constituye un buen ejemplo: un estudio analítico hecho por académicos, utilizando los datos y resultados del catastro; y una apreciación participativa global hecha por la gente pobre misma.

Fuente: www.undp.org

(c) Planes y estrategias relacionados con convenciones

Se han desarrollado muchas estrategias ambientales en respuesta a las Convenciones de Río (Recuadro 2.4). Generalmente, se ha dado la responsabilidad de preparar estos planes a los ministerios del medioambiente nacional, lo que acarrea el riesgo de aislar el proceso de estrategia de los aspectos clave de política controlados por los ministerios de finanzas, desarrollo económico y asuntos sociales.

Convención sobre Diversidad Biológica

Muchos países han preparado Estrategias y Planes de Acción de Biodiversidad Nacional (EPABN). Lo usual es que estos planes incluyan un análisis sistemático de asuntos y problemas, como asimismo el establecer acuerdos entre organizaciones públicas y privadas en cuanto a la manera de implementar varias cláusulas de la Convención sobre Diversidad Biológica (1992). Ellos son luego la base de programas detallados que exponen cómo cada uno de los países propone administrar sus recursos biológicos. Se han preparados una serie de principios rectores para ayudar a los países a preparar tales planes (p. ej. Hagen, sin fecha; Fernández, 1998; Prescott *et al.*, 2000).

El Servicio del Medioambiente Mundial (SMM) ha proporcionado subvenciones a algunos países para asistirlos en el desarrollo de los EPAN y, según el Programa de Asistencia a la Planificación de la Biodiversidad, de PNUD (www.undp.org/hpsp), 80 de estos países habían completado los documentos del plan, hacia marzo de 2001.

En el Recuadro 3.8 se describe brevemente la modalidad que se está aplicando en la India. Es probable que tales estrategias y planes acusen, en particular, una falta de integración con otras instituciones y mecanismos de planificación nacional. Una notable excepción es Jamaica en donde la EPABN ha sido utilizada para integrar los asuntos de la biodiversidad en otros mecanismos de planificación (véase: www.nrca.org; y www.nepa.gov.jm).

Elas pueden también favorecer objetivos de biodiversidad mundial (protegiendo especies que son raras y que a nivel mundial están amenazadas) por sobre los objetivos de la diversidad local (metas centradas en la gente, para conservar diversidad por razones culturales, o para utilizarla en casos de apuro, etc.). En parte, esto es porque las instituciones que han sido desarrolladas para abordar problemas de biodiversidad han sido muy influenciadas por las instituciones mundiales preocupadas por la biodiversidad. Hay actualmente pocas instituciones capaces de

Las estrategias y los planes de acción de la biodiversidad nacional a menudo carecen de integración con otros planes y estrategias

Los objetivos de la biodiversidad mundial pueden verse favorecidos por los objetivos locales

Recuadro 3.8 India. Estrategia y Plan de acción de Biodiversidad Nacional.

Sirviéndose de un proceso consultivo, en 1999 el Ministerio del Medio Ambiente y Bosques de la India (MABI), preparó una Política y Estrategia de Acción Macroeconómica nacional sobre Biodiversidad. Al empalmar con este documento de esquema conceptual, se vio la necesidad de preparar planes de acción más detallados. Se reconoció que la preparación de un tal plan, detallado, de micronivel, para la conservación de la biodiversidad del país era parte de la obligación de la India conforme a la Convención sobre Diversidad Biológica, y que se accedía a los fondos para preparar una Estrategia y Plan de Acción de Biodiversidad Nacional (EPABN) a través del SAM.

La EPABN es administrada por un Directorio Nacional de Proyectos en el MMAB, y ejecutado por un Grupo Central de Técnica y Política (GCTP) encabezado por Kalpavriksksh, una ONG medioambiental, y compuesto por expertos de diversos campos procedentes de distintas partes de la India. La administración del proyecto es coordinada por el Consorcio Biotech de la India Ltd.

El proceso de la EPABN dará por resultado la formulación de alrededor de:

- 20 planes de acción de nivel local;
- 30 planes de nivel de estado;
- 10 planes ecoregionales entre estados
- 14 planes nacionales temáticos

Todos estos planes serán luego incorporados a un plan nacional general, pero seguirán siendo planes independientes capaces de ser implementados en el ámbito para el cual se les prepara.

Las directrices de las agencias de ejecución que preparan estos planes indican que cada Estrategia y Plan de Acción (EPA) debería consistir en lo siguiente:

- Planteamiento del punto o problema;
- Identificación de iniciativas en curso concernientes al punto, factores clave involucrados, y principales desfases de cobertura;
- Delineación de los pasos a dar para eliminar los desfases y destacar la eficacia de las iniciativas en curso;
- Lista de medidas y estrategias necesarias para implementar estos pasos;
- Identificación de elementos clave necesarios para la implementación: estructuras institucionales, fondos, recursos humanos / de competencia, medidas normativas / legales, fiscalización, etc.;
- Cronograma para la implementación.

A la EPABN se la ha venido desarrollando de manera altamente participativa, involucrando a un gran número de organizaciones y movimientos de ámbito de aldea: ONG, académicos y científicos, funcionarios gubernamentales de varias organizaciones especializadas, sector privado, fuerzas armadas, políticos y otra gente con interés en la biodiversidad. Esta orientación apunta a estimular una amplia propiedad del proceso y su producto (la EPABN) con el objeto de asegurar la implementación de sus recomendaciones.

La EPABN se propone evaluar y hacer el balance de la información relacionada con la diversidad en varios ámbitos: incluso la distribución de especies endémicas y en peligro, amenazas y tensiones de lugares específicos, problemas sociales / políticos / económicos, inquietudes éticas, e iniciativas de conservación en curso, por diversos sectores sociales. A todas las entidades se les pide tener presente dos líneas de fondo: garantizar la seguridad ecológica del país y del área sobre la cual tiene la responsabilidad; y garantizar la seguridad de vida de las comunidades que más dependen de los recursos biológicos.

La EPABN se vale de la especialización e información existentes y no implica investigación de campos nuevos. El proceso enfatiza la planificación descentralizada sensible al problema

del género y el empleo de grupos de trabajo interdisciplinarios que comprendan a todos los sectores que se interesen en la conservación de la biodiversidad. Los planes de acción detallados (en los niveles temáticos de subEstado, Estado, regional y nacional) serán fusionados para producir el plan de acción de nivel nacional.

Fuente: www.sdn.org/delhi.nic.in/nbsap/index-main.html

integrar la biodiversidad local con los asuntos del sustento, y éstas son más bien débiles para influir en políticas y acción local.

Las EPABN han tenido la tendencia a tratar deficientemente el hecho real de que la gente ha utilizado siempre la biodiversidad para su sustento. Mientras estos planes señalan flojamente el hecho de que existen patrones de uso de biodiversidad insostenibles, dichos planes rara vez incluyen análisis de muestras (por comunidades, países, compañías multinacionales, etc.), o evalúan aplicaciones prácticas autóctonas de experiencia práctica sobre uso sostenible de recursos, que podrían ofrecer enseñanzas para dar forma a mecanismos que inviertan el curso de tales tendencias. Las recomendaciones relativas a la utilización insostenible de la biodiversidad tienden a ser demasiado preceptivas y centradas en proyectos.

Rara vez ellos analizan patrones del empleo de la biodiversidad o evalúan los conocimientos de los pueblos autóctonos

A menudo, la insuficiencia de fondos y las limitaciones de tiempo han dificultado el progreso, y como muchos planes no han podido despertar suficiente interés político se han quedado para vestir santos. Sin embargo, en algunos países, los planes han llevado a acciones ulteriores; por ejemplo, en Guyana, en donde la EPABN evolucionó desde un proceso de formulación participativa, dos años después de haber sido completada dio pábulo a acciones que siguieron funcionando (www.sdn.org/gy).

Convenciones para Combatir la Desertificación

En respuesta a la Convención para Combatir la Desertificación (CCD) [1994], muchos países de tierra de secano han preparado Programas de Acción Nacional (PAN). Además, también se han desarrollado Programas de Acción Regional y Programas de Acción Subregional (PAR y PASR). Entre 1985 y 1988 (auspiciados por CILS, el Comité Permanente para el Control de la Sequía en el Sahel), con antelación a la adopción de la Convención, ya algunos países de la región de Sahel habían preparado Planes de Acción Nacional para Combatir la Desertificación (PANCD). Ellos adoptaron estos planes dentro del proceso PAN e identificaron actividades concretas en el terreno. Como se establece en los artículos 9 y 10 de la Convención, el propósito de un PAN es:

“Identificar cuáles son los factores que contribuyen a la desertificación y las medidas prácticas necesarias para combatirla y / o mitigar los efectos de la sequía”. Se espera que el PAN sea “incorporado a las estrategias de largo plazo para combatir la desertificación y sean integradas a las políticas nacionales para el desarrollo sostenible. Además, las medidas preventivas de los PAN deberían ser permanentes”

Por el hecho de adoptar un criterio basado en un problema antes que en un enfoque sectorial, los PAN han tendido a ser estratégicos desde un comienzo. Pero para llevar la administración de los recursos naturales hacia una base de mayor sostenibilidad, ellos todavía tienen que enfrentar el desafío de tener que integrar una serie de políticas y trámites de un amplio círculo de instituciones locales. Un cuadro

panorámico preliminar de los progresos del desarrollo y de la implementación de los PAN, pone de manifiesto el proceso y el previsto amplio alcance de un PAN (OSNU 1999):⁴

Los Programas de Acción Nacional (PAN) para combatir la desertificación deberían incluir también normas y medidas institucionales

“Las acciones llevadas a cabo conforme a un PAN deberían traer consigo políticas y medidas institucionales que faciliten el establecimiento de un ambiente que en el ámbito nacional posibilite el uso de los recursos de manera sostenible. El proceso debería seguir un enfoque ascendente y, por lo tanto, empalmar con el desarrollo de nivel local para preservar y/o restaurar la dotación de recursos, y mejorar la seguridad de sustento para las poblaciones en las cuales influye. Como se destaca en la Convención, un PAN es ante todo un proceso, ascendente, iterativo y descentralizado. A través de él se debería identificar un conjunto de medidas integradas. Más allá de la identificación de estos elementos, el proceso mismo podría llegar más lejos y proporcionar medios de implementación, de análisis y ajuste continuos. En la formulación e implementación de un PAN se requiere un máximo de flexibilidad para tomar en cuenta las variaciones que se producen en la circunstancia de los países en los cuales influye”.

La visión panorámica dejó en claro “importantes adelantos” en los primeros cuatro años siguientes a la aprobación de la CCD, aun cuando las etapas de implementación y los métodos difieren de un país a otro. También señaló algunas deficiencias.

Los PAN han hecho grandes avances, pero también muestran deficiencias

“Por ejemplo, es probable que en algunos países, la participación de algunos interesados clave (sociedad civil, socios externos) no haya sido satisfactoria; algunos de los criterios pueden no estar necesariamente en conformidad con el espíritu de la Convención; y algunas de las providencias de ayuda o no se han cumplido o su potencial no ha sido comprendido del todo (p. ej. convenios de asociación, principios y marcos legales instrumentales, fuentes y mecanismos de financiación, etc.). Todavía no ha sido abordada en su totalidad la cuestión de cómo seguir adelante en el desarrollo de programas (es decir si los PAN tienen que ser “independientes” o integrados en programas sectoriales) (...) Los fracasos (...) deberían servir de lección para guiar la acción futura”.

Otros también han criticado las deficiencias en el proceso PAN. Por ejemplo:

“Hay ministerios del medioambiente que han estado preparando unos PAN mientras tienen lugar otros cambios de políticas y legislación de enorme relevancia para la agenda de la desertificación tales como la descentralización y la reforma agraria-; y sin embargo, sin establecer ningún vínculo entre ellos”.

(Foulmin, 2001)

Una cincuentena de países ha recibido financiación de PNUD/OSNU como ayuda a sus PAN. La mayoría de ellos han adoptado el criterio de abordarlo en tres fases: (1) el lanzamiento del proceso PAN; (2) la implementación de los acuerdos del primer foro, y (3) la implementación total del PAN y su seguimiento continuo, con revisiones periódicas en posteriores foros de interesados.

En los últimos años, las actividades en los países que participan en los PAN se han centrado fundamentalmente en el lanzamiento del proceso, en actividades con base en la comunidad y en esfuerzos por convocar al primer foro y pasar a la segunda etapa.

⁴ Para acceso al informe, véase www.undp.org/seed/unso/prog/prog.htm

Un organismo nacional de coordinación o punto focal está usualmente dentro de un ministerio o entidad gubernamental. Un Comité Directivo es responsable por la organización total, el cual crea una visión, un "mapa vial" de objetivos y un calendario para involucrar a las partes pertinentes y para asegurar información y acción oportunas.

Los métodos PAN de los países varían mucho, pero tienen algunos rasgos comunes

Ningún proceso nacional individual tipifica el método PAN: las realidades en los países afectados son diferentes no sólo entre regiones sino incluso dentro de las regiones. Sin embargo, ejemplos de métodos que se están aplicando, que se reseñan en el Recuadro 3.9, demuestran que hay algunos importantes rasgos y elementos comunes del proceso. Estos tienen mucho en común con los principios del recuadro 3.1.

Recuadro 3.9: Ejemplos de principios eficaces en los Programas de Acción Nacional para Combatir la Desertificación

Buena preparación mediante una participación efectiva. En Burkina Faso se han establecido 30 Comités Provinciales y 10 Regionales para facilitar la consulta de nivel local. Los interesados pudieron identificar los problemas, fijar las prioridades, determinar sus responsabilidades y decidir quiénes habrían de representarlos. Tales consultas son vitales para una efectiva participación y negociación en el foro con el fin de elaborar estrategias nacionales para las necesidades locales.

Requerimiento de descentralización. En Cabo Verde, el primer país africano que ratificó la Convención, los participantes locales en el Foro Nacional insistieron en que en cada una de las islas a la gente se la adiestrara para hacer posible la preparación de programas de acción, y en que se trabajara para crear asociaciones directamente entre Gobierno y donantes. El asunto de la descentralización afloró en Botswana, donde los participantes en el Foro Nacional pidieron programas de acción provincial complementarios al proceso nacional, para que dirijan las actividades locales.

Participación de la sociedad civil. Ha habido positiva participación por parte de miembros de la sociedad civil de Swazilandia, donde el proceso del PAN va adquiriendo estado de prioridad en los círculos gobernantes. En Senegal, la consulta entre grupos específicos de interesados implicó a líderes religiosos.

Claras responsabilidades. Niger, un país del Sahel, que se ha esforzado por la democracia, realizó su primera reunión Foro en marzo de 1998, la que se distinguió porque sus 517 participantes trataron de definir no sólo qué programas ellos creían necesarios, sino también de clarificar las responsabilidades de los varios interesados.

Acción rápida. Eritrea, Kenya, Lesotho, Malawi, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda y Zimbabwe participan en un programa piloto para apoyar iniciativas locales, cuyo fin es promover el acceso a pequeños recursos de subsidios para abordar sus prioridades y lograr que las comunidades se hagan responsables por la programación y el control de sus recursos. Cabo Verde ha identificado ocho proyectos piloto de comunidad. Nigeria se decidió por "acciones rápidas" que produzcan resultados concretos de corto plazo y que le den visibilidad al proceso.

Construir a partir de marcos existentes. Varios países, como Bolivia, Chile, México y Perú, habían adoptado ya antes del desarrollo del CCD un criterio para aplicarse a los problemas de degradación de las tierras y, en respuesta a los principios del CCD, sus esfuerzos se centran en consolidar estas iniciativas. En Kazajstán, Pakistán, Turkmenistán y Uzbekistán, el énfasis actual recae sobre el perfeccionamiento de la participación en las estructuras existentes. Los países de la zona de Sahel pueden ensamblar con estructuras estratégicas que muchos de ellos habían preparado con el apoyo de OSNU.

El papel del sector privado. El sector privado ha empezado a unir fuerzas en varios países, como Brasil y Perú, y en los comités directivos nacionales de muchos países africanos y latinoamericanos hay representantes del sector privado.

Integración con políticas y estrategias nacionales. El Gobierno de Zimbabwe se ha decidido por una orientación "ascendente", en donde los Planes de Acción Ambiental de Distritos (PAAD) proporcionan el entramado en el cual se ha integrado a los PAN. En Burkina Faso se ha designado a la Secretaría del PNAA como el punto focal para el proceso PAN, y lo mismo ha ocurrido en Mali, Senegal, Togo y Uganda. En Botswana y Etiopía, la Estrategia de Conservación Nacional proporciona el marco para el PAN.

Aprovechamiento del conocimiento especializado local. Una cantidad de países, como China, Kazajstán y Turkmenistán ya poseen conocimientos técnicos sobre las cuestiones científicas acerca de la desertificación, y ponen ahora el énfasis en construir la capacidad operativa y administrativa de nivel local, como asimismo, en promover procesos participativos.

Fuente: www.undp.org/seed/unso/program/nap.htm

Convención estructural sobre Cambio Climático

A tenor de lo dispuesto en la Convención Estructural de la ONU sobre Cambio Climático (Artículo 12, CENLCC), se exige a los países industriales (incluidas la Europa Oriental y la antigua Unión Soviética), conocidos también como las Partes del Anexo I que sometan a consideración de la Secretaría una "comunicación nacional" seis meses después de su ratificación. En su desarrollo, éstas exigen una apreciable cantidad de evaluación y planificación y deben comprender:

- (I) Un recuento de todas las emisiones de gases de invernadero del país, procedentes de los diversos sectores (p. ej. transporte, energía, industria, agricultura, etc.), como consecuencia de la metodología ordenada por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC).⁵
- (II) Una proyección de futuras emisiones de gases de invernadero usando un marco hipotético de 'los negocios como siempre' para medir el crecimiento económico, y la identificación de las maneras de reducir las emisiones, que se esperan para el futuro.
- (III) Una evaluación de la vulnerabilidad del país (que incluya tanto los ecosistemas naturales como los humanos) a las repercusiones de cambio climático, destacando las áreas y grupos más vulnerables dentro de cada país.
- (IV) Una evaluación de las posibles opciones de adaptación al cambio climático para reducir las consecuencias esperadas.

Al preparar estas comunicaciones nacionales, las Partes del Anexo I deben atenerse a normas generales que han sido revisadas varias veces. Una vez que las comunicaciones han sido presentadas a la secretaría de la CENLCC, ellas quedan sujetas a auditoría independiente. Los auditores examinan cuestiones tales como coherencia con otras políticas nacionales y el grado de participación de los

Antes de transcurridos seis meses desde la fecha de ratificación de la Convención sobre Cambio Climático, los países desarrollados deben presentar una Comunicación Nacional

A éstos se les evalúa de forma independiente para determinar su coherencia con otras políticas

⁵ El Grupo de Estudio sobre Recuento de Emisiones de Gases de Invernadero del GICC supervisa el Programa de Inventarios de Emisiones de Gases de Invernadero. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/>

interesados (cf. principios ENDS). La mayoría de las Partes del Anexo I presentaron sus primeras comunicaciones nacionales en 1994 ó 1995.

Las Partes No Afectas al Anexo I (países en vías de desarrollo) deben confeccionar comunicaciones nacionales similares, pero disponen de tres años para ello a contar de la entrada en vigor de la Convención para esa Parte, o del de la disponibilidad de recursos financieros. Ellas también reúnen requisitos para recibir asistencia financiera y técnica proporcionada por el SAM a través de sus entidades ejecutoras (PNUD, PANU y el Banco Mundial) para preparar sus comunicaciones nacionales, ateniéndose a directrices específicas dimanantes de la Conferencia de las Partes. Se rinde informe sobre las mismas cuestiones, pero no hay obligación de contraer compromisos formales respecto de las políticas y los programas descritos, aunque varios países los han contraído, específicamente sobre energía, y muchos han insistido en el recuento de emisión de gases de invernadero y en planes para su moderación (Recuadro 3.10). Los Estados en vías de desarrollo ubicados en islas pequeñas se han concentrado específicamente en vulnerabilidad y adaptación. Las Partes o países menos desarrollados pueden hacer sus comunicaciones a discreción.

Los países en vías de desarrollo tienen tres años de plazo para presentar su respectiva Comunicación Nacional y tienen acceso al apoyo financiero del FMAM

Recuadro 3.10: Experiencia de países no afectos al Anexo I (en vías de desarrollo) en el desarrollo de las comunicaciones nacionales para cambio climático

Una experiencia común de muchos países en vías de desarrollo en preparar sus Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático ha sido la insistencia en preparar los recuentos y los planes de moderación de emisiones de gas de invernadero (para empezar, en muchos países en vías de desarrollo, esas emisiones fueron muy pequeñas) en comparación con las evaluaciones de vulnerabilidad y especialmente de opciones de adaptación. El sentir de muchos países fue que a esto último se le debería haber asignado más recursos y más esfuerzo.

En muchos países en vías de desarrollo se tenía la idea de que las Comunicaciones Nacionales para el Cambio Climático no habían sido enlazadas en el nivel nacional con otros planes medioambientales exigidos por las convenciones de Río (p. ej. Planes de Acción de Biodiversidad o Desertificación), como tampoco con estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

La excepción a esto parecía ser la de aquellos países en donde se esperaba que las adversas repercusiones del cambio climático serían muy graves; entre ellos, algunos de los Estados en vías de desarrollo de islas pequeñas (EDIP). Jamaica fue el ejemplo de uno de tales países, capaz de llevar a cabo su Comunicación Nacional para Cambio Climático con alguna integración en otros planes nacionales medioambientales, como asimismo con el mecanismo de planificación de desarrollo nacional (www.unfccc.de/resource/docs/nate/jamnc1.pdf).

La enseñanza parece ser que las comunicaciones nacionales para cambio climático (como asimismo los planes preparados bajo las convenciones de Río) tenderán a ser mejor integradas a la planificación y procesos de estrategia nacionales allí en donde su importancia para la marcha del desarrollo del país pueda ser claramente demostrada.

Fuente: Saleemul Huq (comunicación personal).

Hacia finales de 2001, 77 Partes No Afectas al Anexo I habían presentado su comunicación nacional inicial. La tendencia del apoyo externo ha sido, sin embargo, centrarse en recuentos y proyecciones de gases, pero los países en vías de desarrollo están ahora pidiendo recursos para evaluar la vulnerabilidad, hacer planes de

Ellos han sobredimensionado los recuentos de gas de invernadero y los planes de mitigación.

adaptación y mejorar la integración, particularmente con las ENDS. Sin embargo, actualmente faltan las metodologías para estas tareas.⁶

Hasta aquí, más de cien países (tanto desarrollados como en vías de desarrollo) han presentado sus Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático a la Secretaría de la CENUC. Se las puede evaluar en el sitio web de la CENUC. (www.unfccc.de/resourec/does/nate).

(d) Programas forestales nacionales

Los Planes de Acción Forestal Tropical fueron un método burocrático de solución técnica descendente

La experiencia de haber desarrollado Planes de Acción Forestal Tropicales (PAFT) a finales de los años 1980 y comienzos de los 1990 puso de manifiesto una serie de enseñanzas para hacer que los asuntos sociales, medioambientales y económicos sean parte del cauce dominante en el sector. Pero ella fue más notable por haber puesto de manifiesto lo que **no** se necesitaba para una propuesta de estrategia nacional (Recuadro 3.11).

Recuadro 3.11: El Plan de Acción Forestal Tropical. Un método no estratégico

A menudo, una sensación de crisis ha sido el catalítico principal para un cambio de política. Se podría caracterizar al PAFT como una solución descendente, rápida pero no por eso menos integral- de la crisis forestal tropical observada, observación que fue promovida por la preocupación reinante en las ONG y la media por la 'deforestación'. La respuesta, guiada por arboricultores profesionales y lubricada por la ayuda al desarrollo, fue esencialmente burocrática y tecnocrática. Siendo el producto del pensamiento de la FAO, el PANU, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales, de mediados de 1980, el PAFT impuso un estándar para un sector forestal equilibrado en la década siguiente, y definió una nueva liturgia para la forestación y la planificación.

Si bien el PAFT expuso un amplio conjunto de áreas dignas de ser objeto de intervención por parte de la asistencia, en la práctica trajo menos mejoras a la silvicultura de las que se habían esperado. En razón de que estaba asociado estrechamente al sistema de ayuda de gobierno a gobierno, el PAFT no podía desafiar las injusticias y las obstinadas políticas que subyacen en la deforestación y, luego, crear la necesaria confianza entre gobiernos, ONG, la población local y el sector privado. Su misma estandarización, dentro de un sistema mundial, y las exigencias del sistema de ayuda que los respalda (lo que a menudo significa que son expatriados los que en realidad guían la planificación que se hace al interior del país), significó que los PAFT no reconocieron correctamente las diversas percepciones, valores, capacidades y necesidades locales. Finalmente y a pesar de los esfuerzos por domiciliar a las operaciones PAFT en organismos poderosos pero 'neutrales' tales como los ministerios de planificación, el PAFT no generó real apoyo político extra al amplio abanico de valores forestales, y por consiguiente, a la ayuda y la inversión apropiadas.

Fuente: Mayers y Bass (1999)

A mediados de la década de los 90, el Panel Intergubernamental Forestal (PIF) concluyó que, a pesar del éxito parcial del PAFT, todavía era descabido contar con algún tipo de programa forestal nacional. Sin embargo, un programa tal era pertinente a todos los países, no sólo a aquellos de los trópicos. El PIF también llegó

⁶ El desarrollo de metodologías para evaluación de vulnerabilidad / flexibilidad, y planeamiento de adaptación integrada, está actualmente siendo emprendido por IIFD, entre otros grupos.

a la conclusión de que los programas forestales nacionales deberían ser guiados por el país y no seguir fórmulas preparadas por entidades foráneas; y que deberían poner mucha atención a la integración de políticas de silvicultura con otras políticas y estrategias económicas y sociales.

Ahora se promueven Programas Forestales Nacionales, dirigidos por cada país...

En el Informe Final del PIF (PIF 1997) se dio una *definición* general de programas forestales nacionales. Ella aconsejaba que se usara "programa forestal nacional" como expresión genérica para una amplia gama de planteamientos hacia un manejo forestal sostenible dentro de países diferentes a ser aplicados tanto en el ámbito nacional como en el subnacional:

Los programas forestales nacionales son un marco amplio de política de bosques para el logro de una gestión forestal sostenible basada en amplios criterios intersectoriales en todo estadio, incluyendo la formulación de políticas, estrategias y planes de acción, como asimismo, su implementación, seguimiento y evaluación. Ellos debieran ser implementados dentro del contexto de la situación socioeconómica, cultural, política y medioambiental de cada país. Ellos debieran ser integrados a las estrategias de desarrollo sostenible del país y a programas más amplios del uso sostenible de las tierras, conforme a los capítulos que van del 10 al 15 en la Agenda 21.

Dentro de este contexto, el programa forestal nacional es un proceso técnico en el sentido que la identificación de metas, políticas, estrategias y mecanismos para la implementación se basan en información exacta. Es un proceso político en el sentido que la elección entre opciones disponibles es el resultado de debates, negociaciones y compromisos de los interesados pertinentes. Esto implica: la participación de todos los actores; partir de un proceso de clarificación de funciones y responsabilidades; definir sus derechos de intervención, modos y medios de colaboración y cooperación; y, por último, llegar a una implementación conjunta y a compartir insumos y ganancias.

Los programas forestales nacionales han de basarse en los siguientes *principios*:

- Soberanía y liderazgo nacionales
- Consecuencia con los marcos constitucionales y legales de cada país
- Consecuencia con acuerdos y compromisos internacionales
- Asociación y participación de todas las partes interesadas en el proceso PNF
- Método holístico e intersectorial en el desarrollo y conservación forestales
- Procesos de planteamiento, implementación y seguimiento iterativos y de largo plazo

... los cuales se basan en principios definidos y en elementos principales

Se propone que en términos prácticos, los *elementos principales* de los programas forestales sean:

- *Planteamiento Forestal Nacional*: una expresión política del compromiso de un país hacia una gestión forestal sostenible dentro de compromisos y obligaciones conexos en el nivel internacional;
- *Análisis de sector*: un proceso para establecer un acuerdo del sector forestal y sus relaciones y vinculaciones a otros sectores para identificar cuestiones y prioridades clave para acción complementaria. Sujeto a la información existente, esto podría ser un operativo principal o un proceso continuo;
- *Política y reforma institucional*: un proceso de cambio en favor de una gestión forestal sostenible, basada en el análisis de sector y el diálogo con todos los actores;

- *Desarrollo de estrategia:* definición de estrategias para implementar políticas hacia la gestión forestal sostenible, incluyendo las estrategias de financiación;
- *Plan de acción:* un paquete de medidas basadas en evaluación de necesidades y priorización acordadas conjuntamente, definidas para un ciclo de planeamiento conforme al plan de desarrollo nacional (p. ej. Plan Quinquenal);
- *Programa de inversiones:* inversiones priorizadas de sector público, e incentivos para sectores y asociaciones privadas y no gubernamentales;
- *Programa de creación de capacidad:* para asistir a interesados en el cumplimiento de sus funciones y mandatos;
- *Sistema de seguimiento y evaluación:* seguimiento multiescalonado del PNF, y programas forestales descentralizados que proporcionen retroinformación;
- *Mecanismos de coordinación:* eficaz coordinación vertical y horizontal dentro del sector forestal y con otros sectores, en todo ámbito y en interacción con el ámbito internacional en relación con la participación de donantes y acuerdos y compromisos relacionados con bosques; por ejemplo, a través de foros y grupos consultivos, grupos de trabajo y grupos de estudio intersectoriales.

Está en vías de creación un servicio de apoyo

La FAO tiene en vías de creación un servicio de apoyo a la implementación del programa forestal nacional: pero, más allá de una "Guía del Profesional" para las propuestas de PIF para la acción, por el momento no hay todavía normas detalladas para estos programas. Esto también ofrece un marco para chequear la aplicabilidad de las más de 130 propuestas de acción al contexto nacional, y también, para priorizarlas. Se han desarrollado unos pocos PNF de acuerdo con el nuevo enfoque. Un operativo particularmente interesante fue el de Malawi (Figura 3.3 y Recuadro 3.12).

La mayoría de los EDIP tienen una limitada base de recursos naturales, pero la silvicultura, como sector que tradicionalmente produce artículos comerciables con base en la madera, es menos pertinente. Los programas forestales nacionales deben centrarse en los valores y ventajas de servicios ecológicos y otras ventajas potenciales de ingeniería forestal no maderera. Algunos EDIP proporcionan buenos ejemplos de política forestal general, articulada mediante procesos participativos que engloban un surtido completo de servicios de silvicultura, p. ej. Granada y San Vicente.

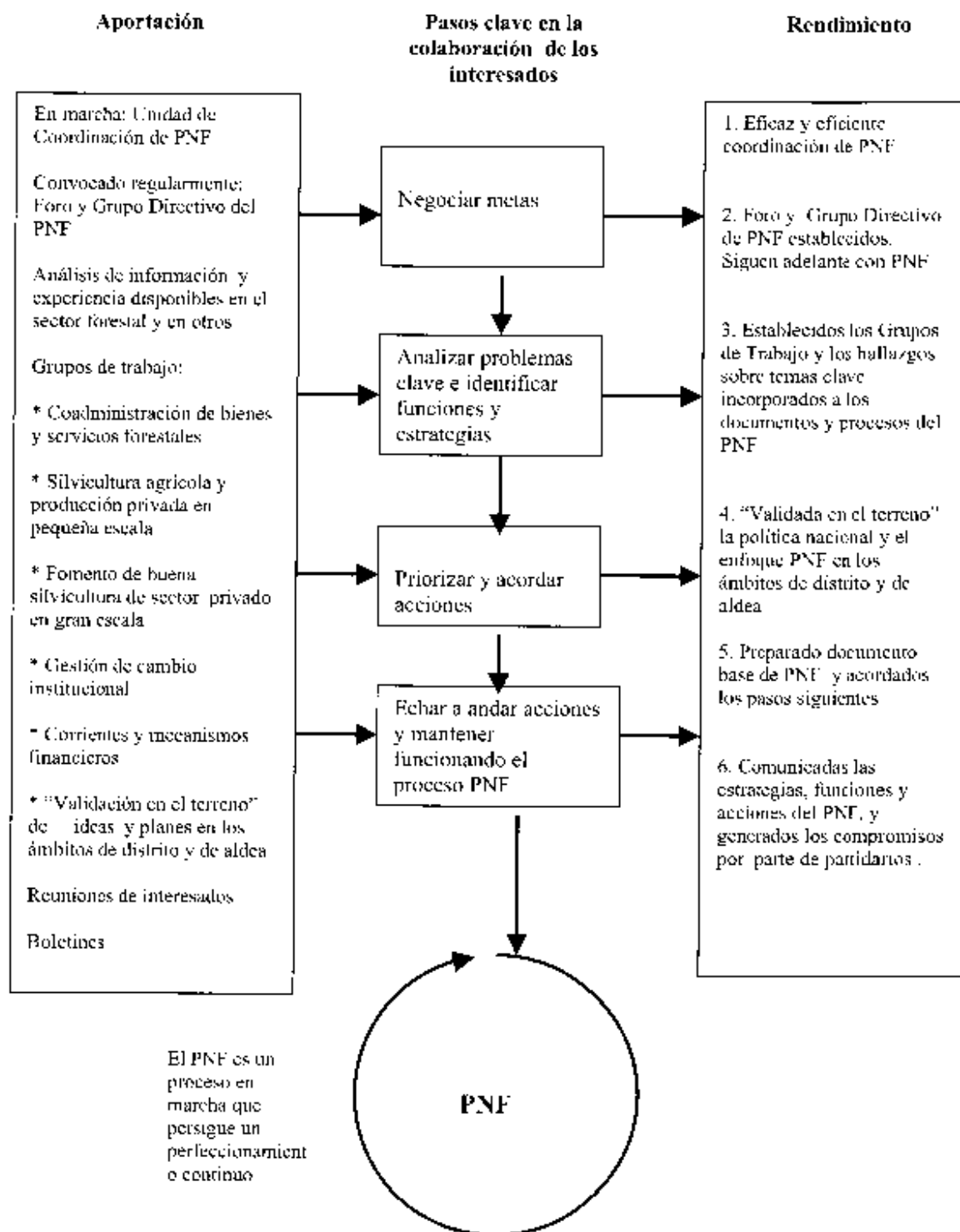
(e) Estrategias de Conservación Nacional

Las estrategias de conservación fueron populares en las décadas de 1980 y de 1990

Las estrategias de conservación nacional (ECN) fueron propuestas por la Estrategia de Conservación del Mundo (IUCN/ PANU/ WWF 1980) para proporcionar un análisis intersectorial integral de conservación y problemas de administración de recursos. Fueron populares en la década de 1980 y comienzos de la de 1990 cuando en más de 100 países se prepararon ECN, muchas con apoyo técnico de IUCN. La 'Conservación para el desarrollo' fue la 'experta consejera' de la ECN, con la ocasional opción también al 'desarrollo para la conservación'. Promovidas por la IUCN, las ECN utilizaron mucha creatividad en sus etapas iniciales, puesto que habían escasos precedentes para vincular los asuntos 'débiles y suaves' de la conservación con los poderosos sistemas duros del desarrollo. Pero padecían de falta de compromiso por parte de los poderosos intereses del desarrollo y financieros.

Las ECN aspiraban a identificar urgentes necesidades medioambientales, vincularlas a cuestiones del desarrollo, estimular el debate nacional y hacer conciencia pública; asistir a los directivos en fijar prioridades y asignar recursos, y crear capacidad institucional para manejar las cuestiones ambientales. La información era a menudo

Figura 3.3 Desarrollo del Programa de Silvicultura Nacional de Malawi
(Fuente: Mayers *et al.* 2001)



Recuadro 3.12 El Programa de Silvicultura Nacional de Malawi

La decisión del gobierno malawiano de crear un PNF reveló su intención de cumplir por un lado sus compromisos internacionales y, por otra, con la necesidad de reparar algunas de las malas relaciones entre interesados derivadas de su actitud autocrática hacia el manejo de bosques antes de los años 1990. El diálogo del Departamento de Silvicultura con varias organizaciones internacionales y con algunos de los representantes de los donantes en el interior del país fue persuasivo en alejar lentamente al departamento de las ideas iniciales de un PNF como un extenso 'plan regulador' para el sector. Aceptó que un voluminoso documento de plan general, con una 'lista de deseos' de propuestas de proyecto que reflejaban mal las reales prioridades y motivaciones de los interesados clave -que rápidamente quedaba anticuado-, no iba a llevar al sector forestal al lugar en donde tenía que estar. El departamento también aceptó la dolorosa evidencia de sus limitados recursos humanos y financieros y de que necesitaba un modo de abordar el problema que no demandara un nivel de recursos que estaba fuera de su alcance, aunque buscara con afán mayor financiamiento de donantes.

La acción que surgía de un PNF tenía por tanto que ser genuinamente viable, empalmando con capacidades y motivaciones existentes y evitando la tentación de querer hacerlo todo de una vez; y, de ese modo, no hacer nada bien. Convenía a las necesidades reconocidas, un proceso que se centrara en la priorización de problemas y acciones, y ganara la voluntad de la gente para trabajar unidos.

Un pequeño grupo de personal directivo del Departamento de Silvicultura, en contacto con actores clave de los otros departamentos gubernamentales, y con varias ONG, recapacitaron sobre sus varias experiencias internacionales y la información de que disponían respecto de los criterios del programa de silvicultura nacional. Parte de sus materiales eran sus experiencias personales de previos viajes de estudio, en Zimbabwe y Sudáfrica, de programas del sector forestal financiados por donantes; folletos guía de FAO, publicados por PNAI; y la serie del IED "lecciones aprendidas", sobre 'política que funciona para bosques y gentes'. La resolución era ocuparse de la realidad política y económica para mostrar no sólo aquello que tiene que cambiar, sino también cómo se le puede cambiar.

El énfasis internacional en la participación y el diálogo, por ejemplo, alentó al gobierno a promover la inclusión de interesados clave y a evitar un plan descendente y en gran parte inaplicable, y con más probabilidades de ocupar espacio en un anaquel antes que reclamar atención. El poner de relieve las fuertes influencias extrasectoriales que bien podrían invalidar las intervenciones de la política forestal o de silvicultura, aparecía también como clave para asegurar que las buenas palabras expuestas en la política forestal entregaran realmente mejor vida y mejores bosques.

Los partidarios del PNF reconocieron la necesidad de un proceso que se concentrara en acordar y aprobar nuevas funciones y responsabilidades para todos los interesados, como asimismo, uno que reconciliara a los hasta entonces distanciados actores, de suerte que pudieran comenzar a forjar asociaciones útiles. Al PNF de Malawi se le consideró, por lo tanto, como un medio de derribar barreras y comenzar a disolver el alto grado de desconfianza entre socios con tan diferentes poderes y potenciales: más señaladamente el gobierno, el sector privado, las autoridades tradicionales y las comunidades locales.

Al proceso en marcha del PNF se le puede considerar como un 'ciclo' que persigue un continuo perfeccionamiento. El ciclo conecta los elementos básicos del proceso, a saber:

- Negociación de metas y funciones: comprensión mutua entre interesados y laboriosa elaboración de metas y posiciones básicas;
- Creación de instituciones y priorización de acciones: desarrollo y organización de la capacidad en torno a las funciones acordadas y decisión sobre la relativa importancia y urgencia de todas las acciones que se necesitan;
- Implementación de medidas prácticas para silvicultura y sustento sostenibles: aseguramiento de apoyo para las acciones priorizadas y su realización;

- Control y aprendizaje: seguimiento y análisis de la ejecución para asegurar aprendizaje y adaptación (que a su turno debería posibilitar que se refinen funciones y papeles para que sigan desarrollándose).

De tal modo, puede considerarse que este documento del PNI representa el pensamiento de la ronda inicial del ciclo: captar los resultados de 'una serie' de metas y funciones negociables y una serie de acciones priorizadas. El proceso debería continuar para completar este primer ciclo y asegurar que tengan lugar otras rondas de perfeccionamientos.

Fuente: Mayers *et al.* (2001).

obtenida por grupos intersectoriales que también hacían los análisis. Las ECN perseguían desarrollar consenso político en torno a problemas identificados y daban origen, *inter alia*, a documentos de política aprobados en altos niveles y al establecimiento de grupos coordinadores de sectores. Se hizo un extenso estudio de la experiencia de las ECN en tres continentes: Asia, África y América Latina; si bien es cierto que hecho por IUCN, los organizadores de los procesos ECN, y sus colaboradores (Carew-Reid 1997; López 1997; Wood 1997). Estos estudios descubrieron un fuerte conjunto de factores comunes: las ECN que pudieron ser consideradas exitosas se caracterizaban por 'legitimidad', 'propiedad', 'compromiso', 'equidad' y buen 'eslabonamiento'; todas funciones de participación (Bass *et al.* 1995).

Aunque la mayoría de las ECN no comenzaron con un enfoque evidente sobre crecimiento económico y mitigación de la pobreza, muchas evolucionaron para dedicarse a estas cuestiones. Esto ocurrió especialmente allí donde el proceso de ECN elevó exitosamente el grado de conciencia medioambiental en instituciones de sector económico y social clave, o en organismos de nivel intermedio y local que ya tenían un alto nivel de compromiso con grupos comunitarios y la actividad industrial. Algunas ECN proporcionan ahora una valiosa plataforma para el desarrollo de estrategias más holísticas para el desarrollo sostenible; por ejemplo, en Pakistán (Recuadro 3.13).

Ellas enlazaban las necesidades ambientales a cuestiones del desarrollo

Muchas de las estrategias de conservación evolucionaron hasta llegar a ocuparse del crecimiento económico y el alivio de la pobreza

Recuadro 3.13: La ECN de Pakistán: una sólida base para una estrategia nacional de desarrollo sostenible

En Pakistán, la Estrategia de Conservación Nacional fue preparada mediante un complicado proceso de participación de alto nivel durante un lapso de seis años, gozó de amplio apoyo en el gobierno, entre los partidos políticos, las ONG y la sociedad civil, y recibió la aprobación del Gabinete en 1992. A pesar de los trastornos políticos y los cambios de gobierno, la ECN conserva un alto nivel de apoyo y todavía se la sigue implementando.

En el año 2000, se emprendió un análisis de mediados de período de la ECN. Se descubrió que en los ocho años de implementación, los objetivos estratégicos (muy coherentes) y los primeros procesos de debate y desarrollo de la visión se habían fragmentado en cientos de actividades componentes inconexas, sin mecanismos para intercambio de información. No había ni control rutinario, ni de efectos del proyecto ni indicadores de sostenibilidad, y faltaban vínculos de política entre el organismo coordinador de la ECN y los proyectos inspirados por la ECN. Como resultado, las posibilidades de aprendizaje eran mucho menores que las que podrían haber habido. Por lo tanto, el examen de la ECN trató de proporcionar un simple punto de referencia y un marco para correlacionar en el futuro resultados de sostenibilidad con procesos estratégicos. El examen descubrió que la ECN había generado mucha toma de conciencia acerca de los nexos entre el medioambiente y el desarrollo; y en el sector privado había inspirado innovaciones e inversiones espontáneas. La ECN reconoció la

amplitud de su campo de aplicación, y pidió que las estrategias de conservación provinciales y de los distritos se ocuparan de las compensaciones recíprocas locales. Estas estrategias locales han incorporado problemas económicos y de sustento más firmemente y, en verdad, a algunas se las considera estrategias de desarrollo sostenible (Recuadro 3.2f)

Dado que las ECN gozan de mucha consideración en el país, se propone que conserven la etiqueta y preparen una ECN-2, pero con el propósito de que en verdad sean de desarrollo sostenible. El examen de mediados de periodo indicó que la ECN-2 debería abordar *asuntos de nivel nacional y funciones institucionales nacionales* antes que recetar todo directamente al nivel de aldea. Pero también debiera reconocer, estimular y apoyar los métodos estratégicos provinciales, de distritos y otros que surjan de los requerimientos, basados en realidades locales consonantes con el plan existente de delegación de poder. Esto contrasta con la política nacional/el empuje intelectual de la ECN original. Finalmente, reconociendo que una limitada capacidad gubernamental y las relaciones débiles entre el gobierno y la sociedad civil habían limitado a la ECN hasta aquí- las ECN pondrían el acento en el desarrollo de *sistemas –de participación, información, inversión y coordinación–* antes que la anterior ‘lista de compras’ de proyectos atractivos.

Fuente: Hanson *et al.* (2000)

(f) Planes nacionales de acción ambiental

Los Planes Nacionales de Acción Ambiental fueron promovidos por el Banco Mundial

A la primera generación de PNAA se la criticó por considerarla como forma de poner condiciones

Contrastando con las ECN, los planes nacionales de acción ambiental (PNAA) fueron promovidos por el Banco Mundial, una entidad mucho más poderosa en lo económico y en lo político. Iniciados desde mediados de la década de los 80, los PNAA fueron desarrollados primeramente bajo el amparo de una organización del país anfitrión (generalmente un ministerio de coordinación) con la asistencia técnica y/o financiera del Banco Mundial y otros donantes. A la primera generación de PNAA se las criticó duramente como una forma de poner condiciones: si un país quería asegurarse un préstamo blando (conforme a AIF-10), se requería completar un PNAA allá por junio de 1993 a más tardar. Pakistán logró que su ECN fuese aceptada como equivalente, pero la mayoría de los países no pudieron convencer al Banco de que disponían de un PNAA. Posteriormente, el requisito fue suavizado y, bajo su actual Directiva Operacional de los PNAA (DO 4.02, Febrero 2000), el Banco Mundial estimula y apoya los esfuerzos de países prestatarios por preparar e implementar “un plan de acción ambiental conveniente y revisarlo periódicamente en la medida de lo necesario”. Conforme a esta directiva:

“Un PAA describe las preocupaciones ambientales máximas de un país, identifica las principales causas de los problemas y formula criterios y medidas para enfrentar estos problemas. Además, cuando falta información ambiental, el PAA identifica las necesidades de información ambiental prioritaria e indica cómo desarrollar sistemas de datos esenciales y de información conexos. El PAA proporciona el trabajo de preparación para integrar análisis medioambientales en una estrategia global de desarrollo económico y social del país. El PAA es un documento vivo que se espera que contribuya al proceso continuo mediante el cual el gobierno prepara una política ambiental nacional de gran alcance, y programas para implementar la política. Se espera que este proceso forme parte integral de una política y toma de decisión globales de desarrollo nacional”.

Los PNAA han recomendado medidas específicas, bosquejando las políticas requeridas, la legislación, los convenios institucionales y las estrategias de inversión. Pero el resultado típico de la mayoría de los PNAA no fue tanto el cambio

institucional como el paquete de proyectos de inversión relacionados con el medioambiente, muchos de los cuales se prestaban para la asistencia de donantes. El progreso de los PNAA está todavía siendo examinado por el Banco y forma parte de sus Estrategias de Asistencia a los Países, pero el Banco ahora pone mayor énfasis en los Sistemas de Desarrollo Integral y en las estrategias de reducción de la pobreza (q.v.i.). A los PNAA se les puede considerar por tanto como una herramienta de desarrollo eclipsada en las relaciones del Banco con sus países miembro, aunque la mayoría de los aprendizajes de la experiencia de los PNAA han sido asimilados a la modalidad con que el Banco enfoca los Marcos de Desarrollo Integral (MDI) y las Ponencias de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PERP).

En su mayoría, los PNAA incluían un paquete de proyectos de inversión relacionados con el ambiente

(g) Agenda Nacional 21 y Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible

Las Agenda Nacional 21 han sido preparadas por una variedad de países, a menudo con el respaldo del programa Capacidad 21 del PNUD. Una intención común ha sido exponer cómo Agenda 21 habrá de traducirse en acción en el ámbito de un país. Frecuentemente, estas estrategias han sido desarrolladas por los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible (CNDS), que son organismos de participación de interesados múltiples creados en más de 80 países (Recuadro 3.14). El Consejo de la Tierra ha respaldado el desarrollo de muchos CNDS en los países en vías de desarrollo.

Los Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible son entidades de múltiples interesados, pero varían en cuanto a forma y función

Recuadro 3.14 Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible

Aunque los CNDS varían grandemente en forma y funciones, sus papeles comúnmente son:

- Facilitar para el desarrollo sostenible la participación y cooperación de la sociedad civil y económica, y las de los gobiernos;
- Asistir a los gobiernos en la toma de decisión y formulación de políticas;
- Integrar medidas y perspectivas económicas, sociales y ambientales;
- Examinar la trascendencia de los acuerdos mundiales tales como Agenda 21 y otras convenciones internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible;
- Proporcionar a las deliberaciones de la ONU la participación sistemática e informada de la sociedad civil.

Desde que en septiembre de 1992 se creara el primer CNDS, el Consejo de la Tierra ha facilitado y respaldado el establecimiento y fortalecimiento de los CNDS en unos 70 países (especialmente en los que están en vías de desarrollo). El Informe de Desarrollo Sostenible de los CNDS del Consejo es un informe sobre la labor realizada que documenta experiencias exitosas y áreas problema de los CNDS; y evalúa la eficacia de los CNDS para influir en la decisión de políticas en varias áreas temáticas.

Con financiación procedente de SAM-PNUD, hay en curso un proyecto prototipo para desarrollar metodologías para la integración de prioridades ambientales mundiales en los planes de desarrollo sostenible. Los CNDS de Burkina Faso, Costa Rica, República Dominicana, México, Filipinas y Uganda están participando en el proyecto. El proyecto se funda en el concepto de "planificación de la sostenibilidad integradora de grupos de interés múltiples" (PSIGIM): un método de planificación de desarrollo que parece tener mucho en común con los principios para estrategias para desarrollo sostenible por el hecho de que es:

- construida sobre la participación y la acción de la gente;
- basada en múltiples grupos de interés y busca reconciliar inclinaciones divergentes de interesados;
- flexible y adaptable;
- promueve coordinación e integración y apoderamiento en sentido vertical y horizontal;

- dinámica e iterativa.

Para mayores detalles sobre mandatos, estructura y composición de los CNDS, véase Recuadro 8.7; y el Recuadro 8.8, para una revisión de su procedimiento en cuanto a toma de decisión.

Fuente: Fuentes: Consejo de la Tierra (2000) y www.ncsdnetwork.org

El *estatus (la posición)* de los CNDS varía de una región a otra (son muy activos en América Latina, moderadamente activos en Asia, y limitadamente activos en África), pero allí donde existen, los CNDS han desempeñado a veces un papel importante en promover el diálogo entre interesados en procesos de toma de decisión participativa. Muchos son utilizados por el gobierno como centros de estudio *ad hoc*, cuando quiera que se presentan problemas, aunque otros desempeñan un papel más rutinario en planear el desarrollo. Lo más importante es que los CNDS tienen el potencial para desempeñar una función facilitadora cuando se trata de crear estrategias para desarrollo sostenible. De acuerdo a como se las describe en los decretos o actas que las establecieron (Cuadro 3.2), esto está dentro de su mandato.

Cuadro 3.2: Ejemplos de Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible y foros similares para el desarrollo sostenible, de grupos de interés múltiples (Fuente: Consejo de la Tierra, 2000)

País	Mecanismo de grupos de interés múltiples	Fecha de creación	Instrumento de fundación
Burkina Faso	Consejo Nacional para Manejo Ambiental	Junio 1998	Decreto
Canadá	Mesa Redonda Nacional sobre Ambiente y Economía	1994	Ley
Estonia	Comisión Nacional sobre Desarrollo Sostenible	1996	Decreto
Finlandia	Comisión Nacional Finlandesa sobre Desarrollo Sostenible	Junio 1993	Decisión del Consejo de Estado
Hungría	Comisión sobre Desarrollo Sostenible	Abril 1993	Decreto
Jamaica	Consejo de Jamaica de Desarrollo Sostenible	Junio 1996	Acuerdo internacional
México	Consejo Consultivo Nacional para Desarrollo Sostenible	Abril 1995	Ley
Mongolia	Consejo Nacional para Desarrollo Sostenible	Abril 1996	Resolución del Gobierno
Filipinas	Consejo Filipino para Desarrollo Sostenible	Septiembre 1992	Decreto
Rumanía	Centro Nacional para Desarrollo Sostenible	Junio 1997	Proyecto
Senegal	Comité Nacional para Desarrollo Sostenible	Mayo 1995	Decreto
Corea del Sur	Comisión Presidencial sobre Desarrollo Sostenible	Agosto 2000	Decreto
Uganda	Autoridad del Manejo Ambiental Nacional	Enero 1996	Ley
Estados Unidos de América	Consejo del Presidente sobre Desarrollo Sostenible	Junio 1993	Decreto

Para avanzar hacia el desarrollo sostenible, los CNDS tendrán que ampliar su foco de acción ambiental inicial para cubrir más cabalmente los asuntos de los interesados sociales y económicos. Ellos también tendrán que perfeccionar sus vínculos hacia ámbitos descentralizados de gobernanza y administración, y hacia la acción local de organizaciones voluntarias y de base comunitaria (un buen ejemplo de esto son las CNDS mexicanas y filipinas).

Ellos tienen que ampliar su foco ambiental inicial

Recuadro 3.15: Visiones nacionales

Ghana. La **Visión 2020** fue desarrollada por el gobierno del entonces presidente Jerry Rawlings como un marco general de una política de crecimiento acelerado y desarrollo sostenible en Ghana. Daba dirección estratégica para el desarrollo nacional durante 25 años, desde 1996 a 2020. Su meta principal era transformar a un país de bajos ingresos en uno próspero, de medianos ingresos, en el lapso de una generación. Se esperaba que las metas de la Visión 2020 de Ghana fuesen alcanzadas mediante una serie de planes de desarrollo de mediano plazo basados en el marco de planificación participativa rutinaria y descentralizada que en el ámbito de distrito requiere asignación de prioridades. La Visión 2020 de Ghana fue resultado de esfuerzo de amplia consulta y colaboración que por unos cuatro años involucró a muchos grupos y personas de las universidades, el sector público, el sector privado y la sociedad civil, coordinados por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo.

A finales del año 2000, al cambio de gobierno siguió un momento de incertidumbre inicial acerca de cómo tratar a Visión 2020 y el marco general de política 2000-2005 adjunto. En mayo de 2001, el nuevo gobierno rechazó la Visión 2020 como el marco general para la formulación de políticas económicas, como asimismo la meta de alcanzar un *status* de medianos ingresos hacia el año 2020, estimando que esta meta no podría ser alcanzada dentro del marco de tiempo planeado, dado los grandes retrasos sufridos en alcanzar los objetivos conforme al Primer Plan de Desarrollo de Mediano Plazo (1995-2000). En su lugar, se ha proclamado una visión alternativa: transformar a Ghana en una nación agroindustrial principal hacia 2015, propulsada por una "edad de oro de los negocios".

Actualmente, el Gobierno está dando forma a un nuevo marco de política económica que capacite a la nación para alcanzar esta nueva meta; pero falta todavía hacer saber los aspectos concretos. En mayo de 2001, con la participación de varios grupos de interés, se efectuó un Diálogo Económico Nacional (DEN) en torno a seis temas, a saber: estrategia de reducción de la pobreza, una edad de oro de los negocios, la educación, el mercado de trabajo y el desarrollo de los recursos humanos, recursos para el crecimiento, política económica y desarrollo del sector financiero. Fue el primer operativo de creación de consenso nacional para que los interesados discutieran las políticas económicas del nuevo gobierno, incluyendo su enfoque de la mitigación de la pobreza dentro del contexto de su nueva visión por un crecimiento económico de largo plazo y la decisión de participar en el programa PPML. Varios de los aspectos temáticos principales del nuevo marco de política económica en elaboración abarca los mismos puntos que figuran en la Visión 2020 (Señ. Vondzorgbe, comunicación personal).

El **Programa 2010 de Pakistán** y el **Plan de 25 Años de Duración** fueron desarrollados con el propósito de definir una visión de largo plazo para el desarrollo del país. Las metas eran alcanzar el crecimiento económico mediante el desarrollo tecnológico y un continuo desarrollo humano. La Comisión de Planificación del gobierno federal fue el principal organismo coordinador cuyas entradas procedían de otros ministerios y departamentos sectoriales; y la implementación se hizo a través de éstos. Un comité gubernamental coordinado organizó un procedimiento consultivo para ambas iniciativas, el cual contó con representantes de la sociedad civil y del sector público.

La **Visión 2025 de Tanzania** fija objetivos para hacer de ese país una nación caracterizada por una alta calidad de vida para todos los ciudadanos; paz, estabilidad y unidad; buena gobernanza; una sociedad bien educada y culta; y una economía diversificada, capaz de

producir crecimiento sostenible y ventajas compartidas. La implementación se hará a través de estrategias de corto y mediano plazo tales como la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza, la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Plan de Mediano Plazo.

La visión nacional de Tailandia fue desarrollada en 18 meses como parte de un proceso de participación que involucró a 50 mil personas para preparar el Noveno Plan de Desarrollo Económico y Social. De la primera ronda de consultas en el Foro del Pueblo sobre Prioridades de Desarrollo salió un borrador de visión. Enseguida éste fue sometido a un análisis – con base en la investigación- de puntos fuertes y debilidades internos, y de oportunidades y amenazas externas. El Foro del Pueblo agregó enmiendas a un borrador revisado: se le agregaron elementos operacionales relacionados con mejoras institucionales y la visión quedó terminada.

(h) Visiones nacionales

Un número cada vez mayor de países está desarrollando visiones nacionales para desarrollo sostenible, muchos de ellos respaldados por el programa Capacidad 21 del PNUD. Las visiones nacionales aúnan a diferentes grupos de la sociedad, entre ellos a aquellos de los diversos partidos políticos, para acordar objetivos de desarrollo comunes. Entre los ejemplos están Ghana, Pakistán, Tanzania y Tailandia (Recuadro 3.15). Su ventaja es que presentan la oportunidad para que muchos interesados adopten un criterio de avanzada sobre el desarrollo nacional y trabajen en dirección a objetivos amplios y compartidos del futuro de su país. Su éxito depende en alta medida del grado que alcance la participación de los grupos de interés, la durabilidad de la visión entre las sucesivas administraciones políticas, su amplia promoción entre aquellos que toman las decisiones clave, y su transferibilidad a las tramitaciones administrativa y de desarrollo estándares.

Las visiones nacionales exponen objetivos comunes de desarrollo para grupos diferentes de la sociedad

(i) Marcos de Desarrollo Integral

El concepto del marco de desarrollo integral (MDI) fue introducido en 1999 por James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, como un acercamiento holístico al desarrollo en los países clientes del Banco. La programación del Banco Mundial debe ser compatible con el MDI, el cual se basa en cuatro principios y objetivos interrelacionados que deben ser seguidos a nivel de país. Estos son compatibles con los principios básicos para las estrategias de desarrollo sostenible, bosquejadas en el Recuadro 3.1:

- Una visión y una estrategia de largo plazo;
- Mejorada propiedad del país sobre metas y funcionamiento del desarrollo;
- Asociación más estratégica entre interesados
- Responsabilidad por los resultados del desarrollo.

El MDI alienta el uso de un horizonte estratégico a largo plazo de, digamos, 15 a 20 años. Con destacar la interdependencia de todos los elementos de desarrollo: social, estructural, humano, de gobernanza, medioambiental, económico y financiero, busca un mejor equilibrio en el diseño de políticas. Pone énfasis en las asociaciones entre gobiernos, organismos de cooperación al desarrollo, la sociedad civil, el sector privado y otros. De particular importancia es una compulsión sobre la propiedad nacional del proceso y la dirección de la agenda de desarrollo con entidades de cooperación al desarrollo bilateral y multilateral, cada una definiendo su respaldo para sus planes respectivos.

El MDI fue iniciada en 12 países piloto⁷ y, también, en otros países, que lo hicieron por propia iniciativa. La implementación del MDI tuvo un avance inicial disparado, lo que no era de sorprender dados los diferentes puntos de partida y las variables circunstancias de los países participantes. Hacia julio de 2000, después de 12 a 18 meses de la iniciativa (Banco Mundial 2000), más de la mitad de los países piloto había hecho su avance con la mayor parte de los elementos del MDI. El más grande de los avances se había hecho en el desarrollo de la visión y estrategia de largo plazo, en tanto que se había hecho el menor de los avances en establecer sistemas informativos de gestión administrativa transparente y abierta. Casi todos los países piloto se estaban centrando en cuestiones de la gobernanza, y muchos estaban implementando proyectos para mejorar su sistema judicial. Rumania, por ejemplo, había emprendido una reforma en gran escala de su administración pública. Varios países estaban enfatizando la importancia de 'compartir el conocimiento y la transparencia' utilizando sitios web⁸ de los MDI situadas en el país.

El progreso de las EDI ha sido disparado, pero los países participantes, en su mayoría, han desarrollado visiones de largo plazo y han entrado en el debate sobre las aspiraciones del desarrollo

El estudio más reciente (Banco Mundial 2001 e; www.worldbank.org/cdf) informa que hay avance continuo. La iniciativa (véase el apartado siguiente) de la PERP (Ponencia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza) ha expandido considerablemente el número de países que procuran desarrollar estrategias basadas en los principios del MDI. Sin embargo, la implementación de los principios del MDI ha sido difícil y desigual. El estudio examinó el avance hecho en la implementación de los principios del MDI en 46 países que o eran parte del grupo original de países piloto o habían preparado PERP provisionales o PERP completas. El estudio informa que:

- la mayoría de los 46 países están desarrollando su visión de largo plazo;
- el 80 por ciento de estos países se hallan desarrollando estrategias basadas en debates internos acerca de las aspiraciones nacionales;
- entre los grupos de interés ha sido lento el avance para la creación de asociaciones;
- es en los resultados sobre desarrollo de la responsabilidad donde se ha registrado el menor de los avances.

La propuesta del MDI sugería que se usara una matriz actualizada que mostrara las actividades de todos los socios de todos los sectores (parte de la matriz para Vietnam aparece en el Cuadro 3.3.). El propósito de la matriz es dar a todos los actores un marco de información que asegura la transparencia, y una base para coordinar los esfuerzos y juzgar la eficacia de los programas y las estrategias. El estudio mostró que tales matrices habían sido usadas de maneras diversas. Algunos países estimaron que una matriz debería ser un rendimiento regular del proceso MDI, en tanto que otros han confiado más en maneras más conocidas de compartir la información.

La estrategia de desarrollo de ciudades (EDC) es una aplicación del MDI en el nivel urbano y se la implementa en 27 ciudades, 21 de las cuales están en Asia, entre las que hay tres que están ubicadas en países piloto.

El MDI es parte de la respuesta del Banco a la necesidad de descentralización y de cambios ajenos en la estructura y funciones de los gobiernos.

⁷ Los países piloto son: Bolivia, Costa de Marfil, República Dominicana, Eritrea, Etiopía, Ghana, República de Kirguistán, Marruecos, Rumania, Uganda, Vietnam, Cisjordania y Gaza.

⁸ Bolivia, Costa de Marfil, Ghana, República de Kirguistán, Rumania y Vietnam.

Cuadro 3.3: Ejemplo de un proyecto de patrón EDI, desde Vietnam

	Estructural				Humanos			Místicos			Estrategias específicas					
	(1) Gobernabilidad favorable y limpia	(2) Sistema de Justicia	(3) Sistema Financiero	(4) Red de Seguridad Social y Programas Sociales	(5) Educación	(6) La Salud y la Población	(10B) Cuestiones Chiruras	(7) El agua y la Salud	(8) El poder	(9a) El transporte	(9b) El telecomunicaciones	(10) Medio ambiente	(11) Agrícola Desarro Rural (en la agricultura)	(12) Desarro. Urbano	(13) Desarro. del Sector Privado.	(14) Bosques
Principales Resultados del Exterio	PNLD SIDA DANIDA	PNLD	Equipo BM SAC Con FMI	Equipo B SAC	BM con ADB	BM con SIDA & Ogas.de la ONU	Suecia	ADB con RM & ONU	Japón Con ADB, HM	Telera (Cic. Semi-estatal austro-asiat.)	PNUD	EM con ADB	ADB PNLD Japon BM	HM (FC)	P. Bajos HM ADR	
Multilaterales	PNLD ADB	PNLD	Canadá Japon Aleman Suiza	UNFPA PNLD BM	BM ADB	ONU OMS BM WTT		RM ONC ADR	BM ADR		ADB PNUD BM	HM FAO ADB	PNLD ADB BM	EM (FC) UNDO UNCDF PNUI)	WFP ADB	
Bilaterales	Suecia Alemania CE Canadá Dinamarca	Dinam. Austria. Suecia Francia Alemania	Francia	Países Bajos RU	Austr. Japon Francia Suecia Bélgica	Suecia Japon P. Bajos Austral. Aleman.	Suecia Francia Finlandia Países Bajos	Finlandia Japon Austral. Países Bajos Dinam.	Japon Dinam. Corea Francia Australia	Canadá Francia Japon	P. Bajos Suecia Canadá Dinam. Noruega...	Australia Dinam. Bélgica Francia Países Bajos	Suiza Japon Bélgica	Australia Suiza Suecia Dinam. Francia Países Bajos	Japón Alemania	
Sociedad Civil	Oxfam RU	Radha Parmen. Fundac de Asia		Accionaid Oxfam RU. Save the Children RU			Tuvaluación Ford				WWF H. CN					
Sector Privado										Tektra (1-3 pri-vu.)						

Las actividades de los socios que pueden asistir en el Proceso de Desarrollo

* Donantes que estaban nuevos programas de gobernanza: Dinamarca, Canadá, Australia, Suecia. La CE y ADB
Nota. El primer proyecto que se indicó ha de ser completado gradualmente hacia finales de 2000 (título). Los pre-requisitos para el crecimiento sostenible y el alivio de la pobreza)
Fuente: www.worldbank.org/od/partner/part2.htm

Los aspectos positivos del programa MDI incluye hechos como el que la propiedad pertenece al país, que la responsabilidad aparece mejorada y que la visión de desarrollo es de largo plazo. Como sus principios armonizan con los criterios de las ENDS, los MDI podrían por lo tanto formar la base de una ENDS de un país. Sin embargo, a estas alturas también está claro que es una intención del programa del MDI, en su totalidad, destacar la función del Banco Mundial en el desarrollo sostenible.

g) Estrategias de reducción de la pobreza

Los mecanismos de planificación estratégica de muchos países en vías de desarrollo se han centrado en las *estrategias para reducir la pobreza*. En 1996, por ejemplo, Tanzania preparó el Plan de Acción para Aliviar la Pobreza; siguió Uganda, en 1997, con el Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza; y hacia finales de la década, Zambia preparó una estrategia de alivio de la pobreza. Dichos planes eran de diversa calidad. Los mejores eran en verdad estrategias intersectoriales para hacer frente a la pobreza, pues tenían claras prioridades que contaban con su presupuesto. Otras, sin embargo, tendían a no ser más que una lista de proyectos de inversión en el sector social.

Dentro del marco del MDI, el Banco Mundial y el FMI lanzaron en 1999 las *Estrategias de Reducción de la Pobreza* para países de bajos ingresos. Las Ponencias de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PERP) son documentos escritos que tienen como base países concretos y que detallan planes para alcanzar reducciones sostenibles de la pobreza.

Los PERP, que originalmente se les exigía a los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) como condición para tener acceso al alivio de la deuda, a partir del 1° de julio de 2002 los exigen todos los países de la AIF.

Los principios que las estrategias de reducción de la pobreza estipulan son que deberían:

"... tener la conducción del país; ser desarrolladas de manera transparente; con la amplia participación de instituciones elegidas, los grupos de interés – incluida la sociedad civil–, los organismos clave de cooperación al desarrollo y los bancos del desarrollo regional; y tener un claro vínculo con las metas de desarrollo internacional acordadas; principios que están arraigados en la Estructura de Desarrollo Integral".

(Comunicado del Comité del Desarrollo, septiembre de 1999)

Según el FMI, los PERP adoptan la forma siguiente:

"Los prepara el país miembro en colaboración con los funcionarios del Banco Mundial y el FMI, como también con la sociedad civil y los socios del desarrollo. Como se les actualiza anualmente, ellos describen el plan del país para las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de programas de ajuste trienal que fomenten el crecimiento y la reducción de la pobreza; y describen también necesidades financieras externas asociadas y principales fuentes de financiación. Las PERP provisionales (PERP-P) resumen el conocimiento y análisis actuales de la situación de pobreza de un país, describen la estrategia de reducción de la pobreza establecida y diseñan el proceso para producir de manera participativa un PERP completamente desarrollado". (www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp)

Para poder recibir alivio de la carga de la deuda, los países pobres deben preparar Ponencias de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PERP)...

... ciñéndose a los principios de la EDI...

... y empalmado con procesos de toma de decisión preestablecidos

La guía del Banco Mundial para los MDI y las PERP explícitamente respalda el empalme con procesos de toma de decisión preestablecidos. En muchos casos, los gobiernos que desarrollan PERP han sacado provecho de esto, como asimismo los socios externos que los respaldan; aunque en otros casos, ha tomado tiempo comprender los alcances de este método inclusivo.

Se dispone de un libro de consulta para las PERP

El Banco y el FMI han preparado pautas para la preparación y evaluación (Comité Mixto de Evaluación) de PERP-P y PERP (en apéndices de FMI 2001). Éstos reflejan los principios de la MDI e incorporan una propuesta para reducir la pobreza, que consta de tres partes y que se basa en: crear oportunidades económicas, apoderar a los pobres y enfrentar la vulnerabilidad (como se la expone en el Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001). Como un compendio de materiales de referencia que ayuden a los países a preparar sus propias estrategias específicas, se ha preparado un *Libro de Consulta de PERP*, el que reúne información sobre normas y políticas internacionales probadas para la reducción de la pobreza. El Libro de Consulta es un documento evolutivo que será revisado a la luz de los comentarios y la experiencia de los países. Se editó en dos volúmenes: el primero cubre técnicas esenciales (p. ej. mensura y análisis de la pobreza, seguimiento y evaluación) y asuntos plurisectoriales (p. ej. participación, gobernanza, medioambiente); el segundo volumen trata acerca de asuntos estructurales y macroeconómicos (p. ej. crecimiento en pro de la pobreza, comercio), pobreza rural y urbana, desarrollo humano y la infraestructura del sector privado (asequibles en www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcetoc.htm).

Las PERP provisionales son mapas viales hacia las PERP completas

Hacia marzo de 2002, el Banco Mundial y el FMI habían examinado un total de 42 PERP provisionales, que son “mapas viales” para los futuros PERP cuya finalidad es reducir la tardanza en aliviar la carga de la deuda y en conceder los empréstitos de favor. También se habían examinado diez PERP completas para: Albania, Bolivia, Burkina Faso, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Tanzania y Uganda (www.worldbank.org/prsp). Se habían rendido tres primeros informes anuales relativos al avance de la implementación (Tanzania, Uganda y Burkina Faso). Las comisiones también recibieron un informe sobre un *estudio global del modo de abordar las PERP* (empezados a mediados de 2001) que proporciona descripciones de métodos probados para países y socios, numerosos países de ejemplo y cobertura periodística de asuntos sectoriales. Las comisiones hicieron suyos sus principales hallazgos: la necesidad de realismo en fijar los objetivos y en escoger los indicadores apropiados; el aseguramiento de contar con oportuno control de los avances; buen manejo del gasto público; y la focalización en el crecimiento, las fuentes del crecimiento y el papel del sector privado (www.worldbank.org/poverty/strategies/review) (Recuadro 3.16).

Un examen global de PERP revela que hay creciente propiedad por parte de los países y un diálogo más abierto, pero que se necesitan blancos realistas

A pesar de la intensa actividad desplegada por el Banco y el FMI en las PERP, y su relativa falta de atención prestada hasta hoy a cuestiones clave de la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico y la diversificación, estas propuestas poseen la capacidad de tomar sobre sí la más amplia función de FNDs.

Las PERP requieren una participación perfeccionada

Como lo ha subrayado el examen del Banco Mundial/FMI, sería útil proceder a perfeccionar la base de la participación y el análisis de los nexos que hay entre medio ambiente y pobreza. Un estudio separado del Banco Mundial sobre la participación en las PERP, elaborado por el Grupo de Participación del Departamento de Desarrollo del Banco, ha hecho una síntesis entre las evaluaciones externas de participación en el proceso PERP y el análisis interno de participación de los 33 PERP-P y los 9 PERP completos (Banco Mundial, 2002). El informe concluye que “casi todos los países se ubican en la mitad inferior del prisma” y que la participación de la información y la consulta recíprocas quedan en gran parte confinadas a las metrópolis. Además, el proceso es conducido por los ministerios de

Recuadro 3.16: Progresos con las PERP: puntos clave del estudio global hecho por el Banco Mundial y el FMI

N.B. Este recuadro se basa en extractos sacados del principal informe sobre el estudio y en el resumen separado de los principales hallazgos (disponibles en: www.worldbank.org/poverty/strategies/revicw).

“Está claro que en cuanto a análisis y en cuanto a organización, el desarrollo de las PERP constituye un gran reto para los países de bajos ingresos. Aparte de administrar un complejo diálogo de principios con los socios del desarrollo, los gobiernos de bajos ingresos tienen que montar una estrategia integrada de reducción de la pobreza de mediano plazo que cuente con metas de corto y largo plazo y sistemas de seguimiento. Es éste un conjunto de tareas que pocos países industriales podrían hacer de buena manera y de forma sistemática. En muchos países, estas tareas deben ser manejadas con una limitada capacidad institucional y técnica, y de manera tal que refuercen y no que socaven las actuales instituciones, y los procesos y sistemas de gobernanza nacionales. Por consiguiente, existe una necesidad de tener auténticas expectativas acerca de las PERP que están a vías de desarrollo”.

“El mensaje medular es que en la mayoría de los gobiernos de los países de bajos ingresos, y entre las organizaciones de la sociedad civil y sus socios del desarrollo, hay un amplio acuerdo en que siguen siendo válidos los objetivos del método PERP (...) y en que en el transcurso del tiempo ha habido perfeccionamiento tanto en procedimientos como en contenidos (...). Hay amplio acuerdo en cuatro logros clave alcanzados hasta hoy por la propuesta PERP, a saber:

- una creciente sensación de propiedad sobre sus estrategias de reducción de la pobreza, en la mayoría de los gobiernos;
- un diálogo con gobiernos y con por lo menos partes de la sociedad civil, más abierto que antes;
- la reducción de la pobreza ocupa un lugar más prominente en los debates de políticas;
- una aceptación de los principios de la propuesta PERP por parte de la comunidad de donantes”.

“Si bien es prematuro llegar a conclusiones definitivas acerca de las repercusiones de desarrollo que tendrá la propuesta PERP, hay no obstante una gama de buenas normas por países y sus socios en el desarrollo. En realidad, hay sólo unos pocos casos concretos en los cuales se practican tales normas”.

PERP provisionales

“Los requisitos para un PERP-P fueron deliberadamente reducidos al mínimo, aunque evidentemente esto no fue ampliamente comprendido por todos los grupos de interés. El PERP-P iba a describir la situación existente (con respecto a la pobreza: la estrategia de la reducción de la pobreza actual y la infraestructura macroeconómica y de políticas) y a exponer un plan para desarrollar una PERP completa (que incluya procedimientos participativos; planes para identificar y desarrollar las políticas adecuadas, objetivos e indicadores; y un sistema para la implementación de seguimiento y evaluación). Las obligaciones y los objetivos de políticas para años distantes iban a ser revisados en la PERP completa”.

“Si bien la calidad de los PERP-P ha variado, su preparación ha servido a un propósito útil cuando ha alentado a los países a hacer un balance de los datos y políticas existentes para lanzarse en un proceso más amplio de repensar estrategias corrientes, y producir itinerarios con plazos y fechas límite para la preparación de su primera PERP completa. En muchos casos (p.ej. Mongolia y Nicaragua), las PERP-P demoraron más de lo esperado, dado que estos países habían presentado documentos muy exhaustivos. Al mismo tiempo, sin embargo, a veces los mapas viales eran relativamente flojos con respecto a los planes para los procesos participativos (p. ej. Senegal); a los planes para llenar los vacíos de información (p. ej. Sierra Leona) y a los arreglos institucionales propuestos para la PERP (p. ej. Moldavia y Tayikistán).

Esto parece haber sido causado tanto por una confusa comprensión de la naturaleza de una PERP-P como por las presiones impuestas por los cronogramas de PPME y de PRGT”.

“Aun cuando inicialmente a las PERP-P se las consideró como un recurso de transición, ellas pueden ser todavía útiles en muchos de los cerca de tres docenas de países de bajos ingresos que necesitarán preparar unas PERP para tener acceso a empréstitos de favor y/o al alivio de la carga de la deuda, otorgados ya sea por el Banco o el Fondo”.

“En su afán de reunir los requisitos para conseguir el alivio de la carga de la deuda, muchos países preparaban sus PERP-P demasiado a la carrera. En efecto: el esfuerzo de muchos países por alcanzar su momento de resolución en la fecha más próxima posible se hacía a expensas de la calidad de algunos mapas viales de PERP-P: por ejemplo, a expensas de los planes de participación y de las providencias institucionales propuestas”.

PERP completas

Diez países han finalizado su primera PERP completa. Éstas ofrecen apreciables variaciones en forma y contenido, que reflejan el punto de partida, las capacidades y las prioridades de cada país. Cada uno de los documentos incluyó los cuatro elementos propuestos en el informe conjunto Banco/Fondo sobre las PERP (Cuestiones Operacionales, SM/99/290, 12 Dic. 1999): (a) una descripción de los procesos de participación utilizados en preparar la PERP; (b) un diagnóstico de la pobreza; c) objetivos, indicadores y sistemas de seguimiento; y (d) trámites públicos prioritarios. Sin embargo, las PERP variaron apreciablemente en cuanto al peso relativo concedido al tratamiento de los elementos esenciales, y a las áreas clave dentro de estos elementos; y en cuanto al estilo y forma de presentación. Los puntos clave planteados acerca de los documentos y el método PERP incluyen:

- generalmente, a las PERP se las ha empalmado con los datos y los análisis de estrategias previas;
- en relación con su PERP-P, reflejan un importante avance en cuanto a procedimiento y contenido;
- en casi todo los países, han sido objeto de atención al más alto nivel político; y muchos contienen útil información acerca de las disposiciones institucionales para su preparación e implementación;
- en algunos casos, los documentos han clarificado los nexos entre las PERP y los planes y procesos de toma de decisión gubernamentales establecidos, especialmente en la formulación del presupuesto;

La participación

- las PERP han establecido un supuesto a favor de la franqueza, la transparencia y la participación de base amplia: el supuesto ha llevado a menudo a un mejor diálogo dentro de los varios sectores del gobierno y entre el gobierno y los interesados nacionales, y ha atraído a nuevos participantes hacia el diálogo sobre políticas;
- sin embargo, se han expresado algunas preocupaciones acerca del insuficiente compromiso por parte de ciertos grupos e instituciones consideradas clave en los esfuerzos pro reducción de la pobreza;
- generalmente, el grado de compromiso de los ministerios sectoriales no es tan alto como el de los ministerios principales, tales como el de hacienda o el de planificación;
- en general, el papel que desempeñan los parlamentos en el proceso de las PERP es limitado, aunque en algunos países hay parlamentarios que toman parte en ellos;
- en la mayoría de los países, hacer intervenir en el proceso a las organizaciones de la sociedad civil ha mejorado con el tiempo;
- en algunos casos, ha habido impedimentos para profundizar y ampliar el proceso de manera que satisfaga las expectativas de todos los componentes;
- hay alguna evidencia de que los esfuerzos de la sociedad civil han tenido efecto en el contenido de los PERP, especialmente en llamar la atención hacia los problemas de la exclusión social y los efectos empobrecedores de una mala gobernanza;
- En algunos países puede existir el riesgo de una “fatiga de participación”;

La diagnosis de la pobreza

- a pesar de los importantes avances en cuanto a datos y análisis de la pobreza habido en las PERP en relación con estrategias y marcos de política gubernamentales preexistentes, el análisis del efecto que las medidas inspiradas por esas políticas han tenido en la vida de los pobres parece haber sido muy limitado;
- típicamente, el análisis de la pobreza y su impacto social que figuran en los principales programas y políticas no ha sido incluido como parte de las PERP.

Objetivos, indicadores, seguimiento y evaluación (M&E)

- Muchas PERP fijan objetivos de largo plazo que parecen demasiado ambiciosos en relación con logros anteriores y/o con los probables recursos disponibles;
- a menudo las PERP carecen de indicadores de procesos intermedios que ayuden a seguir la pista a la implementación de programas públicos;
- Muchas PERP tienen planes detallados para perfeccionar la capacidad del M&E, pero no siempre se ha definido claramente la estructura institucional del seguimiento;

Trámites públicos prioritarios

- Las PERP son generalmente débiles respecto de priorización y especificidad de acciones públicas;
- algunas PERP precoces han hecho progresos en identificar políticas de crecimiento en pro de los pobres;
- había varios defectos de presentación y contenido en las estructuras macroeconómicas adelantadas por las primeras PERP. Todas contenían ambiciosos objetivos de crecimiento, pero a todas les habría venido bien un análisis más perspicaz de fuentes y niveles de crecimiento más probables;
- cuestiones trascendentales clave (p. ej. el género, el SIDA/VIH, la buena gobernanza, el desarrollo rural) han sido enfrentadas en diversos grados;
- todas las PERP han enfatizado que el acceso a servicios es una preocupación clave, en la cual mejorar el acceso a la educación es una prioridad;
- en general, se reconoce que para el crecimiento tiene primacía del sector privado;
- la mayoría de las PERP han tratado cuestiones concernientes a la transparencia en el comercio, pero sólo en escasa medida;

EJEMPLOS (Fuente: FMI 2001)

“La estrategia para la reducción de la pobreza de Tanzania se afirma en una estructura macroeconómica cuya finalidad es elevar la tasa de crecimiento del PNB sin alterar la estabilidad macroeconómica. Ella se centra en la tarea de reducir la escasez de renta y en la de intensificar las posibilidades humanas, la supervivencia y el bienestar. Se va a conseguir la reducción de la escasez de renta mediante el desarrollo rural/agrícola y el incremento de las exportaciones. También el gobierno pone mucho énfasis en el adelanto de la educación primaria, en el acceso a los servicios de la salud y el agua (especialmente en las áreas rurales), y en la gobernanza (inclusive en la lucha contra la corrupción y en un mejor acceso al sistema judicial). Al mismo tiempo, la PERP reconoce francamente que hay lagunas en el análisis de la pobreza, en algunos componentes de estrategia, y en la amplitud del proceso participativo. La PERP explica detalladamente los planes para rectificar estos desajustes en los meses venideros.

“Si bien es cierto que a la estrategia se le reconocen aspectos positivos, el Comité Mixto de Evaluación de la PERP y los comentarios por parte del Directorio Ejecutivo identificaron varias áreas que requerirán trabajo adicional, inclusive: datos estadísticos sobre la pobreza; cálculo de costes del programa; seguimiento y evaluación; atención adicional a áreas específicas como la del género y la del medioambiente, y las repercusiones del SIDA/VIH; y, fundamentalmente, dar cuerpo a la estrategia de desarrollo agrícola. El trabajo ya emprendido por el gobierno y la sociedad civil sobre la integración de los problemas del género en el proceso de planificación de presupuesto debería proporcionar la oportunidad para asegurarse de que el género quede integrado de manera total en la estrategia de reducción de la pobreza de Tanzania”.

“En **Mauritania**, la PERP estuvo precedida por la estrategia contra la pobreza. Comprende la introducción y expansión de procesos participativos con la sociedad civil, como asimismo, la consulta con socios del desarrollo. Empalmándose con estos procesos, la PERP reconoce la naturaleza multidimensional de la pobreza y ofrece una visión integrada para reducirla basándose en cuatro elementos interrelacionados: acelerar el crecimiento económico sin sacrificar la estabilidad macroeconómica; estimular el crecimiento económico en pro de los pobres (es decir desarrollo rural, respaldo a las empresas pequeñas y medianas); desarrollar los recursos humanos por medio de la educación, los servicios médicos y el acceso a la infraestructura básica; y fortalecer la capacidad institucional y la gobernanza (inclusive la administración pública y la reforma judicial, la descentralización, intensificar las asociaciones con la sociedad civil y desarrollar un eficaz y transparente manejo de los gastos públicos y sistemas de control de consecuencias). La PERP fija el ambicioso objetivo de reducir a la mitad la escasez de renta hacia el 2010; y hacia el 2015, reducirla a más o menos un tercio del nivel que se le estima actualmente. El Consejo del Banco Mundial, y el del FMI aprobaron decididamente la estrategia, aunque tomando nota que estaba expuesta a ciertos riesgos, inclusive a posibles insuficiencias en las metas de crecimiento económico, los ingresos presupuestarios y la financiación externa; y al eficiente y oportuno cumplimiento de servicios a los pobres.

“Tanto las discusiones del Directorio Ejecutivo como el Comité Mixto de Evaluación del PERP han sido francos en señalar las lagunas en los análisis internos, hechos por los países, de la compleja mezcla de políticas y medidas prioritarias que se necesitan para asegurar tanto el crecimiento económico de base amplia como los resultados específicos de reducción de la pobreza. No es de extrañar que aquellos países en situación de empalmar con experiencias anteriores de programas de reducción de la pobreza hayan sido capaces de elaborar estrategias iniciales más exitosamente que aquellos que carecen de tal experiencia. Pero incluso en los casos de países más exitosos, problemas básicos -como limitaciones de capacidad y falta de datos adecuados- han dificultado la tarea de preparar estrategias del todo bien elaboradas. Por ejemplo, las PERP completas de Mauritania y Tanzania tuvieron que confiar en antecedentes sobre la pobreza que tenían entre 5 y 10 años de antigüedad. Hasta cierto punto, las obras existentes del Banco y del Fondo -tales como el trabajo económico y de sectores (IES) básico del Banco- pueden ayudar a suministrar materiales que los países necesitan para preparar sus estrategias, pero es probable que cada vez se haga más necesaria -especialmente en países que hacen la transición hacia las PERP completas- adicional asistencia técnica y respaldo para construcción de capacidad, inclusive de parte de socios del desarrollo.

finanzas y los de planificación; mientras otros ministerios, como el de la salud y el de la educación, desempeñan un papel intrascendente. Sobre la participación por parte de organizaciones de la sociedad civil, el informe concluye que las ONG están pasando a asumir un papel cada vez más importante. Sin embargo, se les presta poca atención a las ONG no convencionales, tales como los grupos comunitarios y las organizaciones de mujeres. Otras de las debilidades que se ponen de relieve son la falta de calidad en los datos y la ausencia de análisis sobre el género. El estudio sugiere que los países hagan el aprendizaje y la evaluación de manera conjunta entre ellos y que se ponga mayor atención a la participación del gobierno local. El desarrollo de las PERP ha cobrado fuerza, pero subsiste un apreciable escepticismo acerca de sus intenciones subyacentes. En 2001, dos afirmaciones hechas por participantes que representan a la sociedad civil, concluyeron que la propuesta PERP es simplemente entregar programas de ajuste estructural en nuevo envase, antes que planes de desarrollo centrados en la pobreza. Se dijo de ellos también que habían fracasado en cuanto a incorporar a la sociedad civil y a los parlamentarios en las discusiones de política económica. Últimamente, ONG asiáticas han hecho comentarios sobre problemas que ellas enfrentan con los procesos PERP en su región (Recuadro 3.17).

*Las ONG son
escépticas y
críticas*

Recuadro 3.17: Oposición de la sociedad civil a las PERP y criterios de las ONG

En mayo de 2001, en una reunión efectuada en Kampala, 39 organizaciones y redes regionales de 15 países africanos estuvieron de acuerdo en declarar que las PERP eran "simplemente un esfuerzo por salvar las apariencias ante la declinante legitimidad del FMI y del Banco Mundial. El contenido de las PERP continúa anteponiendo los derechos corporativos a los derechos sociales, medioambientales y humanos. Antes que capacitar a la gente para que desiluda sus contenidos, las PERP significan mayor control del FMI y del Banco Mundial no sólo sobre políticas financieras y económicas sino también sobre cada uno de los aspectos y detalles de nuestras políticas y programas nacionales. El programa macroeconómico aún no ha sido presentado para su discusión pero se prevé que los programas contra la pobreza han de ser compatibles con el paradigma neoliberal que incluye la privatización, la liberalización de normas, las restricciones presupuestarias y la liberalización comercial y financiera. Sin embargo, éstos pasan por alto el papel que desempeñan los factores y fuerzas internacionales mundiales en crear las crisis económicas y la pobreza."

La declaración detalla de qué manera los problemas que plantea el proceso limitan la participación de la sociedad civil; y señala que a las ONG sureñas se las ha apartado de su tarea de oponerse a los programas de ajuste estructural (PAE) y a la iniciativa de endeudamiento de los PPME. Llama a las ONG a que: "volvamos a nuestras propias agendas, infundámosle nuevo vigor a nuestro compromiso, reforcémoslo aún más; y trabajemos con la gente a nivel de las bases" (acerca de la declaración, véase afrodadi@samara.co.net.zw).

Otra declaración firmada por 19 ONG francesas en marzo de 2001 llama la atención hacia "la ilusión" de la propiedad. Exhorta a que las corporaciones internacionales de financiación (CIF) y sus accionistas principales cancelen la deuda de los países pobres, aseguren la participación plena de los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil en las discusiones de reforma macroeconómica, y que se aboquen a una reforma a fondo de las CIF (acerca de la declaración, véase aguricu@globenet.org y www.globulnet.org/ff).

Fuente: Proyecto Bretton Woods (2001)

Foco Sobre el Sur Mundial ha emitido un informe que evalúa los procesos PERP en la RDP de Laos, en Camboya y en Vietnam. Extraído de entrevistas a las ONG y a las misiones del Banco Mundial, el informe llega a la conclusión de que las PERP provisionales elaborados para estos países no tienen por finalidad la erradicación de la pobreza. Mientras que Vietnam ha estado en mejores condiciones para dirigir el proceso, las PERP provisionales han entrado en conflicto con los planes de desarrollo de mediano plazo tanto en la RDP de Laos como en Camboya. El informe critica el nivel de participación en la preparación del proceso. Mientras que las ONG prominentes fueron consultadas, la falla en traducir los documentos al jemer o al laosiano marginó a la mayoría de los actores de la sociedad civil. Los investigadores de "Foco" creen que el Banco Mundial está repitiendo sus errores del pasado, ya que sus recomendaciones de políticas son similares a las antiguas medidas de ajuste estructural. El informe revela que los resultados de las evaluaciones hechas por la Iniciativa de Examen Participativo del Ajuste Estructural sobre los efectos que los PAE han tenido en esos países no han sido revelados a ninguno de los tres gobiernos en cuestión.

En Bangla Desh, el 9 de mayo de 2002, los participantes en una convención nacional sobre estrategia de reducción de la pobreza (ERP) organizada por la Expectativa del Apoderamiento al Pueblo (EAP) y por la Asistencia de Acción Bangla Desh, condenaron la falta de transparencia en el proceso de preparación de un ERP. La crítica hecha fue que el calendario fijado por el Banco Mundial y el FMI para la participación de la gente en el proceso amenazaba con llevar al "abandono de los principios mismos de la reducción de la pobreza". Una declaración de los participantes hacía un llamamiento a que el Banco Mundial y el FMI quitaran de en medio la condicionalidad para recibir financiamiento adicional, y a que desarrollen un "mapa vial" transparente para guiar el proceso (www.focusweb.org).

Fuente: Proyecto Bretton Woods (2002)

3.4.2 Estrategias subnacionales

Muchos países poseen marcos de planificación estratégica en los diversos niveles subnacionales, inclusive en planificación urbana y regional. Algunas de estos marcos tienen su origen en mecanismos nacionales. Una serie de recuadros exponen experiencias en tal sentido. En el recuadro 3.18, se describen los planes de acción medioambiental de Zimbabwe. En el recuadro 3.19 se describen las Agenda 21 locales que han sido desarrolladas por muchos países. En el recuadro 3.20 se

Recuadro 3.18: El mecanismo de los PAAD de Zimbabwe

Los Planes de Acción Ambiental de los Distritos (PAAD) fueron lanzados en 1995 como un ejercicio piloto. Este fue el complemento a la Estrategia Nacional de Conservación desarrollada con el respaldo del PNUD. Los PAAD son implementados por el Departamento de Recursos Naturales (DRN) del Ministerio del Ambiente y el Turismo. El objetivo de los PAAD es preparar planes de acción medioambiental para todos los distritos de Zimbabwe. La primera fase se centró en sólo una circunscripción en cada uno de los 8 distritos piloto, contando incluso con carteras presupuestadas para el desarrollo sostenible del fondo de recursos naturales del distrito y para una actividad a ser implementada inmediatamente, con el fin de abordar un problema ambiental identificado por los aldeanos del distrito.

En 1999, luego de un examen crítico previo, la iniciativa fue ampliada: en total, ella cubre ahora dos distritos por provincia. El foco de los PAAD se concentra en el alivio de la pobreza, el mejoramiento socioeconómico y la degradación ambiental. El programa total es supervisado por un comité directivo de altos funcionarios. Hay equipos de estrategia provincial que son responsables por el adiestramiento de equipos de estrategia de distrito, de circunscripción y de comunidad. Hay en cada distrito un equipo de estrategia de distrito que responde por facilitar el proceso e informar al subcomité pertinente del Comité de Desarrollo de Distrito Rural. Las actividades de cada distrito comprenden:

- participación con aldeanos para identificar problemas ambientales, fijar prioridades e iniciar acción;
- en todas las circunscripciones reunir la información ambiental, económica e institucional pertinente;
- exploración de todos los programas/proyectos ambientales;
- movilizar el aporte de datos técnicos en el desarrollo de los planes;
- documentar a las instituciones y a los expertos pertinentes, y definirles sus funciones en la implementación del plan;
- identificar y diseñar programas/proyectos que integren los elementos principales del plan;
- documentar los requisitos para la implementación de cada plan;
- propagar cada plan entre las instituciones y grupos, y crear consenso sobre su conveniencia.

El ámbito en el cual las actividades se inician es ahora el de circunscripción antes que el de comunidad, pues a éste se le consideró haber fracasado; y el adiestramiento en el uso de métodos de participación introducidos en la primera fase ha sido suspendido. Como base experimental, esta iniciativa tiene mucho de ser iniciativa piloto. Los costos operacionales para aumentar a escala tan exhaustivo planteamiento son considerables, en particular, dada la tendencia a debilidad de la capacidad institucional en los concejos locales. También es del caso considerar que el logro de objetivos estratégicos de ámbito municipal puede estar condicionado por la integración de la política y práctica de desarrollo sostenible de ámbito nacional y, en tal sentido, por varias medidas de niveles espaciales de gobernanza pertinentes. Por ejemplo, el éxito de los procesos de reciclaje en el nivel de aldea o de vecindario puede depender del apoyo de estrategias e instrumental económico de nivel más alto.

Fuente: Munemo (1998)

Recuadro 3.19: Agenda 21 Local

El concepto Agenda 21 Local (A21L) fue formulado y lanzado en 1991 por el Consejo Internacional para Iniciativas Locales sobre el Ambiente (CIIA) como un marco de referencia para gobiernos locales de todo el mundo al objeto de implementar los acuerdos de la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CADNU). Durante el proceso preparatorio de CADNU, entre 1991 y 1992, junto con organizaciones y asociaciones nacionales e internacionales de gobierno local (OGL) socias, el CIIA abogó por el concepto A21L.

Como consecuencia de CADNU, tanto gobiernos locales como OGL nacionales e internacionales, más organizaciones internacionales y de la ONU, comenzaron a experimentar con la implementación del concepto A21L. Algunos gobiernos locales, a menudo apoyados por asociaciones municipales nacionales, desarrollaron métodos de planificación A21L de acuerdo con sus circunstancias.

La A21L encara el problema de la capacidad, problema que ha obstaculizado otros métodos (Recuadros 3.13 y 3.15). Puede ayudar a abonar muchas debilidades o frenos de la planificación y en el manejo ambiental del desarrollo local, pues aumenta la voluntad tanto de ciudadanos como de organizaciones comunitarias y ONG de "proveerse" para la planificación y el manejo ambiental allí donde ellos están organizados de manera tal de alentar y apoyar su participación. Ellas también tienen algún potencial para integrar asuntos ambientales mundiales en los planes locales.

Las A21L representan una innovación fundamental en la planificación local del desarrollo sostenible. Ellas tienen una identidad internacional y una red internacional, pero son (se proponen ser) conducidas e implementadas localmente. En su expresión más positiva, las A21L:

- se asientan en un amplio proceso inclusivo de consulta, coordinado por la autoridad local, y atraen a todos los interesados clave;
- se aseguran de que los asuntos ambientales –desde los más localizados hasta los mundiales– entren en el cauce dominante de la planificación y la gestión urbanas;
- proporcionan un medio eficiente y equitativo de identificar metas comunes, reconciliando intereses en conflicto y creando asociaciones de trabajo entre entidades gubernamentales, empresas privadas y grupos de la sociedad civil;

Al cabo de diez años, la experiencia con las A21L indica que el liderazgo y el compromiso locales son fundamentales; pero también que el éxito de una A21L depende mucho de su contexto. Su eficacia depende de la responsabilidad, la transparencia y la capacidad del gobierno local, aunque ellas pueden también transformarse en un medio para promover estas cualidades. Por eso, la mayoría de los ejemplos de A21L exitosas e influyentes proviene de ciudades en las cuales ha habido fundamentales mejoras en la calidad del gobierno local, siendo sólo unas pocas las que se pueden atribuir al proceso A21L mismo. De igual manera, la capacidad y los incentivos de la A21L para integrar asuntos ambientales mundiales en los planes locales dependen de redes nacionales e internacionales de apoyo, aunque también pueden ayudar a fortalecer tales redes.

Según el CIIA (2002), los procesos A21L se van extendiendo por el mundo: 6416 autoridades locales de 113 países o han contraído ya un compromiso formal con las A21L, o están moviéndose en dirección al proceso; y en 18 países están en marcha campañas que dan cuenta de 2640 procesos.

La más exitosa de las A21L puede servir de fuente de inspiración a la planificación estratégica del desarrollo sostenible no sólo en el ámbito local sino también en el nacional y en el internacional, en donde el establecimiento de asociaciones de autoridades locales puede ayudar a proporcionar voz e influencia colectivas. Ellas han ayudado a crear nuevas y mejores maneras de administrar los ambientes locales y, con ello, han atraído a una amplia gama de

interesados. También hay mucho que aprender de los casos menos exitosos, los cuales ilustran algunos de los obstáculos clave para la planificación del desarrollo sostenible local, inclusive los peligros de quedarse al margen de la planificación urbana (dando comienzo a unos pocos proyectos secundarios pero evitando las fundamentales cuestiones de política) o de subestimar la resistencia que se opone a las maneras nuevas de hacer las cosas (cumplir con las formalidades, pero sin realmente cambiar los procedimientos operativos estándar del gobierno local).

Se pueden encontrar varias evaluaciones en www.iclei.org. Ellas muestran que una de las más importantes dificultades para lograr eficacia ha sido la de armonizar reglas y estándares nacionales y locales. A menos que las medidas y reglamentaciones locales sean respaldadas por políticas y sistemas reguladores nacionales, ellas no pueden ser eficaces.

La A21L ha alentado diligentemente a los gobiernos ciudadanos a compartir sus experiencias. Esto ha llevado a los profesionales de A21L a identificar cinco factores clave para el éxito, los que también coinciden con los principios y elementos de las estrategias para el desarrollo sostenible de los recuadros 3.1 y 3.2.

- *compromiso multisectorial* en el proceso de planificación, a través del grupo de interés local que sirve como organismo de coordinación y política para preparar un plan de acción de desarrollo sostenible local;
- *consulta* con grupos comunitarios, las ONG, industria, iglesias, entidades gubernamentales, grupos y gremios profesionales, a fin de crear una visión común y de identificar propuestas y prioridades para la acción;
- *evaluación participativa* de condiciones y necesidades locales, sociales, económicas y ambientales;
- *proceso participativo de fijación de metas* mediante negociaciones entre interesados clave para alcanzar las metas y la visión expuestas en el plan de acción; y
- *control de e información sobre los procedimientos* -con inclusión de indicadores locales- para seguir la trayectoria del avance y permitir a los participantes hacerse responsables del plan de acción.

Fuentes: CILL (1997, 2000); Hardy *et al.* (2001); Gordon McGranahan, comunicación personal

Recuadro 3.20: Relaciones entre las estrategias de conservación nacional, provinciales y de distrito de Pakistán

La Estrategia de Conservación Nacional (ECN) de Pakistán exigió unas estrategias provinciales, más específicas (ECP). La primera en responder fue la Provincia Fronteriza del Noroeste (PFN), o Sarhad. Ésta llevó a los criterios de participación e integración un paso más adelante que la ECN al ser la primera en:

- adoptar mesas redondas de grupos de interés múltiples (participada por un modelo canadiense, a través del apoyo de CIDA);
- adoptar estrategias de conservación de distrito (ECD): en Chitral y en Abbotabad;
- intentar definir 'indicadores de sostenibilidad' para medir los progresos;
- aprobar Fondos de Desarrollo Sostenible provincial;
- intentar un enlace entre una ECP y organismos del sector privado.

Con el tiempo, en Pakistán se ha acumulado mucha experiencia en estrategias de conservación: a través de las ECN, luego en las ECP y ahora, a través de las ECD. Si bien, debido a una débil administración central, las ECN perdieron impetu como procesos de aprendizaje dentro del gobierno, ha habido, no obstante, un aprendizaje continuo durante el desarrollo de los ECP y las ECD. Son principalmente el IUCN de Pakistán y algunos denantes extranjeros quienes están haciendo el seguimiento de ese aprendizaje. En la

Recapitulación de Mediados del Periodo 1999-2000 de la ECN (Hanson et al., 2000) se lee:

"Nos ha impresionado la medida en que la mayoría de las actividades que se desarrollan en el ámbito local han estado guiadas por la demanda, en tanto que aquellas que operan en ámbitos más importantes, en especial en el de ECN, están guiadas por la oferta. Las ECN tratan acerca de un loable conjunto de conceptos que tienen influencia en la vida de la gente, pero la manera compleja y abstracta en que se los presenta, supone una copiosa oferta de pensamiento nuevo que no puede ser bien implementado toda vez que parece quedar fuera del alcance de las instituciones. En ámbitos muy locales, la gente y las instituciones tienen suficientemente claro cuál es su demanda en el contexto de su comunidad, unidad familiar, etc. Sirvan de ejemplo: los objetivos del control de la contaminación, el manejo de residuos, el agua potable limpia, el acceso a aguas de riego en suficiente cantidad y calidad, y los créditos para la protección de la fauna. En el nivel provincial hay una combinación de demanda práctica y de extensa oferta de concepciones teóricas acerca del manejo idóneo de los recursos naturales y el medio ambiente.

"[De este modo], nuestra conclusión es que cuanto más cerca de los clientes operen las estrategias - la gente de Pakistán y sus instituciones locales- mayores serán las probabilidades de que ellas reflejen el interés y la demanda reales y, por lo tanto, mayor podrá ser su influencia. Por supuesto, hay todavía una necesidad de continua oferta de ideas que puedan sobrepasar la demanda del momento, pero en cuanto éstas sobrepasen en gran medida la capacidad - o incluso tal vez, el nivel de interés/ conocimiento - de la gente, será difícil implementarlas. En esencia, esto significa poner mucho mayor énfasis en el desarrollo de la implementación y comprensión de nivel local de la demanda. Refuerza la necesidad de que todo el proceso de la estrategia de conservación funcione de manera que armonice con los esfuerzos del gobierno por descentralizar el poder, y de que sea capaz de controlar el flanco de la demanda del desarrollo sostenible tan cuidadosamente como sea posible a fin de estar suficientemente seguros de cuáles son las preocupaciones imperantes dentro de distritos específicos y en el ámbito comunitario.

"[Hay], además de la cuestión de la oferta y la demanda, tres puntos interesantes. El primero es que al pasar de ECN a ECD se produce el flujo desde principios de conservación a prioridades de desarrollo. El segundo es que una ECN todavía tiene que tratar con macro sistemas y nexos internacionales como una combinación de asuntos que pueden afectar los otros dos ámbitos. El tercero, la cuestión de aumentar a escala y movilizar recursos, será asunto mayúsculo en el ámbito de distrito, con la probabilidad de que para el uno y el otro haya un alto grado de intervención provincial.

"Sin un conjunto coherente de estrategias provinciales en todo el territorio, será muy difícil que una ECN revitalizada sea tan eficaz como debiera. A la ECN se le debiera permitir centrarse en problemas nacionales e internacionales, y en estrategias provinciales de apoyo; siempre que éstas sean guiadas en lo fundamental desde las provincias y, sucesivamente, desde los distritos."

En el Cuadro 3.4 se comparan las características de las diferentes estrategias

expone la experiencia de Pakistán de preparar en orden de sucesión estrategias de conservación nacional, provincial y de distrito. Esto revela una atención creciente hacia la participación de los interesados. lo que puede ser correlacionado con una atención creciente hacia una amplia gama de asuntos relativos al desarrollo (y no del medio ambiente). Pero también sugiere un límite de capacidad para planteamientos de estrategias de conservación intensiva a niveles "más bajos". Por ahora, tanto en Pakistán como en Zimbabwe, son escasas las perspectivas para tales estrategias en todos los distritos, pues como primera cosa, hay mucho desarrollo institucional que emprender. Sin embargo, como lo indican los planes tentativos de Pakistán para una ECN2, se puede lograr en parte el desarrollo institucional local -dentro del plan de delegación de poder que está siendo implementado actualmente- mediante un

La aplicación de los principios de las ENDS puede ser útil para el desarrollo institucional local

ejercicio estratégico, si se le lleva a cabo de manera consecuente con los principios y elementos de los recuadros 3.1 y 3.2.

Cuadro 3.4: Comparación de estrategias para distintos ámbitos, en Pakistán

Estrategia de conservación nacional	Estrategia de conservación provincial	Estrategia de Conservación distrital
Directrices	Política / plan en marcha	Planes
Preocupaciones de los años 80	Preocupaciones de los años 90	Preocupaciones actuales
Empuje intelectual	Mesas redondas para discutir y promover libremente el DS	Tracción de la demanda a través de la planificación de aldea: reclama demostración y acción
Principios de conservación de recursos naturales	Combinación amplia de asuntos de conservación y desarrollo	Prioridades de desarrollo
¿TODAVÍA FALTA?	¿TODAVÍA FALTA?	¿TODAVÍA FALTA?
<ul style="list-style-type: none"> • Integración/argumentos macroeconómicos • Nexos internacionales • Política federal • Nexos con las ECP • Respaldo de la información • Seguimiento, aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Reforma y capacidad institucional • Cambio de política provincial • Apoyo al sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza local y capacidad institucional • Movilización de recursos • Medios para que el aumento a escala cubra muchos distritos

(a) Planificación de desarrollo descentralizado

Allí donde se descentraliza la gobernanza, los distritos y las municipalidades van asumiendo, en la medida que les son delegadas, cada vez más responsabilidades por el desarrollo sostenible y, por lo tanto, se les pide preparar e implementar estrategias y planes de desarrollo. Hay un movimiento creciente en pro de que esto se haga mediante un proceso de participación, el cual puede, como en Bolivia, ser respaldado por nuevos requerimientos legales. Sin embargo, es frecuente que falten o sean débiles- la competencia y los métodos para emprender la planificación participativa descentralizada, y que la financiación para implementar los planes no sea suficiente. A menudo, tales planes se ven constreñidos por políticas de alto nivel y –como mínimo- tienen que ser elevados al nivel regional y al nacional para su armonización y aprobación, como en Ghana (Recuadro 3.21) y en Tanzania. En resumen, para que la planificación descentralizada del desarrollo sostenible sea eficaz, tienen que ser abordados tanto los retos institucionales como los de las políticas.

La planificación participativa descentralizada se ve entrahada por las limitaciones en cuanto a capacidad y especialidades

Recuadro 3.21: La planificación descentralizada de Ghana

El anterior sistema de planificación gubernamental altamente centralizado de Ghana dejaba al margen a los gobiernos locales. Se ha introducido ahora un sistema descentralizado que es abiertamente participativo y 'ascendente'. Cada uno de sus 110 distritos tiene ahora toda la responsabilidad por el desarrollo e implementación de su propio plan de mediano plazo (5 años) y su Plan Anual de Desarrollo de Distrito que deberán abordar el desarrollo sostenible siguiendo las directrices preparadas por la Comisión de Planificación del Desarrollo Nacional (CPDN 1995). Es una responsabilidad que les cabe a las Asambleas de Distrito (AD) cuyos miembros son elegidos cada cuatro años de entre los residentes del distrito. Además, previa consulta con las autoridades tradicionales, el Presidente puede designar a un tercio de sus miembros -en la práctica, de entre personas nombradas por los distritos- para asegurar la inclusión de gente con oficios y conocimientos especializados, de forma tal que los asuntos del gobierno local sean debidamente manejados. El Ejecutivo Principal del Distrito es también designado por el Presidente, sujeto a la aprobación de la Asamblea.

Procedimientos ascendentes e integrados. El nivel básico para la planificación reside en los Comités Unitarios para grupos de asentamientos con una población de 500 a 1000 personas, en las áreas rurales; y de 1500, en las urbanas. Los problemas son identificados en dicho nivel, en el cual se fijan las metas para hacerlos llegar a la AD. Los comités de la AD priorizan los problemas y las perspectivas. Los departamentos de la AD, junto con los especialistas sectoriales y las ONG colaboran para extraer los componentes del Plan de Distrito. La Unidad Coordinadora de la Planificación de Distrito integra los planes sectoriales de distrito para dar forma a planes/presupuestos anuales y de corto, mediano y largo plazo, para someterlos a consideración de la AD. Los funcionarios de la Planificación de Distrito han recibido preparación para facilitar las reuniones comunitarias a través de las cuales las comunidades pueden identificar sus intereses y necesidades. Este proceso ha llevado a que se hagan peticiones inesperadas. Por ejemplo, una aldea quería financiamiento para un orfeón, aduciendo que una banda como ésa atraería a otras aldeas a los mercados semanales, con lo que se produciría un crecimiento económico.

Cada Plan de Distrito debe ser sometido a audiencia pública. En el ámbito regional, los Planes de Desarrollo de Distrito son armonizados por los Consejos Coordinadores Regionales, y estos planes regionales son luego consolidados por la Comisión de Planificación de Desarrollo Nacional (CPDN) con planes individuales de sector (preparados por los ministerios del ramo, pero también sujetos a audiencia) en un Plan de Desarrollo Nacional. La CPDN asume esta tarea a través de grupos de planificación transectorial, en los cuales hay representantes del sector público, de los negocios, la universidad, el distrito, los sindicatos y los agricultores. El primero de estos planes de desarrollo de mediano plazo cubrió el periodo 1997-2000 (La CPDN 1997 de Ghana). Está en preparación un segundo plan, que habrá de cubrir el periodo 2001-2005.

Se les ha otorgado poderes y recursos a los distritos. El Parlamento le ha asignado por lo menos un 5 por ciento de las rentas públicas al Fondo Común de la Asambleas de Distrito; y la legislación les ha conferido poderes a las AD. Cada año, el Parlamento acuerda una fórmula para la distribución del Fondo. Esto toma en cuenta la población de cada distrito, ponderada conforme a su estatus de desarrollo (estimada de manera pragmática por indicadores tales como el número de alumnos que asisten a la escuela, la presencia de bancos comerciales) y conforme a su esfuerzo de movilización de renta (el aumento porcentual sobre la cantidad recaudada el año precedente). Las AD pueden usar estos fondos para inversiones de capital en la implementación de sus planes de desarrollo. Por ejemplo, hay actualmente cinco distritos que están implementando un programa de reducción de la pobreza, según el cual, las comunidades a las que se ha identificado para el efecto deciden cuál es la acción que se va a realizar.

Pero la capacidad es escasa: son pocos los funcionarios y demasiadas las demandas. Dado que los distritos carecen todavía de departamentos descentralizados de los muchos ministerios del ramo, las AD tienen capacidad limitada para asumir estas nuevas responsabilidades. En el

pasado, los ministerios del ramo operaban programas centralmente determinados y muchos tenían funcionarios ubicados en los distritos. En virtud de la Ley de Servicios de Gobierno Local, las oficinas de distrito de los ministerios devendrán en departamentos de la AD que responderán ante los DCE. Sin embargo, hay resistencia a los nuevos ajustes y una persistente lealtad por parte de los funcionarios de nivel de distrito a sus jefaturas regionales y nacionales. Algunos funcionarios han sido reuentes a aceptar destinaciones, en particular a distritos desvalidos. En general, no es buena la calidad del personal de distrito, aunque ha mejorado luego de cursos de capacitación y del envío a distritos de personal de nivel regional o nacional. Como resultado, algunas AD se han dirigido a firmas consultoras en busca de asistencia en la preparación de sus planes.

Las AD se han visto también agobiadas por diversos ministerios que las presionan para que establezcan una serie de comités de distrito; por ejemplo: de manejo medioambiental, de desastres y de la salud, etc. A pesar de haberse establecido el Fondo Común de Asambleas de Distrito, el nuevo sistema también encara problemas logísticos (insuficiencias de vivienda, equipo vehículos, etc.

3.4.3 Estrategias de aldea y de micro ámbito

Las estrategias locales exitosas comparten una centralidad común en las instituciones locales más fuertes, ya sea de aldea, de grupos de usuarios o de organizaciones de interesados. Estas instituciones locales son la base de la planificación participativa, la acción conjunta, 'los tratos' con suministradores de servicios, seguimiento y revisión y fundamentalmente- para asegurar una coordinación más eficaz por parte de las autoridades de nivel superior. En los países en vías de desarrollo hay mucha experiencia de planificación aldeana. Tal planificación se ha venido asumiendo de una manera cada vez más estratégica, participativa y transparente. En Tanzania, el programa HIMA (*Hifadhi Mazingira*, conservar el medio ambiente) y los programas *Tanzakesho* (Tanzania mañana) ayudan a las circunscripciones (de 3 a 5 aldeas) a preparar planes mediante la identificación de los problemas principales, las soluciones y los recursos requeridos (Recuadro 3.22). En Nepal, bajo el Programa de Desarrollo de Comunidad Sostenible, las CBO han sido adiestradas para desarrollar planes de comunidad que reflejen prioridades económicas, sociales y ambientales comunes.

Las instituciones locales son la base de la planificación participativa

Recuadro 3.22 Planificación en ámbito de aldea en distrito rural de Iringa, Tanzania

HIMA (*Hifadhi Mazingira*, frase que en *swahili* significa "conservar el medio ambiente") es un programa de recursos naturales financiado desde 1989 por la Agencia de Desarrollo Internacional Danesa (DANIDA), el que opera en varios distritos de la Región de Iringa, en las tierras altas del sur de Tanzania. A través de la investigación, la extensión y el adiestramiento, el programa colabora estrechamente con el gobierno central, el gobierno local y las comunidades locales para promover el uso sostenible y equitativo de los recursos por medio de la prevención y control de la degradación de la tierra, el agua y la vegetación. Los elementos centrales de la estrategia son una mayor concienciación y la participación. HIMA apoya a las instituciones aldeanas en la asignación de tierras para su uso más productivo, y apoya las mejoras en los sistemas de labranza dentro de determinadas cuencas. Dado que en las aldeas el 70 por ciento de los agricultores son mujeres, el programa pone especial atención a las necesidades de las mujeres pobres y los hogares encabezados por mujeres, especialmente a las de aquellas que se dedican a actividades del programa.

Dentro del Distrito Rural de Iringa, HIMA-Iringa opera en tres Divisiones con miras a cubrir las 94 aldeas que ocupan unos 7000 kilómetros cuadrados, lo que representa más de la mitad del distrito. El planteamiento implica:

- *Desarrollo de un marco lógico ('logical framework')*, como un ejercicio de colaboración de representantes de circunscripciones y divisiones, personal de los servicios de extensión con base en las aldeas y representantes de aldea seleccionados (agricultores progresistas, gente bien informada);
- *Preparación de directrices para estudios holísticos;*
- *Talleres de capacitación* para personal de HIMA en las divisiones (especialmente funcionarios de extensión) para que elaboren los procedimientos y la información que se reúna;
- *Visitas iniciales a aldeas* para explicar las actividades venideras y determinar las fechas para los estudios holísticos; seguidos del desarrollo de un programa de trabajo;
- *Estudios holísticos en las aldeas.* Equipos de tres funcionarios de gobierno de distrito pasan alrededor de una semana en cada aldea para hacerse con una amplia información de conjunto (originalmente, los equipos eran de 22 personas que pasaban dos semanas en cada aldea; pero se vio que eso era muy oneroso). Combinando varios métodos (p. ej. estimación de la participación rural, cuestionarios, encuestas, entrevistas, etc.), el equipo trabaja sobre temas específicos (p. ej. información socioeconómica, planificación de la utilización de la tierra, demarcaciones de silvicultura, etc.) y con diferentes grupos de aldeanos (p. ej. juventud, mujeres, agricultores, etc.) para comparar las ideas. Este proceso interactivo permite a aldeanos e HIMA asociados identificar los problemas, las prioridades y las posibles soluciones. El paso siguiente es el análisis de los datos y la redacción de informes. El resultado de los estudios holísticos, llamado informe sobre el perfil de una aldea, expone las posibles áreas que HIMA podría respaldar en una aldea. HIMA utiliza también la información para el seguimiento del progreso y la consecución de las metas.
- *Planificación anual de aldea.* Con el tiempo, en la medida que las aldeas acumulan experiencia, ellas comienzan a preparar planes por sí solas. Cada plan anual de aldea es preparado por un 'equipo' aldeano compuesto por el gobierno aldeano (20 a 25 miembros); por agricultores progresistas seleccionados por éste, y los extensores de aldea. En el primer año, el plan se prepara mediante el proceso de estudio holístico. En los años que siguen, no hay tal estudio sino sólo una evaluación y un proceso de puesta al día que demora entre 4 y 5 días. Esto también implica preparar subplanes para subaldeas por subgrupos (presididos por presidentes de las subaldeas). Estos subplanes son compilados por cada uno de los comités permanentes de aldea que forman el gobierno de la aldea (generalmente, los de planificación y finanzas, de bienestar social y autosuficiencia, y de defensa y seguridad; pero hay a veces otros, y cada cual se ocupa de los asuntos de su responsabilidad). Esto es lo que produce el plan anual de aldea al que se le prepara un presupuesto.
Para su aprobación, el plan es luego sometido a consideración de la Asamblea de Aldea, a la que pueden asistir todos los habitantes de la aldea. Los planes de trabajo de la aldea consignan las actividades que se van a emprender: desde fabricar ladrillos y establecer una guardería infantil hasta la construcción de puentes y capacitación en fertilidad del suelo, conservación del suelo y del agua, mejoramiento e instalación y cuidado de viveros de árboles frutales; cada uno con especificación de fechas, lugar, grupo beneficiario y supervisor.
- *Presentación de planes a HIMA y al Consejo de Distrito* (vía Comités Divisionales y de Circunscripción). Al Comité de Desarrollo de Circunscripción se le presenta una copia de cada plan de aldea para que sea elevado hasta el Consejo de Distrito a través del Comité Divisional. A los planes se les consolida pero pueden sufrir modificaciones en cada una de sus fases. Independientemente de este proceso formal, HIMA identifica los elementos de cada plan de aldea que es capaz de apoyar (es decir los que caen dentro de su competencia, excepción hecha de caminos, puentes, escuelas, hospitales y otras infraestructuras similares). De esto se encarga una reunión de planificación de distrito a la que asisten los jefes de departamentos, los secretarios divisionales, los representantes de funcionarios de extensión divisional y de funcionarios de HIMA. A esta reunión le sigue la:
- Puesta en práctica de actividades.

Fuente: Kikula *et al.* (1999)

Se desarrolla una serie de otras estrategias de nivel local a través de mecanismos que en su gran parte el gobierno central pasa por alto, pero que potencialmente podrían servir como importantes pilares locales para una estrategia de desarrollo sostenible y un sistema coordinador de apoyo. Algunas llevan aparejados los *tradicionales foros* en los cuales las comunidades y los grupos locales pueden expresar sus intereses y acordar acciones para crear sociedades sostenibles culturalmente pertinentes, tales como el tradicional sistema *kohhla* de reunión de aldeas de Botswana; y las reuniones maories *hui* de Nueva Zelanda.

Las ONG pueden movilizar las energías locales

Las ONG movilizan a menudo energías locales para, a nivel popular, combinar la conservación ambiental con el desarrollo socioeconómico. Por ejemplo: en el norte de Pakistán, el Programa de Apoyo Rural Aga Khan es ahora la principal organización que apoya al desarrollo rural mediante la catálisis, el fortalecimiento y el enlace de organizaciones de aldea; velando por que su poder de negociación sea fuerte en relación con el gobierno, las ONG y los proveedores de servicios privados. Los grupos de usuarios de recursos también pueden desempeñar un papel importante. Por ejemplo: en los últimos 40 años, unos 9000 usuarios de bosques en Nepal han asumido la responsabilidad del gobierno para el manejo sostenible de parcelas de bosques nacionales; y desempeñan un importante papel en el desarrollo sostenible en aldeas remotas.

Hay mucho que aprender de los métodos autóctonos

Se puede aprender mucho de la miríada de métodos (estrategias que funcionan) por parte de pueblos indígenas, sociedades tradicionales y organizaciones populares de muchos países para satisfacer sus necesidades de una manera sostenible; modos de abordar el problema que, a menudo, han funcionado eficazmente por siglos hasta ser interrumpidos por influencias externas que han interferido con sus derechos, su acceso a los recursos, sus sistemas de conocimiento o su organización social. Algunas evaluaciones han mostrado que algunos de estos métodos parecen haber funcionado bien; otros, no tanto, o no de manera sostenible (p. ej. estudios monográficos emprendidos bajo el programa Capacidad Caribeña 21, PNUD 1997). Se requieren estudios más profundos para evaluar lo que se puede aprender de tales estrategias de micro ámbito y cómo ellas pueden influir en el tratamiento de los riesgos y en crear flexibilidad mediante formulaciones de políticas que van aguas arriba.

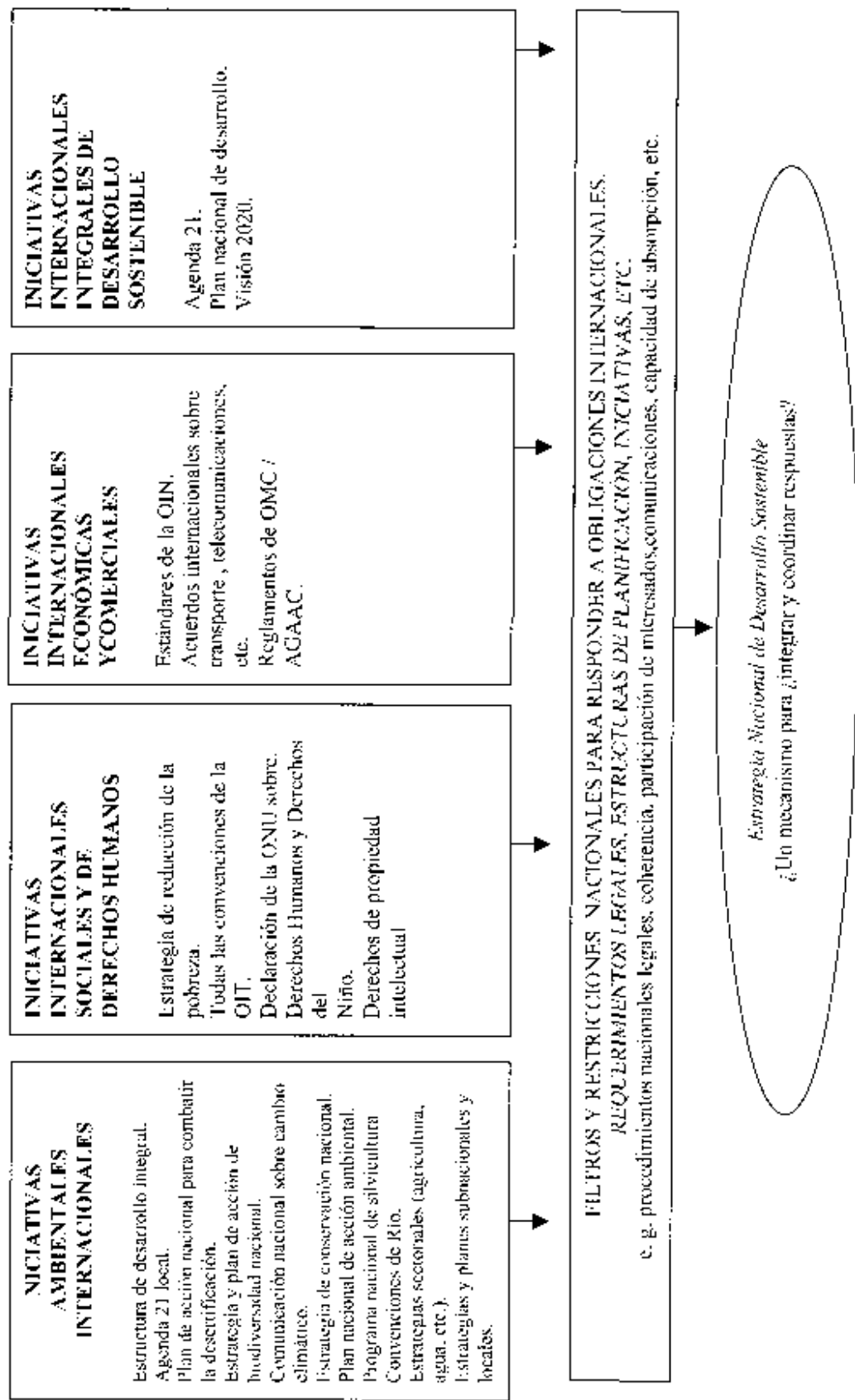
3.4.4 Convergencia y nexos entre estrategias nacionales, subnacionales y locales

Una serie de iniciativas tales como MDI, PERP, visión de futuro nacional, Agenda 21 Local e iniciativas de planificación en el ámbito local pueden todas comprender muchos de los principios señalados en el Recuadro 3.1, y los elementos relacionados con ellas en el Recuadro 3.2. Ellas pueden también demostrar su potencial para la convergencia entre estos enfoques diferentes y con el concepto de una estrategia para el desarrollo sostenible.

Los países se ven bombardeados por iniciativas internacionales

A menudo, en algún país en particular hay varias estrategias de ese tipo en marcha, pero la mayoría de los países tienen que hacer frente a la necesidad de desarrollar estrategias y planes de acción en respuesta a obligaciones internacionales (p. ej. con arreglo a AAM) y a otras demandas externas de carácter político o técnico, a ideas e iniciativas como las que ilustra la Figura 3.4. Este bombardeo de requerimientos que son similares, y, a la vez conflictivos, puede ser desconcertante y obligar a las instituciones a hacer grandes esfuerzos, especialmente si su capacidad es limitada. Dentro de un país, en diferentes niveles, hay similares conflictos de coherencia entre iniciativas estratégicas.

Figura 3.4: Bombardeo por los requerimientos de la planificación estratégica: ejemplos ilustrativos de convenciones e iniciativas internacionales, y de infraestructuras nacionales que típicamente constituyen un desafío para un país



Se necesita que a través de los sectores haya complementariedad y coherencia entre las estrategias, y entre el ámbito nacional y el subnacional

Se ha enlazado niveles diferentes sólo ocasionalmente. El Recuadro 3.20 proporciona un ejemplo proveniente de Pakistán, que muestra tal enlace, pero también demuestra que luego de una integración inicial, las iniciativas pueden irse distanciando. Por consiguiente, puede ser fundamental encontrar la manera de perfeccionar la convergencia en torno al principio de la planificación estratégica, velando por la complementariedad y la coherencia entre:

- estrategias de ámbito nacional para sectores diferentes y diferentes obligaciones internacionales;
- estrategias de ámbito nacional, subnacional y local;

Basados en la experiencia descrita más arriba, la convergencia podría ser mejorada mediante:

- foros participativos escalonados que preparen el terreno para un consejo nacional para desarrollo sostenible o para un foro nacional similar (Recuadro 3.14);
- frecuentes revisiones positivas y ejercicios de aprendizaje participativos que cubran varias estrategias, de manera de identificar lo que funciona y lo que no funciona (sección 5.4);
- principios estratégicos comunes compartidos por todas las iniciativas (Recuadro 3.1);
- servicios y funciones comunes (señaladamente, los sistemas de información, participación y coordinación), y puntos para el refuerzo mutuo (Capítulo 4);
- apertura de diseñadores de políticas de alto nivel a una serie de métodos; y su participación en ellos, para comenzar el 'descongelamiento' de instituciones fundamentales al posibilitarles que asuman un papel clave en el desarrollo sostenible;
- coordinación mejorada entre socios externos (entidades donantes) que apoyan estas iniciativas en los países en vías de desarrollo, con el objeto de no abrumar con procesos de planificación a las instituciones nacionales.

Las estrategias pueden evolucionar para integrar principios ENDS

Son principios decisivos para una ENDS proporcionar un medio de aprendizaje y perfeccionamiento continuos, empalmando con mecanismos y estrategias ya en vigor. Muchos ejemplos ilustran cómo las estrategias pueden evolucionar hacia integrar principios de la ENDS. En Pakistán, luego de un examen de mediados de periodo, el marco de la ECN está siendo empalmado hacia el desarrollo de una ENDS (Recuadro 3.12). En Uganda, el planteamiento evolutivo para desarrollar el PERP demuestra una creciente incorporación de principios de las ENDS (Recuadro 3.23).

3.4.5 Aproximaciones regionales a las estrategias en vías de desarrollo

Las estrategias regionales pueden ayudar a los países a hacer frente a algunos problemas

En algunas partes del mundo se han preparado estrategias regionales y visiones de conjunto sobre el tema del desarrollo sostenible. Los países lo han considerado valioso, especialmente para tratar asuntos y prioridades de naturaleza regional.

Entre los exponentes que precedieron a la CNUMAD, se cuentan el *Plan Azul del Mediterráneo* (MBPRAC 1998), la *Agenda Kampala de Acción Para el Desarrollo Sostenible en África* (1989) y "*Nuestra Agenda Propia*" de la Comisión de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo y Medio Ambiente (CALCADMA 1990). En 1993, el *Programa de Acción Ambiental para Europa central y Oriental* explicó detalladamente un proceso para igualar las condiciones ambientales del Este con las del Oeste, con énfasis en el entorno urbano.

Recuadro 3.23: El PERP de Uganda

"En 1995, con el objetivo global de borrar del país la abyecta pobreza, Uganda comenzó un proceso para desarrollar una estrategia de desarrollo sostenible integral. Hacia 1997, este proceso había dado origen al Plan de Acción de la Erradicación de la Pobreza (PAEP), proyecto que se propone reducir en un 10 por ciento la población que vive en absoluta pobreza, hacia el 2017. Esto fue revisado en el 2000 para incorporar la nueva información generada por consultas y análisis ampliados, especialmente los procederes de las Evaluaciones Participativas de la Pobreza (EPP) piloto emprendidas y analizadas durante los tres años precedentes. El PAEP revisado refleja también progresos en varios sectores en cuanto a explicación en mayor detalle de sus políticas, planes de inversión e indicadores de resultados y cumplimiento. Aparte de caminos y educación, las adiciones más importantes se refieren a la salud, la modernización de la agricultura, la competitividad del sector privado, el agua, la sanidad, y la justicia y el orden público. Por lo tanto, el PAEP ofrece un Marco de Desarrollo Integral (MDI) aceptable, por lo que el resumen del PAEP fue aprobado como la Ponencia de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PERP) de Uganda.

"Basada en el PAEP como marco general de política orientadora, Uganda ha perseguido lograr, con la participación de representantes del mayor número posible de interesados, el desarrollo y la puesta en práctica de políticas de amplitud de sector, planes y programas de inversión. Es una asociación genuina, que incluye al gobierno, tanto el central como el de distrito; a entidades financieras externas (socios del desarrollo); a la sociedad civil y las ONG, y al sector privado. El plan de acción estratégico de Uganda para la erradicación de la pobreza masiva se basa en cuatro baluartes que se interrelacionan para asegurar el crecimiento económico sostenible y la transformación estructural, la buena gobernanza y la seguridad, la aptitud de los pobres de reunir ingresos, y el mejoramiento de la calidad de vida.

"En Uganda, la planificación económica ya no centra su atención en el pronóstico y la gestión del monto global macroeconómico. En vez de eso, se ha desplazado hacia el proceso de refinar e implementar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) -que es sostenible en cuanto a políticas, planes y programas-, asegurando adecuado manejo de recursos, y operando dentro de un marco de desarrollo integral. La meta es transformar a Uganda en una economía moderna en la cual los representantes de todos los sectores, puedan participar en el crecimiento económico, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras."

El análisis muestra que se han aplicado exitosamente muchos de los principios y elementos de los ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2) durante el desarrollo de la PERP, como se describe más arriba:

- línea dirección política;
- visión estratégica común y pragmática;
- procesos de propiedad y de conducción nacionales;
- empalmados con el conocimiento, la competencia y la capacidad disponibles;
- empalmados con mecanismos y estrategias en vigor;
- encabezados por una institución fuerte;
- la más amplia participación posible;
- proceso afianzado en bien fundado análisis técnico;
- el corto plazo articulado con el mediano y el largo plazos;
- coherencia entre presupuesto y prioridades estratégicas; y
- continuidad del proceso de desarrollo estratégico.

en tanto que otros principios han presentado desafíos fundamentales, a saber:

- estrategia integrada y equilibrada;
- fijación de metas realistas pero flexibles;
- articulación de prioridades y acciones nacionales y locales;
- Creación de mecanismos para seguimiento, evaluación y reorientación.

Fuente: Muduli (2001)

En diciembre de 1999, la reunión de Helsinki del Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a preparar una propuesta para una estrategia de largo plazo a fin de integrar políticas para el desarrollo económica, social y ecológicamente sostenible. En marzo de 2001, la Comisión Europea editó un documento de consulta (SEC [2002] 517) que proporcionaba una perspectiva inicial sobre los retos y oportunidades para tal estrategia, analizaba tendencias importantes y presentaba un utillaje de políticas para abordarlos. Luego, en la reunión del Consejo Europeo efectuada en Goteborg, en junio de 2001, se preparó y aprobó una *Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible*. Esta estrategia empalma con una serie de planes quinquenales de acción medioambiental anteriores. Conforme a la nueva estrategia, las propuestas de política europea de máxima importancia tienen que incluir:

- evaluación de las repercusiones de la sostenibilidad,
- mejoramiento de la coordinación de la política interna de las instituciones de la UE, entre diferentes sectores; y
- desarrollo de planes de sostenibilidad por parte de los Estados miembro.

Se preparan índices de encabezamientos para permitir que los progresos sean revisados anualmente.

*Los enfoques
comunes ayudan
a los pequeños
países isleños*

Las pequeñas islas Estado han encontrado que es muy útil trabajar juntos para compartir experiencias y diseñar métodos en común; especialmente a causa de que comparten muchas características, como asimismo, desafíos y vulnerabilidades, especialmente en relación con influencias externas. Por ejemplo: el Programa Regional Ambiental del Pacífico Sur (PRAPS)⁵ coordina la preparación de planes de acción de cuatro años para manejar el ambiente en la región de las Islas del Pacífico. El plan más reciente (2001-2004) fue desarrollado a través de un proceso altamente participativo y materializa la visión de los miembros de PRAPS y de los interesados clave para la administración de largo plazo de su medioambiente común.

"Es el principal documento de planificación que identifica claras prioridades y áreas de resultados clave de la agenda regional, y procesos e intervenciones asociadas de creación de capacidad. Tiene la finalidad de ser implementado por los gobiernos miembros del PRAPS en conjunto con organizaciones e individuos que son activos en la protección del medioambiente y los recursos naturales de la región". (www.sprep.org.ws/)

En el curso de los años 1990, guiado por el plan de acción regional, PRAPS coordinó un programa para facilitar el desarrollo de estrategias nacionales de manejo ambiental (ENMA) en 14 países isla de la región del Pacífico. Los países trabajaron juntos, a través de PRAPS, en términos generales, para un modelo común y un proceso de estrategia. Empalmándose con las ENMA, el PRAPS coordina ahora un programa regional de creación de capacidad para el desarrollo sostenible.

La Organización de Estados Caribeños Orientales (OECO) -una agrupación de ocho Estados miembro que ha desarrollado un planicamiento común para enfrentar los problemas relativos al desarrollo- ha adoptado un criterio regional similar. Este acomodo ayuda a superar problemas tales como la limitación de capacidad y de recursos en los países tomados por separado; y los miembros de la OECO han sacado provecho de las economías de producción en masa. Los Estados de la OECO

⁵ PRAPS es la organización coordinadora regional técnica, responsable por asuntos ambientales en la región del Pacífico. PRAPS trabaja en nombre de sus 26 miembros, lo que abarca a las 22 islas y los territorios, más cuatro países desarrollados que tienen intereses en la región: Australia, Francia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América.

utilizaron un proceso participativo para modelar un Estatuto Ambiental del Caribe Oriental que ofrece un marco legal para la acción —englobando los principios del desarrollo sostenible— como asimismo una herramienta de gestión progresista para la 'gestión administrativa de sistemas isleños'. El Recuadro 3.24 resume aquellos principios del Estatuto susceptibles de ser aplicables a las FNDS.

Recuadro 3.24: El Estatuto Ambiental del Caribe Oriental. Principios aplicables a estrategias para el desarrollo sostenible

Principio 1: Fomentar el mejoramiento de la calidad de vida

Cada uno de los Estados contratantes deberá desarrollar y promover programas consagrados a la pobreza, la salud, la educación, el desarrollo social y la provisión de necesidades humanas esenciales, a fin de mejorar la calidad de vida dentro de la capacidad de producción de sus recursos naturales; prestando la consideración debida a los niveles de cambio aceptable.

Principio 2: Integrar los análisis sociales, económicos y ambientales dentro de planes y programas de desarrollo nacional con arreglo al concepto de gestión administrativa de sistemas isleños (GASI).

Cada uno de los Estados contratantes acepta:

- continuar con las políticas de desarrollo sostenible apuntadas a la pobreza y a su disminución; mejoramiento general de las condiciones sociales, económicas y culturales; conservación de la diversidad biológica; mitigación de los efectos adversos del cambio climático; y mantenimiento de procesos ecológicos esenciales y de los sistemas de apoyo a la vida;
- formular planes y programas de desarrollo coordinados para lograr que en la búsqueda del desarrollo sostenible el manejo ambiental sea tratado como componente integral de los procesos de planificación;
- disponer que cualquier acción que ofrezca la probabilidad de tener un efecto importante en el ambiente sólo pueda ser llevada a cabo previa evaluación de las repercusiones que tal acción pueda tener en el medioambiente y, además, sujeto a la indispensable autorización requerida como consecuencia de esa evaluación;
- dar pasos para velar por el uso sostenible de los recursos naturales, que reconozcan la intrincada vinculación entre los sistemas ecológicos de las pequeñas islas Estado; y entre estos sistemas y la actividad humana, compatible con los conceptos de GASI.

Principio 3: Perfeccionar los marcos legales e institucionales

Cada uno de los Estados contratantes acepta:

- crear organizaciones nacionales o fortalecer las ya existentes con responsabilidad por el manejo del ambiente, para que realicen su potencial en el manejo eficaz de los recursos naturales;
- racionalizar las funciones de las organizaciones ambientales nacionales para lograr su máxima eficiencia en el manejo de los recursos naturales;
- colaborar en la racionalización de las organizaciones ambientales regionales, con las redes y las instituciones para reducir la duplicidad, y para hacer realidad la máxima conveniencia de los costos;

- apoyar y acrecentar la capacidad para el manejo ambiental de organizaciones no gubernamentales pero con base en la comunidad;
- reforzar y hacer cumplir la Legislación Ambiental con el objeto de implementar eficazmente los principios establecidos en el presente Estatuto y reflejar una actitud precautoria en relación con el manejo ambiental;
- crear sistemas legales e institucionales que prevean la participación verdadera del público pertinente en el manejo ambiental de las organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales e insertas en la comunidad.

Fuente: OECC (2001)

Capítulo 4

PASOS CLAVE AL COMENZAR O PERFECCIONAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE¹

4.1 Utilizar mecanismos estratégicos eficaces dentro de un sistema de perfeccionamiento constante.

En todos los países que participaron en el proyecto del CAD OCED sobre estrategias para el desarrollo sostenible se organizaron diálogos de interesados para examinar los procesos de planificación estratégica y evaluar cómo se las conduce, aquello que ha funcionado bien o menos bien, y las razones para ello. Estos diálogos, más la experiencia acumulada en todo el mundo, sugieren una serie de pasos a dar para ayudar a que un país fortalezca su planificación estratégica y avance por la ruta de una estrategia de desarrollo sostenible. Esto presupone la identificación, la coordinación y el perfeccionamiento continuo de los mecanismos que pueden ayudar a equilibrar los asuntos económicos, sociales y ambientales de múltiples grupos de interesados. La Figura 4.1 ilustra los tipos de mecanismos que generalmente serán necesarios. La manera en que estos mecanismos se coordinan debe armonizar con los principios y elementos de los recuadros 3.1 y 3.2, señaladamente con el de perfeccionamiento continuo, la única manera práctica de manejar grandes agendas de cambio en situaciones inciertas y con limitados recursos².

Las directrices de este capítulo se basan en la experiencia de la práctica

Para lograr un proceso de perfeccionamiento continuo, los mecanismos tienen que accionar juntos, como si fueran un solo sistema: uno de aprender en la acción. Un método de perfeccionamiento continuo es en general cíclico (ilustrado en la Figura 4.2). Se ocupa en primer lugar de las prioridades, después vienen los experimentos, se comparten las enseñanzas, se le da un tiempo a la gente para que se den cuenta de la necesidad de cambio y para cambiar de actitudes y enfoques. La idea es alcanzar metas clave para crear tanto la competencia (especialmente capacidad analítica y aptitud para resolver problemas) como el compromiso, que harán factible abordar metas más difíciles aún. Se sigue la marcha del proceso y se evalúan sus resultados (ya sea cambios institucionales, reformas legales, iniciativas particulares o programas de acción, etc.) a fin de que dejen enseñanzas y proporcionen intercambio de información para análisis y revisión. De este modo, a través de un proceso iterativo, la estrategia funciona como un sistema de conocimiento que coordina la recolección de información, como también el análisis, el seguimiento y la comunicación.

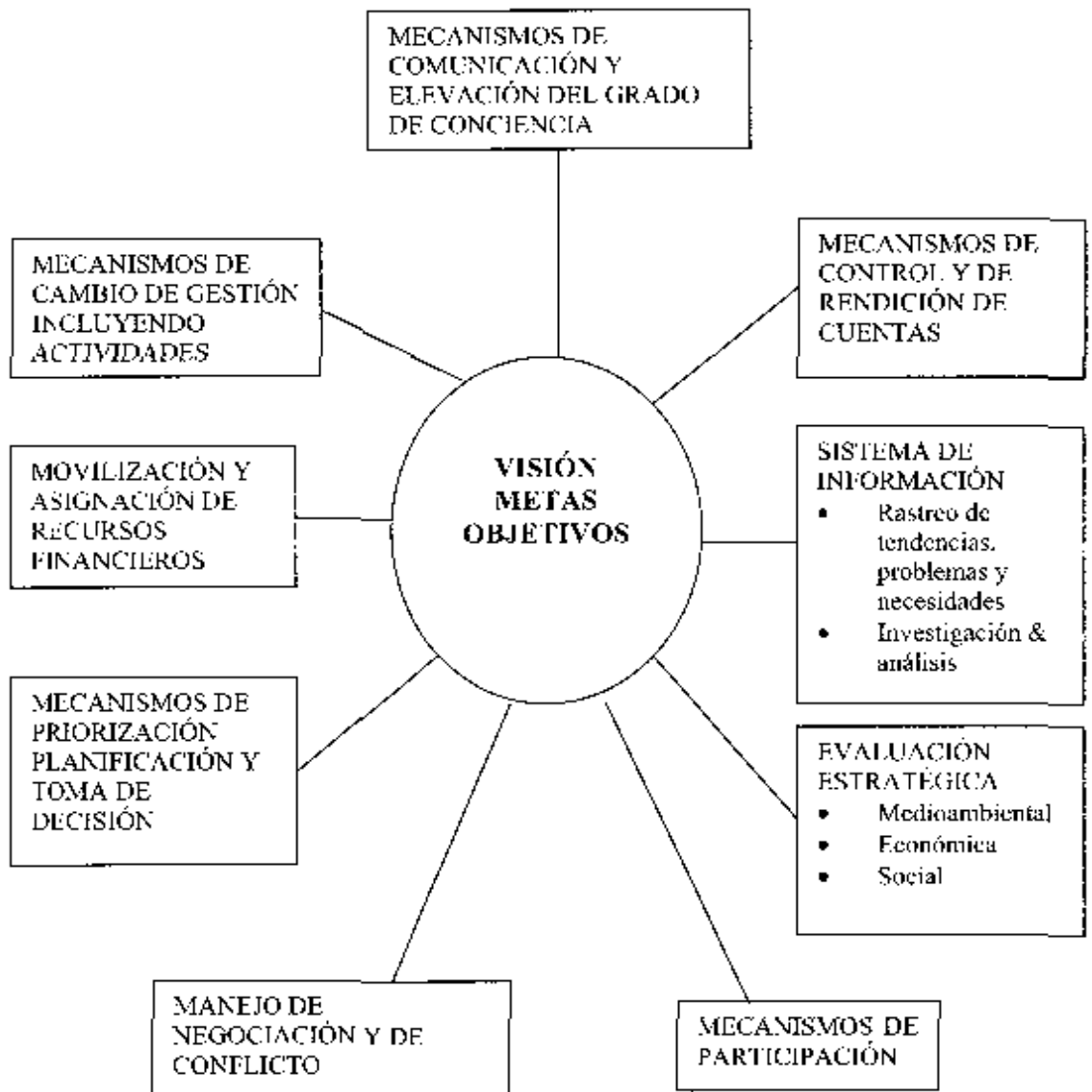
Lo más práctico es un enfoque de perfeccionamiento continuo

Por contraste, las estrategias frustradas han sido a menudo procesos lineales, esto es, que se diseña, se implementa y (algunas veces) se controla una nueva estrategia como si fuesen fases separadas. En el mejor de los casos, esto ha dado por resultado una

¹ Este capítulo saca provecho de los comentarios sobre análisis y los materiales adicionales proporcionados por Ralph Cobham, del RU; Jorge Reyes, de Filipinas; y Joseph Opio-Odongo, de Uganda.

² Esta premisa está avalada por dos décadas de experiencia con sistemas de manejo ambiental de calidad por parte de corporaciones y entidades gubernamentales progresistas; y también por la experiencia de primeros ensayos hechos por segmentos de la sociedad (especialmente, por organizaciones de la sociedad civil) para: revitalizar mecanismos institucionales o ayudar a crear nuevos, cambiar las reglas del compromiso de los interesados, crear infraestructuras que enlacen iniciativas y aprendan de las otras, y para alentar una mayor participación que permita a la visión de desarrollo sostenible crecer rápidamente en toda la sociedad.

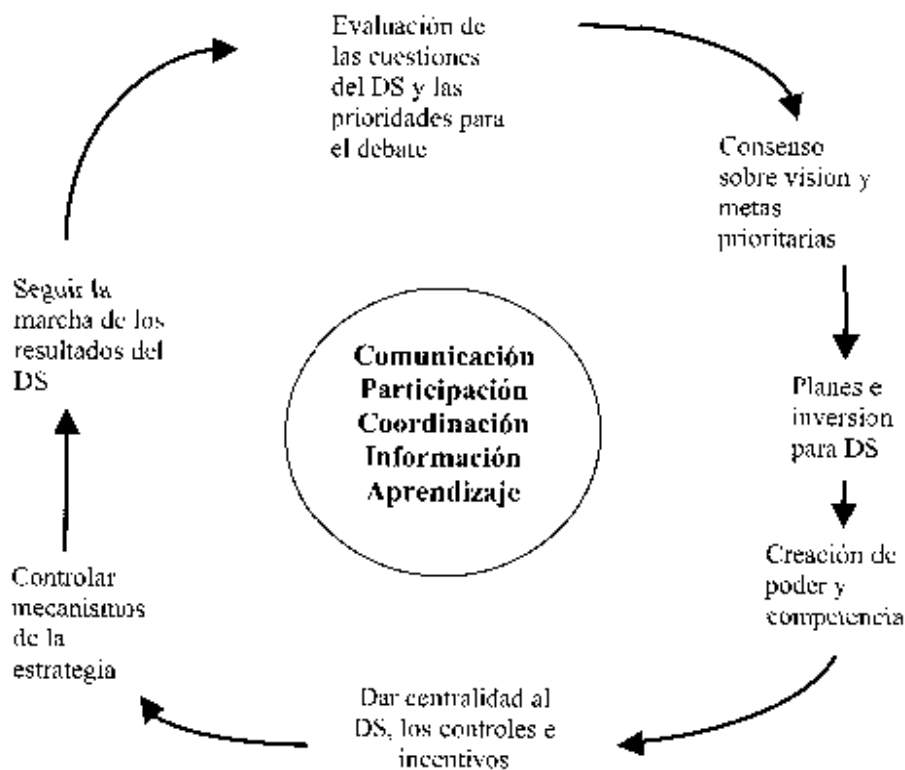
Figura 4.1: Constelación de mecanismos que contribuyen a una estrategia de desarrollo sostenible



Explicación

Esta figura visualiza los elementos básicos aconsejados para un sistema de desarrollo e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible. El sistema debiera fomentar y facilitar la creación de un consenso en la sociedad acerca de visión, metas y objetivos para el desarrollo sostenible (el círculo del centro). Para cumplir con esto, el sistema debiera proporcionar un conjunto coordinado de mecanismos institucionales y de información (los recuadros satélites). Al establecer tal sistema, se necesita buscar precedentes, tendencias y perfeccionamientos recientes en los mecanismos, más allá de los métodos de marca que pudieran proporcionar ejemplos de cómo hacer progresos adhiriendo a principios y elementos básicos expuestos en los recuadros 3.1 y 3.2. Nótese que esta figura no cubre la relación particular que hay entre los diferentes elementos, pues éstos deberían ser diseñados para un caso especial. La Figura 4.2 sugiere un método de perfeccionamiento continuo básico entre tales relaciones.

Figura 4.2: Método de perfeccionamiento continuo para el manejo de estrategias de desarrollo



Nota. La figura muestra algunas de las relaciones más importantes entre los mecanismos expuestos en la Figura 4.1. Así representados sugieren que en su totalidad el proceso supone una rígida secuencia de pasos a dar. En la práctica, sin embargo, estos son procesos en marcha e inevitablemente se traslapan. Los rasgos clave de las tareas centrales son: la identificación de interesados, el fortalecimiento de la capacidad, la colaboración y las prestaciones sociales.

implementación sólo parcial (sección 3.4). La agenda ha sido demasiado grande como para poder tratar la corta vida del "proyecto"; no ha habido tiempo suficiente para la experimentación, ni para el intercambio de información, el debate y el cambio de postura; a las actividades componentes se las ha visto como 'fuera' de la realidad diaria y se les ha dispensado menor atención; y no ha habido manera de tratar las circunstancias nuevas tales como dificultades económicas que son la verdadera realidad a la que las estrategias debieran adaptarse. En otras palabras, ha habido muy poco espacio de maniobra.

La Figura 4.2 no tiene por finalidad describir fases estrictas en un 'ciclo' de estrategia que tengan un punto de partida y una secuencia obligatorios. Una tarea clave (descrita en detalle en la sección 4.10) es hacer el balance para determinar cuál de los mecanismos expuestos en la Figura 4.1 ya existen, especialmente aquellos que poseen eficaces procesos de interesados y estructuras de colaboración. Es probable que estos mecanismos y elementos -y sus tareas asociadas- se hallen esparcidos entre una serie de estructuras de planificación estratégica local y nacional, como asimismo en forma de iniciativas aisladas tales como las más recientes Estrategias de

Generalmente habrá muchos posibles "puntos de entrada" en un proceso de estrategia

Conservación Nacional (ECN) y los Planes Nacionales de Acción Ambiental (PNAA). El balance puede traer consigo debates y análisis nacionales entre una amplia gama de interesados acerca de lo que los diferentes métodos tienen para ofrecer y si están dados los requisitos para estrategias eficaces; por ejemplo: si el país está en paz y se rige por sistemas democráticos, la libertad de expresión y el imperio de la ley.

Un sistema estratégico debe mejorar la sinergia y alentar la participación

Reunir 'lo que funciona' puede ser rentable y creíble y asegurar la apropiación, lo que posibilitaría construir un sistema o una estructura de estrategia reforzada utilizando lo mejor de cuanto existe a la fecha para mejorar la sinergia, quitar las inconsistencias, evitar conflictos y llenar las lagunas. El sistema no planificaría todo, sino que en general apuntaría a guiar el cambio en circunstancias de incertidumbre y a fomentar una cultura de experimentación e innovación. Este método de 'estructura' conduce a una propiedad amplia, desde el momento que puede acomodar muchas estrategias temáticas, regionales, descentralizadas y locales, algunas de las cuales pueden haber estado presentes por algún tiempo, como también otras que serán desarrolladas en el futuro.

Algunas veces puede ser deseable desarrollar una estrategia integral nueva. Este puede ser el caso en que los interesados concuerden en que, ya sea por problemas con métodos anteriores o para indicar que hay una visión nueva y una inversión mayor en mecanismos de estrategia, se requiere una nueva identidad. Al introducir una nueva iniciativa se debe tener cuidado ya que es entonces cuando es muy fácil pasar por alto métodos ya establecidos, competir con ellos y causar confusión sino resentimiento. Aun cuando se necesite una nueva identidad, ésta debiera ser presentada y promovida como una que empalma con lo que se ha conseguido hasta ese momento, especialmente si esto supone sacar enseñanzas de fracasos previos.

Un sistema estratégico debe mejorar la sinergia y alentar la participación

Ya sea que se adopte un método 'evolucionado' o uno totalmente nuevo, es esencial, desde la partida, utilizar y fortalecer las capacidades para planificar e implementar a escala nacional. Estas son tareas difíciles porque la estrategia resultante tendrá que abordar todos los principales asuntos de desarrollo que confronta la sociedad: salud, transporte, energía, agua y provisión de alimentos, conservación de recursos naturales y culturales, etcétera. En resumen, la meta es dar centralidad a la sostenibilidad dentro de la administración, los sectores y las actividades de sustento. Las estrategias hacen esto mediante procesos de debate, acuerdos, aprendizaje y en definitiva, un cambio de conducta. Esto sólo puede funcionar si los interesados están comprometidos en la estrategia. En cuanto procesos que promueven mejoramiento continuo, las estrategias mismas constituyen una manera eficiente de crear capacidad. Generalmente, se dispondrá de suficientes recursos nacionales/ locales para mantener vivo un proceso de estrategia si su importancia es comprendida en buena medida, y si el proceso ha sido diseñado para ir mejorando de manera continua la eficiencia y la eficacia.

Teniendo presente estos puntos, en el Recuadro 4.1 se resumen los pasos ilustrativos a dar para identificar, coordinar y desarrollar mecanismos de estrategia; y en las secciones que van de la 4.2 a la 4.15 se los explora aún más. En los capítulos que van del 5 al 10 se ofrecen mayores detalles sobre el funcionamiento de los mecanismos componentes: análisis, debate, comunicación, planificación, toma de decisión estratégica, financiación, implementación, seguimiento, evaluación y examen.

4.2 Ejercicio de indagación para determinar la esfera de acción

Un ejercicio que determine la esfera de acción se presenta como una de las primeras tareas. Esto bien pudiera poner a prueba, e idealmente capturar, el interés de los grupos múltiples de interesados. Supondría hacer una evaluación inicial sobre la necesidad y el enfoque del desarrollo sostenible (véase Capítulo 2), vería cuáles actores podrían ser afectados por un proceso de estrategia y sus posibles resultados, y estudiaría tanto los costes como los beneficios teóricos. Podría suponer también un examen preliminar sobre las oportunidades y las dificultades de lanzarse a dar los pasos sugeridos por el Recuadro 4.1 y los probables actores. En especial, supondría:

- primeramente, identificar cuáles son las cuestiones económicas, sociales, institucionales, ambientales y tecnológicas que los interesados consideran ser de la más alta prioridad (problemas y oportunidades). Los capítulos 5 y 6 cubren las tareas analíticas y participativas que se requieren para hacer esto;
- segundo, hacer una estimación de los beneficios netos que los interesados esperan que sea posible derivar de todas las fuentes requeridas para proporcionar las soluciones. Esta componente tendrá que abarcar tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas. En el Cuadro 4.1 se proporciona un ejemplo procedente de Barbados. Los Capítulos 5, 6 y 8 también cubren aspectos acerca de los métodos requeridos para cuantificar beneficios, costes y riesgos.

Generalmente, no es posible lograr el compromiso requerido por todo el proceso de planificación estratégica por parte de los que toman las decisiones de primera importancia, mientras el "ejercicio de indagación" no haya sido completado o se encuentre muy avanzado. Además, la determinación y el peso de las cuestiones prioritarias³ pueden servir como método muy útil de identificar la naturaleza y la composición de la institución que debiera ser comisionada para coordinar el proceso total. El "ejercicio de indagación" mismo puede, en caso necesario, ser facilitado ya sea por una unidad multidisciplinaria ya establecida de planificación del desarrollo dentro de un ministerio principal, o por un equipo *ad hoc* establecido específicamente para tal efecto.

4.3 Establecer o consolidar una Secretaría de estrategia u organismo coordinador

Los pasos a dar y las funciones propuestas en el Recuadro 4.1 y las técnicas mostradas en la Figura 4.1 requerirán cuidadoso manejo y coordinación para hacer reales avances. Por lo tanto, será necesario establecer alguna forma de secretaría o

Una de las primeras tareas es identificar los puntos de vista de los interesados sobre las prioridades del desarrollo sostenible y los beneficios de una estrategia

El ejercicio de indagación para determinar esfera de acción puede ayudar a crear un alto nivel de compromiso

³ La experiencia ha demostrado repentinamente la necesidad de que a tales cuestiones prioritarias se las trate en un 'macro' contexto (es decir, macro-económico) antes que en un estrecho 'micro' contexto. Un ejemplo clásico es el que se relaciona con el desarrollo de una estrategia plurisectorial concebida para conservar y utilizar de manera sostenible los recursos forestales tropicales de un país. Algunas agencias internacionales (en particular las de ayuda bilateral) han procurado tratar el asunto en su relación con la silvicultura solamente. Sin embargo, la realidad es que ella reclama una aproximación plurisectorial global, que lleve aparejadas tales dimensiones como gobernanza propicia, alivio de la pobreza, desarrollo de infraestructura rural, sistemas de valores de comunidad, presiones agrícolas y de población, valores no madereros de los bosques (p.ej. flora y fauna, cuencas hídricas y turismo), patrones y mercados de comercio internacional y local, capacidades y reformas institucionales, certificación e instrumental de manejo sostenible, manejo de parques nacionales y de la biodiversidad, etc.

Recuadro 4.1: Pasos ilustrativos para iniciar, administrar y perfeccionar de manera continua una estrategia de desarrollo sostenible

Los pasos siguientes se aplican en todas su partes a las tareas de desarrollo de estrategias, esto es, aquellas que se necesitan para determinar su esfera de acción y establecer la estrategia por medio de su empalme con mecanismos en vigor, y/o la creación de nuevos mecanismos en caso necesario. Pero las mismas tareas, u otras similares, devienen luego en iterativas durante la coordinación de estrategias y su perfeccionamiento continuo.

Una primera diligencia útil es llevar a cabo un *ejercicio de indagación* inicial que identifique los puntos de vista que los interesados tienen sobre asuntos prioritarios que se deben abordar, y que estime los beneficios que se pudieran derivar del desarrollo e implementación de una estrategia. Un ejercicio tal supondría un examen preliminar de las oportunidades para emprender los pasos que se indican más adelante, y también sus dificultades (sección 4.2).

No se debiera dar por sentado que los pasos siguientes deberían darse como una secuencia estricta. En la práctica, muchos de ellos tendrán que ser llevados a cabo en paralelo y para algunos lo mejor sería hacer uso de las oportunidades que se presentan.

- a) instituir o consolidar un *secretariado o cuerpo coordinador* que sea aceptable para los interesados, con autoridad y recursos suficientes como para coordinar los pasos bosquejados en este recuadro, y los mecanismos de estrategia continuos (sección 4.3);
- b) instituir o consolidar un *Comité Directivo* o un *foro equivalente de múltiples grupos de interesados* (p.ej. un Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible) con un amplio equilibrio de representación de parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil que sea aceptable para los interesados (sección 4.4);
- c) procurar o mejorar el *compromiso político* de los más altos niveles, como asimismo de otros, hacia el proceso de preparación e implementación de la estrategia (sección 4.5);
- d) asegurar o confirmar un *mandato* para la estrategia: cuanto más esto represente demanda pública nacional con apoyo de alto nivel antes que mandatos externos, mejor (sección 4.6);
- e) identificar a los interesados que serán titulares de la preparación e implementación de una *estrategia integrada de desarrollo sostenible*, y *fomentar la discusión de sus funciones [potenciales]* (sección 4.7);
- f) asegurar *propiedad de base amplia* por parte de ministerios y entidades clave, la sociedad civil y el sector privado (sección 4.7);
- g) *movilizar los recursos necesarios*: identificar, asegurar y asignar de manera oportuna y responsable:
 - especialidades y fuentes de conocimiento y aprendizaje;
 - administración, apoyo legal e institucional;
 - recursos financieros (sección 4.8);
- h) definir y procurar acuerdo sobre las funciones de *interesados* (es decir, sus derechos, responsabilidades, recompensas y relaciones) – el sector privado, la sociedad civil (p.ej. las ONG, comunidades locales), donantes, gobierno nacional y local, la Secretaría, etc. (sección 4.9);
- i) *proyectar el proceso de estrategia*, haciendo el balance de los *procesos y mecanismos en vigor*:
 - catalogar el radio de acción de las estrategias en vigor relacionadas con el desarrollo sostenible;
 - identificar las cuestiones abarcadas, la visión, las metas y las responsabilidades;
 - identificar mecanismos y procesos usados por las estrategias en vigor (véase Figura 4.1);
 - revisar logros de estos mecanismos en cuanto a sinergias, antagonismos y desfases, y sus resultados;

- determinar la existencia y el alcance de los conflictos e incongruencias de la política sectorial y el trabajo necesario para resolverlos;
 - identificar aquello que se necesita para mejorar la sinergia y taponar las brechas (sección 4.10);
- j) desarrollar o mejorar la coherencia y la coordinación entre estructuras de estrategia en todos los ámbitos, desde el internacional al local; y entre sectores y dentro de ellos (sección 4.11);
- k) establecer o mejorar las reglas básicas que rigen el proceso de estrategia:
- debatir y concordar de qué manera toda decisión habrá de ser tomada y concordada; y qué trato dar a las incertidumbres;
 - coordinar medios para la negociación de soluciones de compromiso y manejo de conflictos (sección 4.12);
- l) establecer y promover un *programa o cronograma claro* para el proceso de estrategia, que determine actividades, responsabilidades, capacidades y recursos necesarios; y su sincronización (sección 4.13);
- m) *promover* la estrategia como un concepto unificado. Posiblemente, publicar un "prospecto" para la estrategia en el que se bosqueje todo lo anterior (sección 4.14);
- n) establecer o perfeccionar disposiciones para *análisis, debate, comunicación, planificación, implementación, seguimiento y revisión* sistemáticos con el fin de asegurar que todo interesado esté capacitado al máximo posible para desempeñar su papel en la estrategia. Estos procesos son el "corazón" de la estrategia y se les analiza en detalle en capítulos separados. Ellos traen consigo la necesidad de establecer o perfeccionar:
- *medios para analizar sostenibilidad*, intereses, mecanismos y procesos; e hipótesis (Capítulo 5);
 - *foros periódicos de interesados y otros medios de participación* (temática, nacional, descentralizada y local) para lograr y mejorar consenso sobre visión, metas, principios, componentes de sistema, actividades piloto, objetivos y responsabilidades básicos; y para revisar los avances (Capítulo 6);
 - *sistemas de comunicación e información* para asegurar el normal flujo de información relativo a la estrategia y al desarrollo sostenible tanto entre interesados como entre foros. Esto incluirá el desarrollo de renglones de información clave que mejoren el nivel de conciencia y estimulen la acción; y el establecimiento de sistemas de manejo del conocimiento que aseguren compartir las experiencias y facilitar el aprendizaje colectivo (Capítulo 7);
 - *providencias para grandes tomas de decisión*, señaladamente: sobre estructuras y funciones, manejo de valores y riesgos mundiales y locales; los medios de comunicar el consenso y manejar las negociaciones; y la manera de conectar a aquellos que son partes interesadas (Capítulo 8);
 - *servicios de implementación y mecanismos de control*, medios para seleccionar el instrumental de implementación de políticas (disposiciones, mecanismos voluntarios y de incentivos) y su aplicación (Capítulo 8);
 - *medios para planificar inversiones*: tareas que intervienen en exponer las razones a diferentes fuentes de inversión; y los criterios que deberían utilizarse (Capítulo 9);
 - *mecanismos de seguimiento y responsabilidad* para evaluar tanto los procesos de estrategia como sus resultados. Esto comprende: desarrollar y revisar indicadores, puntos de referencia, estándares y códigos de práctica de la sostenibilidad; identificar y fomentar procesos innovadores para promover la cultura de aprendizaje en la acción; seguimiento independiente; y el intercambio entre la información y la toma de decisión (Capítulo 10).

Fuente: Tomado (y modificado) del CAD OCED (2001 a)

Cuadro 4.1: Establecer alcances de algunas de las principales ventajas de preparar una estrategia de conservación nacional de Barbados
(Fuente: Cobham, 1990)

A.1: Beneficios genéricos destinados a todos o a la mayoría de los interesados y de los sectores de la sociedad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de PNB aumentado por la restauración de las fuentes, la implementación de los programas de desarrollo sostenible y las oportunidades de utilización de nuevos recursos (p.ej. reciclaje de residuos). 2. Generación de empleo
A.2: Beneficios genéricos para quienes toman decisiones que también van destinados a la mayoría de los demás interesados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de vínculos entre políticas ambientales de desarrollo económico sectorial y los programas de integración (p.ej. la industria turística y la de artesanías); 2. Identificación y eliminación de las lagunas de política; 3. Formulación de políticas y programas para la contaminación, la prevención y la 'limpieza'; 4. Identificación y utilización de adecuados indicadores del desempeño.
B.1: Beneficios específicos para 'educadores': sector formal y sector no formal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de asuntos, prácticas y vínculos a ser comunicados; 2. Modificación de currículos para incluir modalidades sostenibles; 3. Obtención de la inversión necesaria.
B.2: Beneficios específicos para las ONG y grupos comunitarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Clarificación de acciones prioritarias de desarrollo sostenible que se requieren; 2. Coordinación de programas de investigación y adiestramiento para evitar duplicación y para alcanzar beneficios óptimos; 3. Asistencia con obtención de apoyo financiero por parte de donantes.
B.3: Beneficios específicos para la media	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los principales problemas de desarrollo sostenible que pudieran ser dignos de noticia en el curso de los siguientes 3 a 5 años y papel potencial de los diferentes sectores de la media; 2. Asistencia con la obtención de fondos para ayudar a levantar los estándares y niveles de conciencia pública acerca de asuntos de la sostenibilidad y soluciones prácticas.
B.4: Beneficios específicos para la comunidad industrial y los promotores inmobiliarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los aportes de sostenibilidad potencialmente más provechosos que este sector pueda hacer; 2. Provisión de mayores oportunidades para lograr acreditación como una 'compañía verde o sostenible'; 3. Acrecentado acceso a incentivos para participar en conservación e incremento de recursos; 4. Mejor campo de aplicación de oportunidades para ganar la acogida de clientes/ público por el mejoramiento de la acción de la sostenibilidad.
B.5: Beneficios específicos para el público en general	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción de medidas que dan por resultado la disminución de todas las formas de contaminación y degradación ambiental, más el resaca del medioambiente viviente; 2. Acrecentadas oportunidades para ganar el reconocimiento y la conciencia del interesado acerca de los mejoramientos clave que se necesitan.

cuerpo coordinador. Se necesita una Secretaría de estrategia para las siguientes *tareas clave*:

- organizar y coordinar el proceso total de estrategia;
- ganar para el proceso la confianza y el apoyo de los grupos políticos clave, de los organismos de derecho público y (donde sea necesario) de las organizaciones donantes;
- planificar actividades específicas, reuniones y eventos;
- facilitar la fijación de agendas en todas las etapas del proceso de estrategia, y el seguimiento de las decisiones y acuerdos;
- preparación de presupuestos y obtención de recursos y de servicios de expertos;
- asegurarse de que queden claramente establecidas las funciones de los participantes en los procesos de la estrategia;
- apoyar a comités de trabajo y a otros comités;
- actuar como punto focal de las comunicaciones para la información y las indagaciones;
- velar por la observancia del cronograma.

Se necesita una secretaria que se encargue de cumplir tareas clave

Así pues, la secretaria no toma decisiones clave sobre metas, políticas, etc. de la estrategia; ni tampoco se espera que lo haga todo ella misma, sino que cumple una función de organicidad, estabilidad y apoyo que proporcione una coordinación diaria, continuada, con un cronograma claramente acordado. La secretaria tiene que ganarse el respeto y la confianza de los interesados y llevar a cabo sus funciones de una manera abierta y neutral. La experiencia muestra que la secretaria funciona mejor si tiene una posición central dentro del gobierno; por ejemplo, dentro de las oficinas del presidente o del primer ministro o dentro de un organismo que tiene reconocida autoridad para hacer la coordinación a través de todas las instancias de gobierno y de todos los sectores, tales como el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación del Desarrollo o de Planificación Nacional (éstas últimas a menudo responden directamente ante el presidente o el primer ministro). Allí donde a la secretaria se la ubica dentro de un ministerio sectorial existe el peligro de que a la estrategia se la vea como una actividad de ese ministerio, o que ella se torne en tal, con lo que ya dejará de tener la más amplia aceptación y el más amplio apoyo que requiere. Otra alternativa es que una secretaria puede quedar establecida en un organismo independiente –o con un mandato amplio– aceptable para todo interesado, en especial para el gobierno (por ejemplo, un organismo paraestatal, o un consejo nacional de investigación, como fue el caso de Zambia en donde los interesados estuvieron de acuerdo en que el Consejo Nacional de Investigación era suficientemente independiente y objetivo para administrar un foro eficaz).

... y desempeñar una función de organización, permanencia y apoyo:

Al principio, al momento de diseñar una estrategia y buscar el apoyo de diferentes circunscripciones, se podría necesitar poco personal. Es probable que después se requiera más, cuando se hagan necesarios el análisis y las funciones de facilitación. Pero, en general, una secretaria debiera limitarse en lo que emprende y confiar, donde sea posible, en reunir y comisionar a otros para que trabajen juntos en las tareas –o en utilizar las capacidades– de redes afiliadas ya establecidas. Para que esto sea exitoso, será esencial para todos aquellos que toman parte demostrar que se tiene aptitudes para relacionarse con perspectivas plurisectoriales antes que con necesidades de un solo sector.

Para merecerse la confianza, el respeto y el apoyo de parte de los interesados, la secretaria tendrá que operar de manera abierta y transparente. También necesitará de una plantilla altamente calificada con experiencia en coordinar procesos de múltiples grupos de interesados (véase Recuadro 4.6).

... ella debe conducirse de manera abierta y transparente

Si bien es mejor que ocupe una posición central dentro del gobierno (con fines de coordinación), la secretaría no debería ser establecida como órgano formal de un gobierno. Antes bien, se ha visto como lo mejor para una secretaría que ella responda ante un Comité Directivo de amplia base y formalmente asignado por mandato, o ante un foro equivalente (véase lo que sigue).

4.4 Establecer o consolidar un Comité Directivo de estrategia, o un foro equivalente

De un modo general, se ha visto que para asegurar una gobernanza equitativa al proceso de estrategia y tomar las decisiones clave es necesario un Comité Directivo de múltiples grupos de interesados, que incluya representantes del sector privado y la sociedad civil, como también al gobierno. Es necesario que a este organismo se le vea como uno que posee y sea capaz de ejercer los poderes que se necesitan para formular una estrategia, lograr consenso sobre sus alcances y contenidos, y seguir la marcha de su desarrollo, implementación y efectos.

Sus tareas clave son:

- promover la aceptación (en círculos políticos) de la necesidad y de los beneficios de la participación de interesados en el proceso de estrategia;
- alentar la participación ininterrumpida de grupos clave de interesados en el desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia, sus resultados y efectos;
- proporcionar la supervisión general del proceso de estrategia y, dentro de ésta, en particular la representación de los interesados;
- hacerse responsable por la designación y la conducta del secretariado;
- aprobar la estructuración y revisiones del proceso;
- examinar evidencias principales sobre los problemas y potenciales del desarrollo sostenible;
- examinar opciones técnicas y de políticas;
- tomar decisiones de políticas (o hacer recomendaciones a autoridades superiores en caso necesario);
- obtener (cuando se requiera) decisiones oportunas de parte de autoridades superiores para posibilitar que se vea en funcionamiento a los procesos de planificación e implementación estratégicos;
- analizar y aprobar los principales documentos de estrategia e informes de avances, y la presentación formal de dichos documentos al gobierno, en caso necesario;
- proporcionar la propugnación apropiada al proceso entre las circunscripciones respectivas (gobierno, sector privado, sociedad civil, y, donde corresponda, la comunidad donante) para generar confianza.

La membresía y los procedimientos de este comité o foro son los que forman el 'corazón' del proceso de estrategia. Como tal, en gran medida ellos determinarán la credibilidad de la estrategia: si ella es percibida como una empresa que refleja a la sociedad en general, que no meramente otro proyecto del gobierno o iniciativa guiada por donante. Por razones similares, es preferible que quien preside tal Comité Directivo / foro, sea una eminente persona independiente sin obligaciones con ningún grupo que persiga determinados intereses. El Comité Directivo/ el foro necesita reunirse regularmente. Allí donde se ha establecido un Consejo Nacional

Un comité directivo integrado por múltiples interesados debería ser el responsable del proceso global de estrategia

Sería preferible que quien lo presida fuese una persona independiente

para el Desarrollo Sostenible como lo recomienda la Agenda 21 (véase Recuadro 3.14)⁴, éste puede servir como un Comité Directivo de ENDS ya hecho. El Recuadro 4.2 proporciona un ejemplo de Comité Directivo especial para Beluchistán, en Pakistán.

Recuadro 4.2: Membresía del Comité Directivo para la Estrategia de Conservación de Beluchistán, Pakistán

Gobierno de Beluchistán

Primer Secretario Adjunto (Desarrollo), Departamento de Planificación y Desarrollo (Presidente);

Secretario, Departamento del Medio Ambiente, Fauna, Ganados, Bosques y Turismo;

Secretario, Departamento de Educación, Cultura, Deportes y Asuntos Juveniles;

Secretario, Departamento de Finanzas.

Sociedad Civil

Jefe Ejecutivo, Programa de Ayuda Rural de Beluchistán (una organización coordinadora centrada en la creación de competencia institucional y vocacional de organizaciones de base comunitaria);

Representante del País, *IUCN Pakistán*;

Presidente, Sociedad para la Protección Ambiental de Torghar (un proyecto de base comunitaria);

Presidente, Sociedad Fiduciaria de Educación Femenina.

Sector Privado

Presidente, Cámara de Comercio e Industrias de Beluchistán.

Nota. El sector de las ONG de Beluchistán es extremadamente débil. Dada esta situación, se consideró que lo más acertado era la inclusión de dos organizaciones que operen a nivel de las bases.

Fuente: Gobierno de Beluchistán e IUCN Pakistán (2000); Maheen Zehra (comunicación personal).

4.5 Procurar o mejorar el compromiso político para la estrategia

El compromiso político de nivel superior (p.ej. parlamentario, del gabinete o del jefe de Estado) y en los niveles descentralizados (p.ej. parlamentarios) es de importancia central para una estrategia eficaz, señaladamente para:

- asegurarse de que las cuestiones prioritarias del desarrollo sostenible puedan ser abordadas desde una perspectiva plurisectorial antes que de estrechos puntos de vista de sector;
- respaldar la apreciación de que para avanzar hacia el desarrollo sostenible es preciso abordar una profusión de asuntos interrelacionados en lo que a sus repercusiones físicas, sociales, económicas, financieras, técnicas y ambientales se refiere;

El compromiso político es vital

⁴ El Recuadro 8.7 da aun mayores detalles sobre el mandato del CNDS, su estructura y composición; y el Recuadro 8.8 hace otro tanto en cuanto a métodos de toma de decisión.

- habilitar al sistema coordinador de estrategia para que funcione (para su formación y operatividad, la Secretaría y el Comité Directivo habrán de contar con apoyo político);
- velar por ceñirse a través de todo el proceso de estrategia a los principios y elementos expuestos en los recuadros 3.1 y 3.2;
- asegurarse de que la visión y los objetivos de la ENDS incorporen metas políticas compatibles con el desarrollo sostenible;
- a la inversa, asegurarse de que las visiones y objetivos de la ENDS estén reflejados en las declaraciones de aspiraciones políticas, de desarrollo, de planes y políticas;
- asegurarse de que (para posibilitar un enfoque de perfeccionamiento continuo al trabajo) se sigan y tengan en cuenta las repercusiones de políticas de la estrategia a través de todo el proceso, y no solamente en algún punto de término;
- tomar decisiones sobre políticas recomendadas y cambios institucionales;
- asegurarse de que los cambios sean introducidos y seguidos en toda la línea;
- dar instrucciones a los departamentos gubernamentales que las políticas pertinentes, los planes y procedimientos deberán ser coordinados con la estrategia;
- comprometer fondos gubernamentales (y, si fuere preciso, asistencia de donantes);
- mantener abierto e inclusivo el proceso de estrategia que no confidencial y exclusivo: fomentando la participación en ella, proporcionando a los participantes libre acceso a la información, y alentándolos a que adopten criterios críticos.

El desarrollo sostenible es un proceso político, que requiere decisiones clave

El desarrollo sostenible consiste en tomar decisiones clave para transformar la sociedad. Esto queda muy cerca del reino de la política. Pero a ambos se les ha visto como reinos separados: a los planes de desarrollo sostenible anteriores se les ha visto demasiado a menudo como sueños de tecnócratas, con lo que se ha producido una falta de apoyo político esencial para el desarrollo sostenible. Ambos tienen que juntarse de manera no partidista, ocupándose de las necesidades reales de los interesados y de las limitaciones reales dentro de un proceso progresivo⁵ (de perfeccionamiento continuo).

El pionero Plan Nacional de Política Ambiental de los Países Bajos (PNPA) fue, en gran medida, una respuesta a la preocupación pública por la contaminación (Recuadro 4.3). De manera similar, la demanda política por el Plan Verde de Canadá (1990-1996) surgió de la creciente conciencia ambiental de finales de los años 80, particularmente de la preocupación por la calidad del aire a raíz de accidentes en que fueron envueltos los PCB (bi-fenoles policlorados). Durante los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

⁵ Los políticos han visto que es relativamente fácil hacer discursos sobre desarrollo sostenible, pues él ofrece buenos clichés y frases de uso fácil que pueden ser utilizadas de manera más bien vaga y sin un compromiso serio, p.ej. 'desarrollar una respuesta integrada ante las amenazas mundiales' y 'comprometer a los interesados en formar una sociedad con el gobierno'. El concepto de desarrollo sostenible y lo que realmente implica para la gobernanza es todavía algo más bien intangible para el político. Ha sido mucho más fácil hacer promesas y contraer compromisos electorales sobre intereses específicos sectoriales o de interesados, especialmente cuando éstos tienen una clara ventaja política. De un modo similar, los planificadores del desarrollo sostenible han visto de manera demasiado fácil que su trabajo es algo aparte del 'sórdido' mundo de la política y, muchas veces, achacan los fracasos a 'una falta de voluntad política'. En realidad, el compromiso político es generado por fuerzas sociales y por un equilibrio dinámico de intereses: los procesos ENDS tienen por objeto ayudar a materializar esto de una manera positiva.

Recuadro 4.3 El Plan Nacional de Política Ambiental de Países Bajos, como respuesta a la presión pública

La principal motivación que dio impulso al primer Plan Nacional de Política Ambiental de Países Bajos (PNPA) y a los planes subsiguientes fue el deseo de llegar a sustituir el método de base temática sectorial por uno de planificación y manejo ambiental. El informe de la Comisión Brundtland (WCED 1987) tuvo gran influencia y "trajo un fuerte viento de cola". La opinión pública estaba decididamente a favor de que el gobierno desempeñara un papel más activo en cuanto al medio ambiente. Varias razones habían gravitado para tal efecto; entre ellas: el accidente de Chernóbil de 1986, los escándalos nacionales concernientes a la contaminación del suelo en la década de los 70, que salieron a luz pública en la década de los 80; y el cuantioso gasto público necesario para hacer frente a la contaminación creada por las tentativas de depurar las aguas. En las décadas de los años 70 y 80 era posible oler el aire contaminado y ver crecer los montones de desperdicios.

En 1987, el Gabinete quiso "tomar la delantera" y estableció el proceso PNPA. Pero también en el Ministerio de la Vivienda, la Planificación Espacial y del Medio Ambiente (VROM), hubo un poderoso liderazgo por parte de personas clave, que veían la necesidad del PNPA, que "no le temieron a los otros ministerios influyentes" y que "hicieron posible dar el enorme salto adelante que representó el PNPA"

Fuente: Dalal-Clayton (1996)

(CNUMAD) de 1992, el ambiente se transformó en el problema público número uno, con la exigencia de que el Gobierno Federal "hiciera algo".

En algunos casos, el desarrollo de la estrategia ha seguido a un decreto emanado del jefe de Estado o el primer ministro, motivado por su compromiso con una causa particular o con un criterio de desarrollo. Por ejemplo: la preparación de la Estrategia Nacional de Conservación (ECN) de Zambia fue lanzada en 1981 por instrucciones del entonces presidente Kenneth Kaunda que por mucho tiempo había estado comprometido con la conservación. Se sintió muy convencido por las metas de la Estrategia de la Conservación Mundial (IUCN/ PNUD/ WWF, 1980) y empujó a su país a desarrollar la primera Estrategia de Conservación Nacional. De un modo similar, la Visión 2020 de Ghana (Ghana CPDN 1994) fue idea del entonces Presidente Jerry Rawlings cuya visión era que dentro de una generación Ghana pudiera llegar a ser un país de renta mediana. El peso dado a las estrategias por tales intervenciones presidenciales puede conferir una apreciable "autoridad" a los organismos encargados de coordinarlas en la tarea de reunir a los departamentos de gobierno (la Secretaría de la ECN, de Zambia; la Comisión de Planificación del Desarrollo Nacional, de Ghana).

Sin embargo, el apoyo político y otros excelentes rasgos del proceso de estrategia pueden encubrir el avance de tendencias negativas. Existe el peligro de que el éxito en tanto que "proceso" pueda proporcionar la falsa seguridad de que se están obteniendo frutos; esto es, todavía se estarían perdiendo los recursos mismos que el proceso se propone sustentar. Por ejemplo, en el caso de Ghana, en el periodo en que la Visión 2020 estaba en preparación, tuvo lugar una importante reducción del bosque tropical húmedo (Vordzorgbe *et al.* 2001). En Malawi se produjo una brecha aún más crítica entre las aspiraciones y la realidad. Aquí, mientras se producía un juego ejemplar de documentos de desarrollo sostenible, el país continuaba perdiendo bosques y experimentando importante erosión de su suelo. Esto apunta hacia la

Pero el compromiso político puede también encubrir tendencias y realidades negativas

necesidad de asegurar una buena vigilancia y a tener presente la posible necesidad de establecer "procedimientos y poderes de emergencia o de gestión contingente". De otro modo, los componentes clave de la visión, de la estrategia y del plan de acción (que puede tomar de 2 a 6 años para desarrollar y asegurar aceptación generalizada) pueden representar poco menos que "tigres de papel".

En algunos países, tales como Lesotho y Botswana, se han abordado estas dificultades ya sea comisionando estudios independientes de rápida apreciación especial o llevando a cabo evaluaciones ambientales estratégicas dirigidas por consultores internacionales imparciales. En todos los casos, se ha procedido a suspender las actividades en el campo hasta concluidas las investigaciones y publicados sus resultados.

El compromiso político tiene que ser también de larga duración y, por lo tanto, debiera comprometer interesados de largo plazo tales como toda la gama de partidos políticos y las generaciones jóvenes de comentaristas y personal directivo. De otro modo, existe el peligro de que un gobierno entrante vea una estrategia determinada como representando los puntos de vista o las políticas de su antecesor y por ende o la pasará por alto o podrá incluso iniciar un nuevo proceso de estrategia más de acuerdo con su propio modo de pensar (véase Recuadro 4.4). Al revisar las estrategias que hay en Ghana, la conclusión es que (Vordzorgbe *et al* 2001) una estrategia de desarrollo

Una visión convincente puede asegurar un compromiso de largo plazo por parte de toda el espectro político

Recuadro 4.4: Supervivencia de la estrategia a través de los cambios de gobierno

En Pakistán, la Estrategia de Conservación Nacional se la preparó por medio de un detallado proceso participativo que se prolongó por seis años. Se ganó el amplio apoyo del gobierno (en su alto nivel), de los partidos políticos, las ONG y la sociedad civil, y obtuvo la aprobación del gabinete en 1992. A pesar de las convulsiones políticas y los cambios de gobierno, la ECN retiene su reconocimiento y apoyo de alto nivel y se la sigue implementando.

La Visión 2020 de Ghana fue la iniciativa del Presidente y del partido gobernante y se transformó en la política de desarrollo guía del país, reconocida por todo el gobierno y entre los interesados. Un nuevo gobierno resultó elegido en diciembre de 2000, el que rechazó la visión por considerarla inalcanzable dentro del cronograma planeado. La reemplazó por su propia visión alternativa (véase Recuadro 3.15).

Sostenible tiene que contrarse en una visión convincente a la que todos los partidos quieran aspirar, y en técnicas básicas (del tipo de las que se ilustran en la Figura 4.1), que den lugar a que haya un mejoramiento continuo. Si la estrategia va asociada con demasiada fuerza a los detalles de un régimen y programa particulares, no es probable que sobreviva cambio alguno en la administra

Es probable que el primer compromiso con una estrategia de desarrollo sostenible resida en las personas. Hemos señalado más arriba el caso del liderazgo presidencial, pero los líderes podrían ser también empleados públicos, o trabajar para una ONG, una institución académica, el sector privado o la sociedad civil. Como quiera y donde quiera que la inspiración inicial surja, ganar apoyo político ha de ser un primer paso a dar y, vista la importancia de la agenda y el peso de la tarea, conseguir el compromiso del Gabinete como manera de consolidar tal apoyo en todas las instancias de gobierno y de que adhieran las agencias sectoriales. También es útil procurar el apoyo de los

El compromiso de un Gabinete puede cohesionar el apoyo de todo un gobierno y sus departamentos

parlamentarios y de los organismos políticos de menor nivel, como se evidencia en Namibia (Jones 2001). Una manera útil de presentar la idea es proporcionar información al comité parlamentario responsable del desarrollo sostenible, o hacer una exposición ante él; o tal vez ante el gabinete mismo. Por ejemplo, en Botswana, Nigeria, Santa Lucía y Pakistán, tales exposiciones se han hecho de manera útil mediante videos.

A menudo, los vehículos más apropiados para primero presentar y luego promover la noción de una estrategia de desarrollo sostenible ante un gobierno y los políticos son los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (Recuadro 3.14). Además, aun cuando su membresía proviene de una mezcla de sectores, las ENDS son instituciones públicas a través de las cuales se puede canalizar la influencia del público, el sector privado y la sociedad civil.

Finalmente, al compromiso político no se le debiera ver sólo como un "prerrequisito previo a dar comienzo a una estrategia", aunque obviamente eso es necesario hasta cierto punto. El método del perfeccionamiento continuo ayuda a generar y elevar el compromiso político a través de la participación de los políticos en el proceso de la ENDS en etapas clave, y a través de la entrega a ellos de la información pertinente.

4.6 Establecer o confirmar el mandato para una estrategia

Para ser eficaz, una estrategia debiera ser una iniciativa nacional que ha de necesitar el amplio apoyo de todas las instancias de gobierno como asimismo del sector privado y la sociedad civil. Como lo hemos visto, a menudo esto traerá aparejado la necesidad de crear nuevos organismos (p.ej., Comité Directivo/ Consejo y Secretaría) tal vez con escasos precedentes. Para que ellos sean capaces de promover el concepto y el proceso, necesitarán un mandato claro:

- conectarse con los interesados, alentando y negociando su apoyo y participación;
- recabar información;
- organizar el análisis y el debate sobre los principales tópicos concernientes al desarrollo sostenible;
- hacer recomendaciones a organismos reconocidos (el gabinete u otros organismos de alto nivel);
- tomar ciertas decisiones (dentro de los límites acordados: normalmente, el Gabinete tomará las principales decisiones).

Un mandato tal tiene que ser llevado a cabo por un organismo de confianza, que sea fuerte y que refleje también la demanda pública. En algunos países, esto puede ser una exigencia exagerada: el mandato podría emanar de altas esferas de gobierno (véase sección 4.4.), del parlamento, o de un sistema descentralizado, estilo *panchayat*. Se han utilizado mandatos similares a comisiones del parlamento o del pueblo.

El mandato debiera hacerse público e indicar la autoridad conferida al Comité Directivo/ Consejo o Secretaría para llevar a cabo sus funciones e indicar claramente que el proceso tiene el apoyo de alto nivel en el gobierno. Una manera de entregar el mandato sería hacerlo mediante legislación. Esto le da al Comité/ Consejo un *status* permanente y protege al proceso de los caprichos de la política o de los cambios de régimen político, disminuyendo el riesgo de que el apoyo a la estrategia de desarrollo sostenible pueda variar con los cambios de gobierno o de administración (un problema serio en varios países, por ejemplo en Ghana: véase Recuadro 3.16).

Un claro mandato público dará autoridad al proceso de estrategia y ayudará a sustentarlo

4.7 Asegurar a la estrategia una amplia posesión legítima

no cambian porque alguien les dice que lo hagan, sino porque tienen que ser parte interesada en comprender y darse cuenta de la necesidad de cambios, en tomar decisiones acerca de éstos, y luego, en seguir el proceso. Una ENDS, sin embargo, compromete a una amplia gama de interesados que necesitan emprender el cambio hacia el desarrollo sostenible. Por lo tanto, la “posesión legítima” de una ENDS no es una tarea simple. Ella supone que los interesados del sector privado y la sociedad civil, como también el gobierno, se hallan comprometidos en todas las etapas del proceso para desarrollar e implementar la estrategia, y para tomar decisiones relativas a sus alcances, el proceso y los resultados (Cuadro 4.2).

La “posesión legítima” real de la ENDS es alcanzada por:

- todo interesado (en particular por aquellos que hacen aportes clave al desarrollo de la política y los que toman decisiones) que tenga una comprensión integral de la planificación de la estrategia multisectorial y que se halle comprometido con el proceso de implementación;
- participación equilibrada de los interesados ya señalados, y la percepción generalizada de esto;
- representación de interesados que toma muy en cuenta cuán bien los representantes son responsables ante el grupo que deben representar y cuán clara es su identidad ante ese grupo;
- claridad en las expectativas de lo que la intervención del interesado puede y no puede lograr;
- un nivel concordado de control compartido del proceso ENDS;
- todos los interesados que tengan suficiente acceso, tiempo, recursos e incentivos para comprometerse con aquellas partes del proceso ENDS que consideren pertinentes para ellos;
- transparencia en la toma de decisión;
- información confiable y a tono con la realidad acerca del proceso en marcha y sus resultados; y eficaces medios de comunicación;
- funciones claramente definidas y delimitadas de las partes externas tales como agencias de desarrollo.

En muchos países existe una palpable falta de propiedad sobre procesos de planificación estratégica. La razón primordial para esto es la evidente falta de participación equilibrada y un excesivo control por parte del gobierno o la influencia de entidades externas. Para confrontar este problema, los seminarios y programas de adiestramiento tienen un importante papel que desempeñar en crear tanto una comprensión común de los procesos de desarrollo sostenible como las capacidades de gestión de los interesados.

Muchas estructuras de planificación nacionales son dirigidas externamente como consecuencia de ponérselas condiciones y marcos temporales y se las ve, por consiguiente, siendo de propiedad de agencias bilaterales de cooperación al desarrollo. En el pasado, por ejemplo, el Banco Mundial exigía Planes Nacionales

Una estrategia necesita el amplio apoyo de la sociedad civil y del sector privado tanto como el del gobierno

La preparación de una común manera de entender los procesos de desarrollo sostenible puede ayudar a que haya una más amplia propiedad de la estrategia

Cuadro 4.2: Lista de control de grupos de interesados clave en una estrategia nacional de desarrollo sostenible

GOBIERNO	SOCIEDAD CIVIL	SECTOR PRIVADO	ENTIDADES REGIONALES E INTERNACIONALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presidente ▪ Gabinete ▪ Ministerios sectoriales ▪ Entidades gubernamentales ▪ Autoridades subnacionales en todos los ámbitos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones académicas y de investigación independientes ▪ ONG & ligas de ONG ▪ Organizaciones / grupos con base en la comunidad ▪ organizaciones voluntarias privadas ▪ Asociaciones de usuarios de recursos (agricultores, cazadores, pescadores, operadores de turismo, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituciones bancarias y financieras ▪ Asociaciones industriales ▪ Compañías principales ▪ Empresas pequeñas y medianas ▪ Empresas informales ▪ Cámaras de comercio ▪ Mesas redondas de empresas ▪ Los medios de comunicación ▪ Entidades de desarrollo de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bancos de desarrollo multilateral ▪ Entidades de cooperación bilateral al desarrollo ▪ Organizaciones multinacionales/ mundiales (p. ej. entidades de la ONU) ▪ ONG internacionales ▪ Organizaciones regionales de ayuda
<p>Organismos con apoyo de gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundaciones de investigación ▪ Instituciones educacionales ▪ Fuerzas armadas ▪ La judicatura ▪ el Parlamento ▪ Autoridades y entidades del manejo de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ grupos comunitarios ▪ Organizaciones ambientales ▪ Organizaciones de desarrollo y derechos humanos ▪ Organizaciones de pueblos indígenas ▪ Asociaciones profesionales ▪ Partidos/ grupos políticos ▪ Organizaciones de socorro y bienestar ▪ Instituciones/ grupos eclesiásticos y religiosos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligas regionales de países (p. ej. CCDDAA, ANSA, LIE) 	
<p>QUANGOs (Organizaciones no gubernamentales casi autónomas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escuelas, asociaciones de profesores y de padres y profesores ▪ Sindicatos ▪ Grupos de mujeres ▪ Grupos de campañas 		

Nota. Los interesados no gubernamentales son muy diversos; sólo se pueden dar ejemplos. Para 'graficar' los grupos clave que deberían comprometerse con un proceso de estrategia (Capítulo 6) se puede utilizar el análisis de interesados (sección 5.2).

El empalme con estrategias ya establecidas incrementa la propiedad nacional

de Acción Ambiental a los países que de conformidad con AID querían conseguirse un préstamo liberal; y actualmente, el FMI exige a los países pobres que preparen Ponencias de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PERP) si quieren recibir un alivio a la carga de la deuda. Las estrategias guiadas por tales presiones externas pueden dar por resultado una falta de coordinación entre diferentes sistemas, y una tendencia a dejar que una institución gubernamental se haga cargo de las responsabilidades. Cuando se trata de cuestiones ambientales y de recursos naturales tales instituciones son frecuentemente los ministerios del medio ambiente y, cuando se trata de apoyo presupuestario, los ministerios de finanzas. Esto puede ocasionar una falta de coherencia de política y la alicianación de otros que podrían también tener legítimos intereses o hacer importantes aportes. En algunos casos, el descontento con los procesos nacionales ha llevado a interesados del sector privado y de la sociedad civil a desarrollar sus propias estrategias paralelas (véase, por ejemplo, el Recuadro 3.4). Con el fin de incrementar la propiedad de un país es crucial partir de estrategias ya establecidas y asegurarse el desarrollo y perfeccionamiento continuo de tales estrategias mediante seguimiento y evaluación.

4.7.1 Asegurar la "propiedad" y compromiso de la estrategia por parte de todos los ministerios

Hemos visto que la "propiedad" de una estrategia por parte del gobierno no debe ser demasiado fuerte en relación con los interesados de la sociedad civil y el sector privado. Tampoco debe ser demasiado sesgada como para que se la perciba como la "propiedad" de estrechos o débiles intereses (generalmente un ministerio ambiental). Pero quizás son más las estrategias que han fracasado por causa de debilidad en la comprensión, el liderazgo y el compromiso general por parte del gobierno.

Como se analizara en el Capítulo 3, una estrategia de desarrollo sostenible sólo ocasionalmente debería entrañar un proyecto de planificación estratégica completamente nuevo o autónomo. En su lugar, existe la probabilidad de que hayan varias estrategias disponibles, programas y procesos que cubran por ejemplo: salud, pobreza, población, desarrollo económico, suministro/ conservación del agua y la energía, vivienda y ambiente; y combinaciones de éstas (las principales se analizan en el Capítulo 3, sección 3.3). Tomadas en su conjunto, varias de estas estructuras existentes podrían cumplir con la definición de una ENDS del Capítulo 3 (sección 3.1), cumplir con los principios y elementos de los Recuadros 3.1 y 3.2, ser combinadas en el sistema de estrategia ilustrado en la Figura 4.1 y, por lo tanto, incrementar la base de la propiedad.

Hacer esto es especialmente importante allí donde hay una fuerte propiedad de algunos de los procesos componentes, aunque puede no darse el caso (4.10). Responsabilidad principal por los procesos en vigor es generalmente concedida a determinados ministerios sectoriales y entidades gubernamentales. De modo que unir estos departamentos y organizaciones habrá de ser un primer paso para evaluar el grado de propiedad, expresar aspiraciones, determinar los alcances de una visión común y pensar en cómo ocuparse de la coordinación y la racionalización. Trabajar de este modo exige estar preparado para trabajar de maneras diferentes a aquellas que generalmente han prevalecido hasta la fecha. Algunas de las técnicas de estrategia en vigor pueden haber mostrado más promesa y podrían ser utilizadas para esta exploración. El acercar iniciativas establecidas hacia una estrategia eficaz para el desarrollo sostenible podría traer consigo el complementarlas con visión, metas y objetivos coordinadores generales a fin de darles un propósito común. Significará sin duda coordinarlos y racionalizarlos como un conjunto de técnicas y procesos integrados: mejorando su complementariedad, limando las discordancias y llenando

Los ministerios debieran trabajar aunarlos para determinar la esfera de acción de una visión común y concordar su coordinación

las lagunas donde sea necesario (actividades que tienen que ser hechas a conciencia para que no destruyan el sentido de propiedad).

Otro desafío clave es mantener el interés y compromiso de los ministerios del gobierno a través de todo el proceso de estrategia. Puede ser útil programar reuniones regulares para hacer un balance de los avances hechos, especialmente si revisten un carácter informal y relajado. En Zambia, por ejemplo, a comienzos de los años 80, el desarrollo y la coordinación del proceso de ECN fueron intensificados en gran medida por el almuerzo mensual de los Secretarios Permanentes (¡casi nadie faltaba a reuniones!). El intercambio regular aunque informal de ideas y de examen de los progresos se tornó en un poderoso "suministro de combustible" para el proceso ECN. Otra aproximación más es velar por que procesos y actividades de la ENDS lleguen a integrarse en los planes de trabajo y las metas de organizaciones y funcionarios de gobierno. En la Provincia de la Frontera Noroeste de Pakistán, puntos focales de ministerio tienen como función mejorar el flujo de información e idear incentivos para que los funcionarios ministeriales continúen comprometidos con la estrategia de conservación provincial (Recuadro 4.14).

Reuniones informales realizadas con regularidad pueden mantener el interés y el compromiso

4.7.2 Conseguir que haya "propiedad" de la estrategia por parte de la sociedad civil y el sector privado, y compromiso con ella.

Es muy importante conseguir el compromiso de la sociedad civil y el sector privado. A veces, las organizaciones con base en la comunidad y las de la sociedad civil son más conscientes que los ministerios sectoriales de los problemas ocasionados por decisiones tomadas por el gobierno central. En Tailandia, por ejemplo, muchas de tales organizaciones han pasado a ser guardianes ambientales con su compromiso permanente de vigilar que los proyectos nuevos y los ya establecidos cumplan con las normas y reglamentaciones. Esto ha llevado a mejores estudios sobre factibilidad y repercusiones, a audiencias públicas y a la cancelación de proyectos que evidenciaban efectos adversos.

Son muchas las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que están comprometidas con el auspicio del desarrollo sostenible

Como respuesta al desafío de la globalización, el sector privado va tomando su función de auspiciar el desarrollo sostenible a través de, por ejemplo, el trabajo del Consejo Mundial de la Industria sobre Desarrollo Sostenible (véase Capítulo 2, sección 2.2.2e) e iniciativas tales como el nuevo Convenio Mundial ONU-Sector Privado sobre comportamiento responsable de la industria. Son muchas las multinacionales que trabajan con ahínco tanto para comprender las consecuencias que el desarrollo sostenible tiene para sus negocios y clientela, como para preparar sus propias respuestas.

Durante toda la década pasada, en muchos países industriales hubo cada vez más diálogo de planificación estratégica entre gobiernos y sector privado, particularmente, la industria. En los Países Bajos, por ejemplo, esto condujo al acuerdo de convenios voluntarios entre el Gobierno y la industria (Recuadro 4.5). Otros ejemplos son los de Egipto (por vía del exitoso programa para reducir la contaminación ambiental) y el del RU (a través del Sistema de gestión y de auditoría ecológica y el sistema de gestión ambiental OIN 14001).

Hay cada vez más diálogo entre gobiernos y sector privado...

En los países en vías de desarrollo, ha habido algún compromiso por parte del sector privado nacional en los procesos de planificación estratégica, pero son pocos los casos en los cuales se haya visto comprometido el sector privado internacional. Dado que a través de la inversión privada los flujos financieros hacia los países en vías de desarrollo son ahora mucho mayores que la asistencia oficial al desarrollo, este es un

desafío al que hay que consagrarse mediante el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo sostenible.

...acerca de sus preocupaciones y limitaciones respecto de la innovación y la inversión

La intervención del sector privado es más productiva si el proceso de estrategia se abre hacia los acuerdos voluntarios y el instrumental que tiene por base el mercado, equilibrado con el instrumental regulador y fiscal; por ejemplo, los convenios de los Países Bajos (Recuadro 4.5). Para engranar eficazmente con el sector privado se requiere entrar en un diálogo relativo a sus intereses a fin de comprender cuáles son las restricciones que afrontan para ser innovadores y para invertir, y cuáles son los factores que pudieran producir mejores métodos de trabajo. Desde 1996, la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias, de Pakistán, ha apoyado el programa de auditorías de una amplia gama de unidades industriales para estudiar la manera de lograr conformidad con los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ENCA) - ideadas como manera de promover el control eficaz de la contaminación

Recuadro 4.5: Convenios con la Industria en los Países Bajos

En los Países Bajos ha habido una larga tradición de cooperación entre el gobierno y las asociaciones industriales, lo que ha permitido que el Segundo Plan Nacional de Política Ambiental (2PNPA) (1993) haya sustituido el instrumental de gestión económica y ambiental directa (descendente, de control y mando) por unos más socialmente negociados y participativos; por ejemplo, los convenios voluntarios con grupos de beneficiarios tales como la industria. Inicialmente, los convenios fueron esencialmente "acuerdos entre caballeros", con un alto *status* de incertidumbre en cuanto a exigibilidad. Pero son ahora generalmente estandarizados y formalizados en lo tocante a procedimiento y contenido. El gobierno los ve como una manera de expresar la responsabilidad conjunta. Ya en 1996 se habían concluido más de 100 convenios entre el gobierno y el sector privado.

A los convenios generalmente se les ve no como alternativos sino como complementos a la legislación existente; tienen una función especial en alcanzar las metas de PNPA. Mientras para ejercer el control, las autoridades todavía prefieren utilizar leyes y reglamentos, para agilizar la legislación de mejoramiento ambiental pendiente se utilizan convenios si hay muchas incertidumbres respecto de los contenidos de la legislación a ser redactada, si la intervención del gobierno se necesita sólo temporalmente, o si los convenios resultan ser menos costosos en cuanto a implementación y aplicación. De conformidad con el 2PNPA, con la industria se firmaron unos 26 convenios ambientales que versaban *-inter alia-* sobre productos, embalaje, desechos y emisiones en general. Con la llegada del PNPA, el centro de atención se trasladó de los productos y el embalaje a la producción de desechos y emisiones.

Los principales requerimientos para los convenios entre la industria y el gobierno central están establecidos en un código que cubre providencias de procedimiento (especialmente, información a los políticos) y contenidos de convenios (objetivos, requerimientos, periodo de validez, consulta, seguimiento de la conformidad, evaluación y arreglo de disputas). Generalmente, el status legal de los convenios es el de un acuerdo conforme a derecho privado. En cuanto a aplicación, las autoridades pueden, en caso necesario, recurrir a un tribunal civil.

La consulta sobre normas de política ambiental para la industria de la construcción comenzó en 1990. Luego de tres años de discusión, el gobierno y la industria aprobaron objetivos clave y firmaron un plan de política ambiental:

Convenio con la industria de la construcción (guías de política y objetivos seleccionados)

- A Reducción en el uso de materias primas no renovables:
 - 2.5 por ciento de reducción hacia el 2000 y 5 por ciento hacia 2005, con respecto a 1990.

- B Estimulación de la reutilización de materias primas:
 - Elevar del 60 por ciento en 1990 al 90 por ciento en 2000, la reutilización de desechos de la construcción y la demolición.
- C Reducción en volumen y recogida separada de desechos de la construcción y la demolición:
 - por ciento de prevención cuantitativa de desechos de demolición en 2000.
 - 80 por ciento de las operaciones de demolición deben usar técnicas de demolición selectivas y recogida separada hacia 1996.
- D Estimulación de la utilización de recursos renovables:
 - Desde 1995 sólo se debe utilizar la madera dura tropical procedente de bosques administrados de manera sostenible.
 - Entre 1990 y 1995, la utilización de madera no tropical podrá aumentar en 20 por ciento.
- E Reducción de la utilización de materiales y sustancias nocivos:
 - Hacia 1995, por lo menos el 50 por ciento de la pintura usada en la construcción debe ser pintura con disolvente de bajo poder.
 - Reducir las emisiones de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) hasta en un 50 por ciento en 1995, con respecto a los niveles de 1990.
- F Promoción de sistemas de calefacción ahorrativos de energía y de instalaciones eficientes de agua en edificios nuevos y en los renovados:
 - Hacia 1995, bajar en un 8 por ciento, respecto de 1989/90, el consumo de energía de los edificios.
 - Hacia 1995, instalación eficiente de agua en porcentajes definidos de edificios nuevos y de edificios renovados (p.ej. 50 por ciento con cabezal de rociador ahorrativo de agua).

Ya se ha logrado un progreso considerable respecto de algunos objetivos. Por ejemplo, el reciclaje de los desechos de la construcción ha alcanzado cerca de un 60 por ciento.

En el marco del 3PNPA, la política central fue de que las compañías son responsables de mejorar su desempeño ambiental; en lo que, en gran medida, la industria ha alcanzado sus objetivos ambientales (VRDM 1997). Se continuó con el método de convenios. Como parte de su respuesta al acuerdo de Kyoto sobre cambio climático, el Gobierno identificó el potencial para negociar un convenio del CO₂ con productores de electricidad respecto de sustituir a las centrales eléctricas que queman carbón por las que queman gas.

Fuente: OCFD (1995B)

y llevar las recomendaciones de la ECN a cuenta nueva. Las restricciones y oportunidades identificadas permitieron a la industria negociar ENCA revisados y más factibles con la Agencia de Protección Ambiental en 1999. El mismo enfoque ha sido exitosamente adoptado en Egipto por la Agencia de Asuntos Ambientales.

El compromiso y la participación tanto del sector privado como de la sociedad civil depende de cuán bien la estrategia responda a las motivaciones de estos grupos y en qué incentivos ellos tengan que comprometerse en el proceso de estrategia. De suerte que al diseñar un proceso de estrategia el análisis de interesados debería hacerse en una primera etapa (sección 5.2). Esto puede proporcionar importante información sobre motivaciones y preferencias de los interesados, los medios que ellos usan para asegurar sus intereses, las presiones que los llevan al cambio y las restricciones para efectuar los cambios.

Es importante comprender cuáles son las motivaciones y los incentivos que atraen hacia un proceso de estrategia

Se puede mejorar el compromiso de los interesados trabajando con los foros en las "comunidades normativas" establecidas

Puede ser particularmente útil identificar de qué manera los interesados están ya interactuando a través de las correspondientes "comunidades normativas". Esto se debe a que el modo más efectivo de mejorar compromisos de interesados con una estrategia puede no ser a través de sus organizaciones individuales, sino a través de "foros" establecidos que ya hayan estado tratando de influir en el desarrollo sostenible. Las comunidades normativas bien pudieran tener como base los problemas y comprender a más de un tipo de interesado, si es que no son ya grupos múltiples de interesados. Pueden tomar la forma de grupos formales o informales, de redes o movimientos a los que preocupa, por ejemplo, el alivio de la pobreza o la conservación de la diversidad. El punto clave es que ellos ya son comunidades para la interacción, a menudo con funciones estratégicas. Ellos estarán comprometidos con – en verdad serán 'dueños' de– causas particulares, pero pueden sentirse frustrados por su falta de influencia y efecto en los procesos fundamentales. Algunos de ellos podrían ser potenciales "clientes" ENDS que podrían llegar a comprometerse con ella – como 'copropietarios'. Un ejemplo es el trabajo del Centro para la Política Ambiental Rusa, una ONG principal, que en 1999 coordinaba la información de todas las ONG rusas al segundo Congreso de Toda Rusia sobre Protección de la Naturaleza y publicaba recomendaciones sobre las prioridades para la Política Ambiental Nacional de Rusia (Zájarov 1999 a, b, c). En algunos países, en el marco de su organización coordinadora general, los CNDS reúnen a varias "comunidades normativas" ya sea con base en temas o con base en problemas, cada una relacionada con cuestiones del desarrollo sostenible identificadas como prioridades para el país. Estas comunidades pueden ser representadas en subcomités específicos de los CNDS (p.ej. conservación de la biodiversidad, agricultura sostenible). Aunque el CNDS ofrece coordinación de política, los subcomités conservan un cierto nivel de independencia e iniciativa dentro de sus áreas temáticas.

4.8 Mobilizar los recursos requeridos

Para hacer frente al cambio, un proceso de estrategia debiera aprovechar las capacidades y competencia de un país

Una estrategia va a requerir una serie de recursos: las especialidades necesarias, el apoyo de varias instituciones, y los medios financieros para emprender el proceso y coordinar las políticas y planes resultantes. En concreto, se trata de recursos de participación, coordinación y manejo de proyecto, de información y análisis. Rara vez alcanzarán una alta proporción en los costes de las instituciones interesadas. Pero pueden ser exigentes en cuanto a aptitudes –buena capacidad analítica y talento creativo– y en cuanto a inversión de tiempo y atención por parte de los diseñadores de políticas de alto nivel. En general, muchos de los recursos serán asequibles, pero hay dos problemas: el del coste de oportunidad y el de mantener los recursos movilizados. De ahí la importancia de conseguir el compromiso (sección 4.5). Cuando no ha existido tal compromiso local, los intereses externos han podido terminar con estos problemas de un golpe, ofreciendo recursos externos. Sin embargo, como hemos visto en el Capítulo 3, tales recursos externos (comunes en los PNAA, por ejemplo) pueden distorsionar la aplicabilidad y propiedad de las estrategias locales.

4.8.1 Utilizar las aptitudes requeridas

El equipo de secretaría tiene que tener competencia para administrar el proceso de estrategia

Los miembros de una secretaría no podrán hacerlo todo ellos mismos, ni tampoco se espera que lo hagan. Ellos tendrán que identificar las aptitudes y capacidades con que cuenta el país, y aprovecharlas dondequiera que existan: en personas o dentro de instituciones, en el sector público o en el privado. Pero, como mínimo, el equipo de secretaría debería contar con personas que posean las aptitudes consignadas en el 'Recuadro 4.6, o, por lo menos, un conocimiento básico de aquellas que no posean, con el fin de poder juzgar cómo y cuándo se requieren tales especialidades, saber

Recuadro 4.6: Lista de control de las aptitudes requeridas para administrar y coordinar una estrategia

Aquellos que administren el proceso de estrategia habrán de requerir competencia en:

- identificación y cuantificación de cuestiones prioritarias del desarrollo sostenible;
- análisis de interesados;
- animación de : reuniones, talleres, mesas redondas desde el nivel local al nacional, y para grupos técnicos y aquellos que no sean de expertos;
- metodologías de participación: que se presenten para ser empleadas en diversos niveles (nacional y local); y para diferentes propósitos: reuniones, agrupaciones de investigación, de opinión;
- fortalecer la capacidad de planificación y de administración de todos los principales interesados, que incluya, por ejemplo, la pericia requerida para llevar a cabo estimaciones imparciales de costo-beneficio;
- utilización de los datos locales, nacionales e internacionales (p.ej. sobre producción, distribución y consumo ecológicos; y sobre conservación de recursos y procesos de reciclado);
- explorar la gama de recursos técnicos, institucionales, humanos, económicos, financieros, más otras opciones disponibles, para aplicarlas a las cuestiones del desarrollo sostenible;
- idear paquetes sinérgicos de mecanismos de apoyo a políticas, que consten de instrumental legal, económico, institucional y de toma de conciencia pública;
- eslabonamiento y manejo del conocimiento: entre interesados, e, internacionalmente: con aquellos que manejan procesos similares en otros países;
- negociación de acuerdos sobre funciones y responsabilidades entre grupos de interesados;
- manejo/ resolución de conflictos, y creación de consenso;
- diplomacia y empatía con las perspectivas y posiciones diferentes de la gente;
- comunicación
 - escribir informes técnicos, como asimismo, textos simples para la prensa;
 - utilizar los medios de comunicación masiva (y los medios tradicionales);
 - organizar presentaciones y hablar en público;
 - tener competencia en informática;
 - elevar la toma de conciencia acerca del desarrollo sostenible y los propósitos y funciones del proceso de estrategia;
- administración del programa: comisionar y administrar la investigación, proyectos de consulta y proyectos piloto; además, con habilidad financiera y talento para la información;
- seguimiento y evaluación (primero, del proceso de desarrollo de la estrategia; y, enseguida, de su implementación);

Aquellos que *emprenden análisis estratégico* necesitarán pericia en:

- evaluar potenciales soluciones tecnológicas y evaluar sistemas para aplicarlos a cuestiones de servicios infraestructurales ambientales; por ejemplo, el manejo de residuos sólidos, la generación y conservación de energía y el transporte;
- comprender las vinculaciones existentes entre disciplinas (ambientales, sociales, económicas) y sectores; como asimismo, entre sus interacciones verticales (p.ej. entre lo internacional y lo regional; y lo nacional, subnacional y los ámbitos más locales) incluyendo cuestiones transfronterizas;
- comprender las dimensiones y dinámica institucionales, legislativas y administrativas del desarrollo;
- ser capaz de resumir tendencias clave y efectos reales o potenciales, y producir síntesis y opciones para el debate;
- pericia técnica específica en las diferentes formas de análisis: ambiental, social / de interesado, económico, institucional, de política, de diversos criterios y de desarrollo del marco hipotético; preferiblemente, en contextos interdisciplinarios.

dónde se encuentran disponibles, y evaluar cuán eficazmente se las utiliza. En primer lugar, necesitarán competencia para manejar investigación de grupos múltiples de interesados y procesos de creación de consenso, preferiblemente desde una posición de independencia. Habrá siempre escasa competencia de ese carácter y ella puede hallarse estrechamente asociada con modelos de estrategia previos o con existentes. Juntar personal que procede de diversos enfoques podría mejorar el proceso. A la secretaría se le debería dar la oportunidad de meditar sobre esos modelos y de introducir mejoras.

El proceso de estrategia es una manera eficiente de crear y coordinar capacidad para el desarrollo sostenible

En lo posible, el personal de secretaría debiera proceder de dentro del país. En los países en vías de desarrollo, puede haber escasez de las necesarias especialidades y capacidades, y aquellas que existen están generalmente excesivamente comprometidas y empleadas al máximo. Por lo tanto, la creación de competencia es una componente crítica de los procesos ENDS. El Recuadro 4.7 resume los requerimientos de competencia clave para una ENDS eficaz. Donde es necesario reclutar competencia desde fuera del país, tales personas pueden proporcionar una útil

Recuadro 4.7: Requisitos de capacidad para una ENDS eficaz

Las necesidades de una estrategia nacional de desarrollo sostenible son manifiestas desde el punto de vista humano, institucional y sistémico.

La dimensión humana de la creación de capacidad se relaciona con una variedad de habilidades, cuyo énfasis recae en las especialidades interdisciplinarias y en las del proceso. Incluye la adquisición de competencia técnica, tanto en lo individual como en lo colectivo. Incluye habilidades para la negociación, la resolución de conflictos y la creación de consenso, a través del trabajo en equipo y de la buena comunicación ("desmitificando" los complejos códigos, símbolos y jerga que a menudo se le asocia al desarrollo sostenible). También incluye la capacidad de interiorizar diversas experiencias y perspectivas, para permitir el real aprendizaje. La dinámica que va asociada a este nivel de desarrollo de la capacidad se ve a menudo influida por determinantes tales como las actitudes, las percepciones, la orientación cultural y la facultad intuitiva.

Los requisitos de capacidad institucional se centran en el aprendizaje colectivo y el cambio institucional. Además de las especialidades palpables que se asocian con el desarrollo de programas y proyectos, los principales requisitos incluyen capacidades institucionales para:

- comprender múltiples percepciones y ocuparse de ellas;
- desarrollar una visión común y un sentido de propósito que obliguen a los interesados;
- catalizar procesos de cambio interno;
- alentar actitudes innovadoras;
- alentar técnicas de incentivos para dar realce al desarrollo de la capacidad;
- desarrollar capacidades efectivas de seguimiento y evaluación para propósitos de aprendizaje;
- coordinar y movilizar actividades en diversos niveles;
- adaptarse a contexto y desafíos nuevos.

La dimensión sistémica de la creación de capacidad va estrechamente ligada al "ambiente habilitante", esto es: política y marcos legales apropiados, clara definición de funciones y mandatos institucionales, generalizado acceso a la información, eslabonamientos en contra/a favor de la corriente.

La disponibilidad de una "cultura del diálogo" y de capacidades de incrementado eslabonamiento conectando a diversos interesados. Estos atributos son esenciales para sustentar el crecimiento de instituciones e individuos, como también para generar una dinámica de aprendizaje.

La innovación es importante. El probar nuevos métodos en el nivel local puede a menudo ayudar al proceso de aprendizaje mediante la validación y, de ese modo, facilitar la integración a nivel de políticas.

El conocimiento autóctono tiene que ser tomado en cuenta. Los sistemas de conocimiento autóctonos, como cúmulo de experiencia y medios de adaptación que medran localmente a tono con la realidad, también pueden hacer positivos aportes a una ENDS; y los procesos institucionales tienen que ser capaces de valorarlos y alentarlos.

Visto que herramientas convencionales tales como manuales, guías de política, adiestramiento formal e investigación son todos de importancia clave, también se debería promover otros medios de educación y de toma de conciencia. Para lograr tales progresos se pueden utilizar diferentes métodos y puntos de acceso. Esto incluye la promoción de mecanismos "acoplados" de incentivos con base en el desempeño, que fomenten el mejoramiento continuo. Los modelos organizativos tradicionales basados en la jerarquía y la compartimentación deberían ser complementados con enfoques más inclusivos a fin de estimular una mayor interacción y un aprendizaje compartido. Las instituciones deberían centrar la atención en aprender de los éxitos como también de los fracasos. Por último, el tiempo y la paciencia son ingredientes clave: lleva tiempo crear capacidad para evolucionar y madurar hasta llegar a la retención de la capacidad.

Los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil tienen que desempeñar un papel más marcado en el desarrollo e implementación de una estrategia nacional de desarrollo sostenible. Los ejercicios de fortalecimiento de la capacidad y recursos que se ponen a disposición tienen que ser también aplicables a los niveles locales, y no ser confinados al nivel nacional solamente.

Fuente: UN DESA [Departamento de asuntos económicos y sociales - ONU] (2002 a)

experiencia internacional: conocimiento de procesos de otras partes y vínculos con ellos. Los foráneos debieran ser cuidadosos en desempeñar una función complementaria para el proceso (p.ej. utilizar su destreza y conocimientos para ayudar al proceso, proporcionando adiestramiento allí donde sea necesario) y en evitar influir en el contenido del de la estrategia o sus resultados. En una era dominada por la globalización, las dimensiones internacionales se van tomando cada vez más importantes en el desarrollo estrategias, de suerte que se podría introducir el conocimiento especializado externo para mejorar la comprensión del contexto y la dinámica internacionales.

Como un primer paso, la secretaria debiera proyectar las tareas que se van a emprender y las especialidades que se van a necesitar; y luego, identificar esas especialidades disponibles en el país (individual e institucionalmente). Esto se puede hacer con la ayuda de cuestionarios y tal vez utilizando o creando base de datos de especialidades. Donde determinadas especialidades falten o no se encuentren disponibles, los contactos con otras secretarías hermanas de otros países de la región podrían indicar donde se puede encontrar ayuda. También se puede procurar la asistencia de los donantes. Para apoyar los procesos ENDS, funcionan varios programas internacionales y de creación de capacidad con apoyo de donantes; por ejemplo, el programa Capacidad 21, y el programa Rioplus de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GIZ).

La secretaria debiera graficar las tareas y especialidades que se requieren

4.8.2 *Persuadir a individuos e instituciones*

Reuniones consultivas hechas en los inicios del proceso pueden alentar a los interesados a entrar en un proceso de estrategia

Uno de los primeros pasos a dar por una secretaría debería ser identificar todas aquellas instituciones (gubernamentales y de fuera del gobierno) que debieran desempeñar una función (su oportunidad como posible factor de producción puede variar) en el proceso de estrategia. Luego, mediante reuniones o sesiones informativas – en un comienzo, de personas interesadas; y más tarde, en grupos de interesados compatibles–, se debería explicar el propósito de la estrategia, junto con ideas iniciales respecto del método a seguir. Estos primeros ejercicios consultivos debieran procurar obtener intercambio de información, apoyo y compromiso ya sea para comprometer o proporcionar personal capaz de emprender tareas específicas, o para permitirle su intervención, cuando se les requiera (véase sección 4.7, para mayor información sobre creación de propiedad y compromiso). Se le tiene que poner cuidadosa atención al calendario de las reuniones a que los diferentes interesados han de ser citados. Si se efectúan demasiado pronto en el proceso (es decir antes de que haya una comprensión madura de las cuestiones que se van a abordar y de la naturaleza participativa de los procedimientos de planificación), ellas pueden resultar contraproducentes.

Muchos interesados podrán tomar parte a través de sus trabajos y funciones corrientes, pero del momento en que las personas tienen que dedicar una considerable proporción de su tiempo a trabajar sobre asuntos relacionados con la estrategia, es probable que sea necesario enmendar la descripción de su trabajo o los términos de referencia. Para otros, serán costes de oportunidad de corto plazo, especialmente cuando las personas tienen que sacrificarle tiempo a sus actividades de subsistencia (como sean los representantes de la sociedad civil, en especial los de comunidades locales en donde el compromiso puede significar, por ejemplo, sacrificar el tiempo de sus cosechas). Debido a la multiplicidad de tareas que ejecutan, es probable que para las mujeres sea especialmente difícil comprometerse en los procesos participativos. De suerte que se necesita encontrar maneras de compensar esto o de proporcionar ayuda si es que ellas van a participar de modo efectivo. Será necesario definir dichas maneras en el contexto de la práctica normal del país en cuestión. Ejemplos de mecanismos que se han usado son:

- reembolsar el costo de viajes o de otros gastos de poca monta;
- sufragar los costes legítimos de las reuniones organizativas de las ONG, de preparar respuestas, etcétera;
- pagar honorarios por participación (p.ej. trabajos encomendados);
- otorgar honorarios por su asistencia a quienes trabajen en comités y, en algunos países, por participar en reuniones y talleres.

Al mismo tiempo, tiene que ponerse sumo cuidado en evitar que las subvenciones para asistir a reuniones y conferencias se constituyan en componente esencial de una escasa remuneración mensual. Esta situación se ha presentado en algunos países en donde los salarios de los servicios públicos son extremadamente bajos, lo que ha llevado a los funcionarios fiscales a hacer grandes esfuerzos por asistir a un sinnúmero de reuniones a fin de “cosechar” los honorarios. Este problema puede restringir seriamente el tiempo disponible para llevar a cabo los deberes normales y la implementación de las actividades.

4.8.3 *Recaudar recursos financieros*

Es vital para una ENDS disponer de una fuente de financiación estable y sustentable. Es preferible que la provisión financiera para apoyar una estrategia se haga dentro del

presupuesto corriente del país. Esto le dará más posibilidades de llegar a ser un proceso continuo. Conseguir un mandato legislativo para el Comité/ Consejo Directivo aumenta la posibilidad de tal provisión presupuestaria. Muchas estrategias han fracasado porque han sido financiadas o por el gobierno o por una agencia de cooperación al desarrollo como iniciativa o proyecto de excepción, como algo que no se repite. Esto ha contribuido a marginarlas de manera tal que no influyan en las decisiones presupuestarias; y ha restringido los marcos temporales en los cuales desarrollar e implementar estrategias, socavando así el establecimiento de procesos participativos de grupos múltiples de interesados (ya que toma tiempo crear confianza, seguridad y consagración para comprometerse, como asimismo, para consultar a las circunscripciones de los interesados). En el pasado también ha habido una valoración limitada de la extensión del tiempo real que se necesita para establecer y sustentar un proceso efectivo de planificación estratégica.

Con preferencia, una estrategia debiera recibir fondos presupuestarios del gobierno

Aunque se ha considerado deseable para las estrategias el enfoque de mejoramiento continuo, en la práctica será posible identificar "fases" discretas, que dependen, por ejemplo, de qué tipo de nuevos mecanismos es necesario establecer, qué estudios y revisiones hacer. Lo típico es que la primera fase sea establecer una Secretaría con un presupuesto "de puesta en marcha", que la permita emprender un ejercicio de indagación para determinar la esfera de acción. Esto traería consigo tareas tales como consultas iniciales con una gama de interesados (para crear apoyo y crear una circunscripción para el proceso), idear un plan o "prospecto" para la estrategia y preparar un presupuesto para el proceso completo. El presupuesto para esta etapa inicial tendrá que sufragar costes como los salarios de un pequeño equipo (unas tres personas), operar una oficina y una administración, viajar a visitar cada una de las provincias para explicar las propuestas para el proceso de estrategia e identificar cuestiones prioritarias como asimismo soluciones potenciales, y el costo de reuniones –especialmente, una reunión nacional importante para finalizar las decisiones clave del proceso y para cerrar el proceso de estrategia y su alcance (ya que no aún los objetivos finales y las responsabilidades en juego). Durante la década de 1980, IUCN utilizó exitosamente este tipo de enfoque "de esfera de acción y prospecto del proceso" en una serie de países en vías de desarrollo: daba tiempo para que el concepto ECN "introducido desde afuera" fuese interiorizado y redefinido.

Lo deseable es un método que vaya por fases

Los costes de emprender un proceso completo de estrategia van a variar según el país y van a ser influidos por una amplia gama de factores, tales como:

- área y magnitud demográfica del país;
- cuantía del fondo de recursos naturales;
- si él va a tener lugar en un Estado unitario o federal (es decir si va a ser necesario seguir un proceso paralelo en cada provincia);
- la complejidad del proceso que va a ser adoptado;
- la amplitud temporal en juego;
- costes vigentes de salarios y gastos de viajes;
- cuántos de los mecanismos componentes de la estrategia han sido ya cubiertos por otros presupuestos (corrientes), y cuántos tienen que ser creados;

Pero al preparar un presupuesto, la Secretaría tendrá que calcular los costes de una gama de funciones y tareas clave (he aquí una lista puramente ilustrativa):

- salarios (personal de la Secretaría);
- honorarios para asesores (o sea por informes y análisis comisionados);
- honorarios para los participantes que asisten a reuniones formales (si esto es práctica usual);

Hay toda una variedad de tareas y funciones que tienen que ser financiadas

- reuniones, talleres, eventos de mesas redondas (arriendo de sala de reuniones, colaciones, costes de pasajes, alojamiento cuando fuere necesario);
- viajes del personal y otros para asistir a eventos y reuniones;
- costes de reuniones del Comité/ Consejo Directivo;
- preparación de ayudas audiovisuales para explicar el proceso de estrategia y sus resultados, en provecho de los grupos principales de interesados, especialmente las comunidades locales;
- publicidad por medio de un prospecto y la utilización de imprenta y radiodifusión locales;
- publicación de informes, reportajes, borradores y documentos de estrategia finales de antecedentes clave (composición tipográfica, impresión, disseminación, sitios en la red);
- costes de oficina, apoyo y administración de secretariales, comunicaciones (correo, teléfono, facsímil, correo electrónico);
- fondo para imprevistos, manifestaciones y actividades piloto (véase sección 4.15);
- seguimiento y evaluación.

El sector privado, las ONG y otras organizaciones también pueden proporcionar apoyo

El desarrollo de una estrategia es un desafío para la sociedad en general, pero se espera que todas sus secciones desempeñen un papel en ella. Mientras los gobiernos debieran sufragar los costos de la Secretaría y los procesos clave para comprometer a los interesados (reuniones, consultas, etc.), el sector privado, como asimismo, las instituciones y organizaciones no gubernamentales, todas ellas pueden ofrecer apoyo en especie (proporcionando especialidades, organizando reuniones, etc., o auspiciando concursos artísticos y relativos a ensayo, campañas de limpieza del entorno, programas de plantación de árboles, etc.). Se tiene que analizar la posibilidad de establecer proyectos de demostración a fin de proporcionarle un “escaparate” al proceso en general y a la gama de beneficios que puede generar.

Las agencias de cooperación al desarrollo tienen casi siempre la intención apoyar los procesos de estrategia, pero luego de la adopción de las orientaciones del CAD sobre estrategias CAD OCEC 2000 a), es probable que exijan que también el gobierno demuestre tener un compromiso financiero mediante la provisión de un fondo de participación. Algunas de las agencias de cooperación al desarrollo siguen el principio de que la financiación externa debe ser catalítica, esto es: debería apuntar a generar (a la larga, sino de inmediato) fuentes de apoyo nacionales, compatibles con el objetivo de propiedad nacional.

Es imposible prejuzgar los costos de implementar los resultados del proceso de estrategia. Estos podrían traer consigo cambios en legislación, políticas, instituciones y en providencias administrativas, una gama de iniciativas particulares previstas. Dentro del espíritu de asociación, las oportunidades para comprometer al sector privado entre las últimas deberían haber sido exploradas antes. En los países en vías de desarrollo, las agencias de cooperación al desarrollo van a estar dispuestas con frecuencia a discutir con los gobiernos cómo ellas pueden apoyar la implementación de estrategias.

El Capítulo 9 examina en detalle la base financiera de las ENDS.

4.9 Identificar interesados y definir sus funciones en la estrategia.

Iniciar, administrar o mejorar el proceso ENDS exige que se haya tomado algún tiempo para identificar a los participantes clave de entre los interesados pertinentes; como también, para definir sus respectivas funciones. En la primera tarea –identificar a los participantes– hay dos pasos que se deben dar: identificar los intereses y, luego, identificar a los representantes competentes para tales intereses. Para identificar los intereses, se necesita concentrarse en grupos que probablemente sean afectados por la estrategia y en aquellos con el poder para implementar o frustrar los resultados potenciales. Para identificar a los representantes, la atención debe concentrarse en:

- consultar con varias entidades, organizaciones, negocios, etcétera; formarse una idea de quién es visto con credibilidad como líder responsable o vocero aceptado, con una fuerte identificación con el grupo en cuestión;
- identificar mecanismos establecidos o potenciales que permitan a los participantes representar a sus circunscripciones;
- confirmar que los participantes sean responsables si representan grupos o circunscripciones.

El Cuadro 4.2 proporciona una lista de control de los potenciales grupos de interesados clave. En el Capítulo 5 (sección 5.2) se analizan en detalle los métodos para identificar a los interesados y sus intereses, dinámica, relaciones y poderes.

Varios interesados deben pensar en cómo renegociar sus funciones para efectuar y sustentar los cambios requeridos para la transición hacia el desarrollo sostenible, cambiando:

- el dominio por parte del gobierno, intereses de operadores privados y profesionales en los procesos de política/ planificación, por el de la exploración e integración de intereses diversos;
- la administración basada en evidencia, por procesos de aprendizaje que administren incertidumbre y experimentación;
- la dependencia en el conocimiento especializado y la opinión técnicos, por la inclusión del conocimiento local y propuestas de interesados, y por la necesidad de especialidades que vayan en beneficio de la gente;
- un reducido foco sobre desarrollo económico sectorial y planificación de usuario de recursos/ tierra, por objetivos múltiples que incluyan administración ambiental y desarrollo social;
- débiles ideas sobre “participación”, por acciones concretas para crear poder.

En esto hay dos cuestiones: 1) una ENDS debiera ofrecer los procesos apropiados para negociar tales cambios de funciones; y 2) las funciones de la estrategia misma tienen que ser concordadas y conducentes al proceso de negociación. En esta sección abordamos la segunda cuestión.

No todo interesado necesita o quiere verse comprometido con todas las tareas que van asociadas a una ENDS. Uno de los propósitos del análisis de interesados (sección 5.2) es velar por que la Secretaría, y otros que intervienen en administrar el proceso de estrategia comprendan bien las puestas de los diferentes grupos de interés en los cuales desean participar, y cuáles son sus expectativas y especialidades. Esto es así para que el principio de la participación no se vea atenuado por una presión irreal e innecesaria por hacer que todos los interesados participen en todas las etapas (Recuadro 3.1).

Una tarea de inicio es identificar a los participantes

El desarrollo sostenible requiere que haya cambios en las funciones de los interesados

*Es necesario
clarificar las
funciones*

Un gobierno central no es capaz por sí solo de dar forma a una estrategia de desarrollo sostenible para un país, mucho menos implementar sus resultados. Él es sólo uno de los socios en una red que incluye también al gobierno regional y al local, y a un amplio conjunto de grupos de interés del sector privado y la sociedad civil, como lo ilustra el Cuadro 4.2. De modo que es importante clarificar desde un comienzo las funciones de los participantes clave en los procesos de planificación estratégica y las relaciones que hay entre ellos, como se los define en las funciones y mandatos formales de las instituciones y organizaciones del proceso, y como las promueven las diferentes comunidades normativas. El desarrollo sostenible necesitará que haya una efectiva cooperación entre los socios de esta red. El incumplimiento en definir las funciones puede llevar a conflictos, a falta de implementación de la estrategia y a crear brechas entre las aspiraciones y los hechos, como lo ilustran los planes de acción ambiental de Nigeria (Recuadro 4.8).

Recuadro 4.8: Plan de acción ambiental de Nigeria pendiente de implementación. Fracaso por falta de definición de las funciones.

Durante la planificación estratégica pueden surgir abismos algunas veces. En 1999-200 se hizo un examen de los sistemas de manejo ambiental de Nigeria, a nivel federal y en tres estados. Esto reveló que en cada uno de éstos se habían desarrollado Planes de Acción Ambiental con abundancia de consulta de interesados; pero que no habían sido implementados debido a la falta de "propiedad" por parte de las Agencias Estatales de Protección Ambiental (AEPA). Tanto las consultas como los ejercicios de preparación del plan habían sido llevados a cabo por la AEPA Federal. Se hizo evidente el enorme abismo producido entre las aspiraciones consignadas en el plan y la realidad. Una serie de componentes estratégicos clave que deberían haber sido proporcionados por agencias estatales quedaron fuera de los planes: la formulación de políticas estatales sobre manejo de recursos naturales y servicios ambientales; el desarrollo de una serie de medidas de apoyo (incentivos y contapisas); la provisión de estándares y objetivos factibles/realistas, como asimismo transparente seguimiento y evaluación del desempeño anual; y el incremento de la participación pública mediante eficaces campañas de comunicación y toma de conciencia. Este caso ejemplifica la necesidad de que las respectivas funciones de entidades federales y estatales sean propiamente definidas y vigiladas.

Fuente: Ralph Cobham (comunicación personal)

Un método útil para aplicarse a las funciones de los interesados se encuentra en los trabajos del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) sobre el desarrollo de capacidad para la silvicultura sostenible de África, en los cuales se evaluaron las funciones de interesados como una combinación de *Derechos y Responsabilidades, Rendimientos/ Ingresos y Relaciones* (resumidos como **las 3R**) [Dubois *et al.* 1996]. En el Capítulo 5 se analizan las aplicaciones del método de las 3R. Puede utilizarse como un marco conceptual para evaluar funciones corrientes, para negociar nuevas funciones, y para controlar el cambio; y es conductivo a métodos participativos.

Es particularmente importantes que varios aspectos de las funciones y relaciones de los interesados necesiten cambio:

- es importante *prescindir de algunas funciones tradicionales de la 'planificación estratégica'*; por ejemplo, que sólo los "expertos" hagan los análisis, y que sólo los burócratas y políticos de alto nivel tomen las decisiones principales. En un

proceso ENDS, las funciones tienen que poder 'ensayar' algunas de las probables funciones que una ENDS ha de recomendar:

- será necesario hacer vigorosos esfuerzos para *interesar a los ciudadanos en el proceso de estrategia* y para *alentarlos* a que se comprometan cada vez más tanto con el análisis como con definir soluciones para las cuestiones sociales. Un prerrequisito para el éxito es la buena comunicación entre el gobierno y el público en general durante el desarrollo e implementación de una estrategia;
- será preciso *alentar a* (y permitir) *las ONG y a los grupos de interés* a que asuman una función cada vez más decisiva; ellos pueden movilizar comunidades normativas, evaluar la opinión pública acerca de problemas clave y hacer buen uso de la media, como asimismo, desempeñar el papel de fiscalizadores del proceso ENDS;
- En muchos países, es cada vez mayor el número de trabajos 'privatizados' que tradicionalmente estaban a cargo del gobierno, pero que han sido entregados a *organizaciones comerciales o semicomerciales*. El estudio de los recursos, la investigación de mercado y los sondeos de opinión: son todos trabajos ENDS que el sector privado puede hacer. En algunos casos, la autorregulada dependencia mutua entre oferta y demanda puede ser aprovechada exitosamente para encontrar maneras de abordar los problemas que enfrenta el desarrollo sostenible; por ejemplo, en los Países Bajos, va creciendo la cooperación entre el público y el sector privado (véase Recuadro 4.5);
- el rumbo hacia la globalización, con menos libertad de maniobra para un gobierno nacional, va acompañado por otro que va hacia la descentralización, de suerte que las responsabilidades por el desarrollo e implementación de política tendrán que pasar a niveles inferiores. Los *sistemas de participación escalonada* y los buenos flujos de información entre ellos han de contribuir a mejorar una ENDS. En la mayoría de los casos, los niveles descentralizados sólo han sido 'consultados' sobre las ENDS, o se les ha conferido poder para hacer planes de acción compatibles, o la función de propagar la información. Será necesario poner mayor atención a derechos y poderes. Los marcos establecidos por el gobierno central deben dejar espacio de maniobra para otros socios;
- puede ser útil hacer la distinción entre *el grupo general de interesados* que participan en el proceso de estrategia, los '*preparadecisiones*' -cuya responsabilidad es preparar recomendaciones y opciones basadas en el análisis y la consulta (p.ej. un Comité Directivo)- y los '*tomadecisiones*' que en definitiva son los responsables por las decisiones adoptadas y sus efectos (véase sección 8.3).

Las diferentes organizaciones y grupos de interés que tienen que comprometerse en un proceso de estrategia tienen, cada uno de ellos, sus propios intereses que tratarán de promover y defender. Pueden llegar a comprometerse de varias maneras con el proceso y hacer su aporte en niveles diferentes; por ejemplo: identificar problemas y hallarles solución, preparar visión y objetivos para el futuro y debatir opciones de política y posibles acciones. La participación en un proceso de estrategia puede ser considerada un derecho, pero también lleva aparejadas ciertas responsabilidades y, por lo tanto, es importante establecer y concordar funciones tan tempranamente en el proceso como se concuerde en que es apropiado. Como se analizaré en la sección siguiente, algunas funciones podrán parecer obvias o bastante evidentes, a otras se las podrá evaluar contestándose preguntas como las siguientes:

Las funciones tienen que ser concordadas en los comienzos del proceso

- ¿a quién le asiste el derecho de hacer qué, y cómo hacerlo?
- ¿quién posee la especialidad requerida, los recursos y la capacidad para hacer efectivos los resultados concordados?
- ¿quién hace qué cosa? ¿cuándo?
- ¿quién se siente comprometido y dispuesto?
- ¿quién paga por determinadas acciones o servicios?
- ¿cuál es la mejor alternativa para un acuerdo negociado sobre aspectos de política o de acciones particulares, especialmente para los interesados más poderosos?
- ¿cuáles son los medios y las capacidades de los diferentes interesados?
- ¿cuál es el procedimiento para el caso de acuerdos que no pueden ser alcanzados, o si una vez alcanzados, son violados?

4.9.1 *Cometidos típicos de actores principales en el proceso de estrategia, y las restricciones que encaran*

a) Políticos y líderes

Proporcionar liderazgo

Se espera que en el sector privado y la sociedad civil los políticos y los líderes proporcionen liderazgo y endoson la estrategia y la promuevan como iniciativa que va en el interés de la nación y que tiene importancia para la sociedad en su conjunto.

b) Autoridades públicas

Proporcionar recursos, dar forma a la reglamentación y fijar los estándares

Las autoridades públicas (es decir gobierno central, autoridades subnacionales en diversos niveles, juntas/ agencias de recursos) desempeñan un importante papel en incluir en la agenda los problemas económicos, sociales y medioambientales. Ellas también deben proporcionar recursos para abordar problemas (p.ej. dinero e información); crear la infraestructura para los derechos económicos, políticos y sociales; dar forma a la reglamentación para lograr las metas; establecer mecanismos para fijar estándares y adherir a las obligaciones internacionales; y velar por que se implementen y apliquen las políticas, los planes y programas, y que se cumpla con la legislación y las reglamentaciones. También se espera que las autoridades cautelen el interés general (p.ej. proteger la fauna y el paisaje).

Establecer los mecanismos

El gobierno central tiene que tomar la delantera en establecer los mecanismos para la estrategia y en crear las necesarias condiciones habilitantes, señaladamente, un proceso participativo abierto y transparente. Un gobierno tiende a ser burocrático e intransigente, pero puede/ debería:

- resistirse a tomar la propiedad total del proceso y de su control de operaciones, pero sí desempeñar un papel habilitante al actuar como animador de un proceso más amplio, creando una estructura general y apoyando la participación, procurando comprometer y apoderar a los interesados (véase Cuadro 4.1) de manera tal de auspiciar el sistema de asociaciones entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, y promoviendo el desarrollo de una visión de largo plazo para el desarrollo nacional;

- utilizar/ empalmar con formas establecidas de estructuras de participación disponibles dentro del gobierno y que han sido utilizadas en planificación estratégica (p.ej. sistemas de planificación, sistemas administrativos descentralizados, sistemas educacionales), establecer nuevas estructuras (p.ej. comités especiales, mesas redondas) y crear competencia;
- alentar/ promover la participación, a través de la jerarquía vertical: provincias/ estados y diferentes tipos de divisiones de niveles inferiores;
- asegurar la participación comprometida de todos los departamentos y entidades sectoriales y de personas clave dentro de ellos (señaladamente aquellos que tienen pericia/ visión transectorial y son abiertos al cambio);
- velar por que la estrategia no esté fuertemente vinculada con determinados partidos políticos (para ayudarla a sobrevivir un cambio de gobierno), no esté en manos de políticos o empleados públicos susceptibles de ser removidos por un cambio de gobierno, y promover un fuerte apoyo fuera del gobierno.

Las autoridades subnacionales (p.ej. regionales, provinciales, distritales y municipales) desempeñan un papel paralelo al del gobierno nacional, promoviendo el desarrollo de estrategias en estos niveles. También pueden/ deberían actuar como intermediario entre la política nacional y las demandas específicas de los diferentes grupos sobre el terreno, estableciendo vínculos y el diálogo con el público: las comunidades locales, las ONG, etc) y las industrias del sector privado.

Hacer el papel de intermediario entre la política nacional y las demandas locales

Pero a estas autoridades más locales será necesario darles más 'espacio normativo': más habilidad para desarrollar directrices aplicables a sus ámbitos geográficos. Así, tendrán que ver la manera de transformar y traducir cualquier estrategia de nivel nacional en planteamientos más detallados o integrales apropiados a su nivel; y hacerlo, dando respuesta a preocupaciones más locales, lo que puede significar que tomen la delantera en establecer un proceso de planificación estratégica más local (p.ej. Agenda Local 21). A la inversa, al aportar a un proceso nacional, tales autoridades (y otros interesados) serán capaces de empalmar con estrategias subnacionales ya establecidas (p.ej. los criterios seguidos, los asuntos y problemas abordados, y las soluciones y resultados concordados).

Las autoridades regionales y locales también tendrán que asumir y cumplir (formal y legalmente) responsabilidades por las cuales son (o serán) responsables ante el gobierno central y otros organismos de gobierno; y ante otros. Tendrán que asumir responsabilidad por informar, controlar y proporcionar garantía de calidad, y hacer entre ellos claros convenios sobre estas materias. La calidad de socios presupone responsabilidad mutua: primero, horizontalmente, ante la junta administrativa de las autoridades y la comunidad local; y después de eso, verticalmente, ante el nivel de gobierno que fija el marco general. En la medida que el control y la información vayan formando un conjunto, se hará menos necesario el servicio de vigilancia por parte del gobierno central sobre implementación y aplicación de normas generales.

Responsabilidad por la información, el monitoreo y la garantía de calidad

Las autoridades rurales y municipales son la capa de gobierno más cercana al público, lo cual les confiere una responsabilidad especial para lograr a que la gente se haga parte del proceso de estrategia (trabajando con las ONG donde sea posible; véase más abajo).

Conseguir que la gente se haga parte

Consejos/ agencias de recursos (p.ej. compañías suministradoras de agua) desempeñan un papel clave en coordinar el uso de recursos, cada vez más sobre la base de administración de recursos integrados (a lo que ahora se le reconoce como

Coordinar el empleo de los recursos

más adecuado para el desarrollo sostenible). Pueden hacer un valioso aporte en auspiciar el debate y coordinar la acción relacionados con los recursos naturales desde el nivel nacional al local.

c) El sector privado

Deberían participar tanto empresas grandes como pequeñas

El sector privado tiene la responsabilidad de crear mercaderías y servicios, generando beneficios para los inversionistas y proporcionando oportunidades de empleo, de innovación y crecimiento económico. Puede nominar representantes a miembros responsables del sector para que entren en el proceso de estrategia. Los dirigentes de grandes industrias, a quienes se deben los nuevos patrones de inversión y operaciones, pueden desempeñar un papel eficaz. Pero debiera haber también representantes de industrias de menor envergadura que son importantes para el empleo, y negocios menores que tienen una necesidad de recursos particularmente alta (p.ej. pequeña minería, procesamiento agrícola) o industrias que tienen un efecto sensible (p.ej. el turismo).

Organizaciones e industrias de determinados sectores económicos o de otros grupos homogéneos, a los que algunas veces se les llama grupos-objetivo (agricultura, industria, comercio minorista, transporte) pueden ser fuente de problemas especiales (p. ej. contaminación) y, por consiguiente, pueden aportar a su solución (p.ej. mediante el perfeccionamiento de los procesos de producción). Ellos también aprovechan buenas condiciones sociales, económicas o ambientales (p.ej. la industria alimentaria necesita agua limpia). Es frecuente que las organizaciones y compañías de este sector dispongan de una considerable tecnología propia. El sector privado (desde las grandes multinacionales a las empresas nacionales pequeñas y medianas) tiene también un papel principal que desempeñar en identificar de qué manera él puede asegurarse de que invierte en actividades y operaciones que promuevan y afirmen, pero que no debiliten, el desarrollo sostenible.

La inversión debiera apoyar al desarrollo sostenible

d) La sociedad civil

Algunos de los grupos más prominentes de la sociedad civil tienden a ser combativos y territoriales, pero pueden / deberían:

- elegir: designar organizaciones/ gente para que participen en reuniones, talleres, etc. de la estrategia, velando por que sean responsables y conscientes de los puntos de vista del grupo que representan, o los reflejen, y que tengan por mandato dar voz a determinados puntos de vista. Se puede lograr una mejor responsabilidad cuando un grupo de interés es representado por una asociación que usa procedimientos democráticos (p.ej. cámaras de comercio, asociaciones profesionales);
- resistirse a verse comprometidos por cualquier apoyo proporcionado para posibilitar su participación (p.ej. sufragar gastos de asistencia a reuniones o preparar opiniones informadas).

Las ONG son socios importantes que desempeñan diversas funciones. Su participación en los procesos estratégicos de los países desarrollados y en la de los países en vías de desarrollo ha sido diferente

Las ONG pueden desempeñar un importante papel en llamar la atención hacia asuntos y problemas concretos, movilizand o opinión pública y adelantando información. En los países en vías de desarrollo, las ONG desempeñan un papel vital en emprender programas de desarrollo en comunidades rurales y urbanas pobres, tienen mucho mejor conocimiento que el gobierno de los problemas y preocupaciones comunitarios y pueden desempeñar un papel catalítico clave en hacer que las comunidades expresen sus inquietudes. En los países desarrollados, el movimiento ONG es muy sofisticado y se mantiene en diálogo con el gobierno y la industria. Las

ONG ambientales, por ejemplo, desempeñan un papel fundamental en la naturaleza y en la educación ambiental; y adoptan medidas, a menudo a través de los tribunales, para defender los intereses de la conservación y el ambiente. Por consiguiente, las ONG y los grupos de interés deben ser socios importantes del proceso de estrategia. A diferencia de las autoridades públicas o grupos-objetivo, las ONG rara vez tienen alguna responsabilidad formal por implementar o aplicar políticas de gobierno, y son libres para elegir sus propias funciones (el papel de las ONG se discute en mayor detalle en el Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9: Papel y funciones de las ONG

La manera en que las ONG han sido parte de los procesos de planificación estratégica en países desarrollados y en vías de desarrollo se diferencia marcadamente. En países industriales, se las ha consultado extensivamente en cuanto a procesos de planificación estratégica, aunque sus aportes en lo fundamental se reducen a proporcionar información, recopilar información y comentar las estrategias. Por contraste, en los países en vías de desarrollo, la tendencia ha sido ver a las ONG como vehículo de implementación en terreno. Con notables excepciones, se las ha sondeado menos frecuentemente por sus puntos de vista e información para el proceso de estrategia y se las ha comprometido aún más raramente en la formulación de políticas, control y otros elementos de las estrategias. Pero ahora se reconoce que en todos los países las ONG tienen una función vital que desempeñar.

Las ONG forman un grupo muy diverso, cuyo abanico va desde las principales instituciones internacionales y nacionales de larga data a las frágiles operaciones locales que carecen de personal y de una financiación garantizada. Ellas pueden trabajar en asuntos individuales o en empresas de amplia gama de desarrollo. Casi todas ellas operan organizando grupos de gente para que hagan mejor uso de sus propios recursos. Su conocimiento especializado y sus puntos de vista abarcan muchas funciones prácticas que pueden ser enormemente importantes tanto en desarrollar como en implementar estrategias, a saber:

- movilizándolo al público o a ciertos grupos;
- su detallado conocimiento en terreno de condiciones sociales y ambientales;
- entrega de servicios: ayuda en desastres; educación; salud;
- alentando apropiada organización y creación de capacidad en la comunidad;
- investigación, análisis de normas y consejo;
- estímulo a, y mejoramiento de, procesos sociales y políticos;
- mediación en conflictos y reconciliación de conflictos;
- comunicaciones y elevación de la conciencia;
- fiscalización, aperecibimiento y seguimiento;
- propugnación, promoción de alternativas; y enfrentamiento del statu quo;
- adiestramiento en, y uso de, métodos participativos.

Las agrupaciones de ONG pueden complementar a los gobiernos, y reforzarlos en donde son débiles, como, por ejemplo: en el bienestar y en su comprometerse con comunidades locales; y donde los gobiernos se ven limitados en su capacidad de usar métodos participativos. El trabajo con el gobierno puede "aumentar proporcionalmente" al aporte de las ONG, las que de otro modo pueden permanecer limitadas. Por otra parte, las agrupaciones de ONG pueden actuar como control y crítica donde los gobiernos y el sector privado son demasiado fuertes (p.ej. en apropiarse de recursos naturales y causar efectos sociales y ambientales adversos).

Debe tenerse presente que las ONG no actúan como grupo. Con respecto al desarrollo sostenible, ellas cubren un abanico de planteamientos:

- ONG "basadas en intereses"; por ejemplo, sociedades de historia natural y asociaciones profesionales;
- ONG "basadas en preocupaciones"; por ejemplo, grupos para hacer campaña por, y de defensa de, el ambiente y el bienestar de los animales;

- ONG "basadas en soluciones": p.ej. educación y grupos de desarrollo rural.

Lo que va a determinar de qué manera una ONG puede participar en una estrategia es tanto su tipo de enfoque como sus funciones. Como lo señalan Bass *et al.* :

"Muchas ONG, en especial las "basadas en soluciones", se sienten cómodas con las ideas de participación y consenso, y las promueven activamente. Otras, que trabajan mediante cabildos y propugnación, tienden a ver su función como una de "estar en desacuerdo", no de buscar compromisos. Por consiguiente, no pocas de estas ONG (especialmente las que se interesan en campañas por el ambiente y el bienestar) adoptan actitudes que aparecen como incompatibles con el desarrollo sostenible, el que depende de soluciones de compromiso negociadas.

En general, es probable que tales ONG se queden al margen de las estrategias participativas, en las cuales el debate y el consenso tendrán lugar generalmente en una zona intermedia, la que sin embargo cubre todos los sectores y los principales grupos".

Con frecuencia, las ONG han tenido éxito en organizar la participación en el plano local. En ocasiones, las ONG pueden desempeñar funciones centrales en el desarrollo sostenible en un "vacío" de gobierno. Por ejemplo, en Kenia y Tanzania las ONG operan una proporción importante del sistema de salud. En el norte de Pakistán, el Programa Aga Khan de Apoyo Rural es el actor principal en el apoyo al desarrollo rural. El Comité del Progreso Rural de Bangladesh (CPRB) administra una gran proporción de escuelas primarias.

Estas operaciones en grande son la excepción. No obstante, el resultado que la gran publicidad de su éxito ha tenido es que se piense en las ONG principalmente como "mecanismos de cumplimiento". Este criterio es un error grave: y lo es peor, el de considerar a las ONG sólo como aficionados, antes que como organizaciones de desarrollo con algo que enseñar.

En el pasado, las ECN y las PNAA se inclinaban más por comprometer a ONG ambientales que a otros tipos de ONG. Pero las estrategias de desarrollo sostenible tienen que ocuparse de la dimensión social con mayor amplitud, en lo cual las ONG: organizaciones basadas en la comunidad tienen gran experiencia. Este es el caso específico, porque las ENDS tendrán que vérselas con el fracaso de la política común/ sistema de planificación en cuanto a: vincular al gobierno con las comunidades locales y los usuarios de recursos; comprender la complejidad local y actuar sobre ella; y enrolar en la implementación a los usuarios de los recursos locales. Todas éstas son áreas en las cuales las ONG tienen ventajas comparativas; o sea, en el nivel "intermedio" entre el gobierno central y las comunidades locales.

El público pone en práctica el desarrollo sostenible al escoger opciones

En el fondo, es **el público** el que determina cuán ambiciosa puede ser la política y cuáles son las medidas aceptables. Por lo tanto, una base de apoyo social es un prerrequisito para una estrategia exitosa. Es el público el que al decidir soluciones de compromiso entre factores económico sociales y consideraciones ambientales pone en práctica la noción de desarrollo sostenible. Es el público el que desempeñará un papel clave en hacer realidad el deseado avance socio cultural, administrativo y tecnológico y en lograr cambios en la sociedad; por ejemplo, el cambio de patrones de consumo, sistemas de impuestos verdes o la adopción de sistemas de transporte ecológicamente aceptables.

El público es un consumidor de especial trascendencia. Cada persona demanda y compra bienes de consumo; responde a instrumentos financieros e incentivos de precios; tiene voz y voto en la formulación de políticas y planificación locales; se encarga de su sustento, usa recursos, produce y elimina desechos (incluso los separa); se procura recreación, maneja vehículos y está siempre tomando decisiones que afectan al ambiente o a otros ciudadanos y, por lo tanto, influye en el desarrollo sostenible. Pero el público también cumple otras funciones y tiene derechos y

obligaciones; forma parte del ambiente viviente inmediato de empleados, empleadores, gente que trabaja por cuenta propia, trabajadores voluntarios; especialistas en recreación; son jefes de familia, que cría niños, etc.

Otras organizaciones más generales, tales como los *grupos cívicos* (p.ej. sindicatos, asociaciones de automovilistas, concilios de iglesias, asociaciones de consumidores, grupos juveniles) pueden desempeñar un papel clave en cuanto a comunicaciones con el público. Tiene que ponerse tanto énfasis en la acción como en el conocimiento. El ciudadano necesita saber cuanto él o ella puede hacer por sí mismo/a, y si “desca o es capaz” de cambio. Para un gobierno es difícil tener acceso al ciudadano privado. Para eso están las organizaciones especializadas.

Los grupos cívicos pueden comunicarse con el público

e) Entidades donantes

En los países en vías de desarrollo, las agencias de cooperación al desarrollo tienen la función de proporcionar apoyo (cuando se les solicita) para asistir al desarrollo e implementación de estrategias. Los donantes pueden apoyar estrategias de cuatro maneras, a saber:

Los donantes pueden apoyar y asistir procesos de estrategia

- cambiando sus procedimientos y métodos *internos* para respaldar los principios y elementos de las ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2);
- a *nivel internacional*, en discusiones y negociaciones sobre cuestiones relacionadas con las estrategias de desarrollo sostenible;
- a *nivel nacional*, en el diálogo de política con gobiernos de países socios;
- a *nivel operacional*, en los proyectos y programas que apoyan las agencias de desarrollo.

Estas funciones de seguir la marcha de las estrategias y esta participación de los donantes en ello, se examina en detalle en la guía de política del CAD OCED para la cooperación al desarrollo sobre las ENDS (CAD OCED 2001 a) [véase también sección 10.2.1].

4.10 **Proyectar el proceso de estrategia, hacer el balance de estrategias existentes y de otros procesos de planificación**

Como se señalara en la sección 4.1, la guía de política del CAD sobre estrategias de desarrollo sostenible (CAD OCED 2001 a) no recomienda en general una estrategia como una iniciativa que sea totalmente nueva o única, sino que recomienda con mucho énfasis que ellas empalmen con procesos de planificación estratégica en vigor en un país desde el nivel nacional al local- y que procuren que haya convergencia entre ellas (véase sección 4.11). La sección 3.4 del Capítulo 3 describe los principales tipos de marcos estratégicos más probables en la mayoría de los países. El Recuadro 4.10 ilustra cómo una diversidad de mecanismos puede contribuir al desarrollo de una ENDS.

Generalmente es mejor empulmar con procesos de planificación estratégica ya establecidos

Al diseñar los procesos y el / los sistema(s) de coordinación que se necesitarán para desarrollar una estrategia de desarrollo sostenible, una tarea clave será ordenar los procesos de planificación de estrategias existentes, como también, cualesquiera de los anteriores que puedan brindar enseñanzas importantes: identificar los rasgos clave de los procesos seguidos, los mecanismos utilizados, y analizar qué ha funcionado bien o menos bien. Esto ayudará a indicar sobre cuáles mecanismos se podrá seguir construyendo, qué enfoques sería mejor evitar, dónde hay sinergias para forjar y en

De modo que una tarea clave es hacer un balance para identificar y analizar estructuras anteriores...

Recuadro 4.10: El desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de El Salvador: diversidad de mecanismos que intervienen

Luego de finalizado el conflicto civil en 1992, El Salvador inició su transición hacia la democracia. He aquí un ejemplo concreto de un país en donde emergió una variedad de mecanismos que fueron utilizados para desarrollar una ENDS. Diferentes sectores y niveles de la sociedad debatieron y promovieron una amplia gama de propuestas, mecanismos e iniciativas que apuntaban a una mayor participación y más descentralización con el fin de consolidar el proceso democrático y generar un desarrollo sostenible completo (visión y metas para el país).

Se dio inicio, o se hizo uso de una serie de mecanismos que convergieran hacia un objetivo unificado:

- Varias instituciones/ organizaciones proporcionaron canales para la comunicación y para elevar el grado de conciencia. Utilizando documentos de consenso, la Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP) junto con dos prestigiosos institutos nacionales de investigación -la Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Centro Democrático de Estudios del Salvador (CEDES)- lanzó una campaña de apoyo.
- La ANEP redactó el “Manifiesto de los Empresarios a la Nación” y la FUSADES/ el CEDES presentaron “El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible”.
- La Red ONG para el Desarrollo Local promovió la descentralización y el desarrollo locales, sentando las bases para los mecanismos de la participación.
- Por invitación del Presidente de la nación, la Comisión Nacional sobre Desarrollo promulgó las “Bases para el Plan Nacional” (una evaluación estratégica).
- Con posterioridad, la Comisión presentó “Acciones Iniciales del Plan Nacional”, al cabo de extensas consultas con los ciudadanos y la participación de numerosos profesionales nacionales, como parte de mecanismos de planificación, priorización y toma de decisión.
- La propuesta para una “Estrategia Nacional de Desarrollo Local” (ENDL) fue desarrollada y presentada por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Grupo Consultor (formado por otras organizaciones que representan a la sociedad civil y al Gobierno). Esto expuso una propuesta integral e integrada de desarrollo, que incluía mecanismos de la gestión del cambio institucional.

Entre los numerosos procesos y propuestas formulados se pueden identificar varios mecanismos de coordinación. Por ejemplo, en 1997, entidades donantes y de gobierno colaboraron en:

- formar el Consejo Nacional del Desarrollo Sostenible (CNDS), creado por decreto;
- apoyar las enmiendas a la Ley sobre el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) que asigna un 6 por ciento del Presupuesto Nacional al desarrollo municipal (movilización y asignación de recursos financieros);
- propugnar y apoyar las “Orientaciones Propuestas para una Estrategia de Desarrollo Rural” por el Comité de Desarrollo Rural (CDR) basado en tres pilares fundamentales: (1) establecimiento de las bases del desarrollo; (2) adopción de las políticas para favorecer a las áreas rurales; y (3) corresponsabilidad de la sociedad civil en el desarrollo rural (negociación y manejo de conflictos);
- respaldar al proceso consultivo de los ciudadanos en el plano local, de conformidad con el marco general del Plan Nacional, como también con el establecimiento del Mecanismo Nacional de Continuidad del Plan Nacional para la Reconstrucción y la Transformación (seguimiento y responsabilidad).

Fuente: Jorge Reyes (comunicación personal)

dónde, brechas para llenar. En la sección 5.4 se examina en detalle tal ejercicio de ordenación y balance. Se le puede resumir en dos pasos básicos⁶:

- Primero, *identificar* las estructuras, mecanismos y procesos de planificación de estrategias pasadas y presentes; y reunir una colección de documentos clave (que cubran el proceso seguido, los antecedentes, principales informes y rendimientos).

Será necesario contactar todos los ministerios sectoriales, entidades de gobierno y autoridades subnacionales para identificar aquellos procesos oficiales que guían y / o intervienen como participantes. Además, se debería buscar información similar respecto de procesos no oficiales, o que se relacionen con proyectos, en organizaciones no gubernamentales tales como ONG clave y grupos de ONG, y en organizaciones del sector privado.

- Segundo, *analizar* las diferentes estructuras, procesos y mecanismos de estrategias establecidas exponiendo sus rasgos principales de acuerdo con un común conjunto de parámetros, y hacer un análisis comparativo de sus puntos fuertes y puntos débiles. Esto incluirá una evaluación tanto del proceso como del contenido, como se la explora adicionalmente en el Capítulo 5.

Esto debería incluir: mandato; principios seguidos (del Recuadro 3.1); principales interesados y sus responsabilidades; funciones empleadas (análisis, debate, comunicación, toma de decisión, inversiones de planificación, implementación y control, seguimiento y revisión (véase Figura 4.2); tipos de participación usados; recursos realmente empleados; vinculaciones con otros procesos (incluyendo nexos regionales e internacionales); dónde y cómo se toman las decisiones; y opiniones de interesados, diferencias y pretensiones respecto de procesos de estrategia. Esto debería ser complementado con un balance de la extensión/ contenido de cada estrategia, que incluya: los principales asuntos cubiertos por el tema y el sector; los objetivos de la estrategia; el cronograma de la visión resultante, las políticas y programas o recomendaciones para éstos; y las opiniones de interesados, las diferencias y pretensiones respecto de los contenidos de la estrategia.

Se pueden utilizar cuestionarios, pero la experiencia muestra que se puede lograr tanto información como materiales más útiles mediante entrevistas semi-estructuradas con personas clave (aquellas que son responsables por la administración de procesos individuales; y con interesados clave que o participaron en -o fueron excluidos de- estos procesos); y mediante la convocación a pequeños talleres de interesados.

El resultado de tal inventario debería ser sintetizado en un informe de "examen de situación", que puede ser utilizado como punto de partida para trabajo adicional, y como medio de informar a potenciales interesados acerca del estado de procesos existentes y dónde hay brechas (p.ej. cuestiones que no se han abordado) u oportunidades críticas para hacer avances. Este informe sería presentado al comité directivo como uno de los primeros resultados del proceso de estrategia.

A medida que fuese emergiendo un "mapa" de la experiencia de planificación estratégica clave del país, en dependencia del número de estructuras que intervienen, podría ser necesario priorizar cuál debería ser el foco de un análisis más a fondo. También será necesario decidir hasta qué punto del pasado debieran avanzar la búsqueda y el análisis. Es probable que, en primera instancia, valga la pena hacer una

... conducentes a un informe sobre examen de situación, como punto de partida...

⁶ Estos pasos tendrán que darse paralelamente al evaluar los beneficios netos de una estrategia como parte del ejercicio de indagación de alcances inicial: véase sección 4.2.

incursión al pasado para “peinar” la última década. A manera de guía improvisada para ver:

- Si hay un *proceso de estrategia claramente dominante* que es sin lugar a dudas, según indican el análisis y las discusiones *iniciales*, el más importante y tiene una gran influencia en el desarrollo del país; en tal caso lo lógico sería centrar la atención principalmente en éste, pero sin dejar de dedicar esfuerzos a examinar otros procesos que se espera brinden enseñanzas importantes. Será probablemente útil enfocar el análisis desde un punto crítico (p.ej. un cambio decisivo de política de gobierno, o el establecimiento de una nueva institución de influencia y poder transversales en la sociedad).
- Si hay *varias estrategias* a las que de modo general se las considere de importancia e influencia similares, en tal caso pudiera ser lógico cubrirlas todas – por los menos en un comienzo– y luego elegir en cuál (es) centrar la atención (basándose en evaluaciones de importancia, influencia y probabilidades de sacar de allí enseñanzas importantes y útiles).

.... para
identificar
procesos
transversales
clave

La evaluación inicial de estos procesos de planificación estratégica va a identificar los procesos transversales clave y los asuntos de contenido que van bien. Va a mostrar también cuáles tienen que ser llevados más adelante a través de una estrategia de desarrollo sostenible. Todo esto ayuda a establecer una agenda útil para una primera reunión de comité directivo, la cual debiera centrarse en *¿hacia dónde queremos ir?*, *¿cuáles pudieran ser nuestros objetivos estratégicos?* y *¿qué procesos pudieran ser los mejores para conducirnos hasta allá?*

4.11 Procurar mejorar la coherencia y la coordinación entre estructuras de estrategia en todos los ámbitos.

4.11.1 Coherencia, coordinación (y convergencia) de marcos estratégicos nacionales

No hay suficiente
convergencia
entre las
infraestructuras
de planificación
ni entre todos los
niveles ni dentro
de los niveles
mismos

Actualmente, no hay suficiente convergencia entre los diferentes marcos de planificación tanto en el nivel nacional como en el descentralizado, como tampoco entre estos niveles, ni entre sectores. Esto no sorprende, porque estos marcos a menudo se basan en diferencias fundamentales en cuanto a motivaciones y mandatos de las instituciones que guían, en las bases de poder de los interesados, en los conceptos, en las ideologías y en la financiación. De esto se sigue que estos marcos estratégicos tienen intenciones, interesados y objetivos diferentes, y que usan mecanismos diferentes. Donde todas ellas hacen impacto en las aspiraciones y resultados del desarrollo sostenible, se hace necesario reforzar la coordinación y la coherencia. Múltiples estrategias que no están unidas por una visión básica común o que no utilizan los mismos procesos para el perfeccionamiento continuo, corren el riesgo de duplicación, conflicto, despilfarro de escasos recursos administrativos e intelectuales, y de que su reputación merme rápidamente.

Es esencial que
haya coherencia y
coordinación
entre estructuras
de planificación

No es factible fusionar todas las estructuras, aunque algunas pueden convergir. Sin embargo, es factible trabajar buscando coherencia y coordinación de tal manera que las estructuras de planificación estratégica se apoyen mutuamente. La clave en esto será alentar (o exigir) a quienes son responsables por las diferentes estrategias a que adhieran a los principios y primeras nociones bosquejados en los recuadros 3.1 y 3.2. El proceso de convergencia podría ser incrementado por una mejor información. Idealmente, los gobiernos (en sociedad con interesados clave del sector privado y la

sociedad civil, así como con entidades del desarrollo) deberían desarrollar y mantener una estructura matricial de todos los procesos de planificación estratégica de sus países, tanto de los procesos ya establecidos como de los nuevos, dando importancia a enlaces, diferencias y relaciones entre ellos, y de qué manera adhieren a los principios y nociones básicos de los Recuadros 3.1 y 3.2. Esto centraría la atención en lo que se necesita hacer para la complementariedad. La ordenación y el balance analizados en la sección 4.10 producirían la matriz sectorial referencial (la Estructura de Desarrollo Integral apunta a promover este enfoque; véase sección 3.4.1 (i)). Tal matriz ayudaría a asegurar que las nuevas estructuras de planificación empalmen con las ya existentes y creen enlaces entre estructuras. Este es un simple método de información, cuya ventaja es que alentaría a que diferentes estrategias se unan para ciertas operaciones tales como crear una visión del futuro y hacer el seguimiento. Ahorraría costes y unificaría esfuerzos. A la larga, debería hacerse evidente dónde se necesita reforzar el manejo del proceso de coherencia; por ejemplo, si en cuanto a regulación o si estableciendo ciertas nociones como política formal.

Donde se han establecido tales enlaces y se han construido las estrategias a partir de lo que ya existía, ha habido buen avance y las estrategias resultantes han tenido una pertenencia más amplia, como lo evidencian diferentes experiencias del desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza (Recuadro 4.11).

Recuadro 4.11: Empalmar con lo que existe. Nexos entre estrategias de reducción de la pobreza y otros procesos de planificación estratégica

Uganda

La Ponencia de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PERP) se basó en una revisión del propio Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza de Uganda, de 1997. También aprovechó otros trabajos de evaluación de estrategias en vigor, entre ellos, el Informe del estado de la Pobreza, una Evaluación de la Pobreza Participativa y un Plan para la Modernización de la Agricultura. Esta inclusión de trabajos previos aparentemente ha incrementado en gran medida la propiedad del país sobre la ERP.

Bolivia

La Estrategia de Biodiversidad y Plan de Acción fue desarrollado a través de un proceso altamente participativo que consiguió poner el énfasis en el alivio de la pobreza a través de actividades económicas relacionadas con el uso sostenible de la biodiversidad. Luego del cabildeo por parte del Ministro del Desarrollo Sostenible en el Consejo de Política Económica, esta estrategia ha quedado ahora incorporada como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Burkina Faso

Cuando se desarrolló la PERP se hicieron esfuerzos por incorporar sus intenciones en las políticas sectoriales, los planes y los programas de reforma en vigor (p.ej. educación y salud básicas). Esta integración tiene que continuar, en especial para conseguir que las políticas y los planes sectoriales aborden los vínculos entre pobreza y ambiente, y definan los indicadores para seguirles la pista a estos vínculos.

El proceso de integración podría haber sido reforzado recurriendo al Programa de Acción Nacional para combatir la desertificación (PAN). Al PAN se le desarrolló de manera participativa, en cuyo desarrollo tomaron parte cerca de 50 000 personas y se basó en cuantioso análisis. Pero quienes fueron responsables por el PAN no fueron parte del proceso ERP de suerte que ni la experiencia ni las enseñanzas derivadas del PAN fueron aprovechadas.

en él. La puesta al día de la PERP proporciona una oportunidad para abordar esto.

Al desarrollar la guía de política del CAD-OCED, las entidades del desarrollo apoyaron un proceso de diálogo en Burkina Faso, que desempeñó un papel catalítico en impulsar esta convergencia de estructuras. El diálogo aseguró que las recomendaciones hechas al gobierno reflejaran los puntos de vista de los interesados. Estas incluían propuestas para que las estrategias de desarrollo sostenible para el país fuesen preparadas no como un documento con nuevas evaluaciones de política sino más bien como una organización general coordinadora para los principales instrumentos legales, principios para la intervención y las reformas institucionales. De este modo, la estrategia apuntaría a asegurar el crecimiento sostenible, tomando en cuenta y respondiendo en forma práctica a cuestiones tales como:

- desarrollo humano sostenible;
- equidad en la distribución de las utilidades del crecimiento;
- transparencia en el manejo de asuntos públicos y de providencias de ayuda;
- eficiencia y sostenibilidad de programas de desarrollo;
- refuerzo de la capacidad al nivel nacional.

El diálogo propuso medidas para mejorar las ERP que el Ministerio de Economía y Finanzas utiliza como marco de referencia, a saber:

- presentar a la PERP de manera más general como la única estrategia que los programas de cooperación de las entidades de asistencia al desarrollo debieran seguir;
- hacer a la PERP en general más asequible y preparar versiones más breves y más simples;
- actualizar la PERP, con vistas a integrar en un solo sistema todos los planes sectoriales. Esto traerá aparejado una estrecha colaboración entre todos los ministerios, el sector privado y la sociedad civil, como manera de asegurar la armonización y coherencia entre los mecanismos de coordinación existentes o planificados, los indicadores, y los mecanismos de seguimiento y evaluación;
- generar nuevos recursos financieros para que el presupuesto nacional implemente la estrategia.

Ghana

En contraste con los casos precedentes, en Ghana se había preparado una estrategia de erradicación de la pobreza nacional. Posteriormente se la transformó en una PERP provisional. La preparación de la PERP completa está en curso como parte de la preparación de un Segundo Plan de Desarrollo de Mediano Plazo para implementar la Visión 2020 de Ghana, que es una más amplia estructura de largo plazo. Este plan también va incorporar los principales objetivos de desarrollo de la Estructura de Desarrollo Integral de Ghana (desarrollada a través de convenios institucionales separados) y la Estructura de Asistencia al Desarrollo, de la ONU. La convergencia de estos procesos de planificación dan fe de los principios comunes que los sostienen.

Fuente: CAD-OCED (2001 a)

Una medida práctica para incrementar la coherencia sería invertir en las capacidades para implementar y hacer cumplir⁷. Esto es particularmente pertinente allí donde se

⁷ El fortalecimiento de las capacidades de aplicación de la ley tiene que llegar más allá del reclutamiento y adiestramiento del personal de abogacía adicional (policía o administradores), como también más allá del cambio de actitudes públicas y la aceptación de códigos de conducta. Para apreciar en su totalidad la naturaleza de los efectos ambientales y sociales que las violaciones de la ley pueden tener, debería incluir también la educación y adiestramiento de jueces, magistrados y personal afines. Esto debería posibilitar que se determinen y administren penas correctivas proporcionales. Lamentablemente, muchas actividades que son perjudiciales al desarrollo sostenible en su mayor parte permanecen hasta hoy "más allá de la ley". La Sección 5.4.2 analiza los mecanismos legales.

invierten esfuerzos en perfeccionar y consolidar leyes y reglamentaciones como parte del proceso de estrategia. A través de la inversión paralela entre revisión legal y perfeccionamiento de la aplicación de la ley, los méritos de la coherencia se tornan evidentes (sección 5.4.2). El hecho de que en muchos países ellos permanezcan oscuros para muchos participantes indica que todavía queda mucho camino por hacer.

4.11.2 Enfocar los objetivos estratégicos en el nivel correcto - de regional a local, y entre sectores- y conseguir coherencia y coordinación

Como lo señaláramos en el Capítulo 3, muchas estrategias nacionales previas han sido, en realidad, “enciclopedias” que cubrían toda clase de acciones posibles desde reforma institucional nacional a cuestiones técnicas locales (p.ej. propuestas de tecnologías especiales de conservación de suelos). Muchas estrategias han sido algo insulares y en particular no se han referido a objetivos políticos internacionales (p.ej. mejorar el manejo oceánico), aunque otras han incluido esto en el todo. La experiencia de Pakistán ha mostrado bien cuán antiestratégico es esto. En cambio, la intención de la próxima iteración de la ECN de Pakistán es que ella se concentre en lo que sólo se puede hacer a nivel *nacional* para ubicar al desarrollo sostenible entre los asuntos dominantes. Esto significa en primer lugar, mejorar, por ejemplo, la política federal sobre finanzas, crecimiento y pobreza; y en desarrollar vínculos estratégicos que apoyen a los mecanismos de estrategia local que funcionen bien o sean promisorios; por ejemplo: estrategias provinciales o de distrito, importantes programas de desarrollo rural, y el nuevo proceso de delegación de poder (véase más adelante). Pero también significa mejorar el comercio y la política exterior de suerte que “las reglas del juego” internacionales puedan empezar a favorecer al desarrollo sostenible en Pakistán. El Recuadro 4.12 da mayores detalles sobre esta nueva situación. La Visión 2020 de Ghana es un buen ejemplo de que allí fueron explícitamente tomados en consideración tales cuestiones nacionales como finanzas, comercio y política exterior; y cuáles fueron los ministerios responsables; todos comprometidos a fondo en desarrollar las estructuras de políticas de mediano plazo para hacer operativa la visión.

Es importante tener claridad acerca de lo que una estrategia “nacional” debiera hacer

La descentralización ofrece potencialmente un mecanismo eficaz para la convergencia de diferentes estructuras de planificación. La integración puede con frecuencia ser lograda más exitosamente mediante la demanda ascendente antes que por la reorganización descendente. Instituciones locales fuertes, información accesible, foros para debates, y mecanismos de manejo de consenso/ conflicto pueden todos forjar soluciones integradas si realmente tienen el poder para influir en el nivel intermedio y en las decisiones nacionales. Por eso, existe el imperativo de vincular los enfoques descendentes con los ascendentes. Esto tiene que ir acompañado de:

Se debieran establecer vínculos estratégicos entre nivel nacional y niveles locales

- la transferencia de recursos financieros y el apoderamiento a las organizaciones pertinentes para que recauden tales recursos localmente;
- creación de capacidad (este es un componente clave del Programa de Reforma del Gobierno Local de Tanzania, 2000 – 2003);
- una clara delineación de las funciones en la planificación del gobierno, manejo financiero, coordinación, etc. en los varios niveles jerárquicos;
- legislación integral y acciones administrativas para producir la integración de las oficinas descentralizadas de las entidades de gobierno en estructuras administrativas locales;
- coordinación del apoyo de las agencias de desarrollo.

Recuadro 4.12: Iniciando métodos de estrategia ascendente en Pakistán: complementando estrategias provinciales y de distrito

Como consecuencia de la Estrategia de Conservación Nacional (ECN), en la mayoría de las provincias se desarrollaron estrategias provinciales. Éstas adoptaron muchas innovaciones de procesos tales como los talleres de mesa redonda, puntos focales de contacto con agencias sectoriales, y mucho más consulta con grupos usuarios de recursos y con "comunidades normativas". Posteriormente esto llevó a las estrategias de distrito en la Provincia Sarhad (Frontera Noroeste). Cuanto más cerca al nivel de administración directa de recursos, lo más claramente tienen que ser abordadas las compensaciones recíprocas de desarrollo sostenible y de sustento. El desafío reconocido en Pakistán es ahora desarrollar canales para que la información y la demanda sean expresadas en el ámbito del distrito y pasen al ámbito provincial; y de ahí, al ámbito nacional.

Se propone, por lo tanto, que la ECN2 se centre en las preocupaciones de nivel nacional y en las funciones institucionales nacionales antes que en prescribirlo todo, incluso al nivel de la aldea. Pero también habrá de reconocer, alentar y apoyar planteamientos estratégicos provinciales, de distrito y de otro nivel, productos de demanda basada en realidades locales consonantes con el plan de delegación del poder. Esto se contrasta con el empuje normativo/ intelectual de la ECN original. De modo que la esfera de acción incluye:

Cuestiones internacionales

- Posición y aporte de Pakistán en relación con cuestiones y convenciones ambientales mundiales.
- Aspectos de desarrollo sostenible de la globalización.
- Asuntos regionales tales como cuencas hidrográficas, áreas comunes protegidas, contaminación fronteriza y marina.

Cuestiones nacionales

- Necesidad de una estructura global para la preparación, implementación, seguimiento, evaluación y puesta al día de las estrategias regionales y provinciales, que incluya la coordinación nacional de la investigación y el desarrollo de programas relacionados con el desarrollo sostenible.
- Reunir los mecanismos más útiles y eficaces que se necesitan para desarrollar e implementar una estrategia (p.ej. sistemas informativos, mecanismos participativos, paquetes de medidas de apoyo, instrumental económico, etc. : véase Capítulo 8).
- Orientación sostenida para políticas provinciales y sectoriales para colocar al desarrollo sostenible entre los asuntos dominantes, a través de políticas, principios/ criterios, estándares, indicadores y el control.
- Coordinación de programas nacionales de alta importancia que apunten al desarrollo sostenible.
- Promoción del desarrollo sostenible dentro de empresas de macro política, señaladamente: préstamos para fines de ajuste estructural, reducción de la pobreza, cuestiones del ambiente y la seguridad nacionales.
- Evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible y de estándares ambientales.

Apoyo a asuntos provinciales, urbanos y distritales

- Apoyo a estrategias e iniciativas provinciales de desarrollo sostenible; en especial para que las instituciones locales (urbanas, de distrito y relacionadas con la comunidad) puedan dirigir la estrategia de abajo hacia arriba.
- Controles e incentivos para mayores innovaciones e inversiones del sector privado en el desarrollo sostenible, y para prácticas responsables.

Fuente: CAD-OCED (2001 a)

En Canadá se ha seguido un método ligeramente diferente para desarrollar una respuesta estratégica "nacional" a los desafíos del desarrollo sostenible. Se espera que por iniciativa propia los ministerios/ departamentos del gobierno se pongan a la cabeza para integrar el desarrollo sostenible en sectores y comunidades de política. No hay una estrategia nacional única de desarrollo sostenible; ni tampoco, una institución que "teorice" estrategia para las otras³. En su lugar, el Parlamento ha establecido un "Comisario del Ambiente y el Desarrollo Sostenible" para que haga cumplir a todas las instancias de gobierno con su responsabilidad de "verdear" sus políticas, operaciones y programas, y para velar por que la sostenibilidad sea preocupación central de todos éstos. Así, sus responsabilidades fundamentales incluyen verificación, evaluación y coordinación. La legislación exige a todos los ministerios federales (entre ellos, finanzas, comercio y exteriores) presentar al Parlamento mociones departamentales sobre estrategias de desarrollo sostenible. Una ventaja de este enfoque es que permite una mayor claridad acerca de lo que el desarrollo sostenible significa para un sector particular. A las estrategias departamentales se las prepara conforme a las orientaciones proporcionadas en 1995 por una declaración de política gubernamental sobre desarrollo sostenible *Una Guía hacia un Gobierno Verde*, que da directrices sobre objetivos generales, áreas de prioridad y de cómo las estrategias se deben estructurar y preparar (Recuadro 4.13).

La coherencia puede ser forjada a través de procesos "sectoriales/temáticos"

Sin embargo, queda por ver cuán eficaz pueda resultar este singularmente diferente enfoque. Mucho dependerá de hasta qué punto se requiere que el Parlamento actúe basándose en el consejo y las opiniones del Comisario. Un área en la cual los departamentos de gobierno han determinado que se necesita más trabajo es en la de desarrollar planteamientos más coordinados sobre cuestiones de desarrollo sostenible que corten transversalmente los mandatos departamentales. Para tal efecto, los departamentos han acordado trabajar estrechamente unidos en una serie de áreas temáticas y reflejarlas en las estrategias de cada uno de ellos.

En la actualidad, se trabaja para sintetizar cada una de las 28 estrategias departamentales a fin de presentar una visión más integral del esfuerzo hecho por todo el gobierno federal en general en pro del desarrollo sostenible. La jurisdicción y responsabilidad comunes entre gobiernos federal, provincial y territorial hacen que sea particularmente difícil el movimiento hacia una estrategia de desarrollo sostenible "nacional" (Clara Rodríguez, *Environment Canada*, comunicación personal)

En la Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad (ECPS) de Pakistán, la coherencia entre los departamentos de gobierno busca un camino distinto: el personal del Punto Focal vincula ese departamento con la secretaría provincial de la estrategia y con las mesas redondas temáticas conectadas al proceso de estrategia provincial (Recuadro 4.14). En la *Gobernación de Sohag*, Egipto, se establecieron acuerdos institucionales similares como parte de las providencias para una efectiva implementación del Plan de Acción Ambiental de 1997-98; también se las ha

La coherencia también puede ser realizada a través de funcionarios de "enlace"

³ Anteriormente, un ministerio dado iniciaba discusiones sobre un proceso de planificación estratégica. Pocas veces ha habido un compromiso efectivo con otros ministerios sectoriales para crear un apoyo de todo el gobierno y rara vez el asunto ha sido llevado al gabinete de manera de obtener un compromiso político más amplio en una etapa temprana. La experiencia muestra que cuando la responsabilidad principal para una estrategia recae en un ministerio en particular (especialmente en uno que controle el proceso y el presupuesto), eso crea la percepción de que la estrategia es un proyecto de ese ministerio o que es un asunto sectorial. Esto ocasiona una participación y cooperación limitadas de los otros ministerios. (CAD-OCFD, 2001 a).

Recuadro 4.13: Canadá. Estrategias departamentales de desarrollo sostenible

Una Guía hacia un Gobierno Verde, del Gobierno canadiense, se propone asistir a todos los departamentos federales en la preparación de estrategias de desarrollo sostenible. Consta de tres partes:

I. El Desafío del Desarrollo Sostenible, al hacer hincapié en sus importantes dimensiones sociales, económica y ambientales, traduce el concepto de desarrollo sostenible a términos que tienen su razón de ser para los canadienses. Se presentan aquí una serie de objetivos del desarrollo sostenible (por ejemplo: la utilización sostenible de recursos renovables, la prevención de la contaminación, el fomento de la productividad mejorada mediante la eficiencia ambiental) que representan un punto de partida para la preparación de estrategias departamentales.

II. La Planificación y Toma de Decisión del Desarrollo Sostenible exponen las políticas, y las herramientas operacionales y administrativas que facilitarán el cambio hacia el desarrollo sostenible. Basado en la mejor ciencia y análisis disponibles, y en la visión y expectativas de los canadienses, fomenta un método integrado de planificación y toma de decisiones. Los enfoques que se analizan son: promover la integración mediante la utilización de herramientas tales como contabilidad de costos, evaluación ambiental y manejo de ecosistemas; desarrollar estrategias trabajando con personas, el sector privado, otros gobiernos y el pueblo aborigen; utilizar una amalgama de herramientas de política tales como métodos voluntarios, instrumentos de información y toma de conciencia, instrumental económico, gasto gubernamental directo, y mando y control.

III. Preparar una Estrategia de Desarrollo Sostenible Departamental presenta las principales nociones preliminares que un departamento pudiera considerar como la base de sus estrategias. Recomienda que "toda estrategia debería orientarse por los resultados, mostrando de manera clara y concreta lo que los departamentos van a realizar en el ambiente y el desarrollo sostenible; integral, cubriendo todas las actividades del departamento; y preparada en consulta con clientes e interesados". Se sugieren seis pasos para la preparación de estrategias, a saber:

- **Preparación de un Perfil de Departamento**, que identifique lo que éste hace y, cómo lo hace.
- **Exploración de problemas**, Evaluación de las actividades del departamento en cuanto a su efecto en el desarrollo sostenible.
- **Consultas** sobre perspectivas de clientes, socios y otros interesados respecto de prioridades departamentales para el desarrollo sostenible y cómo lograrlas. Se sugiere que un breve informe "sobre la naturaleza de las consultas y cómo los puntos de vista aportados al producto final pudieran ser útiles a socios e interesados, y contribuir a lograr franqueza y transparencia en la preparación de estrategias".
- Identificación de **metas, objetivos y blancos** del departamento, para el desarrollo sostenible, que incluya los puntos de referencia que utilizará para medir la realización de la tarea.
- Desarrollo de un **Plan de Acción** que traduzca en resultados mensurables los blancos de desarrollo sostenible del departamento, incluyendo especificación de política y programa; y cambios legislativos, fiscalizadores y operacionales. "Debido a que el desarrollo sostenible es una responsabilidad compartida entre departamentos, gobierno, pueblo aborigen y otros interesados, es probable que la implementación de los planes de acción exija cooperación y asociación. En estos casos, las estrategias departamentales deberían describir los mecanismos y asociaciones cooperativas que les ayudarán a alcanzar sus blancos, sus objetivos y, finalmente, sus metas".
- Creación de mecanismos para controlar (medición y análisis), informar y mejorar el desempeño del departamento.

Fuente: Gobierno del Canadá, 1995

Recuadro 4.14: La Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad, Coordinación a través de "Puntos Focales"

La Estrategia de Conservación Nacional (ECN) de Pakistán ha contado con un par de unidades centralizadas en el Ministerio del Medio Ambiente: el Gobierno Local y el Desarrollo Rural para darle publicidad a la ECN en provincias y en otros ministerios. Al revés, la Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad (ECPS) reconoció la necesidad de establecer puestos "internos" dentro de los diversos departamentos. Algunos de estos puestos de "Puntos Focales de la ECPS" son llenados por funcionarios del gobierno, otros son empleados de la IUCN.

La tarea de los Puntos Focales es enlazar los departamentos, la Unidad de Apoyo de la ECPS en el departamento de planificación provincial, y las Mesas Redondas temáticas (MR) de las ECPS. Ellos obtienen información acerca de los planes y del progreso de los diversos departamentos. De suerte que pueden mejorar la comunicación entre los departamentos y la Unidad de Apoyo de la ECPS, y mejorar la coordinación en la planificación. Ellos también aspiran a alentar la participación plena del departamento en las MR; y de ese modo, la integración con los planes de otros departamentos, el sector privado y las ONG (la agenda técnica de cada uno de los Puntos Focales se corresponde, más o menos, con la de las MR: véase Recuadro 3.20). Es ésta una manera simple de tratar de mejorar los enlaces; pero de hecho van mejorando los flujos de información, por lo cual muchos Puntos Focales se van haciendo acreedores a cierto respeto. Sin embargo, ellos se enfrentan a restricciones que se derivan de las normas de la Administración Pública de Pakistán, a saber:

- **Insuficiente poder administrativo.** Hasta hace poco, los Puntos Focales no tenían un estatus muy alto. Debido a sus escasos poderes burocráticos se habían visto obligados a utilizar sus poderes periciales y de persuasión (y ocasionalmente sus vínculos con donantes) para incitar a que en ese departamento se le diera al desarrollo sostenible un mayor grado de centralidad en los asuntos dominantes. Sin embargo, los homólogos del Punto Focal - el Secretario Adicional- son ahora de mayor categoría.
- **"Culto al jefe".** Con independencia del valor que tenga el aporte del Punto Focal, son el interés y la motivación del jefe del departamento los que tienden a darle su tono a éste, no un "externo/ interno". Este es un comentario general en Pakistán: así que las estrategias de conservación apuntan al cambio demostrando que el liderazgo real es compartido.
- **Escasos recursos para el cambio.** Una persona sin apoyo administrativo no inspira respeto o inventiva relacionados con "jerarquía", y se ve agobiado. Si quiere que algo se haga, él o ella tendrá que contar con una variedad de tácticas en varios niveles en el departamento en cuestión, causando con ello demoras y perturbando a la gente. Como animadores, los puntos focales necesitan adiestramiento para conseguir lo mejor de los demás.
- **Malos vínculos con el nivel federal.** Desde el momento que en el nivel provincial hay muchos aspectos del cambio cuyo control todavía está sujeto al nivel federal, el trabajo de los Puntos Focales de departamento provincial se ve constreñido por los malos vínculos entre la Unidad ECPS y la Unidad Coordinadora ECN federal.

Fuente: Hanson *et al.* (2000)

recomendado y se las aplica de diversos modos en Botswana, Kenya y el Estado de *Cross River*, Nigeria.

La coherencia y coordinación con autoridades de las finanzas y el desarrollo necesita una atención extra

Hemos subrayado que las ENDS tienen que comprometer a todos los ministerios, y que no debiera dominar un ministerio. Pero el hecho es que, en todos los países, las más importantes decisiones sobre desarrollo tienden a ser adoptadas por los ministerios responsables por la planificación financiera y económica y sus interesados mayores tales como los bancos y las corporaciones. Se deben hacer esfuerzos especiales para comprometer a éstos y obtener coherencia y coordinación en sus políticas y procedimientos. Sin embargo, generalmente se ha entregado la responsabilidad por el desarrollo sostenible a ministerios ambientales, que tienen limitada influencia en el gobierno y, por lo tanto, no todos los sectores tienen interés en ellos. En el mejor de los casos, esto ha permitido la formación de una comunidad o red interesada sólo en política ambiental; en el peor, esto socava el avance hacia el desarrollo sostenible a través de falta de integración en estos sectores clave. Debe existir un compromiso de alto nivel y disponerse de análisis económicos y riesgos del caso para que interesados de finanzas y economías clave se transformen en principales participantes en una estrategia de finanzas. En algunos países, esto ha sido mejorado de manera regular vinculando la estrategias a los procesos presupuestarios (véase Recuadro 4.15).

Recuadro 4.15 Vincular estrategias a procesos presupuestarios

Nueva Zelanda. El presupuesto y ciclo de planificación anual incluye una fase estratégica para establecer las prioridades del gobierno en el corto, el mediano y el largo plazos. En los acuerdos de desempeño de jefe ejecutivo, estas prioridades estratégicas van "asentadas" en créditos presupuestarios, en pactos de compraventa y áreas estratégicas de resultados clave. A los jefes ejecutivos de departamentos de gobierno que afectan al ambiente se les exige que en su planificación anual tomen en cuenta las metas pertinentes de la Estrategia Ambiental 2010 del país.

Canadá. Al Plan Verde (1990-96) se le vinculó al proceso presupuestario federal que, como mecanismo de responsabilidad pública, tenía incorporados blancos y cronogramas.

Botswana. En el curso de la década pasada, a la Agencia Coordinadora de la estrategia de Conservación Nacional se la asimiló a la planificación nacional y al proceso de revisión del presupuesto del Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo. Se han establecido vínculos profesionales aun cuando todavía falta alcanzar la reforma multisectorial.

Es probable que la coherencia regional se torne cada vez más importante

Las cuestiones regionales son importantes para el desarrollo sostenible de una nación, y los procesos regionales pueden tener un papel de apoyo. El proceso ENDS necesita añadir un estudio de las cuestiones (en particular, un análisis estable de los efectos en los países vecinos –y viceversa– y de estrategias anteriores y las nuevas opciones y propuestas de desarrollo), y los nexos con los procesos regionales. Los planteamientos regionales tienen que abordar, por ejemplo, las preocupaciones de los pueblos indígenas donde su ubicación cubre fronteras internacionales; y problemas de refugiados. La coordinación y administración regional son también importantes cuando varios países comparten recursos naturales y ecosistemas (p.ej. una cuenca fluvial o una línea divisoria de las aguas) o sufren los efectos de la contaminación translimítrofe. Si hasta ahora la gobernanza mundial no ha podido ayudar a países que tienen muchos problemas internacionales, los enfoques regionales parecieran ser más

promisorias. Los problemas comunes son más evidentes, es probable que se disponga de recursos comunes; y para llegar a soluciones de compromiso se pueden emplear similares valores culturales y políticos. Por ejemplo, la Estrategia de Biodiversidad Andina desarrollada por varios países Suramericanos proporciona una visión regional común e identifica intereses comunes. La Convención Forestal de América Central proporciona un marco para programas forestales en cada país.

4.12 Establecer y concordar directrices que rijan los procesos de estrategia

Hemos dejado establecido el principio de que las ENDS se construyen mejor a partir de lo que ya existe. Sin embargo, debido a que este planteamiento reúne iniciativas diferentes -como también a muchos actores- habrá muchos precedentes, muchas esperanzas, y múltiple maneras de trabajar. Este es específicamente el caso de las esperanzas relacionadas con los procesos de participación y consenso, y en qué efecto tendrá esto en las decisiones. Los interesados tienen que saber que hay una aproximación metódica a la participación (véase el Capítulo 6).

Si los principios y elementos de la estrategia de los Recuadros 3.1 y 3.2 proporcionan orientación genérica, hay que darles fundamento el desarrollar e implementar una estrategia dada. Por lo tanto, será aconsejable formalizar directrices (reglas operativas) claras y distintas que gobiernen el proceso de estrategia y los procedimientos implícitos. Éstos permitirán a los responsables de coordinar y de administrar determinados procesos saber exactamente cómo proceder, y dentro de qué parámetros. Ayudará a todos los interesados a saber qué pueden esperar. Será útil también obtener la conformidad de procesos e instituciones componentes para que ajusten sus propias directrices a fin de acomodarlas a la estrategia.

También se necesitarán directrices para dar rigor al proceso de estrategia, velando porque sea integral, y evitando de que se transforme en unilateral e injusto. No obstante, las directrices debieran alentar la experimentación.

Las directrices tendrán que ser consecuentes con los principios y primeras nociones de los Recuadros 3.1 y 3.2, pero una discusión de estos principios será un punto de partida útil. Se necesitará acuerdo en aquello que es obligatorio, y en lo que será sólo aspiraciones. Las directrices de las ENDS debieran ser simples, y podrían cubrir:

- **Membresía de varios comités directivos, grupos de trabajo y secretarías - procedimientos sobre representación y asistencia- y reglas similares sobre selección de interesados para consultas;**
- **Cómo se tomarán las decisiones. Donde para tomar decisiones se utiliza un organismo existente reconocido, por ejemplo el gabinete, el precedente estará claro. Donde se confieren poderes especiales a grupos de ENDS, el reglamento cubriría el desarrollo de las decisiones; por ejemplo, el uso de consenso (sección 8.3.3), votación, manejo de conflicto y arbitraje en relación con diferentes tipos de decisión (decisiones de política principal versus, por ejemplo, desarrollo de programa o decisiones de proyecto, etc.). Se necesitará claridad sobre amplitud y limitaciones de la participación en la estrategia. Se ha visto que el consenso es en general un criterio útil porque incorpora los principios de equidad y aprendizaje (véase Capítulo 8);**
- **Conducción de reuniones: su periodicidad, consignación, presentación de informes y atribución de ideas y opiniones a grupos especificados;**
- **Comunicación y divulgación pública de información: los canales que se usarán, cómo los interesados pueden acceder a ellos, y la periodicidad;**

Las "reglas operativas" ENDS pueden clarificar de qué manera debieran seguir los procesos y qué pueden esperar los interesados

- *Reglamentos financieros* con respecto a honorarios y desembolsos;
- *Control, revisión y responsabilidad*: probablemente sea útil establecer al comienzo algunas directrices acerca de cuándo, cómo y por quién serán evaluados los procesos y resultados de la ENDS, y quiénes serán los responsables, especialmente si se requieren revisiones independientes;
- *El programa de actividades y la secuencia cronológica* (sección 4.13).

4.13 Establecer un programa y un calendario para el proceso de estrategia

Un cronograma de la estrategia puede especificar tareas, productos y blancos

La Secretaría tendrá que determinar las actividades que se van a emprender en desarrollar y operar la estrategia, como también identificar responsabilidades, capacidades y recursos que se necesitarán y su sincronización. Basándose en calendarios componentes ya en vigor, tales como esos procesos (presupuestarios) del gobierno y de otras estrategias clave, se puede programar un “calendario” genérico de estrategia. Esto puede cubrir, por ejemplo, informes regulares sobre “estado del ambiente y el sustento”, reuniones principales de revisión de la ENDS y conferencias nacionales anuales. Generalmente se han utilizado calendarios cíclicos de tres a cinco años (aunque es probable que en la práctica no se haya cumplido con el elemento cíclico). Blancos específicos relacionados con los objetivos y programas principales de la ENDS serán insertados en el primer “ciclo” regular; por ejemplo, aprobar una nueva ley, lanzar un nuevo programa o quitar un problema causal específico.

Se deberían establecer límites claros y razonables para trabajar hacia una conclusión del proceso e informar sobre progresos y resultados. Tales hitos le dan su foco al proceso, movilizan recursos clave y marcan el progreso hacia el consenso. Sin embargo, para abarcar los desplazamientos o cambios de secuencia cronológica es necesario tener suficiente flexibilidad.

4.14 Dar publicidad a la estrategia

Un “prospecto” expone las intenciones, los objetivos, procedimientos y mecanismos para la estrategia

En cualesquiera de sus etapas, tanto para el enfoque como para el propósito de la estrategia, es importante que se la conozca ampliamente. Una vez decidido un nuevo enfoque para una ENDS, lo normal es preparar un “prospecto” que combine el *cronograma/ calendario* con:

- el propósito general de una estrategia: por qué se le necesita, de qué manera sirve, y lo que ella se propondría alcanzar;
- el ámbito de la estrategia o (más tarde) sus *objetivos estratégicos* específicos enlazado a una breve declaración del problema/ la oportunidad, para el uno y los otros;
- los *principios básicos y las directrices* que gobiernan la estrategia;
- una visión de conjunto de los *mecanismos* componentes (participación, información, seguimiento, toma de decisión, inversión, los diferentes comités, etc.) y cómo funcionarán;
- el programa de *medidas y acciones* para el “calendario” ENDS normal, y para abordar objetivos estratégicos específicos;
- una indicación de *quiénes tienen que estar comprometidos* y cómo pueden hacerlo;
- una visión de conjunto de los tipos de *indicadores* de realizaciones;
- una evaluación de las *capacidades y los recursos clave* requeridos, de cómo se habrán de encontrar los que faltan, y del orden de gastos;

- realizaciones hasta el momento, cuando corresponda; historias de, por ejemplo, proyectos piloto (véase sección 4.15) y cambios de política. Incluir un breve cuadro panorámico de enfoques pretéritos (con sus puntos fuertes y débiles clave) cada vez que se promueva uno nuevo.

Se debería publicar una versión sumaria de esto para utilizarla como herramienta promocional, y para dar publicidad a la estrategia, emitir regularmente comunicados de prensa a la media. El Capítulo 7 proporciona más detalles sobre enfoques comunitarios.

4.15 El papel de los experimentos y de los proyectos piloto

Demanda tiempo preparar muchos de los resultados de estrategia y las demoras pueden conducir a un aparente vacío de la actividad en terreno y, por consiguiente, a una pérdida del interés, la confianza y el apoyo. Se ha visto que durante el proceso de estrategia es útil emprender proyectos piloto como “vitrina” para mostrar cómo la estrategia pudiera ser implementada en la práctica, y para demostrar algunos beneficios y resultados palpables y prácticos tempranamente (p.ej. mejores servicios de salud pública, manejo eficiente de residuos sólidos, suministro regular de agua potable limpia, conservación de recursos naturales). Por ejemplo: en 1986, la ECN de Zambia apoyó el Proyecto de Desarrollo de Recursos Integrados de Luangwa (uno de los primeros de África, y ahora el de más larga data y la más exitosa iniciativa de manejo de recursos naturales de base comunitaria) como proyecto piloto rural, y un proyecto piloto para subir de categoría asentamientos y ambiente suburbanos productos de tomas de terrenos (Asentamientos Humanos de Zambia). Es necesario establecer créditos presupuestarios para tales iniciativas piloto. Obviamente, los proyectos piloto y las demostraciones deberían continuar y no quedar confinados a las etapas iniciales de una estrategia.

Unos proyectos piloto de estrategia pueden demostrar implementación y beneficios tangibles

La demostración práctica hecha a través de tales iniciativas piloto tiene un importante papel que desempeñar tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo: al mostrar que es posible cumplir con por lo menos algunos componentes del desarrollo sostenible.

4.16 Establecer y mejorar los mecanismos y procesos regulares de una estrategia

Ciertos mecanismos (Figura 4.1) y procesos (Figura 4.2) son la “sangre vital” de la estrategia. Ellos aseguran que todo interesado sea capaz de desempeñar su papel, y permiten que tenga lugar una orientación de mejoramiento continuo.

Cada mecanismo y cada proceso habría sido proyectado en la forma descrita en la sección 4.10. Se les analizará en detalle en capítulos separados, cubriendo:

- análisis (Capítulo 5);
- foros de interesados y medios de participación (Capítulo 6);
- comunicación entre interesados y entre foros (Capítulo 7);
- principales procedimientos de toma de decisión (Capítulo 8);
- medios para planificar inversiones (Capítulo 9);
- mecanismos de seguimiento, evaluación y responsabilidad (Capítulo 10).

Se ha puesto mucho énfasis en la importancia de que los procesos estratégicos sean participativos y transparentes. Es imperativo, por lo tanto, que todo interesado los

perciba como guiados por la demanda y orientados hacia lograr resultados, ya sea como mejoramientos de procesos o como mejoramientos palpables de estilo de vida y conservación de recursos.

Capítulo 5

ANÁLISIS¹

5.1 Aproximación a las tareas del análisis y su organización

Si las estrategias de desarrollo sostenible van a hacer realmente el esfuerzo de resolver los problemas prioritarios y producir soluciones innovadoras, es esencial que cuenten con un buen análisis. En este capítulo se utiliza el término "análisis" en un sentido que sirve para abarcar todo: incluso para identificar y aplicar conocimientos actuales a los desafíos del desarrollo sostenible, para identificar vacíos en el conocimiento, y para llenarlos por medio de la investigación.

El desarrollo sostenible significa uso intensivo del conocimiento

Expone las cuestiones y los pasos que intervienen en hacer el análisis requerido para estrategias eficaces de desarrollo sostenible, y presentan algunas de las metodologías analíticas principales. El análisis, sin embargo, no se lleva a cabo en situación de aislamiento.

5.1.1 Introducción de las principales tareas analíticas en los procesos ENDS

Lo probable es que para una ENDS sea necesario hacer análisis de diverso tipo, a saber:

Los interesados necesitan varios tipos de análisis

- *Análisis de interesados.* Identificación objetiva de interesados en la transición hacia el desarrollo sostenible: sus intereses, poderes y relaciones. Esto es útil para la formación de comités, grupos de trabajo y procesos de consulta. Como proceso continuo, debería atraer a aquellos que no obstante ser importantes podrían no concurrir (sección 5.2).
- *Análisis de sostenibilidad.* Evaluar las condiciones humanas y ambientales, los puntos fuertes y los puntos débiles principales; las relaciones clave entre el elemento humano y el del ecosistema, entre el país (o la localidad) y el sistema mayor, cuán cerca de la sostenibilidad se encuentra la sociedad; y evaluar la dirección del cambio. Esto es crucial para decidir qué debería abordar la ENDS, y qué acciones ella debería proponer; como lo es también para el seguimiento y la implementación (sección 5.3).
- *Análisis de proceso/ mecanismo de estrategia.* Identificación y evaluación de los sistemas componentes potenciales y los procesos que podrían utilizarse en una ENDS, mediante el análisis de su eficacia, confiabilidad, equidad y rendimiento (resultados) a la fecha. Esto puede aplicarse a la información, la participación, la inversión y otros procesos componentes. Se le necesita para mejorar la calidad del rendimiento de una ENDS (sección 5.4).
- *Análisis de marco hipotético.* Creación de imágenes plausibles del futuro, como medio de explorar posibles opciones estratégicas y poner a prueba su vigor o su debilidad (sección 5.4).

¹ Este capítulo ha sacado provecho de los comentarios de análisis y de los materiales adicionales proporcionados por Robert Prescott-Allen, de Canadá; Pippa Bird, de EE.UU.; John Linday, de FAO; y de Duncan Macqueen y Joshua Bishop, de IIED

- *Análisis y jerarquización de opciones.* Evaluación de costes, beneficios y riesgos del instrumental o programas optativos para implementar la estrategia. Los resultados de esta evaluación serán sometidos a los responsables de la toma de decisión puesto que, sin la ventaja de un buen análisis, la toma de decisión corre el gran riesgo de caer en el prejuicio y el error de juicio (Capítulo 8).
- *Examinar los logros de la estrategia.* Evaluar el grado en que se han logrado resultados de desarrollo sostenible y de qué manera se los puede correlacionar con los procesos ENDS. Muchas de estas tareas corresponden a seguimiento y evaluación (se les examina en el Capítulo 10).

5.1.2 *Desafíos en el análisis para las estrategias de desarrollo sostenible*

(a) La eficacia de una estrategia depende de un análisis bien hecho

Las estrategias tienen que basarse en una comprensión confiable y correcta de la realidad local

Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible deberían estar “basadas en análisis globales y confiables”, como se establece en el Principio 5 de la Guía de Política del CAD OCDE sobre estrategias (CAD OCDE: 2001 a) [véase Recuadro 3.1]. El análisis debería impulsar la transformación hacia el desarrollo sostenible, pues todo interesado necesita tener la oportunidad de reflexionar y aprender de una manera que le acomode a él individualmente y a la sociedad en general; y de acuerdo con el concepto de “análisis-acción-reflexión” como se le llama en Capacidad 21 (PNUD 2000). Los métodos “de conducción nacional”, participativos, integrados y de mejoramiento continuo para lograr el desarrollo sostenible exigido por los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, de 1992 (ENDS, Agenda Local 21, programas forestales nacionales, etc.) ponen mucho énfasis en la comprensión del contexto local; en integrar metas sociales, ambientales y económicas en el ámbito local; en la experimentación y la revisión; y en formar asociaciones locales. Todo esto exige exhaustiva información.

(b) El desarrollo sostenible es complejo y difícil de analizar

Tener que abordar perspectivas múltiples y factores que actúan recíprocamente es un reto...

Si no se exploran a fondo los desafíos inherentes a una estrategia de desarrollo sostenible, la estrategia para promover el desarrollo sostenible no pasará de ser un conjunto insustancial de exhortaciones divorciadas de la realidad local. El desarrollo sostenible exige abordar una serie de factores que interactúan entre sí y, desde el momento que también exige juicios de valor, plantea la necesidad de comprometer a muchos grupos a fin de poder conocer múltiples perspectivas. Éstos son desafíos mayores dado que los múltiples factores establecen correlaciones y causales difíciles de probar. Debido a que en cada nivel se encuentran factores de ventajas y desventajas, es probable que sea necesario separar las cuestiones en cuanto a su nivel de campo, empresa, paisaje, región, y en cuanto al nivel nacional y al mundial. Además, el desarrollo sostenible exige que se tenga la habilidad de anticipar el cambio y de evaluar los escenarios optativos.

En las anteriores tentativas de acceso al desarrollo sostenible, frecuentemente el “análisis” no consistía más que en evaluaciones del estado de las diferentes cuestiones de la sostenibilidad. Se solía reclutar a reconocidos “expertos” (aunque no siempre a profesionales locales) para redactar informes evaluando, por ejemplo, el estado de la erosión del suelo o de la contaminación. Los buenos informes de síntesis resultan particularmente útiles si presentan lo que se conoce acerca de puntos fuertes y puntos débiles, de oportunidades y amenazas de una cuestión; y si también señalan

las incertidumbres y lo que no se conoce; y si logran dar inicio a un debate útil. Pero lo más frecuente era que estos análisis repitieran una información de larga data, que no cuestionaran los supuestos y que se hicieran sólo en las fases iniciales de la "preparación de estrategia".

(c) Las capacidades para analizar el desarrollo sostenible a menudo son débiles.

Esta falta de experiencia en análisis de desarrollo sostenible se ve agravada por el hecho de que la investigación y la capacidad analítica locales son a menudo muy limitadas, especialmente en los países en vías de desarrollo. Los encargos analíticos, los marcos y métodos de análisis han tendido a ser estrechos o centrados en prioridades establecidas en el pasado. La falta de acceso al buen análisis es más ostensible allí donde más se le necesita (en países y comunidades pobres).

... cuando ni la experiencia analítica ni la capacidad son fuertes

"La experiencia de los países que han tratado de analizar su situación imperante ha demostrado la seria escasez de herramientas disponibles, y la seria debilidad de la Agenda 21 como instrumento de planificación o de pronóstico. De modo ideal, debería ser posible empalmar con el rigor del análisis económico y hacer extensiva a los dominios interrelacionados del desarrollo sostenible una modalidad similar. En la práctica, nuestra capacidad para comprender todas las interacciones sociales y físicas que intervienen es limitada. No disponemos de técnicas analíticas probadas que reúnan todas las interacciones del desarrollo" (PNUD 2000).

En la práctica, en ausencia de una capacidad analítica formal, otros procesos democráticos han venido a suplir la función evaluadora, ya que "el voto" capta, después de todo, las percepciones que el público tiene de los problemas. Sin embargo, en vista de que son tantas las cuestiones del desarrollo sostenible de alto interés político, el electorado merece disponer de mejor información.

(d) Tiene sus peligros confiar en una información escasa, externa, atrasada o dudosa.

Si se usan datos externos, los mitos de otras gentes pueden transformarse en la base del cambio (o ellos pueden limitarse a reforzar el status quo). El análisis atrasado (o peor, el reciclaje de "hechos" no cuestionados) es también una evidente mala base para una ENDS, problema que es ilustrado por el caso de la información ambiental de África meridional (Recuadro 5.1). Aun si el análisis ofreciese proyecciones de tendencias corrientes, eso tendría sus peligros si no avanzara también pronósticos para identificar posibles cambios fundamentales y sus consiguientes problemas de vulnerabilidad.

Es importante disponer de información confiable y actualizada

5.1.3 Principios básicos para el análisis

(a) Comprometer e informar a los interesados dentro de procesos democráticos y participativos.

Es curioso que la mayoría de los análisis y guías sobre planteamientos estratégicos hayan subrayado con fuerza la participación, pero que sólo hayan abordado apenas los métodos y la calidad del análisis, como si ya no hubiera necesidad de acrecentar el conocimiento y todo lo que se necesitase ahora fuese convencer a la gente de un

Recuadro 5.1: La insuficiencia de la información ambiental de África meridional

Si bien hay un cúmulo de documentación sobre el medio ambiente en los países de África meridional, el principal problema es que con demasiada frecuencia una considerable proporción de los datos que ellos dan a conocer no ha sido validada por la observación en terreno, sino que resume o se basa en información procedente de otras fuentes existentes, la que a su vez es en gran medida repetición de la de otras partes. Además, es frecuente que no haya certeza acerca de la confiabilidad de los datos de la fuente original. Esto significa que, sin verificación, se sigue confirmando una información dudosa, y que a varios "mitos ambientales", al ser utilizados para apoyarla -tales como el grado de degradación del suelo de la región, y su gravedad-, se les perpetúa.

En la práctica, los datos existentes para muchos factores ambientales -que exigen datos confiables para evaluar tendencias válidas y para predecir posiciones futuras- o son dudosos o son insuficientes. Otro ejemplo lo constituye la dificultad de hacer comparaciones entre los datos de la demografía rural y la urbana.

La pobreza de información en el sur de África es un serio impedimento para predecir futuras tendencias ambientales. Sin embargo, si bien no cabe duda de la falta de disponibilidad de datos, en algunos casos el problema es más que nada de "información invisible", esto es, que hay información, pero dispersa, inaccesible (incluso se la mantiene secreta) o no identificada. Al abordar muchas de las cuestiones de información sectorial o transectorial, un desafío clave es pensar de manera creativa para acceder a fuentes de información ocultas o no convencionales, como asimismo, en hacer de la información visible algo más útil.

Fuente: Dalal-Clayton (1997)

cambio de conducta y de hacerles sentirse parte del proceso (Carew-Reid *et al.* 1994; Dobie 2000; Banco Mundial 2000; PNUD 2000; FMI 2001).

*Los procesos
Democráticos
requieren que haya
un buen análisis...*

El buen análisis es parte integrante de los procesos democráticos en los cuales se le encomienda al gobierno preparar la maquinaria para tomar decisiones complejas y difíciles. Se le necesita también allí donde se percibe una insuficiencia democrática, donde es probable que para ayudar en esta tarea se hayan creado "mecanismos participativos" especiales; por ejemplo, por agencias de asistencia al desarrollo y por iniciativas de múltiples grupos de interesados (Capítulo 6).

Se requiere entradas de datos analíticos que puedan ser puestas a disposición de la toma de decisión mediante sistemas rutinarios y reconocidos, aceptables para los interesados y que produzcan un análisis jerarquizado o distributivo, que ayude a cuestiones de importancia y a ganadores y perdedores.

*... y que las
propias
herramientas
analíticas
posibiliten la
participación*

De este modo, no se trata de elegir entre el análisis o la participación, pues las tareas analíticas no pueden estar divorciadas de las entradas de datos por parte de interesados. Allí donde los grupos se vean afectados por cuestiones clave, los interesados mismos deberían poder comprometerse en el análisis. Esto puede conseguir que las ENDS sean guiadas por la demanda antes que por la representación

mental de analistas burócratas y profesionales. De suerte que las herramientas analíticas de una ENDS deberían permitir la participación para estimular una amplia posesión y para obtener información de una amplia gama de perspectivas que de otro modo podrían permanecer "ocultas".

Es cierto que todavía existen prejuicios contra la información generada por medio de las técnicas de participación. Como lo señalan Dalal-Clayton *et al* (2000), la gente generalmente recibe los hallazgos de las evaluaciones de participación con la pregunta: "¿pero cómo pueden estos datos equipararse con los verdaderos? De los métodos participativos de análisis de que se está empezando a disponer los hay que son más accesibles a los interesados no 'expertos', y que no necesitan de conocimientos avanzados, pero que si se les utiliza bien, no se les puede acusar de comprometer el rigor y la calidad de los resultados.

(b) Utilizar métodos de análisis accesibles y participativos

Tales métodos de investigación para la acción y de análisis participativo están empezando a ser asequibles. Ellos ofrecen el método de "aprendizaje mediante la acción" que requiere el desarrollo sostenible. Ciertos métodos contribuyen a unificar dimensiones múltiples. Algunos son más influyentes que otros en cuanto a atraer a los que toman decisiones; por ejemplo: en los procesos interdisciplinarios y en el aprendizaje mediante la acción. Pero a muchos de estos métodos no se les conoce ampliamente y/ o requieren más perfeccionamiento.

El análisis participativo favorece al "aprendizaje en la acción"...

(c) Incluir funciones para el análisis "experto" independiente

Aunque el enfoque general de las ENDS es el de participación, esto no debe hacernos perder de vista el hecho de que, en muchos casos, se necesitan los conocimientos especializados. Esto podría ocurrir en el caso de que:

... pero también puede necesitarse la pericia del experto....

- ciertas cuestiones puedan ser conflictivas (casos que probablemente necesiten comisiones independientes y/ o conocimientos especializados);
- hubiera una tarea analítica grande que emprender (tal como cuando se concuerda en que un proceso de estrategia requiere un considerable fondo de información que antes ha faltado);
- se necesiten especialidades y equipamientos de alta tecnología; por ejemplo: mediciones científicas, análisis de datos por computadora.

En el caso de que se opte por una institución independiente para efectuar el análisis, ésta debe evidenciar que mantiene un cuidadoso equilibrio con:

... a veces, por vía de un organismo independiente

- la independencia relativa del proceso de política (para poder ver el cuadro en general, evaluar las políticas e introducir innovaciones sin excesivo temor);
- el compromiso activo con los que ponen en práctica la política (para que el análisis sea de alguna manera inducido por la demanda y para que tenga buena audiencia);

- el compromiso con otros interesados (de suerte que a las instituciones se las vea como creíbles y no como solamente sirviendo a poderes superiores);
- las metodologías multidisciplinarias e interdisciplinarias (para obtener un enfoque holístico).

Esto puede ser una exigencia exagerada, y algunos países han tenido que apoyar el desarrollo de organismos independientes tales que organicen y dirijan algunas de las tareas mayores. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Salud Pública y Protección del Ambiente (RIVM) dirige la mayor parte del análisis del Plan de Política Ambiental de Países Bajos (Recuadro 5.2). El Instituto de Política Ambiental Sustentable de Pakistán fue establecido para servir a la ECN con políticas de apoyo, y ha crecido en radio de acción e influencia.

Recuadro 5.2: La Oficina de Encuestas del Futuro del Medio Ambiente proporciona el análisis para el Plan de Política Ambiental de los Países Bajos

En 1988, el RIVM publicó una Encuesta Nacional del Ambiente -un análisis científico independiente mostrando la cuantía de los problemas ambientales de los Países Bajos, y los principales cambios de política requeridos para implementar el desarrollo sostenible. La Encuesta fue utilizada para desarrollar el Plan Nacional de Política Ambiental (PNPA), plan que indica de qué manera el Gobierno se propone hacer frente a los problemas. En 1991, RIVM publicó una segunda encuesta, el Panorama Ambiental Nacional, que examina los avances hechos por la implementación del PNPA, el probable efecto de las políticas, y hasta qué punto estas medidas de la política bastarían para alcanzar los objetivos fijados para el 2000 y el 2010. Se basó en los últimos desarrollos científicos y las últimas expectativas acerca de cambios en la sociedad.

El PNPA se publica cada cuatro años (véase recuadros 4.3 y 4.5). Se le ha solicitado al RIVM que publique una encuesta del ambiente cada dos años a fin de proporcionar una evaluación y un pronóstico de la calidad del ambiente. Un año después de la publicación del PNPA, la encuesta expone la futura calidad del ambiente una vez que las políticas corrientes hayan sido implementadas. Un año antes del próximo PNPA, se prepara una encuesta de las posibles opciones de política adicional. Para tal propósito, el RIVM ha creado una oficina del futuro de la Encuesta del Ambiente, que coordina los aportes de los laboratorios e institutos del RIVM e integra la información en cómputos modelo que incluyen mapas de sistema de información geográfica (SIG).

Fuente: RIVM (1992)

(d) Desarrollar un sistema continuo y coordinado de generación del conocimiento.

Proponemos en este capítulo un coherente programa continuo de generación del conocimiento para el desarrollo sostenible (que comprenda centros de datos, capacidades de análisis e investigación), y no tan sólo un ejercicio aislado. Esto debiera ser parte integrante de los procesos ENDS. Hay en esto varios procesos relacionados, a saber:

- A fin de asegurar la posesión de la estrategia y sus resultados, los grupos de interesados múltiples debieran diseñar por sí mismos la recolección de

La continua y coordinada generación de conocimientos...

información y los procesos de análisis e investigación;

- La mejor manera de implementar todas las tareas de "análisis" expuestas en este capítulo es reunir y apoyar a todos los centros establecidos de especialidades técnicas, aprendizaje e investigación;
- Desde el momento que el análisis es central para el desarrollo de las estrategias, debería ser comisionado, concordado y aprobado por los más altos niveles (es decir por ministerios clave de los gobiernos o por comités directivos de estrategia). Esto aumentará las probabilidades de que el análisis esté bien enfocado y sea oportuno en relación con la evolución y cronograma de la estrategia, y que su resultado sea utilizado.
- De la misma manera, el análisis necesita buena coordinación. Lo lógico es que la secretaria o el equipo coordinador de la estrategia coordine el análisis. Sin embargo, la secretaria no debería emprender ella todo el análisis, ni necesariamente parte de él. Se necesita que haya muchos actores comprometidos. A través de su participación activa, de su reflexión y análisis la estrategia ayudará a crear instituciones de aprendizaje.

(e) Convenir criterios para priorizar el análisis

Sin tener por centro de atención las prioridades, es probable que el número y el tipo de cuestiones abordados por la estrategia se expandan hasta el punto de hacerse inmanejables, con lo que el proceso puede llegar a desacreditarse. Es importante, por lo tanto, canalizar la atención y el pensamiento hacia lo que importa, y hacia lo que se puede hacer con el mejor efecto para los recursos y la voluntad política de que corrientemente se dispone; que no abrir un foro para un debate interminable.

... mantiene al análisis centrado en torno a cuestiones de importancia

Lo importante es concordar los criterios con los cuales se pueda priorizar el análisis, especialmente la nueva y costosa investigación. Esto se evalúa mejor refiriéndolo a criterios de lo que resulta práctico y da bienestar al ser humano y al ecosistema. Las evaluaciones de sostenibilidad descritos en "Criterios para medir y analizar la sostenibilidad", en la sección 5.3 (p.ej. el "barómetro de la sostenibilidad" y "el análisis del sustento sostenible") utiliza y da a conocer tales criterios.

En su ausencia, inicialmente se podría crear una lista de control básica de criterios (Recuadro 5.3). Entre las técnicas convencionales, tales listas de control son las más prácticas y las de más extensivo uso y, a menudo, se las combina con alguna forma de análisis de costo-beneficio o de un enfoque econométrico. Esto puede ser modificado por estimaciones de las posibilidades de éxito, del probable índice de aprobación de resultados y el tiempo probable que se necesite para completar el proyecto (Macqueen 1999)². El desarrollo de las opciones y planes de la estrategia debería también ocuparse directamente de estos criterios para ayudar a los interesados a tomar decisiones de manera informada y responsable.

Preparar una lista de control para análisis...

Se pone ahora especial interés en el método de diagramas de causalidad (o árboles de problemas, véase sección 5.3.9) basados en los activos fijos en el marco de los

² Macqueen (1999) hace un listado de ventajas y desventajas de determinadas herramientas de priorizar la investigación del alivio de la pobreza: precedencia histórica; arbitraria subjetividad "de sillón"; listas de control, simples o ponderadas; ABC, análisis econométrico; y diagramas de causalidad. Su mayor inconveniente es que no pueden jerarquizar las intervenciones, que apuntan a abordar muy diferentes facetas de la pobreza y del desarrollo sostenible.

Recuadro 5.3: Señales de que un problema pudiera ser una prioridad para análisis y acción

El problema es una prioridad si:

- es una oportunidad para/ amenaza al sustento de la gente pobre;
- es una oportunidad para/ amenaza a sectores económicos clave;
- es una oportunidad para/ amenaza a los haberes y procesos clave del ecosistema (especialmente donde ellos son críticos para el sustento y los sectores indicados más arriba);
- es posible actuar sin finanzas extra;
- presenta una gran oportunidad de aprendizaje;
- está a la vista del público;
- tiene un efecto de aumento/ multiplicador;
- es una obligación internacional;
- es oportuno en relación con una decisión pendiente;
- está vinculado a una preocupación política actual, o a otras iniciativas y especialidades.

Un análisis de últimas decisiones de política podría presentar ciertos criterios como base para debate y definición de un conjunto más formal.

sustentos sostenibles. Aquí, los recursos para la investigación se asignan sobre la base del máximo efecto probable sobre los cinco activos fijos de la pobreza, basados a su vez en los nexos de causa y efecto de la pobreza para grupos específicos de gente. Ellos ofrecen un intento de tratar de manera transparente las múltiples facetas del desarrollo sostenible.

(f) Conseguir que los objetivos del análisis sean claros

... y articular el análisis mediante la formulación de preguntas.

El análisis es mucho menos eficaz cuando se ocupa de "temas" o "materias". La formulación de preguntas dará dirección al análisis, y dará desarrollo de soluciones. Por ejemplo: "degradación de cuencas" es una formulación menos útil que "¿qué incentivos han estimulado la conservación de cuencas? ¿Cómo podríamos eliminar que incentivos nocivos degraden las cuencas? Y ¿quiénes deberían hacer los cambios?" Las preguntas deberían:

- abordar una cuestión prioritaria (Recuadro 5.3);
- abordar también, donde sea posible, problemas contextuales;
- presentar y habilitar el campo de acción de la receptividad de la política.

(g) Convenir los tipos de resultados que producirá el análisis, y quiénes los recibirán

Las expectativas acerca del rendimiento deberían estar claras

Importa que, una vez producido, el análisis no sea una completa sorpresa y, por eso, es necesario discutir y convenir de antemano las expectativas y los procedimientos políticos/ legales de los interesados y las consecuencias de haber llevado a cabo el análisis. A fin de captar correctamente las expectativas se podría discutir primero la jerarquía de los posibles resultados. Estas podrían jerarquizarse -desde las menores

hasta las más ambiciosas- como: datos, hallazgos (correlacionando factores clave), conclusiones (identificando nexos causales), recomendaciones y diseño. Por ejemplo: será el resultado del análisis “evidencia”, “propuesta” para una política o iniciativa, o un proyecto de política o el diseño del proyecto mismo?

5.1.4 Una introducción a los métodos actuales para análisis

El Cuadro 5.1 ofrece un listado y evaluación muy básicos de los varios métodos y herramientas analíticas que pudieran resultar útiles en generar un conocimiento de las ENDS. Más adelante en este mismo capítulo se describen en mayor detalle métodos específicos, donde se les recomienda como especialmente pertinentes a la específica tarea analítica que allí se analiza. Algunos de los enfoques más técnicos (o sea análisis de coste-beneficio, análisis de pronóstico macroeconómico de sector y evaluación de proyecto) y detallados enfoques de planificación (p.ej. EEA y evaluación ambiental estratégica) son en sí campos profesionales con su propia vasta literatura, y no se les puede cubrir en este libro de consulta. El Cuadro 5.2 explora algunas de las limitaciones de los enfoques económicos comparados con los enfoques participativos.

En esencia, cuanto más tratan de tomar en cuenta muchas dimensiones y cuanto más ayudan a predecir resultados, más ávidas de buena información se muestran las herramientas técnicas y más presunciones tienden a incluir. Esto significa que es probable que no reflejen bien al mundo real y que puedan ser inaccesibles a interesados que no son técnicos. Muchos métodos analíticos son poco convincentes para identificar los efectos distributivos de las diferentes opciones de política; o sea, identificar ganadores y perdedores. Esta es una muy buena razón que explica por qué el análisis debería ir acompañado de un proceso participativo que tenga en cuenta tales cuestiones, aun cuando los efectos de las políticas no siempre puedan estar claros incluso para quienes son los más interesados. Tómese nota también de que la división de enfoques entre los de “expertos” y los “participativos”, en la práctica se va difuminando.

Las herramientas técnicas tienen sus limitaciones

5.2 Analizar a los interesados en el desarrollo sostenible

5.2.1 Por qué es importante el análisis de interesados

Los interesados son aquellas personas, grupos o instituciones que tienen específicos derechos e intereses en un asunto o sistema y sus poderes, conocimientos y competencia anejos. En el caso de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, cada ciudadano es efectivamente un interesado. Pero en la práctica, no es posible hacer intervenir a todos de manera individual, ni tampoco toda la gente deseará participar en el proceso. El cuadro 4.1 consigna una gama de grupos de interés pertenecientes al gobierno, el sector privado y la sociedad civil que, como interesados, probablemente tendrían que intervenir y deberían estar representados en el proceso de estrategia.

No es práctico hacer intervenir individualmente a todo el mundo,...

El análisis de interesados puede ayudar a:

- revelar sus intereses en relación con los problemas que la estrategia se propone abordar;
- identificar conflictos de beneficios (reales o potenciales) entre interesados, conflictos que influirán en poner en peligro la estrategia antes de que se comprometan esfuerzos y fondos;

... de suerte que el análisis de interesado identifica grupos de interés clave

Cuadro 5.1: Recolección de información y herramientas analíticas que ayudan a la toma de decisión

A: ALGUNAS HERRAMIENTAS TÍPICAMENTE ASOCIADAS A "EXPERTOS" TÉCNICOS

Herramienta / Método	Descripción / Proceso	Ventajas	Desventajas
Clasificación de la utilidad de la tierra	Distingue y grafica áreas en cuanto a las características que determinan utilidad para diferentes usos.	Destifa una masa de información física, biológica y (a veces) económica en un solo índice de relativa utilidad para varios usos.	Las computaciones económicas para vez resultan explícitas y puede ser arbitraria la importancia relativa de los diferentes factores al calcular el índice final.
Evaluación del efecto	Documentación detallada de los impactos ambientales y sociales (incluso la salud), efectos adversos y alternativas de mitigación (véase Cuadro 5.4 comparando LLA con EAC).	Exhaustivamente exige tomar en cuenta todos los efectos ambientales, la aptitud de monetizar no incluye la enumeración de todos los beneficios y costos de una acción.	Difícil integrar análisis descriptivos de efectos tangibles en beneficios y costos monetarios; no proyectado para evaluar compensaciones entre alternativas. Reagivo / centrado en proyecto.
Análisis de costo-beneficio	Evaluación de beneficios netos (beneficios menos costos).	Examina valor (en cuanto a deseo de pagar) y costos de acciones, medidas resultadas a términos proporcionados; compatible con juzgar por consecuencias de eficiencia.	No hay examen directo de distribución de beneficios y costos; considerables requisiciones de información, tiende a omitir resultados cuyos efectos no pueden ser cuantificados; tiende a reforzar el status quo; dependiente de la distribución de la riqueza actual.
Estudio de la rentabilidad	Elegge la opción que minimizará los costos de alcanzar un objetivo definido (no monetario).	No necesita evaluar beneficio, costo de atención sobre información de costo y más fácilmente adquirible; proporciona valor implícito de los objetivos (p.ej. costo original de acrecentamiento por unidad).	No considera la importancia relativa de los resultados; el grado al cual todos los costos son considerados será importante a los juicios sobre el mejor enfoque.
Modelos macroeconómicos y conductuales	Se utilizan modelos de programación económica para vincular enlaces entre oferta y demanda, débitos de sectores o a través de ellos.	Los modelos dinámicos y de precio endógeno permiten simulación explícita de efectos de retroacción y de movimientos de los precios; óptimo para análisis macroeconómico o de nivel de sector, o para proyección de muy grande escala.	Tienen a exigir muchos datos y mucho análisis; probablemente errores para crear y dirigir a menudo, difíciles de interpretar; opacos para muchos interesados.
Análisis de criterios múltiples	La programación matemática escoge una opción basada en funciones objetivas que incluyen metas ponderadas de los que toman decisiones, un examen explícito de restricciones y costos.	Ofrece base lógica para toma de decisiones; rastrea totalidad de metas y trade-offs; incorporadas al modelo; toma en cuenta la cuantificación de los costos implícitos de restricciones.	Resultados iguales al aporte de datos al modelo; caracterización irreal del proceso de decisión; debe conseguir importancia dada a las metas; necesidad de masiva información para la cuantificación.
Análisis de la relación riesgo-beneficio	Evaluación de beneficios asociados a la opción de su comparación con los riesgos.	Para mayor flexibilidad, deja a la estructura implícita; concebido para permitir estudio de riesgos, beneficios y costos; mejor que decisión automática.	Demanda más proceso; factores que se consideran proporcionados, a menudo no lo son.
Análisis de decisión (árboles de la decisión)	Análisis paso a paso de las consecuencias de las decisiones, tomadas en situación de incertidumbre.	Permite la utilización de varios objetivos; hace las opciones explícitas; recomendación explícito de la incertidumbre.	Objetivos no siempre claros; falta claridad en los mecanismos para asignar importancia.

Desarrollo de marco hipotético y previsión	Se utiliza para estudiar las probables consecuencias ambientales, sociales y económicas de las tendencias actuales y posiblemente futuras.	Casi para ilustrar las consecuencias derivadas de adoptar (o no) determinadas acciones o de implementar determinadas políticas en el futuro de corto, mediano y largo plazos.	Las dificultades surgen cuando los datos son escasos y no confiables, y las tendencias son discutibles. Los avances hipotéticos de largo plazo son problemáticos ya que es probable que haya muchas variaciones imprevistas.
---	--	---	--

B: HERRAMIENTAS DISEÑADAS EXPLICITAMENTE PARA LA PARTICIPACIÓN DE INTERESADOS

Herramienta / Método	Descripción / Propósito	Ventajas	Desventajas
Análisis basado en la comunidad	Utiliza una serie de ejercicios para ayudar a interesados de la comunidad a acceder al conocimiento, analizar y participar en la evaluación técnica, y a fijar prioridades y desarrollar un conjunto de opciones para la acción.	Es fundamental para un esfuerzo de planificación verdaderamente participativa. Lleva al proceso al nivel local donde tendrá que tener lugar la acción. Sirve para comprometer a la población local, enfocar la planificación sobre sus necesidades y recoger información y opiniones locales.	Es probable que no proporcione un análisis suficientemente riguroso integral y que preferiblemente haya que combinarlo con evaluaciones técnicas.
Valoración de la participación	Las comunidades participan activamente en el análisis de las condiciones locales, para lo que utilizan herramientas visuales tales como trazado de mapas, análisis, etc. en lo que los foros actúan como animadores.	Sirve para comprometer a los habitantes y les permite "poseer" los resultados y por consiguiente, asumir responsabilidad por las acciones identificadas; busca la voz de los más menesterosos. A menudo proporciona información más exacta que las encuestas cuestionarias y es rápida y rentable.	Probablemente no funciona en toda América. Requiere un animador que comprenda el procedimiento y que enente con la cultura de la gente local.
Entrevistas a informantes clave	Generalmente hechas de persona a persona y basadas en un conjunto de preguntas para buscar penetración sobre una cuestión o política particular. En valoración participativa se utilizan entrevistas semiestructuradas paralelamente con herramientas visuales a fin de mejorar el nivel de información y comprensión.	La gente no está limitada por la presencia de otros y puede aislar información a su modo. Puede ser útil para con los políticos cuyo compromiso formal puede causar problemas a otros.	No tiene en cuenta el debate en grupo. Muy sensitivo al entrevistado o la entrevistada elegida.
Investigación de mercado	Encuestas o consultas utilizadas para analizar tendencias de mercado, demanda, opiniones y oportunidades. Por teléfono, sitios en la red, entrevistas o a nivel de comunidad utilizando herramientas de valoración de participación.	Puede utilizarse para pronosticar tendencias, opiniones y preferencias del público; el consumidor, evaluar mercados para mercadotecnia y servicios ambientales, y para identificar opciones para generación de ingresos y para desarrollo de empresas.	Costoso si se hace en profundidad.
Grupos de sondas	Generalmente grupos pequeños que representan comunidades e intereses de determinado vecindario; recursos políticos a fin de obtener conocimientos acerca de las percepciones y valores de la gente.	Una herramienta de recolección de información que puede utilizarse para comprender determinadas cuestiones e intereses, bueno para obtener información cualitativa antes que estadística, y para refinar ideas preliminares.	La formación de un proceso de grupo de sondeo, incluyendo la selección del grupo de muestra y la animación de las sesiones, exige animadores adiestrados. Los problemas asociados a la nominación: acceso a un grupo. Pertenencia a la discusión si el grupo es pequeño o demasiado. Genera "normas" que no realista.

Cuadro 5.2: Los límites del análisis participativo y del económico

(Fuente: Adaptación de Dalal-Clayton *et al* (2000); basado en IFED, 1998 a)

Métodos económicos	
Limitaciones	Consecuencia en el análisis
Conceptos, terminología y medidas de la experiencia occidental definidos e interpretados de diferentes modos por diferentes disciplinas.	Las definiciones son críticas ya que estructuran la manera en que la información es reunida y analizada. Por ejemplo: la unidad familiar es frecuentemente la unidad básica del análisis, pero esto significa que se pasan por alto las interacciones dentro de la unidad familiar y entre ellas, las cuales pueden afectar la manera en que se valora un medio determinado.
Predomina en ellos un conjunto de supuestos que reflejan de manera limitada "la realidad".	Supuesto subyacente de que personas y unidades familiares se guían por la maximización (o la utilidad) del bienestar. Esto ignora otros motivos racionales como la maximización de posibilidades de supervivencia o satisfacción de deberes y ritos sociales.
El análisis simplificado puede ser particularmente engañoso al ocuparse de recursos naturales no vendibles.	Por ejemplo, durante una sequía, el alimento silvestre puede marcar la diferencia entre vida y muerte con lo que, comparado con otros periodos, su valor se ve aumentado. ¿Cómo incorporar estos valores a la planificación de largo plazo?
Asume que todo puede ser valorado. Importantes funciones económicas de algunos recursos pueden ser subestimadas o resultar pérdidas.	Por ejemplo: ciertas especies pueden desempeñar una función vital en los ritos y, por tal razón, ser irremplazables. Muchas funciones ecológicas son muy difíciles de estimar fehacientemente.
Los métodos de recolección de datos pueden resultar tendenciosos o inexactos (aun si los supuestos son relativamente realistas). Los cuestionarios basados en entrevistas son notorios por su propensión al prejuicio y a la inexactitud.	Si la información recogida mediante cuestionarios es llevada al análisis sin sentido crítico, los resultados pueden ser muy engañosos.
Métodos participativos	
Limitaciones	Consecuencia en el análisis
Los detalles del micro ámbito y la diversidad del ámbito local se combinan poniendo el énfasis en el proceso social.	La información generada es demasiado detallada para las autoridades responsables, y difícil de analizar por su incidencia en la política (aunque el método de detallado estudio de casos puede enriquecer el análisis de ésta). Se necesita algún tipo de proceso de tamización para comprender las consecuencias de la política.
Desde el punto de vista de su contexto, la información es a menudo específica: enfatiza valores relativos antes que valores absolutos.	Esto dificulta la cuantificación como también la comparación entre regiones y comunidades.
Requiere promotores de extraordinario talento	La exigencia de que la promoción sea de alta calidad para que las metodologías puedan brindar datos confiables y representativos significa que si no se dispone de un buen promotor, es probable que la metodología no proporcione información de alta calidad.
La discusión de grupo genera "opinión de grupo" o el regreso a la prudencia y a las normas convencionales (<i>similar a la de los grupos de sondas</i>).	Puede descuidar la opinión minoritaria y / o los hechos "ingratos".
Las conclusiones pueden tomar la forma de "lista de deseos", poniendo escasa atención a los conflictos, las ventajas comparativas y la conducta individual.	Insuficiente evaluación de las limitaciones sobre cursos de acciones alternativas, o del grado hasta el cual las conclusiones satisfacen motivaciones individuales.

- identificar relaciones positivas entre interesados, sobre las cuales poder construir; y que permitan la formación de uniones de auspicio, propiedad y cooperación;
- identificar relaciones negativas entre interesados, las cuales podrían limitar el radio de acción de la estrategia o influir en la estructuración de la participación. Identificar qué tipo de participación es más apropiada para diferentes interesados, y qué funciones pueden desempeñar en las etapas sucesivas del desarrollo e implementación de la estrategia.

Naturalmente que para obtener el máximo de beneficio, es mejor emprender el análisis de interesados al comienzo del proceso de estrategia o de la actividad componente.

En el Recuadro 5.4 se exponen los pasos básicos a dar en el análisis de interesado.

Recuadro 5.4: Pasos básicos a dar en el análisis de interesado

1. Confeccionar un cuadro basado en un problema: identificando a los interesados (en principales y secundarios) de acuerdo con sus intereses (en abiertos y encubiertos). Cada interesado puede tener varios intereses en relación con los problemas abordados por el proyecto o el proceso.
2. Confeccionar un molde de relaciones: "graficando" la importancia de cada interesado para resolver problemas; y su relativo poder / influencia; e indicar qué prioridad se debería dar a la satisfacción de sus intereses.
3. Identificar riesgos y presunciones que afectan la concepción y el éxito de la estrategia. Por ejemplo: cuál es la función o la respuesta que interesados clave asumen en el caso de una estrategia exitosa; qué respuestas negativas se pueden esperar dados los intereses de determinados interesados; cuán probables serían éstas y qué impacto pudieran tener en la actividad.
4. Identificar adecuados criterios de participación de interesados en la estrategia; por ejemplo: sociedad, en el caso de interesados de gran importancia e influencia; consulta e información, a aquellos de gran influencia pero de escasa importancia.

Fuente: Basado en AOD (1995)

5.2.2. Identificar a los interesados

(a) Utilizar una tipología con base en problemas

Un análisis inicial de interesados tiene que hacerse en la fase de indagación del radio de acción para la estrategia, estrechamente ligado a ese proceso de indagación (véase Sección 4.2). Una tipología con base en problemas agruparía, por ejemplo, a todo interesado que se inquietase por cambiar su excesiva dependencia a los combustibles fósiles, o por abordar la deforestación. Este enfoque sirve para que el análisis sea estratégico antes que integral. Pero contribuye a que un análisis de problema avance hacia definir *quiénes* realmente deben ser parte interesada en que un proceso estratégico aborde cada problema.

Luego de aceptar una tipología con base en problemas, es útil clasificar a los interesados con participación en un problema, en principales y secundarios:

Se puede distinguir los interesados primarios y secundarios...

- *Interesados principales* son aquellos que tienen probabilidades de ser afectados por el problema en cuestión o por una respuesta a él, ya sea de forma positiva o negativa; por ejemplo: los agricultores, los residentes urbanos, los sin tierra, los niños;
- *Interesados secundarios* son los que actúan como intermediarios en el proceso. A menudo, serán instituciones conocidas; por ejemplo: organizaciones que proveen fondos, que implementan, que hacen el seguimiento y la propugnación; entidades de gobierno, las ONG, los políticos y los líderes locales. Algunos individuos clave dentro de las instituciones tendrán intereses principales (personales) como también intereses institucionales formales y, por lo tanto, pertenecerán a ambas categorías; por ejemplo: cuando los empleados públicos tratan de adquirir tierra dentro de un nuevo plan.

En una etapa temprana del proceso se puede utilizar un simple diagrama de círculos concéntricos de interesados "principales" y "secundarios" (para cada asunto) para provocar debate y proporcionar un centro de atención para análisis posteriores.

Además de esto, se puede trazar el perfil de las características básicas de interesados principales y secundarios de acuerdo con las siguientes categorías (que se traslapan) (Mayers 2001 a):

- *demografía básica*: hombres/ mujeres, ricos/ pobres, jóvenes/ viejos, grupos étnicos, etc.;
- *ubicación*: residentes rurales/ urbanos, cerca del problema/ muy lejos, región;
- *propiedad*: terratenientes/ gente sin tierra, gerentes, empleados, uniones sindicales;
- *función*: productor/ consumidor, comerciantes/ abastecedores/ competidores, reguladores, autoridades responsables, activistas, creadores de opinión pública;
- *escala*: pequeña escala/ gran escala, comunidades locales/ internacionales;
- *tiempo*: pasado, presente, generaciones futuras.

(b) Modos de identificar interesados

...con métodos diferentes pero complementarios

Hay varias maneras de identificar interesados; cada una tiene sus ventajas y sus riesgos. El análisis debe reconocer los riesgos de omitir interesados clave y debe trabajar con miras a evitar estos riesgos. Para reducir los riesgos relacionados con cualesquiera de los métodos particulares hay que utilizar una combinación de métodos (Borrini-Feyerabend, 1997; Higman et al 2000; Mayers 2001 a):

- *Identificación hecha por personal de entidades clave, y por otros individuos bien informados*. Quienes llevan algún tiempo trabajando en el sistema pueden identificar grupos y personas que ellos saben que estando interesados en los problemas clave, están bien informados al respecto. Sin embargo, hay que tener cautela para determinar si estos individuos o grupos son o no verdaderamente "representativos" (véase lo que sigue);
- *Identificación a través de anales y de datos de población*. Los censos y los datos de población pueden proporcionar útil información acerca del número de personas y su ubicación por edades, género, religión, etc. Entidades de sector y funcionarios clave poseen a menudo útiles registros contemporáneos e históricos, entre otras cosas, sobre empleo, pretensiones conflictivas, querrelas de varios tipos, y de gente que ha asistido a reuniones y transacciones financieras.

Contactos con las ONG y con académicos, o gente bien informada o muy bien relacionada, pueden revelar encuestas e informes:

- *Autoselección de interesados.* Anuncios hechos en reuniones, periódicos, radios locales u otros medios de difusión informativa, pueden alentar a los interesados a presentarse. El método funciona mejor para grupos que ya tienen buenos contactos y que ven la conveniencia de comunicar. No es probable que se ofrezcan de esta manera aquellos que están en áreas más remotas o son itinerantes (p.ej. pastores nómadas), o son pobres o con menos educación, y aquellos que pudieran ser hostiles a otros interesados. Existe el riesgo de que la élite local controle el proceso de selección;
- *Identificación y verificación hecha por otros interesados.* Las discusiones preliminares con aquellos interesados primeramente identificados pueden revelar sus puntos de vista sobre otros interesados clave que más les importa a ellos. Esto ayudará a comprender mejor a los interesados, sus predilecciones y relaciones. Diferentes grupos de interesados van a tener perspectivas diferentes acerca de quiénes son los actores clave, de suerte que la identificación, por ejemplo, hecha sólo por funcionarios de gobierno, es inadecuada.

(c) Representación de interesados

Es importante que las personas concernientes sean “representativas” de su grupo de interesados o de su “circunscripción” (público). La auténtica representación supone el acuerdo de la circunscripción. De otro modo, lo más que se puede lograr es un verdadero “muestreo”. Debe quedar muy claro si lo que resulta es representación o muestreo. Los criterios de representación son los siguientes:

Los grupos de interés necesitan representantes verdaderos

- *Identidad:* comparte el representante los puntos de vista de el grupo/ la circunscripción, o traerá el representante otra identidad /o varias/ al proceso; por ejemplo: tribales/ de clase o de afinidades políticas? ¿En dónde pueden ser útiles tales otras identidades, y en dónde pudieran obstaculizar la representación y los resultados?
- *Responsabilidad:* Fue el o la representante elegido/a por un grupo/ circunscripción en particular; y, se consulta regularmente con esa agrupación? Qué tipo de especificaciones y sanciones ha acordado la agrupación a la obligación del representante de rendir cuentas de su responsabilidad? Algunas personas asumen un mandato -de los miembros de un grupo de interesados- que simplemente no está avalado por procesos de rendición de cuentas ante esa gente. Gente diferente tienen diferentes niveles de inserción en sus grupos y algunos son, por lo tanto, representantes más dignos de consideración que otros (Véase también el Capítulo 6 sobre representación).

5.2.3 Identificar intereses, relaciones y poderes de los interesados

(a) Identificar alicientes de los interesados

Basándose siempre en problemas, es necesario comprender:

- motivaciones y alicientes de los interesados en relación con el problema en cuestión;

- derechos, recursos, y otros medios de poder a su disposición (o que faltan) para obrar con arreglo a sus motivaciones e intereses;
- presiones externas para cambiar;
- grado en que aceptan la necesidad de cambio, o la resistencia a él;
- limitaciones para hacer cambios: tales como, burocráticas y de recursos, o por parte de organismo regulador.

Hay varios métodos para identificar aquello que atrae a los interesados

Metodologías útiles para identificar intereses de interesados (como también sus relaciones y poderes, más abajo) incluyen (Mayers, 2001 a):

- *fermentar ideas*: para generar análisis e ideas dentro de un grupo de interesados. Esto toma la forma de una sesión en la cual “cualquier cosa es válida”, y se registra todo lo planteado. Después, estos puntos pueden ser organizados y priorizados. Se puede convocar luego a grupos de sondeo que reúnen determinados interesados para discutir tópicos específicos;
- *Entrevistas semiestructuradas*, en las cuales se utiliza una lista de control informal para guiar una entrevista con un grupo de interesados, dando lugar a que al mismo tiempo surjan en ella otras cuestiones y que a éstas se las incluya. Este método es particularmente útil para comprobación, identificación de puntos de convergencia, identificación de ventajas y desventajas y clarificación de marcos de toma de decisión que el grupo de interesados prefiere o utiliza;
- *Desenterrar información existente*: una variedad de materiales documentados puede arrojar luz sobre intereses, características y circunstancias de los interesados. Vale siempre la pena indagar y hurgar en busca de crónicas e información escrita: casi siempre hay más de lo que a primera vista pareciera; a veces se la encuentra en los lugares menos pensados. Si fuese necesario, se podría utilizar a continuación las otras metodologías de análisis de interesados para verificar los datos encontrados;
- *Líneas de secuencia*: con los interesados se puede preparar la historia de los nexos e impactos de determinadas políticas, instituciones y procesos, y discutir las causas y efectos de cambios específicos. Por ejemplo: se han usado líneas de secuencia en el análisis de política agrícola para identificar fechas en las cuales ocurrieron sucesos importantes y relacionarlos con cambios en los patrones de utilización de la tierra (Gill, 1998);
- *Diagramas*: ayudan a mucha gente a formarse una rápida idea de lo que se está tratando. Pueden funcionar bien para estimular la discusión tanto por parte de gente ilustrada como de analfabetos. En general, los diagramas y las visualizaciones funcionan porque proporcionan un centro de atención mientras se discute un asunto, representan cuestiones complejas de manera simple, estimulan ideas y, por lo tanto, ayudan en la toma de decisión. Desde luego que hay gente que no piensa o trabaja bien con diagramas y que prefiere la discusión verbal con descripciones de *ejemplos e historias reales*;
- *el análisis de la vida sostenible* también brinda un medio de analizar la participación de los interesados en las actividades de sustento (metas y estrategias), pero en el contexto de una estructura más general, para enlazar tales evaluaciones con la evaluación de activos fijos asequibles a los interesados (naturales, físicos, financieros, humanos y sociales) y con las evaluaciones de

normas generales y del entorno institucional. Se le describe algo más en la sección 5.3.4.

(b) Analizar las relaciones entre interesados

Determinadas cuestiones de la sostenibilidad se caracterizan generalmente por conflictos entre interesados o, al revés, por alianzas. Es probable que tales relaciones deban ser exploradas en mayor profundidad. Se podrían idear moldes simples para describir relaciones e iniciativas entre grupos, también con base en problemas: un molde por problema, por ejemplo. Es de especial interés tomar nota de en dónde estas iniciativas pudieran haber incluido estrategias previas tales como PNAA, ECN, estrategias de reducción de la pobreza, etc. Las relaciones pueden ser analizadas de acuerdo con los siguientes factores (Mayers 2001 b):

- *Función de la relación:* si es legal/contractual; de mercado; de intercambio de información; de vínculos personales; o de creación de poder, por ejemplo;
- *Fuerza de las relaciones,* con respecto a frecuencia e intensidad de los contactos;
- *Formalidad de las relaciones:* si son formales o informales; y de qué mecanismos se valen;
- *Dependencia* entre los interesados; por ejemplo: una de tipo de negocios (con o sin un “árbitro”); una de tipo de regulador (con o sin incentivos o sanciones); una de tipo técnico (con o sin cambios de actitud); o una de tipo social (con frecuencia la más compleja de todas);
- *Cualidad de las relaciones.* Esto podría cubrir la percepción de las relaciones de cada interesado con los demás: conocimiento, afinidad, y oportunidad de la relación; su accesibilidad; medios de comunicación usados; capacidad de controlar la relación. Podría incluir también una evaluación global del tipo: “buena, moderada, conflictiva”, basada en la convergencia de opiniones de interesados que hacen al caso.

Las relaciones existentes entre los grupos pueden afectar su posición sobre las cuestiones

En relación con la estructuración de una ENDS, es útil establecer cuáles interesados tienen una posición similar sobre una cuestión y trabajan juntos en la consecución de sus comunes intereses –las “comunidades o redes normativas” que puedan existir ya sea en sentido formal o informal- y el tipo de iniciativas en las cuales han trabajado juntos (Recuadro 5.5). A menudo, es probable que tales comunidades normativas le impriman mucho momento al proceso de estrategia si van vinculadas a él.

Recuadro 5.5: Comunidades normativas de Pakistán

Una “comunidad normativa” es definida como una red de personas e instituciones con interés y especialidades en un área particular y, por consiguiente, con una postura en el proceso de toma de decisión concerniente a esa área. Se basa en la idea de que la determinación de normas no es un ejercicio monolítico ubicado en un ministerio o agencia. Exige cooperación entre entidades gubernamentales, como asimismo con entidades no gubernamentales. El proceso de toma de decisión invariablemente refleja la relativa influencia política de estos grupos y lleva aparejadas negociaciones y compromisos políticos entre ellos. (Banuri y Khan 2000).

El análisis del contexto del desarrollo sostenible de Pakistán (como parte de analizar los impactos de la Estrategia de Conservación Nacional) reveló la existencia de seis comunidades o redes dominantes, y una séptima ya emergiendo:

(a) Redes de liberalización económica y de comercio, que se compone casi exclusivamente de

economistas e intereses de negocios que promueven soluciones de mercado.

(b) *La red de erradicación de la pobreza*, cuya unidad se da en torno a dotar de poder a la comunidad, en torno al desarrollo y creación de instituciones.

(c) *La red de mejoramiento de los rendimientos agrícolas*, que se compone de agrónomos que se han unido en torno a la promesa de la revolución verde relativa a un sensacional incremento de los rendimientos.

(d) *La red del desarrollo de energía*, unida desde hace largo tiempo en torno a un no logrado potencial hidroeléctrico.

(e) *La red de la agenda urbana*, unida casi exclusivamente por visión de urbanización.

(f) Las ONG internacionales y las redes donantes, que combinan una multiplicidad de visiones que van desde la pura conservación, la transformación social, la eficacia del desarrollo, hasta la de abrir oportunidades de mercado y de negocios.

Por lo general, la mayoría de estas comunidades normativas operan casi siempre con múltiples propósitos y sin gran consideración por el desarrollo sostenible. El desarrollo de la comunidad y las ONG ambientales/ de conservación -que forman la piedra angular de la emergente (séptima) *red de política ambiental y desarrollo sostenible* - tienen todavía un gran papel que desempeñar en salvar las distancias con otras poderosas redes de comunidades normativas. "Esto debería transformarse en uno de los declarados objetivos medulares de la ECN, y no solamente en uno incidental".

Fuente: Hanson *et al.* (2000)

(c) *Analizar los poderes de los interesados*

Las cuestiones relativas al poder tienen que ser comprendidas y enfrentadas

Tanto para comprender cada una de las cuestiones del desarrollo sostenible (quiénes son los dominantes y quiénes los marginados), como para estructurar los procesos de estrategia (quiénes tienen que estar comprometidos para remediar los problemas y realizar las oportunidades) es crucial hacer una evaluación de los particulares poderes de los interesados. Existe un límite al progreso que se puede hacer ya sea en el análisis o el cambio efectivo de política sin abordar las cuestiones de las diferencias de poder. Tiene que encontrarse una manera de "sacar a luz" algunas de estas cuestiones de poder si es que se las va a abordar (Mayers y Bass 1999).

Para el análisis de estrategia, un primer paso útil es identificar *el grado* relativo de poder de los interesados, *la fuente* de ese poder, y *los medios* con los cuales se ejerce ese poder. Aun cuando pueden funcionar tanto los medios participativos como los independientes, el más eficaz es el de la evidencia documental de estos tipos de poder.

La naturaleza del poder varía

Los elementos del "poder" tienen que ser desglosados. El poder de interesados no es una "moneda" que como la energía pueda ser expresado en kilovatios. Es importante abordar la cuestión de cómo el interesado gana o pierde poder para influir en la dirección del proceso de política. Filer y Sekhran (1998) identifican cuatro diferentes tipos de poder, a saber:

- *El poder gerencial*: la capacidad de controlar las actividades de otros interesados y, de ese modo, determinar la cantidad y calidad de sus rendimientos;
- *El poder ejecutivo*: la capacidad de *hacer honor a las necesidades* y demandas de otros interesados, aumentando así su autoridad sobre ellos;

- *El poder de negociación:* la capacidad de extraer recursos o concesiones de parte de otros interesados, por medio de una combinación de fuerza y persuasión;
- *El poder de posición:* la capacidad de ganarse la simpatía y el apoyo de otros interesados basándose en la presunción de algún interés común.

Debido a que cada grupo de interesados está dividido internamente es también posible distinguir entre formas *externas* de poder -que son ejercidas por un grupo de interesados sobre otros grupos de interesados- y formas *internas* de poder, que son ejercidas por algunos miembros de un grupo de interesados sobre otros miembros del mismo grupo. Se puede pues analizar el poder de cada grupo y dar una indicación de su "peso" global en el proceso de política; es decir, la suma de todas sus influencias en la dirección de ese proceso.

(d) *Comparar los poderes de interesados con su potencial para el desarrollo sostenible.*

El siguiente desafío es referir el poder de los interesados a su *potencial* para influir o ser influidos por estrategias y políticas conexas, instituciones e iniciativas. Evaluar cuáles individuos y grupos ejercen poder sobre cuáles otros ayudará a eslabonar las cadenas de poder, pues el potencial para influir en una política, en las instituciones y en las iniciativas no se deriva directamente de un eslabón, sino de la cadena. Son de particular interés aquellos interesados que teniendo un alto potencial para el desarrollo sostenible tienen en cambio poco poder (tal es el caso de la gente sin tierra). Si se avanza hacia el desarrollo sostenible se trata, entonces, algunos interesados tienen que ser dotados de poder a fin de que puedan hacer más aportes positivos, en tanto que a otros se les tiene que refrenar para que no hagan aportes destructivos. Se puede utilizar un esquema de tabulación para comparar poderes, como se ilustra en el Cuadro 5.3.

Para comprender el potencial del aporte de los grupos al desarrollo sostenible es útil graficar el poder

Cuadro 5.3: Análisis de poder de interesados sobre una cuestión particular (o política o constitución). Tabla propuesta para hacer comparaciones.

Cuestiones del DS	Interesados	Principales intereses	Poderes	Capacidad potencial	Relación con otros	Efecto neto	Opciones/ vías de avance

Un ejemplo instructivo de graficar poderes y capacidades potenciales procede de Malawi en donde la Unidad de Coordinación para el Programa Nacional de Forestación reconoció que los interesados tienen muy diferentes niveles de poder para actuar y varían en importancia o en su capacidad potencial para la buena gestión de los bosques y el sustento. A fin de provocar el debate en las reuniones del Foro Forestal de grupos múltiples de interesados, la Unidad de Coordinación confeccionó un "orden jerárquico" de grupos de interesados, de acuerdo con su poder y su capacidad potencial (Cuadro 5.4).

La Figura 5.1 prueba a mostrar de una manera más impactante el orden jerárquico del Cuadro 5.4. Muestra a los principales grupos de interesados de bienes y servicios de Malawi mediante círculos: cuanto más grande es el círculo, mayor es el número de gente del grupo.

Cuadro 5.4: Gráfico del poder y la capacidad potencial de los interesados.
El Programa Nacional Forestal de Malawi
 (Fuente: Mayers *et al*, 2001 a)

Grupo de interesados	Tamaño del grupo	Capacidad potencial para aportar a la buena gestión forestal	Poder para aportar a la buena gestión forestal
Pequeños propietarios	17	17	1
Usuarios y grupos organizados a nivel de comunidad	16	16	2
Vendedores y traficantes en leña y carbón	15	1	4
Caciques y autoridades tradicionales	14	10	5
Aserradores	13	8	6
Pequeñas empresas no madereras	12	9	3
Ministerio de Agricultura	11	12	12
Asambleas de distrito	10	2	9
Departamento Forestal	9	15	15
Otros departamentos (medio ambiente, fauna, energía)	8	6	11
Propietarios de plantaciones (tabaco)	7	3	8
ONG	6	14	10
Industria maderera	5	5	13
Compañías de plantaciones	4	7	14
Agencia de la Promoción de la Inversión, Comisión de Privatización	3	4	7
Donantes	2	11	16
Ministerio para los Recursos Naturales y los Asuntos Ambientales	1	13	17

Notas: (a) 1= el más pequeño; 17= el más alto valor en cada categoría: tamaño, capacidad potencial y poder.

Los centros de los círculos están trazados en función de dos ejes: poder y capacidad potencial. Así, en su relación con el poder, los interesados pueden ser agrupados como sigue:

- Ángulo superior Izq.: necesidad de influenciar a estos interesados;
- Ángulo superior Der.: interesados que actualmente importan más a la cuestión;
- Ángulo inferior Izq.: interesados marginados de la cuestión;
- Ángulo inferior Der.: necesidad de potenciar a estos interesados

Otra manera de combinar análisis de poder y capacidad potencial –y por ende de mejorar la identificación de cuáles interesados tienen que estar comprometidos en una estrategia- es preguntarse “¿quién importa más?” Lo cierto es que de la misma manera que es necesario identificar cuáles son las cuestiones prioritarias (analizadas en la sección 5.3.8), así también es necesario preguntarse cuáles grupos de interesados cuentan más en relación con una cuestión, cuáles son los dominantes y cuáles, marginales. Dicho de otra manera: ¿de quiénes son las necesidades y opiniones que deberían tener mayor peso en las decisiones de estrategia? Este es un asunto espinoso, por lo que debería procurarse concordar criterios en las etapas iniciales del proceso de estrategia. En el Recuadro 5.6 se presenta un ejemplo. Es frecuente que el resultado pueda incluir una definición de “interesados marginales”: grupos que son afectados por un problema y a quienes se les debería considerar como

¿Los intereses de quiénes? Es una cuestión espinosa determinar qué grupos debieran pesar más en las decisiones de estrategia

Figura 5.1: Tamaño de los grupos de interesados, su potencialidad y poder para contribuir al desarrollo sostenible (Fuente: Mayers et al., 2001)

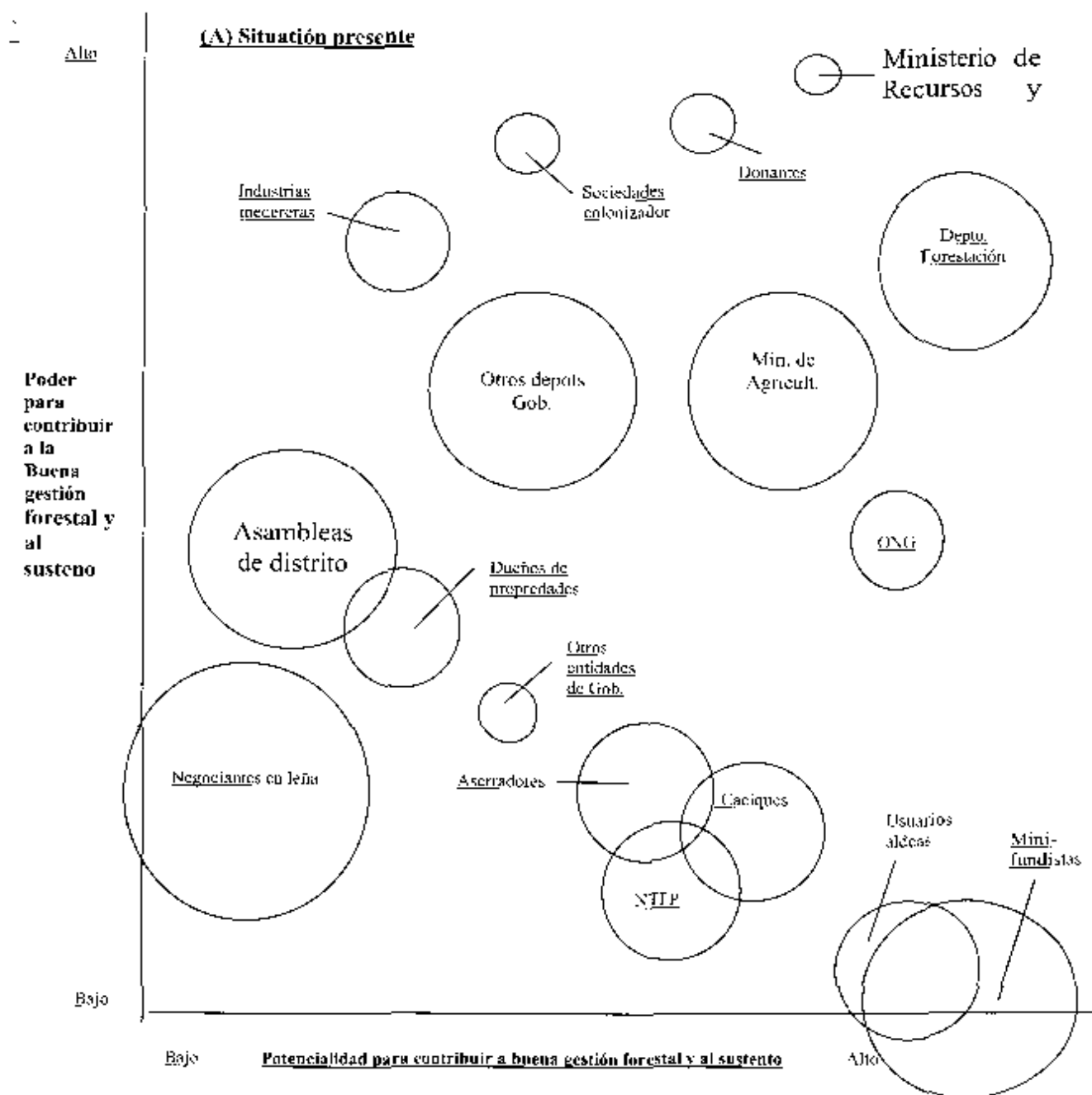
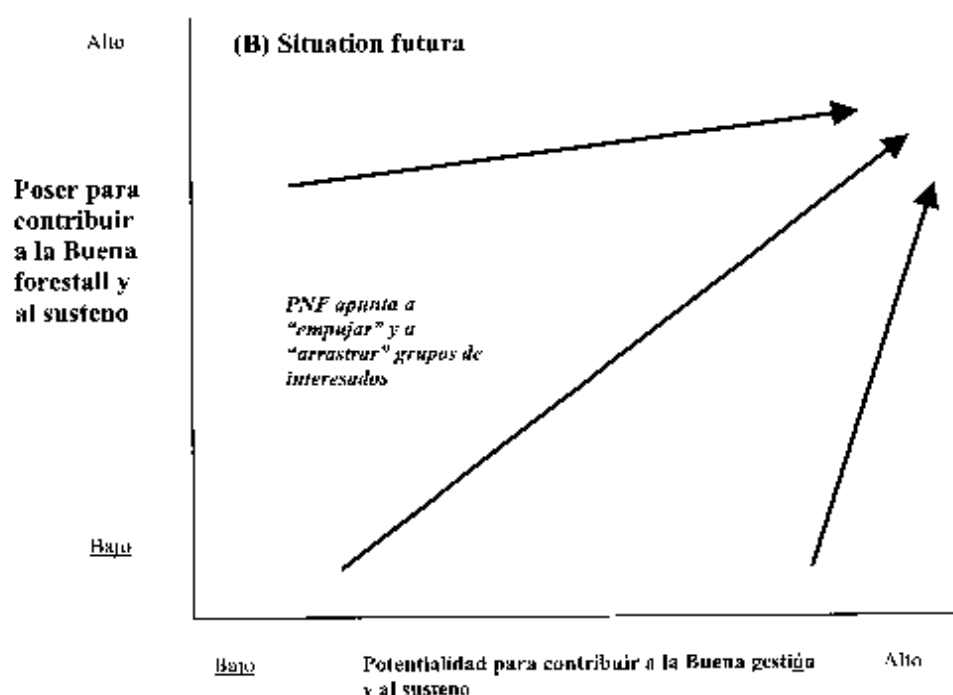


Figure 5.1: Cont.



Recuadro 5.6: "¿Quién vale más?" La espinosa cuestión de la prioridad de los interesados

Como respuesta al desafío de rectificar el desequilibrio entre interesados en acceder a las decisiones forestales, Colfer (1995) ha ideado un método para asegurar que los actores *locales* en cuestiones de bosques sean totalmente reconocidos y se acuerde otorgarles una importancia que corresponda a su(s):

- *proximidad* a los bosques, terrenos forestales o árboles en las tierras de cultivo;
- *dependencia* de los bosques para su sustento (es decir donde haya escasas alternativas al bosque, o ninguna, para satisfacer necesidades básicas);
- *vinculaciones culturales* con los bosques y con el empleo de los recursos forestales;
- *conocimientos* relacionados con la administración de bienes forestales;
- *derechos preexistentes* a la tierra y los recursos, conforme al derecho consuetudinario
- *capacidad organizativa* para reglamentación efectiva y toma de decisión responsable acerca de bienes y servicios forestales;
- *empresa forestal económicamente viable que*, basada en la interiorización del coste social y ambiental, produzca beneficios locales equitativos.

Colfer propone decididamente que también debería usarse un criterio "inverso"; esto es, que si un grupo local tiene un déficit de poder debería considerársele de mayor importancia (para compensar ese déficit). A la inversa, algunos interesados pueden tener un alto nivel de poder e influencia, como asimismo intereses que pueden afectar adversamente la capacidad de otros interesados para obrar con arreglo a las buenas prácticas forestales. En tales circunstancias, se necesita un procedimiento que aquilate a los interesados de acuerdo con el grado al cual sus acciones debieran ser o *mitigadas* o *evitadas*. Este es, por supuesto, un terreno escabroso. Finalmente, es probable que se quisiera agregar una evaluación del grado hasta el cual la gente es portadora de riesgos (arriesgados por otros grupos).

Uente: Mayers y Bass (1999)

interesados principales, pero que quedan marginados en los procesos de toma de decisión (p.ej. viejos y pobres, mujeres, niños y grupos itinerantes como los pastores nómadas). Tal definición puede ayudar de verdad al comité directivo y a la secretaría de la estrategia a orientarse hacia la participación y otras actividades.

5.2.4 Limitaciones del análisis de interesados

Finalmente, existen las limitaciones del análisis de interesados. En breve (según Mayers y Bass, 1999), éstas son:

- los grupos de interesados se traslapan; e incluso, dentro de un mismo grupo, la gente asume diversas identidades;
- los grupos de interesados cambian todo el tiempo; y necesitan la libertad de hacerlo: "encasillarlos" puede restringir esta libertad;
- hay otros riesgos que tienen que ver con la categorización y la representación: algunos interesados pueden quedar subrepresentados o ser malinterpretados;
- la diferencias y los conflictos se basan en valores diferentes: es probable que no haya un aparente interés mutuo;
- donde el análisis de la sostenibilidad revela información acerca de grupos con menos poder, esto puede ser peligroso ya que podría llevar a acciones de manipulación, socavación e injusticia por parte de los grupos de más poder en el proceso;
- el análisis de interesados es una herramienta de información antes que de toma de decisión. Puede reconocer el quid del problema, pero no puede dar soluciones fáciles. Los desafíos que surgen son:
 - ¿Cuál es el punto de confluencia para llegar a un acuerdo?
 - ¿Cómo manejar los conflictos?
 - ¿De cuáles interesados hay que priorizar los intereses?

El análisis de interesados tiene algunas desventajas...

A causa de estos posibles inconvenientes, es importante que los interesados en la estrategia tengan claridad acerca del propósito del análisis de interesado y concuerden tanto en los resultados deseables como en los indeseables, de suerte que el análisis sea convenientemente manejado y verificado.

... de modo que debe ser convenientemente administrado y verificado

En esta sección hemos recalcado que el análisis de interesados para la ENDS, en general, debiera ser organizado de acuerdo con las cuestiones del desarrollo sostenible antes que con grupos de interesados. En la siguiente sección (5.3) veremos cómo reconocer y analizar cuestiones de la sostenibilidad ambiental, económica y social. La sección siguiente (5.4) aborda las maneras de analizar cuestiones de procesos normativos e institucionales.

5.3 Métodos para medir y analizar la sostenibilidad³

El propósito de medir y analizar la sostenibilidad es dar respuesta a cinco preguntas, a saber:

- ¿Cuán bien está el ecosistema en cuestión?
- ¿De qué modo afecta la gente al ecosistema?
- ¿Cuán bien está la gente (inclusive las futuras generaciones)?
- ¿Es su bienestar compartido equitativamente?
- ¿Cómo se conectan estas preguntas?

³ Esta sección se basa fundamentalmente en los materiales proporcionados por Robert Prescott-Allen

El propósito de medir el avance de la sociedad hacia el desarrollo sostenible ayuda a identificar las cuestiones prioritarias

Esta información es esencial para determinar el avance de una sociedad hacia la sostenibilidad, sus principales puntos fuertes y puntos débiles y las cuestiones prioritarias a ser abordadas por una ENDS. La información equipa al personal directivo para centrar su atención en las prioridades sin perder de vista a las demás componentes del desarrollo sostenible que, si no son prioridades (todavía), son, de todos modos, cruciales para su consecución. Proporciona también la base para seguir la marcha y evaluar la eficacia de la estrategia e ir ajustándola según las necesidades (Capítulo 10).

Los tres principales modos de abordar el problema de medir y analizar la sostenibilidad son:

- *el estado de las cuentas* (que proporciona los datos) (sección 5.3.1);
- *las evaluaciones descriptivas* no basadas en indicadores (sección 5.3.2);
- *las evaluaciones basadas en indicadores* (sección 5.3.3).

Como lo demuestra el Cuadro 5.5, éstos difieren en su potencialidad debido a:

- la transparencia (facilidad para detectar juicios de valor y construcción de la evaluación);
- la compatibilidad en el transcurso temporal (compatibilidad de evaluaciones siguientes);
- la participación (cuanto más técnica una evaluación, menor el campo para la participación);
- la viabilidad para la toma de decisión (claridad para revelar el desempeño y las prioridades).

No hay método perfecto. Todos pueden ser provechosamente complementados por una o más *mediciones y análisis contributivos* (sección 5.3.4).

5.3.1 Cuentas

Los estados de cuentas son construcciones de datos primarios convertidos a una unidad común (tales como a dinero, área, energía). En su mayoría cubren aspectos muy importantes aunque pequeños de la sostenibilidad y se les describe en "*Medidas y análisis contributivos*" (Sección 5.3.4). En términos generales, se refieren a un indicador o a un escaso conjunto de ellos e incluyen el Sistema de Cuentas Nacionales (Sección 5.3.4 b) (que cubre la economía de mercado), la Huella Ecológica (que cubre el consumo de recursos), y las cuentas de energía y materiales (que cubren el intercambio físico entre la economía y el ambiente). Las cuentas más completas suman muchos aspectos de la economía, la sociedad y el medio ambiente en un solo estado de cuentas.

El Indicador de Progreso Genuino (IPG), por ejemplo, parte del gasto de consumo personal (tomado del estado de las cuentas nacionales). Luego hace una serie de ajustes para responder de los efectos negativos de la actividad económica o de los factores que el PIB no toma en cuenta (tales como la distribución del ingreso desigual, el crédito y el endeudamiento extranjeros netos, el costo de los bienes de consumo duraderos), los costos sociales (la delincuencia, los accidentes automovilísticos, los viajes cotidianos al trabajo, la ruptura de la familia, la pérdida de tiempo libre, el subempleo), y los costos ambientales (reducción de la contaminación doméstica, contaminación del agua, contaminación del aire, contaminación sonora, pérdidas de humedales, pérdida de tierras de labrantío,

Los métodos de análisis de la sostenibilidad tienen diversas potencialidades

Los estados de cuentas usan un reducido conjunto de indicadores

Cuadro 5.5. Tres métodos principales para medir y analizar la sostenibilidad

Método	Cuentas (Sección 5.3.1)	Evaluaciones descriptivas (Sección 5.3.2)	Evaluaciones con base de indicadores (Sección 5.3.3)
Ejemplos:	Índice de Bienestar Económico Sostenible. Indicador de Progreso Genuino	Informes sobre el estado del medio ambiente. Informes del Desarrollo Mundial	Evaluación del bienestar. Cuadrante de la Sostenibilidad.
Potencialidad para la transparencia	Baja	Mediana	Alta
Potencialidad para la consistencia	Alta	Baja	Alta
Potencialidad para la participación	Baja	Alta	Mediana
Viabilidad para la toma de decisión	Mediana	Mediana	Alta

agotamiento de recursos no renovables, daño ambiental de largo plazo, agotamiento del ozono, pérdida de bosques con árboles añosos). Finalmente, agrega algunas ventajas que el PIB pasa por alto (el valor del trabajo doméstico y el de la maternidad/ paternidad, el valor del trabajo hecho por voluntarios, los servicios de bienes de consumo durables, los servicios de carreteras y de calles, la inversión neta de capital).

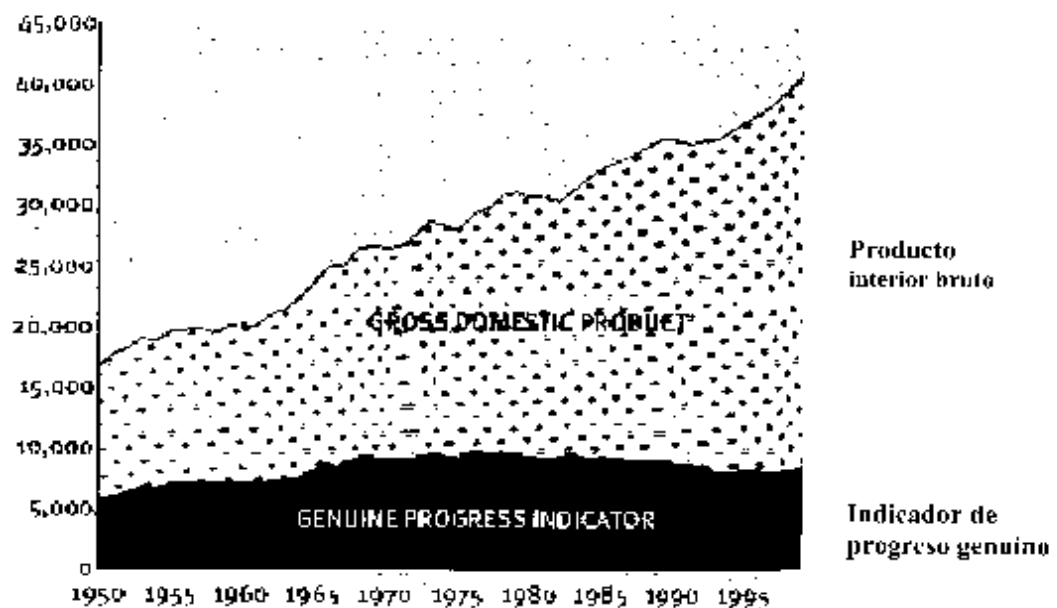
La ventaja del IPG y de similares cuentas integrales es que ellos son directamente comparables con el PIB, el índice de desempeño nacional más extensamente usado (Figura 5.2). Pero las cuentas tienen varias desventajas, especialmente como herramienta estratégica para evaluar sostenibilidad:

- Muchos de los costes y beneficios no tienen valor de mercado; convertirlos a unidades monetarias supone hacer presunciones, extrapolaciones y ajustes, que distorsionan los resultados; y algunos costes y beneficios son tan difíciles de evaluar que se omiten, como es el caso de la biodiversidad.
- Es difícil detectar presunciones, juicios y omisiones; y para quien no es especialista es casi imposible seguir el hilo de la elaboración de las cuentas.
- Aunque los valores ejercen gran influencia en el resultado final, las calculaciones de las cuentas es algo altamente técnico y deja muy poco espacio para una amplia participación de interesados.

Aunque las cuentas producen un cuadro extraordinariamente claro del desempeño total o del “progreso genuino”- ellas no revelan tan claramente los principales constituyentes de ese desempeño; es difícil diferenciar para saber en cuál cuestión prioritaria hay que centrar la atención para cerrar la brecha que separa al IPG del PIB. Esto limita la utilidad de las cuentas para el desarrollo sostenible.

Los estados de cuenta globales son directamente comparables con los PIB, pero tienen desventajas

Figura 5.2: Producto Interior Bruto versus Indicador de Progreso Genuino. EE.UU. 1950-1999 (en dólares de 1996)
(Fuente: www.progress.org/projects/gpi/)



5.3.2 Evaluaciones descriptivas

Las "evaluaciones descriptivas" son familiares y son flexibles...

Las evaluaciones descriptivas combinan textos, mapas, gráficos y datos tabulados. Pueden utilizar indicadores, pero no se construyen en torno a ellos y los indicadores que se utilizan pueden variar de un periodo de estudio a otro. Ellas incluyen informes estándares del estado del ambiente (Recuadro 10.8, el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial) y una extensa variedad de informes; y representan el método más conocido para la medición y el análisis. Su fuerte es que son bien conocidas y flexibles. Tienen gran potencialidad para la participación porque la evaluación puede adecuarse a la medida de la competencia técnica de los participantes. Los recopiladores pueden dedicarle atención a los temas sobre los cuales tienen información y escoger el recurso de comunicación que les parezca más adecuado para cada tema.

... pero esto tiene sus inconvenientes

Sin embargo, esta flexibilidad tiene sus trampas. La falta de sistematización en la elección de temas unida a un tratamiento disparado puede encubrir y obscurecer prioridades: ¿qué temas se han omitido? ¿se omitió un tema porque no era importante o por falta de datos? ¿cómo se relaciona un tema con otro? ¿cómo se puede comparar la importancia de un tema cubierto por un estudio de caso ricamente descrito, con otro cubierto por un extenso análisis estadístico? Los temas cubiertos, o la forma en que se les cubre, pueden cambiar entre un periodo de estudio y otro, y no permitir que se identifiquen las tendencias. La transparencia y la coherencia limitadas reducen la utilidad de estas evaluaciones para la toma de decisión, especialmente para el desarrollo y seguimiento de estrategias.

5.3.3 Evaluaciones con base de indicadores⁷

Como las evaluaciones descriptivas, las evaluaciones con base de indicadores pueden incluir texto, mapas, gráficos y datos tabulados, pero a diferencia de aquéllas se organizan en torno a indicadores (véase Recuadro 5.7); en términos generales, un conjunto de indicadores más extenso que las cuentas (Sección 5.3.1). Se pone mucha

Las evaluaciones que se basan en indicadores son más transparentes...

Recuadro 5.7: ¿Qué es un indicador?

Un indicador es algo que representa un atributo particular, una característica o una propiedad de un sistema (Gallopín, 1997). Más afinadamente, en el sentido que se le usa aquí, un indicador es una parte mensurable dentro de un sistema. Por ejemplo, la salud no es un indicador porque no puede ser medida de forma directa; pero la esperanza de vida al nacer, el índice de mortalidad infantil y la incidencia de enfermedades específicas pueden ser medidos y, por ende, pueden ser indicadores.

A un indicador que combina o suma varias partes se le llama un índice (numérico). Un índice puede ser un indicador compuesto que combina varios indicadores en niveles inferiores. Ejemplos son: el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Bienestar, y el Índice de la Calidad del Aire de la ciudad. O un índice puede ser un indicador compuesto hecho de muchos componentes que no son indicadores. Son ejemplos: el Producto Interior Bruto, el Índice de Precios del Consumidor, el Promedio Industrial Dow Jones, y el la Huella Ecológica.

atención en elegirlos sistemáticamente. Los indicadores permiten que las evaluaciones sean globales, pero selectivas: debido a que pueden ser selectivas, ellas están mejor equipadas que las cuentas para cubrir una extensa ordenación de cuestiones necesarias para una adecuada representación de condiciones humanas y medioambientales. Los procedimientos sistemáticos usados para escoger indicadores ponen al descubierto la selección y disposición de las cuestiones cubiertas por la evaluación, y los valores involucrados; y hacen la construcción de las evaluaciones con base en indicadores más transparentes que las de cuentas o las de evaluaciones descriptivas. Cuando por cierto tiempo se emplea el mismo conjunto de indicadores, posteriores evaluaciones con base de indicadores pueden ser comparadas con las anteriores, proporcionando así una cobertura más lógica de un periodo de evaluación/informe a otro. Una cobertura lógica y de gran alcance, junto con una organización sistemática de los asuntos y sus indicadores, permiten que queden claramente identificados tanto las cuestiones prioritarias como los puntos fuertes y los puntos débiles de la realización de la tarea. Esto hace que las evaluaciones con base de indicadores sean más útiles que otros métodos para la toma de decisión y por consiguiente para el desarrollo de estrategia. La Sección 5.3.5 analiza los pasos principales que llevan a crear un sistema de evaluación con base de indicadores.

... y se las puede comparar en el transcurso del tiempo

La participación del personal directivo y de los interesados es necesaria para asegurar que la evaluación incorpore sus valores y aborde sus intereses. Los participantes tienen que tener un mayor grado de poder en decidir cuestiones de valor en lo que se evalúa. Al mismo tiempo, el equipo que emprende la evaluación tiene la responsabilidad de velar por que la evaluación sea técnicamente solvente y resista bien el examen científico. Sin embargo, las exigencias técnicas de la selección de indicadores imponen restricciones a la participación. En la práctica, la evaluación debe ser proyectada de manera conjunta por técnicos y participantes.

A los participantes se les debiera hacer intervenir en la toma de decisión acerca de lo que hay que evaluar

Las evaluaciones pueden utilizar diferentes cantidades de subsistemas...

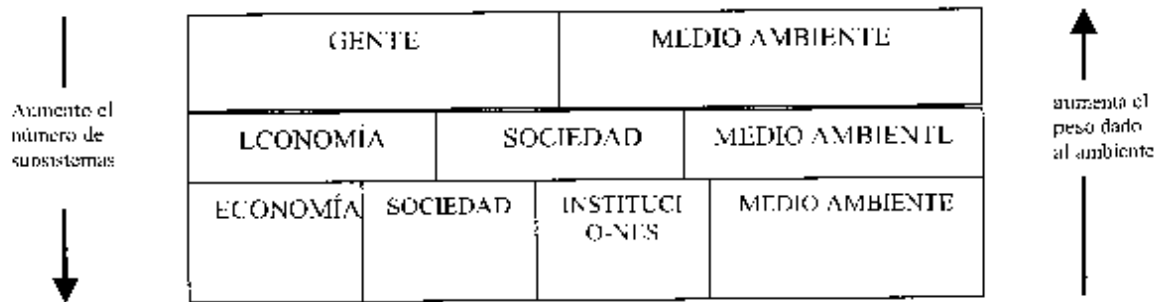
Aun cuando para la toma de decisión las evaluaciones con base de indicadores son potencialmente más transparentes, más sistemáticas y más útiles que otros métodos, el que cumplan con su capacidad potencial depende de cómo se las proyecte y ejecute. Las evaluaciones con base de indicadores para el desarrollo sostenible se diferencian principalmente en el número de subsistemas en el cual ellas dividen el sistema (el área de la evaluación), en el número de niveles entre los subsistemas y el indicador, y si producen o no índices (indicadores compuestos) del estado del sistema y de sus subsistemas (Cuadro 5.6).

Cuadro 5.6: Evaluaciones de la sostenibilidad con base de indicador

Tipo	Número de subsistemas	Número de niveles entre subsistemas e indicador	¿Índices del estado del sistema y de los subsistemas?
Evaluación de Bienestar (Figuras 5.4 y 5.5)	2: ecosistema, gente	2-4	Sí
El Cuadrante de la sostenibilidad (Figura 5.6)	3: ambiente, economía, sociedad	1	Sí
El Cuadrante de la sostenibilidad para la CDS	4: ambiente, economía, sociedad, instituciones	2	Sí
Indicadores de Desarrollo Sostenible de la CDS	4: ambiente, economía, sociedad, instituciones	2	No
Iniciativa de la Información Mundial Guías de Informes de Sostenibilidad	4: ambiente, economía, sociedad, integrados	1-3	No

La división en dos subsistemas garantiza que la evaluación dé igual trato a la gente y al medio ambiente y que centre su atención en la cuestión del desarrollo sostenible: esto es, ¿cómo lograr un alto nivel de bienestar humano junto con un alto bienestar del ecosistema? Si se aumentara el número de subsistemas al subdividir la parte humana, el peso dado al medio ambiente se vería reducido de la mitad a un tercio (si fueran tres los subsistemas) o un cuarto (si fueran cuatro los subsistemas) (Figura 5.3). La ventaja de tres subsistemas es la prominencia que se da a la economía, todavía la principal preocupación de la toma de decisión. Sin embargo, cuáles aspectos del bienestar son “economía” y cuáles “sociedad” puede ser algo difícil de distinguir, pues dependen de las perspectivas culturales dadas. La separación entre “economía”, “sociedad” e “instituciones” es todavía más arbitraria y no le ofrece otra ventaja que su actual aceptación por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CDS). Un subsistema “integrado” es superfluo porque los indicadores “integrados” propuestos por la Iniciativa de la Información Mundial (www.globalreporting.org) podrían serles asignados a cualesquiera de los otros subsistemas o podrían ser generados más informativamente como índices del estado de los subsistemas o del sistema como un todo.

Figura 5.3: El peso ambiental declina en la medida que aumenta el número de los “subsistemas” humanos



El número de niveles entre subsistema e indicador es el factor fundamental para el vigor del método y su facilidad de manejo. Si los niveles son muy pocos, es difícil encontrar la lógica que motivó la elección de indicador: qué aspecto del subsistema representa el indicador y cuán completa y directamente representa a ese aspecto. Si los niveles son demasiados, el riesgo es que el usuario se pierda en una complicada serie de nexos entre sistema e indicador.

... y esto determina su vigor y conveniencia para el usuario

Dado el extenso campo del desarrollo sostenible, es inevitable un alto número de indicadores, pero crea un gran problema de comunicación. El Instituto Internacional del Desarrollo Sostenible (IIDS) hace notar el dilema central de necesitar tanto una cobertura integral como unos mensajes y presentación simples:

Se cuentan por cientos los conjuntos de indicadores de sostenibilidad

“Desde aquellos que han sido creados por las comunidades rurales u aquellos creados por las Naciones Unidas, cientos de conjuntos de indicadores para la sostenibilidad han sido creados para sus respectivos medios sociales. No obstante, es mucho lo que les falta para que puedan aspirar a que sean utilizados extensamente. La mayoría de los indicadores de sostenibilidad contienen largos y pesados informes llenos de complejos cuadros y gráficos. Aunque son útiles para profesionales de políticas y académicos, la mayoría de los conjuntos de indicadores no son prácticos ni para los medios de comunicación ni para el público. A fin de crear apoyo para los indicadores y a fin de que se les entienda, tiene que haber un proceso que legitime a los indicadores mediante alguna forma de consulta pública o de aplicación de comprobación.

La creciente masa de proyectos de indicadores y los profesionales del mundo encaran dos desafíos que parecen contradecirse mutuamente:

- **Creciente complejidad.** En la medida que crece nuestra comprensión de cuán compleja es la sostenibilidad, ¿cómo vamos a manejar las montañas de datos que se necesitan para seguir su marcha?
- **La exigencia de simplicidad.** Si a la educación pública y a la resultante acción política se las considera cada vez con mayor fuerza y urgencia como el propósito de crear indicadores, ¿cómo los presentamos de un modo simple, elegante y eficaz, sin llegar a una solución de compromiso con la complejidad subyacente?”

Un solo indicador de desarrollo sostenible es un sueño imposible (Recuadro 5.8). La mejor manera de superar este problema es combinar los indicadores y transformarlos en índices. Las evaluaciones que no transforman sus indicadores en índices se tornan muy difíciles de interpretar. Las que lo hacen, pueden comunicar sus resultados sin

Recuadro 5.8: La búsqueda de un solo indicador de desarrollo sostenible

“Los complejos problemas del desarrollo sostenible requieren conjuntos de indicadores integrados o interconectados, o agregación de indicadores para formar índices. Rutinariamente, los directivos de alto nivel – ministros de gobierno, ejecutivos de fundaciones, directores de corporaciones– piden pequeñas cantidades de índices, que sean fácil de comprender y utilizar en la toma de decisiones. Muchos, interesados en el desarrollo sostenible, expresan su deseo de contar con un solo indicador que compita con el enorme poder político del PIB, una sola cifra que proporcione información sobre el valor total de mercado de la producción y servicios de un país como un solo número. Pero son muchos los escépticos que no creen que un solo número pudiera evaluar algo tan complejo como el desarrollo sostenible.

“La mayoría de los expertos en indicadores creen que la búsqueda de un solo indicador de desarrollo sostenible es como ir tras una utopía. Es un mito pensar que un número –incluso uno que fuese mucho mejor que el PIB como sustituto para todo el bienestar nacional– pudiera tener algún valor funcional como herramienta normativa. Pero muchos también reconocen que el intento de crear un índice de desarrollo sostenible probablemente fuese útil porque obligaría a un esfuerzo concertado por presentar la complejidad del desarrollo sostenible de manera más simple. Hasta un esfuerzo modestamente exitoso que presentara un puñado de índices reunidos podría llevar a una generación de directivos y de responsables de la política económica, hacia las metas del desarrollo sostenible.”

Fuente: www.iisd.org

*Es más fácil
comprender
índices...*

mayores problemas. Cuando se coordina a los indicadores para transformarlos en índices, ellos pueden proporcionar un claro cuadro de todo el sistema, revelar relaciones clave entre subsistemas y entre los componentes mayores, y facilitar el análisis de puntos fuertes y puntos débiles críticos. No se pierde información, porque los indicadores constituyentes y los datos fundamentales están siempre presentes para ser indagados.

La *Evaluación de Bienestar* conjuga a los indicadores de ecosistema con el Índice de Bienestar del Ecosistema (IBE) y a los indicadores humanos con el Índice del Bienestar Humano (IBH), los cuales son luego fusionados gráficamente en el Índice del Bienestar (IB), siendo la intersección del IBE con el IBH en el Barómetro de la Sostenibilidad (Figuras 5.4 y 5.5).

El *Cuadrante de la Sostenibilidad* tiene dos versiones. La versión estándar reúne indicadores ambientales para lograr un Índice Ambiental (IAM), indicadores económicos para un Índice Económico (IEc), e indicadores sociales para dar origen a un Índice de Sociedad o de Asistencia Social (IS), el cual se transforma luego en un Índice de Cumplimiento de la Política (ICP). La versión para el conjunto de indicadores de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (Figura 5.6) reúne los indicadores institucionales para formar el Índice Institucional (II) y luego se conjuga con el IAM, el IEc, el IS, y el II para dar origen al ICP.

*... y se les puede
mostrar
gráficamente*

Al conjugar indicadores para formar índices y disponer los índices gráficamente, tanto la *Evaluación de Bienestar* como el *Cuadrante de la Sostenibilidad* muestran a qué distancia de la sostenibilidad se encuentra la sociedad respectiva, el estado de la gente (sus condiciones socio-económicas) y del ecosistema (condiciones ambientales), y a las principales fortalezas y debilidades del ejercicio.

Figura 5.4. Barómetro Colectivo de la Sostenibilidad, mostrando el bienestar de América del Norte y de América Central

El Índice de Bienestar Humano (IBH) está en la yema del huevo; el Índice de Bienestar del Ecosistema (IBE), en la clara. (El IBH de El Salvador es 36; y su IBE, 46). El Índice de Bienestar (IB) es la posición del huevo, o sea, el punto de intersección entre el IBH y el IBE en el Barómetro. La sostenibilidad es el rectángulo del ángulo superior derecho. Obsérvese que el Barómetro muestra claramente la relación entre bienestar humano y de ecosistema, el vasto abanico de realizaciones de los países, y la distancia que los separa de la sostenibilidad. Belice fue evaluada por un menor número de indicadores que el de otros países; una evaluación más completa podría cambiar su posición a un punto entre Costa Rica y El Salvador.

Fuente: Prescott-Allen (2001).

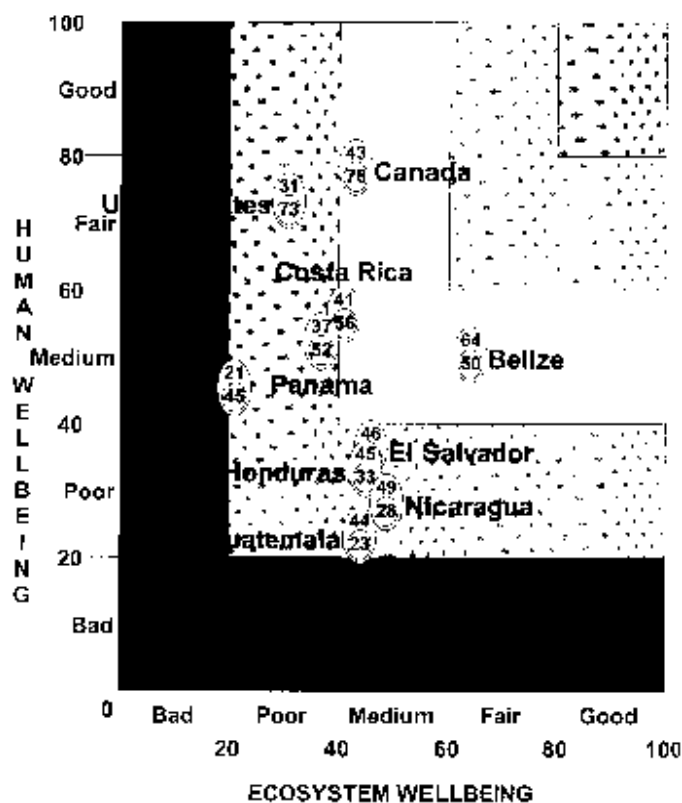
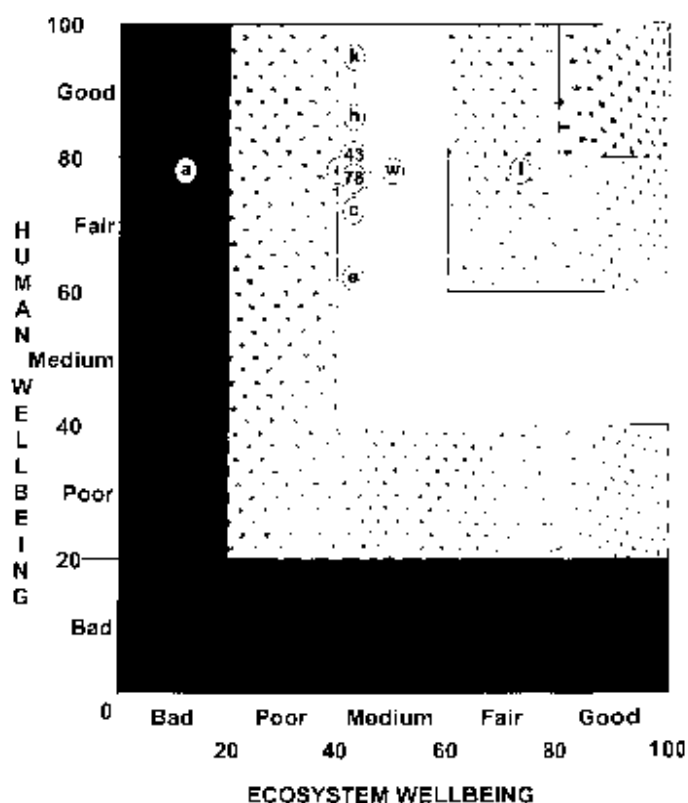


Figura 5.5. Barómetro Individual de Sostenibilidad, mostrando el bienestar del Canadá

En la escala, los círculos grises (eje vertical) son los puntos de las dimensiones humanas (los componentes fundamentales del IBH): c – comunidad; e = equidad; h = salud y gente; k – conocimiento; w = riqueza. Los círculos blancos (eje horizontal) son los puntos de las dimensiones del ecosistema (componentes fundamentales del IBE): a – aire; l – tierra; r – uso de recursos; s = especies y genes; w – agua. Algunas dimensiones quedan ocultas por el huevo (riqueza, especies y genes, uso de recursos). Las dimensiones que más atención necesitan son el aire (reducir emisiones de carbono), uso de recursos (reducir consumo de energía), y especies y genes (expandir protección del hábitat de especies silvestres y conservar la diversidad agrícola).

Fuente: Prescott-Allen (2001)



[Human well-being = Bienestar humano]

[Ecosystem well-being = Bienestar de ecosistema]

[Good = Bueno] [Fair = Regular] [Medium = Mediano] [Poor = Deliciente] [Bad = Malo]

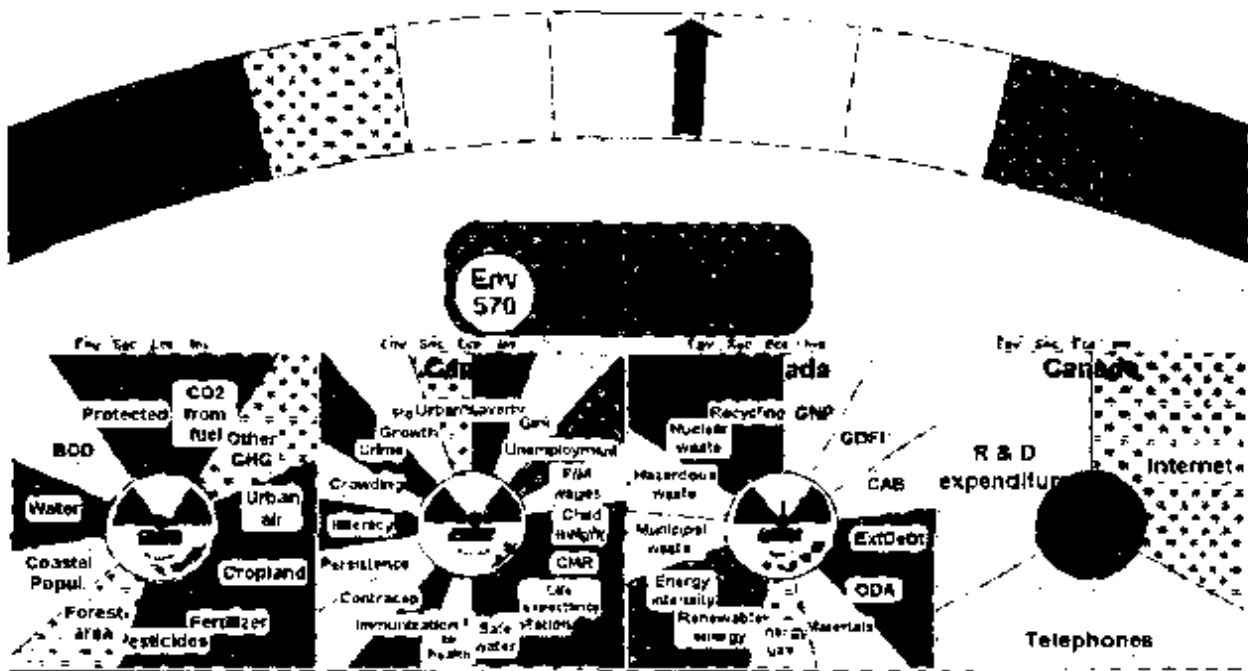


Figura 5.6: El Cuadrante de la Sostenibilidad. Un ejemplo para Canadá

De izquierda a derecha hay "barómetros" de condiciones ambientales, sociales, económicas e institucionales.

Verde = de condiciones buenas a muy buenas

Rojo = de condiciones malas a críticas

Fuente: www.iisd.org

Ambiental	Sociales	Económicas	Institucionales
CO ₂ del Combustible	Pobreza	PNB	Gastos R&D
Otra GHG	Gini	GDFI	Internet
Aire urbano	Desempleo	CAB	Teléfonos
Tierra de cultivos	Salarios F/M	Deuda externa	(last.)
Fertilizantes	Peso de infante	ADO	
Pesticidas	TMI	Materiales	
Área forestal	Esperanza de vida	Empleo de energía	
Población costera	Sanidad	Energía renovable	
Agua potable	Agua potable	Intensidad de energía	
BOD	Índice de salud de OMS	Desechos municipales	
Protegida	Inmunización	Residuos peligrosos	
	Anticonceptivos	Residuos nucleares	
	Persistencia	Reciclaje	
	Analfabetismo		
	Densidad de población		
	Crimen		
	Demográfico		
	% urbano		

Los gobiernos, las ONG y los grupos de múltiples interesados hicieron muchos esfuerzos durante la década pasada para preparar evaluaciones de desarrollo sostenible con base de indicadores. Algunas cubren todo el alcance de la sostenibilidad. La mayoría tiene la tendencia a poner mayor atención o a los aspectos

humanos o al medio ambiente. El IIDS proporciona un compendio de iniciativas para indicadores en www.iisd.org; y en el Recuadro 5.9 se da una lista de algunos ejemplos.

Recuadro 5.9: Ejemplos de iniciativas para indicadores del desarrollo sostenible

EN EL MUNDO

PANU. Proyecto para medir estados y tendencias en el medio ambiente y guiar la formulación de políticas hacia el desarrollo sostenible para implementar la Estrategia de Observación y Evaluación Ambientales del PANU. Desarrollo de indicadores en sectores específicos; aproximaciones a agregación de indicadores; y utilización de indicadores en los informes sobre el estado del ambiente. Las series de indicadores fueron publicadas en 1997, 2000 y 2001 (www.unep.ch/earthw.html).

Banco Mundial. (a) El anuario del Banco *Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM)* contiene 800 indicadores y 75 cuadros, organizados en seis secciones: perspectiva mundial, gente, medio ambiente, economía, Estados y mercados, y conexiones mundiales. Los cuadros cubren 148 economías y 15 grupos de países; con indicadores básicos para otras 58 economías (www.worldbank.org/data/wdi2000); (b) La Unidad de Indicadores y Economía Ambientales ha creado indicadores de desarrollo ambientalmente sostenibles y de acción ambiental (para proyectos del BM) (www-esd.worldbank.org/eei).

PNUD. Informes del Desarrollo Humano, que se publican desde 1990, presentan el **Índice del Desarrollo Humano (IDH)** como una medición del desarrollo humano en países individuales (véase Recuadro 5.12) (www.undp.org).

OCDE. Programa para desarrollar un conjunto modular de indicadores ambientales (con apoyo sectorial) empezado en 1990 (que se basa en la aplicabilidad normativa, la solvencia analítica y la mensurabilidad) (www.oecd.org/dae/Indicators/index.htm).

Grupo de Sostenibilidad Dow Jones. Índices (uno mundial, tres regionales y uno nacional) basados en la primera metodología sistemática del mundo para identificar las principales compañías que en el mundo entero se guían por la sostenibilidad. www.sustainability-index.com.

Instituto de los Recursos Mundiales. Proyecto para indicadores ambientales de aplicabilidad normativa altamente agregados: indicadores de biodiversidad y utilización de la tierra desarrollados con base en mapas; e indicadores de flujos de documentación (nacionales, sectoriales y a nivel de compañías) (www.wri.org)

Datos Ambientales de Hart. Sitio en la red, de gran amplitud, con una base de datos de proyectos y recursos relacionados con indicadores, para ayudar a personas y organizaciones en sus investigaciones de indicador. Se especializa en indicadores comunitarios). (www.subjectmatters.com/indicators/Indicators/)

NACIONAL/ PROVINCIAL

Estados Unidos. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible creó un conjunto experimental de 40 indicadores para estimular un diálogo nacional tendiente a la creación de un conjunto de indicadores nacionales (www.vyh.fi/eng/welcome.html)

Reino Unido. El Departamento del Medio Ambiente de Alimentación y Asuntos Rurales creó un conjunto nuclear de 150 indicadores (y 15 titulares de página) de desarrollo sostenible como central para los futuros informes de progresos; toman como modelo lo económico, lo

social y ambiental, al tiempo que reconocen las interacciones entre ellos (www.sustainable-development.gov.uk)

DE CONDADO, MUNICIPAL, LOCAL, DE ÁREA, DE BASE COMUNITARIA

Condado Municipal de Lancashire, RU. La Segunda Auditoría Verde incorpora 40 indicadores de sostenibilidad para el condado (www.la21.net.com/)

Ciudad de San José, California. Como un paso hacia la creación de un sistema de datos ambientales coordinados y centralizados para medición de realizaciones y para información pública, la División de Política y Planificación Urbana creó 52 indicadores cuantificables de sostenibilidad en nueve categorías (www.ci.san-jose.ca.us/csd/)

Hamilton-Wentworth, Ontario, Canada. Indicadores de sostenibilidad para seguir la marcha del avance hacia las metas de la Visión 2020 de la ciudad; creados a través de un proceso de consulta comunitaria utilizando folletos de instrucciones (www.vision2020.hamilton-went.on.ca/)

Centro Sunrift para Comunidades Sostenibles, Minnesota, EE.UU. Creó las *Flathead Gauges* (indicadores) para identificar/ cuantificar componentes clave de la sostenibilidad en el condado de Flathead; y para medir tendencias. Trajo consigo reuniones públicas, encuesta de ciudadanos e información de retorno de parte de individuos y organizaciones (cdaly@netrix.net)

St. Louis Sostenible. Los proyectos "Medida de St. Louis" asisten a los ciudadanos en la creación y seguimiento de un conjunto de indicadores de desarrollo sostenible definidos por la comunidad (Contacto: Claire Schosser, PO Box 63348, St. Louis, MO 63163, USA; Fax: +1-314-773-1940)

Foro de Estrategias Integradas, Washington, DC. El Proyecto de Indicadores Comunitarios de Washington es una iniciativa voluntaria, que promueve la creación y utilización de indicadores comunitarios como parte de un más extenso proceso de planificación sostenible (jbarber@igc.org)

Programa Sostenible de Irlanda del Norte. Una ONG que trabaja con autoridades locales y comunitarias para promover la Agenda 21 Local y el desarrollo sostenible en Irlanda del Norte. Ha ayudado a varios concejos a crear conjuntos iniciales de indicadores para elevar el grado de conciencia pública sobre la sostenibilidad) Contacto: Michael@snipl.freemove.co.uk

Fuente: www.iisd.org

5.3.4 Mediciones y análisis contributivos

No es la intención de este libro de consulta ofrecer todos los consejos del "cómo hacerlo" sobre toda suerte de técnicas analíticas para tratar de resolver determinadas cuestiones. El Cuadro 5.1 da una lista de muchas de ellas y de sus pros y sus contras. Los siguientes han demostrado ser útiles. Las cuatro técnicas finales (graficación de la influencia normativa; árboles de problema; evaluación ambiental estratégica; y el análisis de asuntos con base comunitaria, véase secciones de la *h* a la *k*) son especialmente útiles ya que reúnen a varias dimensiones del desarrollo sostenible;

También hay otras técnicas analíticas que son útiles

ayudan a aproximarse a una comprensión de las causas subyacentes; ofrecen penetración sobre posibles soluciones; y son favorables a la participación, o, por lo menos, hacen que los resultados sean en general comprensibles para un extenso grupo de interesados que no son "expertos".

(a) Análisis espacial

El análisis espacial que utiliza *sistemas de información geográficos* (SIG) es indispensable para las estrategias que se ocupan de planificar el uso dado a la tierra, el manejo de zonas costeras, la administración de recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, la planificación urbana, o de cualesquiera otras decisiones acerca de la distribución y el manejo de la tierra y el agua. Los mapas constituyen la mejor manera de mostrar la ubicación, el tamaño, la plantilla, los valores y características ecológicas, económicos o culturales de áreas de contacto y recursos acuíferos, y de exponer y evaluar los conflictos y las incompatibilidades entre diferentes manejos.

Los mapas y los sistemas de información geográfica son herramientas esenciales

El SIG es también una herramienta esencial para crear indicadores espaciales, tales como el porcentaje en que cada ecosistema es o natural o modificado, cultivado o construido; el estado y las tendencias de la diversidad del ecosistema; el alcance y la seguridad de protección del ecosistema; la amplitud y gravedad de la degradación del suelo; el grado de conversión y modificación de sistemas hídricos de tierra adentro; y la propagación e intensidad de la contaminación marina y la degradación del hábitat. Por el hecho de que el sistema comprende información de diverso tipo (ej. fertilidad del suelo, peligro de inundaciones), puede emplearse también para poner de relieve posibles correlaciones que pueden sugerir nexos importantes. Manipulando las variables, él puede generar marcos hipotéticos.

Existe el peligro inherente de que el aura de la sofisticación técnica pueda inclinar a algunos interesados a tomar más en serio a esa información que a la información que no puede ser presentada de esa manera. Existe también el peligro de que esto pueda oscurecer los supuestos y las incertidumbres inherentes al método. Sin embargo, nuevas circunstancias han hecho que el SIG sea más accesible a los métodos participativos. El Recuadro 5.10 presenta un ejemplo procedente de Australia que ilustra los pros y los contras.

(b) Sistema de Cuentas Nacionales (SCN)

Las cuentas nacionales son los registros de cambios del activo, de ingresos y egresos, que los gobiernos rutinariamente compilan para seguir la trayectoria de la actividad de su economía nacional, para analizar su estructura y desempeño, decidir políticas económicas y comparar las economías de países diferentes. El SCN mide el desempeño, no de la economía en su totalidad, sino de la economía de mercado —la producción de bienes y servicios que son poseídos y comercializados de suerte que tienen un valor monetario— más ciertos bienes y servicios que no son comercializados pero para los cuales se puede inferir un valor de mercado: bienes producidos por agricultores para su propio consumo, el valor de arriendo equivalente de las viviendas ocupadas por sus dueños, y los servicios del gobierno. No se insinúa que tales cuentas sean compiladas expresamente para una estrategia sino que se encuentran disponibles y que son una fuente de indicadores altamente informativos e influyentes, señaladamente, el producto interno bruto (el PIB: el total valor agregado de empresas que operan en el país del caso, independientemente de si son de propiedad de residentes o no residentes) y el producto nacional bruto (el PNB: el valor agregado total de empresas de propiedad de residentes en el país del caso,

Las cuentas nacionales son una fuente de indicadores informativos e influyentes

Recuadro 5.10: El empleo del SIG para lograr Acuerdos Forestales Regionales, en Australia

Los vientos de conflicto entre interesados acerca de cómo emplear los bosques autóctonos de Australia han estado soplando por años: si para madera troceada de exportación, o si para la conservación. Los procesos de Acuerdos Forestales Regionales fueron iniciados para negociar resultados fundamentados. El proceso brindaba un conjunto de mecanismos de consulta y de evaluaciones especializadas, coordinados por un grupo de estudio de especialistas. Estos comprendían:

- evaluación ecológica o de biodiversidad;
- evaluación del patrimonio cultural;
- evaluación del patrimonio indígena;
- evaluación social;
- recursos madereros.

Los sistemas de información geográfica dominaron toda la fase dedicada a integrar la información de estos procesos. Ellos constituyeron un medio de almacenar y presentar los varios estratos de información y de crear compuestos de ellos, y una base para varios ejercicios modelos. Eran ideales para los aspectos ecológicos y de biodiversidad que, en gran medida estaban dinamizando el proceso, y también eran muy aptos para consignar los varios tipos de emplazamientos patrimoniales.

También se crearon "pautas de apoyo a decisiones". Ellas dotaron de un alto nivel de credibilidad al contenido de las evaluaciones y a los aspectos técnicos de la integración. Lo más importante es que ellas proporcionaron el "lenguaje" en el cual fueron conducidas las negociaciones, las cuales hicieron que los conflictos internos fuesen tratables por procesos burocráticos y, por ende, fuesen potencialmente gobernables. Sin embargo, se dejaron fuera de estas pautas muchos factores, y aparecieron grandes puntos débiles en los intentos por asegurar una "integración completa y de gran alcance".

No obstante la disponibilidad de los altamente sofisticados SIG, de pautas y bases de datos, y de los intentos de consultas públicas ampliamente inclusivas, ha sido difícil llegar a arreglos. El actual proceso estude dos de las importantes fuentes de conflicto: los derechos a la tierra aborigen y el desarrollo económico local. Las principales beneficiarias son las compañías exportadoras de madera troceada, que están libres de los controles de exportación. Tiene que darse más desarrollo a los mecanismos de participación para poder manejar negociaciones genuinas con la comunidad y los niveles "medios", con un grado de profesionalismo similar al acordado a los SIG.

Fuente: Dargavel *et al.* (1998)

independientemente de que el dinero proceda de operaciones domésticas o extranjeras).

Las cuentas nacionales proporcionan también datos básicos para cuentas más generales tales como el Indicador del Progreso Genuino (Sección 5.3.1) y cálculos de aspectos específicos de la economía tales como los ahorros auténticos (más abajo).

(c) Ahorro interior genuino

El "ahorro interior genuino" muestra lo que ocurre con la riqueza nacional

El ahorro genuino, una medición ideada por el Banco Mundial, se propone mostrar si las reservas de la riqueza nacional aumentan o decrecen. Parte con medidas de ahorros convencionales (tomadas de las cuentas nacionales), agrega las inversiones en

la educación, y deduce estimaciones del agotamiento de recursos y la degradación del ambiente (Cuadro 5.7). Puede ayudar a mostrar si, por ejemplo, el nivel del gasto público es sostenible, si las políticas impositivas y monetarias estimulan los ahorros, si los derechos de recursos son consumidos o invertidos (y si invertidos, de qué manera lo son), y si el ahorro es suficiente para contrarrestar los efectos acumulativos de la contaminación.

Cuadro 5.7: Ahorro interno genuino: contabilizando el agotamiento del capital humano, físico y natural. Un ejemplo que procede de Pakistán
(Fuente: Banco Mundial, 1999).

PAKISTÁN	Porcentaje de PIB en 1997
Ahorro Interno Bruto	10.4
Consumo de Capital Fijo	6.4
Ahorro Interno	4.0
Gastos de Educación	1.9
Disminución de la Energía	1.1
Reducción Neta de los Bosques	1.6
Daño causado por el CO ₂	0.8
Ahorro Interno Genuino	2.5

(d) La huella ecológica

La Huella Ecológica suma las cantidades de energía y recursos renovables –excepto los minerales– que consume una sociedad (a cualquier nivel desde el país a la comunidad), familia, sector, o industria; para lo cual los convierte a una unidad de área común: el área de tierra productiva y de mar que se necesita para suministrar los mismos recursos y absorber el bióxido de carbono de los combustibles fósiles. Esta área es la huella ecológica de la sociedad, un indicador gráfico de la influencia del consumo (Recuadro 5.11).

Las huellas ecológicas indican el apremio del consumo

Recuadro 5.11 Huellas ecológicas. Algunos ejemplos

- La superficie de tierra o huella ecológica que se necesita para satisfacer las necesidades ambientales de Londres equivale a 120 veces el tamaño de Londres.
- Se necesita ocupar más o menos permanentemente un área equivalente a tres veces el tamaño de los bosques productivos del RU para proporcionar los productos de madera necesarios para el RU.
- En Colombia, la huella de una industria camaronera semi-intensiva equivale a entre 35 y 190 veces el tamaño de la industria.

Fuente: ILED (1995)

Existen dos métodos para calcular la huella ecológica. El método compuesto, que es el método más completo, se compone de tres partes:

- La primera consiste en el análisis del consumo de más de 50 recursos bióticos tales como la carne, los productos lácteos, la fruta, las verduras, los cereales, el tabaco, el café y los productos de la madera. Se calcula el consumo sumando la cantidad importada y la producida, y restando las exportaciones. A las cantidades del consumo se las divide por las estimaciones hechas por la FAO de la producción promedio mundial, para que dé la cantidad de tierra arable, de terreno de pastoreo, de parcela forestal o de mar necesarios para sostener este consumo (Cuadro 5.8). Se le hacen los ajustes necesarios para evitar que al pasar de una categoría a otra se repita una cuenta. Por ejemplo: los animales que se alimentan de granos dan cuenta del grano consumido (es decir como tierra arable), antes que como tierra de pastizales para ganado de pastoreo.
- La segunda parte determina la huella de energía generalmente la cantidad de tierra boscosa necesaria para aislar las emisiones de bióxido de carbono- considerando tanto la energía generada como la incorporada en más de 100 categorías de mercancías que son objeto de comercio.
- La última parte resume la huella en diferentes categorías ecológicas para dar la huella total por habitante, la cual es multiplicada por la cantidad de población para dar la huella total de un área. Esta es luego comparada con una estimación de cuánta capacidad biótica existe dentro del área o país para dar la huella externa.

Cuadro 5.8: Cálculo del consumo anual de recursos bióticos. Costa Rica (1995)
(Fuente: Chambers et al., (2000))

Recurso	Rendimiento mundial (Kg./Ha.)	Producción (t)	Import. (t)	Export. (t)	Consumo aparente (t)	Productos manufacturados. Import. Neta (t)	Componente de la huella (Ha./ Hab)	Categoría de la tierra
Res./ búfalo								Dehesa
Oveja/cabra								Dehesa
Otras carnes								Labranco
Leche								Dehesa
Queso								Dehesa
Mantequilla								Dehesa
Huevos								Labranco
Pescado								Mar
Cereales								Labranco
Fruta/ verduras								Labranco
Frutajes								Labranco
Raíces/ tubérculos								Labranco
Legumbres								Labranco

En el método " con base de componentes", para ciertas actividades tales como viajar en automóvil, empleo de energía primaria, producción de residuos y consumo de alimentos, los valores de la huella son calculados utilizando los datos apropiados a la región que se examina. El propósito es dar cuenta de la mayor parte del consumo con una serie de análisis de componente. Por ejemplo: para calcular el impacto del tránsito automovilístico en el consumo de combustible, de energía de manufactura y mantenimiento, para derivar una huella ecológica promedio por kilómetro viajado se usan los datos sobre la tierra abarcada y la distancia recorrida en el viaje. Esto puede

ser utilizado posteriormente para calcular el impacto del uso del vehículo a nivel individual, organizacional o regional. Por el hecho de que este método indica impactos mediante actividad, es útil para la formulación de política y para educación. Sin embargo, se trata de datos intensivos y los resultados van a variar en función de la fuente y de la confiabilidad de los datos (Chambers et al., 2000).

Al examinar las huellas ecológicas desde una perspectiva del Sur, el extinto Anil Agarwal del Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente, de la India, estimaba que el total de biomasa exportado actualmente desde el mundo en vías de desarrollo a los países industrializados es diez veces superior al del periodo colonial (Weizsacker 1994). Estas exportaciones de capacidad de producción no necesariamente plantean un problema si se basan en excedentes ecológicos verdaderos, y si queda lo suficiente como para satisfacer las necesidades locales. No hay actualmente garantías de que los flujos de comercio se basen en estos principios.

(e) Cuentas de energía, recursos naturales y materiales.

Las cuentas de recursos y los balances de materiales/ energía miden intercambios físicos entre la economía y el ambiente. Las cuentas de recursos naturales registran los cambios en las reservas de materias primas tales como los minerales y la madera. Los balances de materiales/ energía registran los flujos de materiales y energía desde el medio ambiente a la economía, a través de la economía, y de vuelta al medio ambiente en forma de contaminación y residuos.

Medición del intercambio físico entre la economía y el medio ambiente

Se ha calculado la "necesidad total de material" (NTM) para EE.UU., Austria, Alemania, Países Bajos y Japón. Comprende los recursos naturales que entran a la economía como productos básicos para ser procesados, tales como los cereales que se utilizan en la manufactura de alimentos, el petróleo que es enviado a la refinería, los minerales que entran en los productos metálicos, y los troncos para la madera. Comprende también materiales que son desplazados en el curso de la producción de recursos o de construcción; por ejemplo: la erosión del suelo para la agricultura, la roca y el suelo removidos para llegar al cuerpo mineral, la porción de mena que es desechada para concentrar el mineral, y el material desplazado para construir una carretera o dragar un canal. Se agrega la ponderación de todos estos materiales para obtener la NTM del país. Por ejemplo, la NTM de los EE.UU. es de 22 mil millones de toneladas métricas, y la NTM por persona, del Japón, es de 45 toneladas métricas (Adriaans et al., 1997; Fischer-Kowalski et al., 1997). Otro estudio ha calculado la "producción total interna" (PTI) de estos países: la cantidad de NTM que es devuelta al medio ambiente nacional en forma de contaminantes del aire, la tierra y el agua. La PTI de los EE.UU. es de 19 mil millones de toneladas métricas, y la PTI por persona, de Japón, es de 14 toneladas métricas (Matthews et al. 2000). La calculación de NTM y PTI es sumamente concentrada en datos.

(f) Índice del Desarrollo Humano

El Índice del Desarrollo Humano, preparado para el Informe del Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, conjuga indicadores de longevidad (esperanza de vida al nacer), educación (índice de alfabetismo adulto en conjunto con el índice bruto de alistamiento) y el estándar de vida (el producto interno bruto real por habitante). Es la más extensamente aceptada como alternativa al PNB y puede emplearse como índice autónomo de las condiciones humanas, o en conjunto con otros indicadores socioeconómicos, como parte de una evaluación de

Utilización de indicadores socioeconómicos para medir las condiciones humanas como alternativa al PNB

sostenibilidad. En este último caso, sin embargo, se debe poner cuidado en no contar dos veces los indicadores de longevidad, educación e ingresos, pues pueden estar ya incluidos. El Recuadro 5.12 proporciona más detalles.

Recuadro 5.12 El Índice del Desarrollo Humano

Considerando que la tan usada medida de la riqueza nacional —el Producto Nacional Bruto (PNB)— mide por medio del dinero, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) introducido por el Informe del Desarrollo Humano del PNUD (1990) mide el progreso nacional por medio de un índice que resulta de la fusión de tres indicadores socioeconómicos, a saber:

- *Longevidad* - que se mide por la esperanza de vida al nacer.
- *Conocimiento* - que se mide mediante una combinación de la alfabetización adulta (con ponderación de dos tercios) y los índices combinados de matrículas en la educación secundaria y en la terciaria (ponderación de un tercio).
- *Nivel de vida* - que se mide por medio del PNB real por habitante (en \$PPA, o dólares de la paridad del poder adquisitivo), luego de ser ajustado al poder adquisitivo.

Fija un mínimo y un máximo para cada dimensión y luego muestra dónde queda cada país en relación con estas escalas —expresadas en un valor entre 0 y 1. Luego se promedian los puntajes para las tres dimensiones en un índice global entre 0 y 1.

Al IDH se le ve como una alternativa al PNB para medir el relativo progreso socioeconómico en el nivel nacional y el subnacional. La comparación entre el IDH y la ubicación de los países, regiones, o grupos étnicos, de acuerdo con su renta por habitante puede poner de relieve la relación existente entre su riqueza material y renta por un lado, y su desarrollo humano, por otro. Una brecha negativa implica la potencialidad de reorientar los recursos hacia el desarrollo humano.

El IDH facilita la tarea de determinar las prioridades de la intervención normativa y de la evaluación del progreso en el transcurso del tiempo. También permite hacer instructivas comparaciones de las experiencias dentro de cada país y entre los diversos países. Por ende, si en un país hubiera una gran desigualdad interna, la mejor solución sería crear unos IDH separados, para grupos más importantes; separados, por ejemplo, por grupos según: o, rentas, geografía o región; o según el grupo étnico. Se llega a estos "IDH desagregados" usando los datos para los componentes del IDH pertenecientes a cada uno de los grupos dentro de los cuales el IDH había sido agregado, tratando a los grupos como si cada uno fuera un país aparte. Los IDH desagregados en el nivel nacional y el subnacional ayudan a poner de relieve disparidades y brechas sintomáticas: entre las regiones, entre los sexos, entre áreas urbanas y rurales y entre grupos étnicos. El análisis posibilitado por la utilización de un IDH desagregado debería ayudar a guiar a la política y la acción a abordar las brechas y las desigualdades.

No obstante, puede ser difícil emplear los IDH para hacer el seguimiento de los cambios operados en el desarrollo humano en el corto plazo, porque dos de sus componentes: la esperanza de vida y la alfabetización adulta cambian con lentitud. Para obviar esta limitación se puede recurrir a componentes que son más sensitivos al cambio en el corto plazo, tales como el índice de empleo, el porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud, o el consumo diario de calorías como porcentaje de consumo recomendado.

La utilidad y versatilidad del IDH como herramienta analítica para el desarrollo humano en el nivel nacional y en el subnacional se vería realzada si los países optaran por componentes que reflejen sus prioridades y problemas y que son sensibles a sus niveles de desarrollo, antes que utilizar inflexiblemente las tres componentes presentadas en el IDH de los Informes de Desarrollo Humano.

Puede ser engañoso dar por sentado que la renta va proporcionalmente relacionada con la esperanza de vida y con el alfabetismo, e inversamente proporcional a las tasas de mortalidad infantil y la mortalidad de los menores de un año. Estas correlaciones pueden resultar falsas en muchas sociedades donde la potenciación de la riqueza y el enriquecimiento de la vida humana no tienen por qué seguir la misma dirección.

Tomado de PNUD: <http://www.undp.org/hdro/anatools.htm>

(g) Análisis de la vida sostenible

La estructura de la vida sostenible (SS) (Figura 5.7) agrupa componentes particulares de la vida -bienes de producción, contexto de vulnerabilidad/ oportunidad- y todas las estructuras y procesos institucionales que pueden transformar la vida.

Esta estructura constituye un útil medio de diagnóstico para evaluar el empleo de los bienes de producción y, en contextos de política dados, los resultados de la vida en niveles "individuales", de "grupos familiares" y "comunitarios". Como lo señala Shankland (2000), ha tendido a haber una gran brecha entre el análisis local ascendente y el análisis normativo descendente. Los análisis de nivel local no han sido siempre conscientes del todo de cómo se formula la política y cómo interactúa con los grupos y cómo los afecta (se la presenta como una parte remota del "contexto" antes que una con la cual la gente puede entrar en contacto). Por el contrario, la tendencia de los análisis de política ha sido centrar su atención en las motivaciones e iniciativas de elites y burócratas de políticas antes que en las perspectivas de aquellos que en último término son los que reciben los efectos de las opciones normativas; en la parte que sí incluye al interesado local es en cuanto a "efectos en la gente" antes que en cuanto a su participación en establecer normas generales.

La estructura de sistemas de vida sostenible facilita una serie de elementos que pueden contribuir a cerrar la brecha entre políticas y medios de vida:

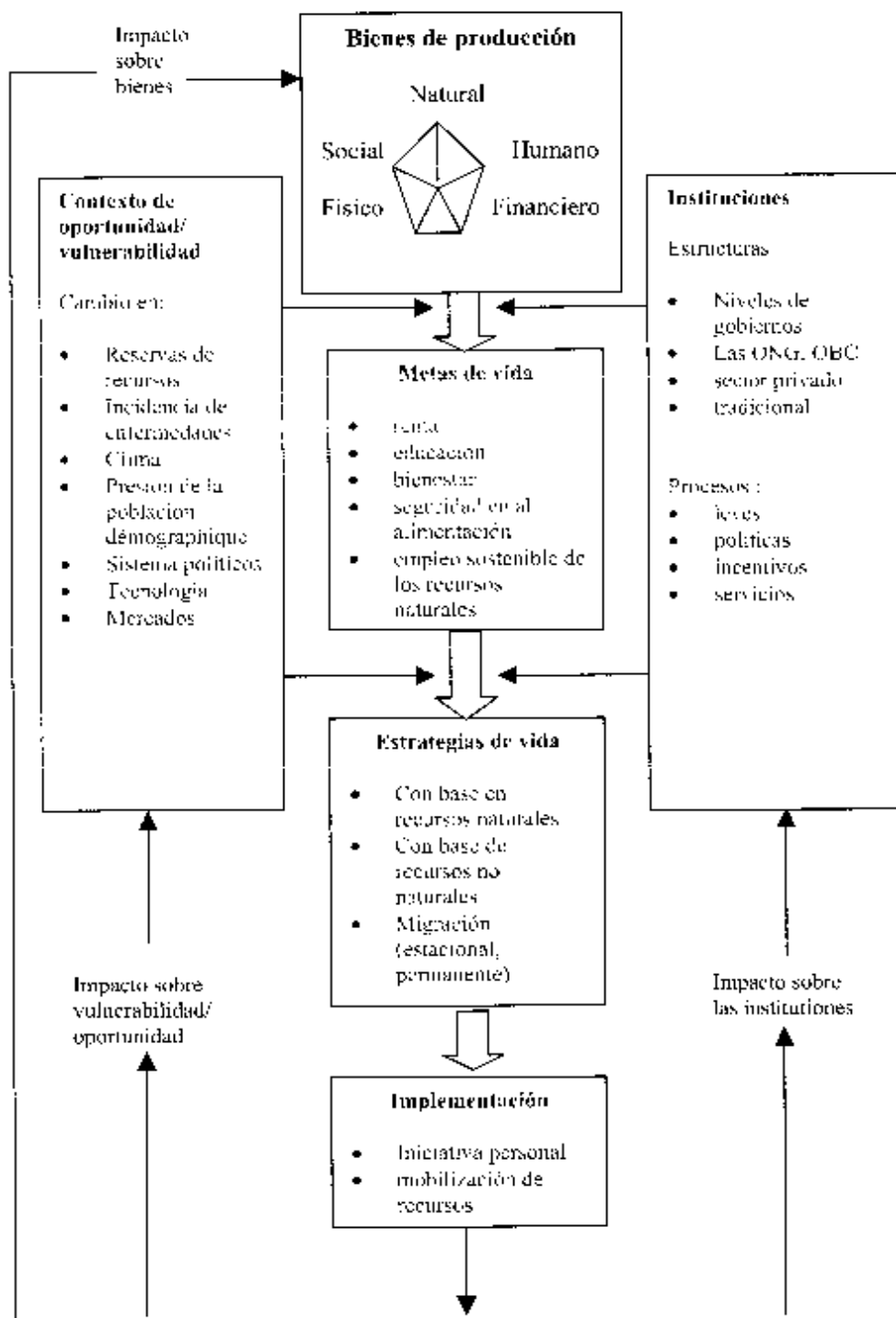
- como una ilustración de cómo la política es parte de los medios de vida y de cómo la gente local entra en contacto tanto con las políticas formales como con las informales;
- enfatizando la importancia del "capital social y político" dentro de la vida de la gente y la manera en que es dentro de estos grupos del activo donde reside el poder para influir en las políticas;
- como un medio de validar en el terreno los análisis de políticas: constatando lo que realmente ocurre en el terreno, antes que lo que se supone que debe ocurrir;
- como un medio de crear indicadores de desarrollo sostenible en el nivel de los medios de vida (lo que en el nivel normativo puede ayudar a una mejor comprensión);
- proporcionando una estructura para fundir las conclusiones de las políticas con las de los análisis de medios de vida, de manera tal que se pueda discernir sus nexos.

Un medio de diagnóstico para evaluar los bienes de producción para...

... ayudar a cerrar la brecha entre política y medios de vida....

Figura 5.7: Estructura de la vida sostenible

Conforme a la adaptación hecha por Dalal-Clayton y Dent (2001) de Carney 1998.



Des este modo, la estructura puede ser empleada para desarrollar los siguientes tipos de interrogantes (Shankland 2000); los que pueden ser respondidos mediante muestreo o mediante análisis de cuestiones con base comunitaria (5.3.9):

.... y para desarrollar cuestiones clave

- *Prioridades de medios de vida.* ¿Quiénes son los pobres y, dónde están? ¿Cuáles son sus prioridades de medios de vida actuales en áreas tradicionales y en áreas emergentes (véase la Sección 5.2.2)? ¿Qué tipos de sector de políticas son afines a esas prioridades?
- *El contexto normativo para los medios de vida de los pobres.* ¿Cuál es la orientación actual en esos sectores? ¿Quién formula esa orientación? ¿Cuál es el contexto macroeconómico de esa orientación?
- *El instrumental normativo que afecta los medios de vida.* ¿Qué medidas o qué instrumentos se emplearon para implementar cada política? ¿Cuáles son sus características? ¿A través de qué instituciones se implementan y revisan estas medidas?
- *La política en su contexto local.* ¿En qué forma existen localmente estas instituciones? ¿Qué otras instituciones (formales o informales, tales como convenios de trabajo compartido y sistemas de casta) afectan la respuesta local a las directrices? ¿Qué otras instituciones podrían ser afectadas por éstas? ¿Cómo encajan los procesos establecidos en la realidad de los medios de vida locales?
- *La gente y las políticas.* ¿De qué recursos pueden echar mano los pobres para influir en la orientación? ¿Qué oportunidades existen para que los pobres influyan directa o indirectamente en la orientación? ¿Hasta qué punto cree el gobierno que la desigualdad es una restricción constante para el desarrollo sostenible?

Estas preguntas darán lugar a información sobre interesados locales (véase Sección 5.2) y probables procesos y mecanismos de política (véase Sección 5.4) para que la estrategia utilice, como también proporcione una amplia información que enriquezca y verifique el cuadro del contexto nacional.

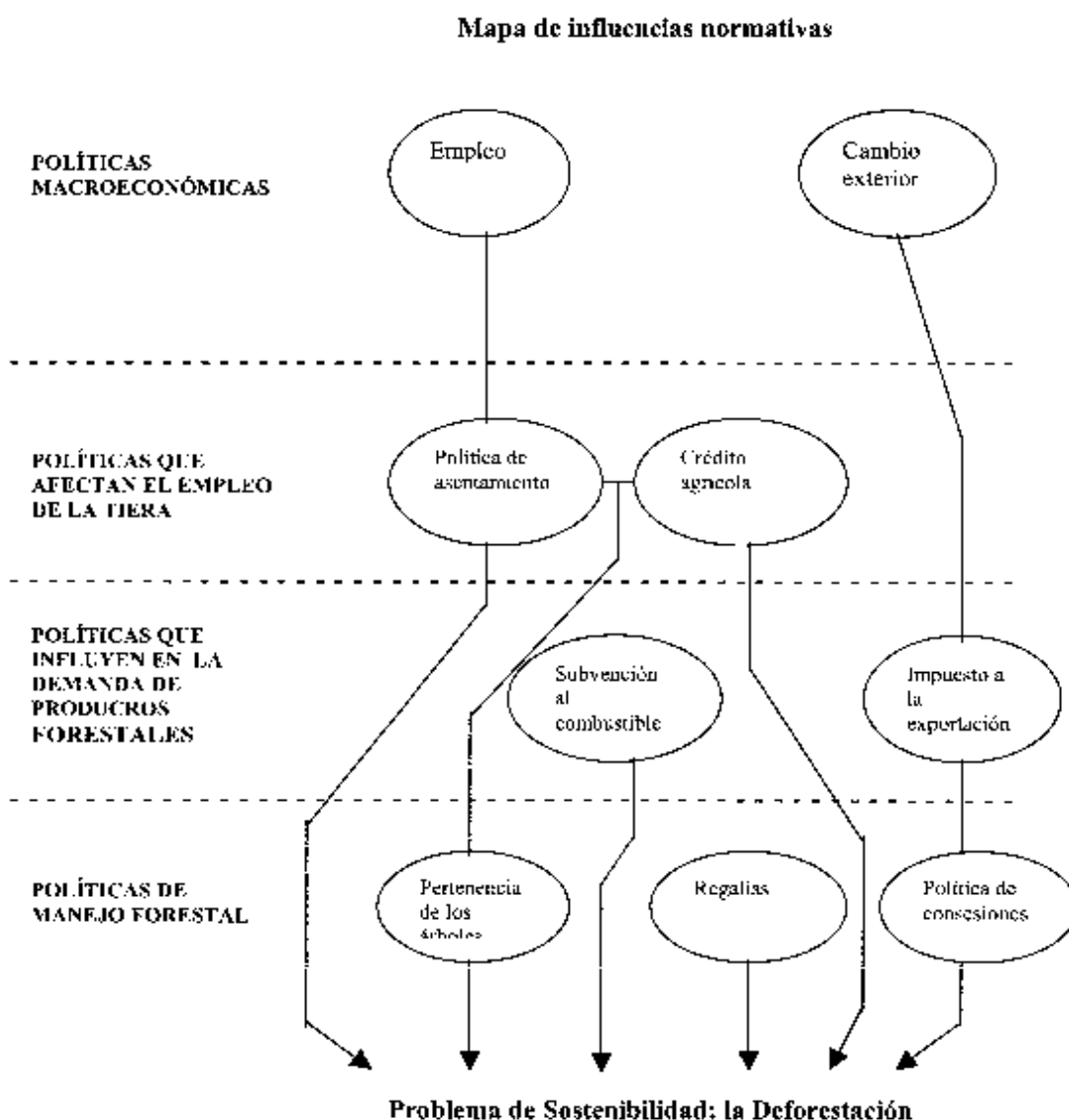
(h) Gráfico de influencia de la política

Se puede utilizar este método de visualización para ir ordenando gradualmente las causas potenciales subyacentes de un problema identificado, comenzando por las causas inmediatas más obvias. Las normas envían señales a diferentes actores, y estimulan cierto tipo de reacciones. Algunas señales son potentes e imperiosas; en tanto que otras son débiles y casi subliminales. En cierto modo, se las puede considerar como capas sucesivas de influencia. En verdad, es bueno verlas a esta luz, pues tal visualización puede ser útil cuando las políticas se discuten como grupo heterogéneo de interesados.

En el proceso de graficar la política se visualiza las causas de los problemas

El ejemplo de la Figura 5.8 refleja una discusión de múltiples interesados acerca de las influencias normativas sobre la deforestación. Algunos interesados se sintieron tocados más de cerca por la influencia de las orientaciones de manejo de bosques (el círculo interno de influencia). Pero otros apuntaron hacia el creciente poder de políticas menos próximas, tales como las políticas de cambio exterior. Éstas influían no sólo en las orientaciones de manejo forestal como tal, sino que, al aumentar el precio de las exportaciones de cultivos comerciales, también repercutían en los bosques y en los interesados forestales; y, por lo tanto, en la deforestación. De este modo, se pueden organizar cadenas de influencias. Versiones más sofisticadas pueden mostrar el efecto de políticas no formales, y el de políticas del sector privado.

Figura 5.8 Mapa de influencias normativas simples relacionadas con la deforestación (Fuente: Mayers y Bass, 1999)



(i) Árboles de problema y diagramas causales

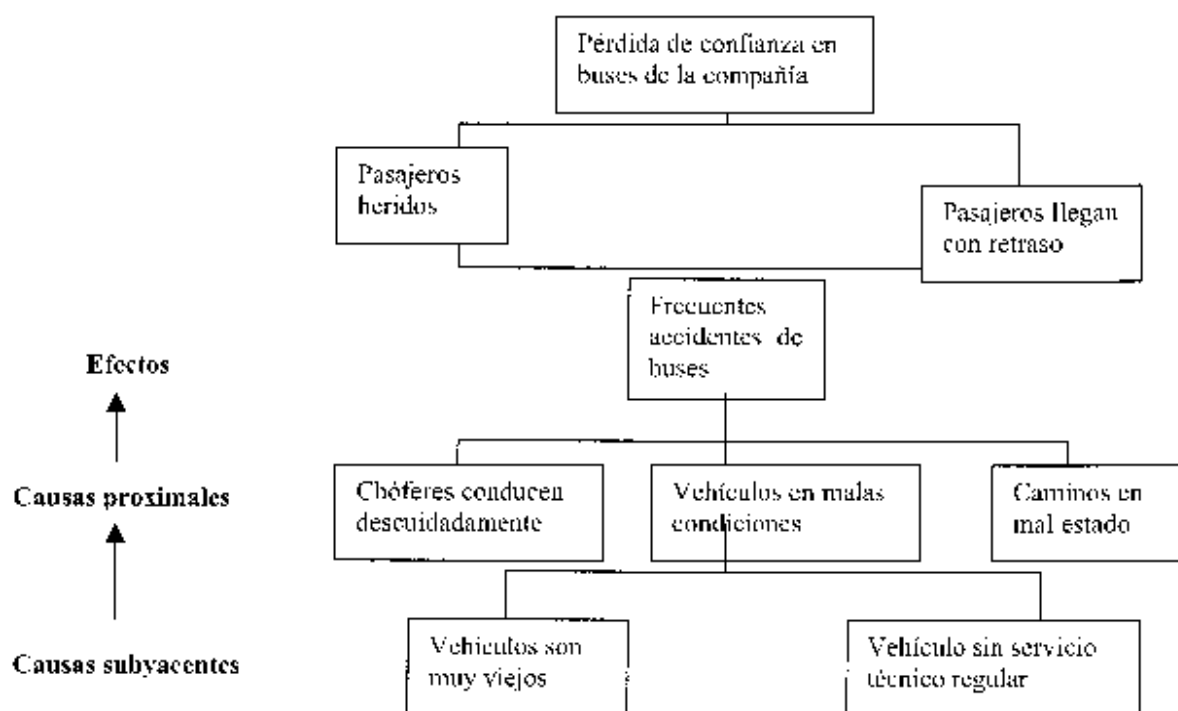
Los árboles de problema permiten a los interesados/ equipos disciplinarios combinar sus análisis de varios problemas y graficar los enlaces que hay entre ellos. Esto es análogo a una versión más compleja de la representación gráfica de normas, pero toma en cuenta una gama más amplia de variables que la política y trata de ser más exacta en cuanto a trazar causas y efectos específicos. Se le puede desarrollar en un sentido participativo utilizando el método ZOPP (“Planificación de Proyectos Orientados hacia Objetivos”).

La ordenación de las causas y los efectos e una secuencia lógica

Equipos multidisciplinarios pueden desarrollar los árboles de problema mediante el método ZOPP. Ellos identifican los problemas e intereses de la gente afectada por un problema de sostenibilidad, anotan cada uno de los problemas en una tarjeta y las fijan a un fichero siguiendo una secuencia lógica. El primer paso es identificar el “problema nuclear”, el que a través de la discusión en grupo, parece ser de

importancia capital para las personas afectadas. Debajo de este problema se disponen sus causas en secuencia lógica, en tanto que a los efectos del problema nuclear se les dispone en la parte superior de él. El árbol de problema va surgiendo gradualmente, permitiendo la nítida descripción de sus complejas relaciones (Figura 5.9).

Figura 5.9: Árbol de problema

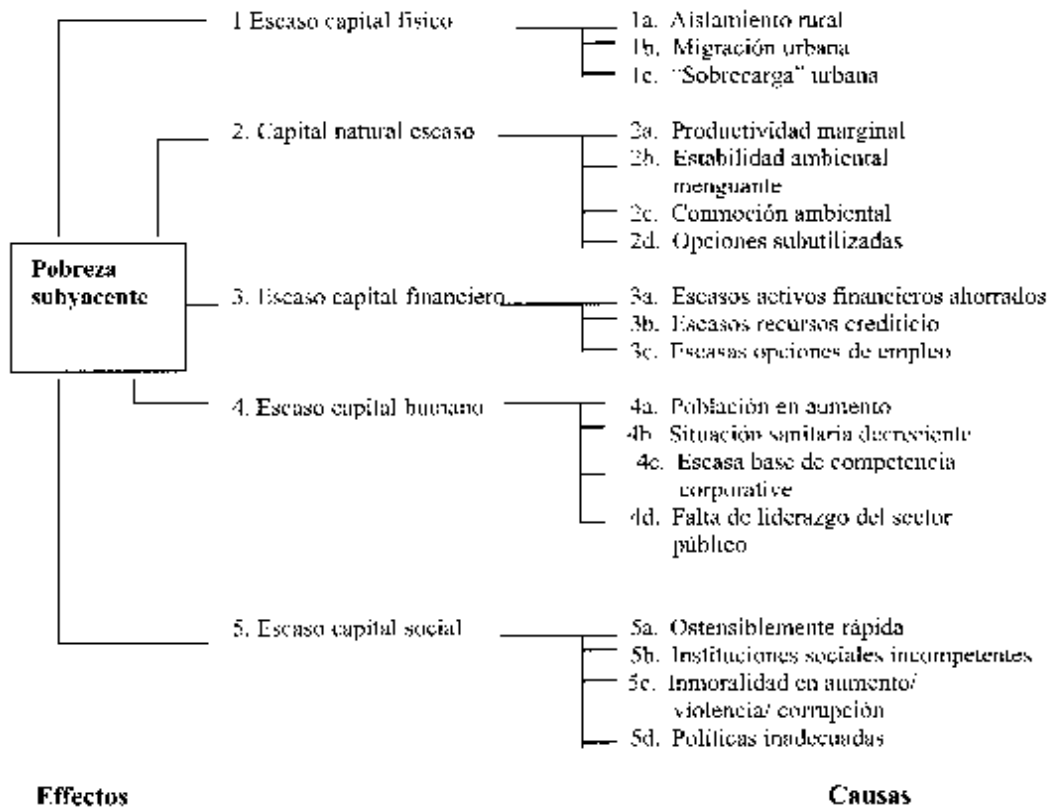


Esta figura proporciona un ejemplo teórico de un árbol de problema desarrollado mediante la técnica ZOPP para planificar un proyecto de respuesta a los problemas que afectan a un sistema de transporte público caracterizado por la frecuencia de los accidentes y la alta proporción de heridos. Una vez que los problemas han sido ordenados lógicamente, se emplea el árbol de problema para identificar los correspondientes objetivos del proyecto.

Los últimos avances en los materiales de programación para árboles de problema (ej. MIDMANAGER 3.5) han derivado en la utilización rutinaria de árboles de problema para presentar los complejos enlaces de causa y efecto. Por ejemplo, los "Mapas mentales" pueden mostrar visualmente la progresión lógica del problema clave o "efecto" (por ejemplo, la pobreza) hasta las causas subyacentes de la pobreza haciendo la pregunta "por qué?"

Aunque como norma los árboles de problema o diagramas causales se han hecho con el criterio de trabajo aislado, que se hace por una vez, también se los puede estructurar en torno a criterios de sostenibilidad estándares. La ventaja que tienen es que se les puede comparar o jerarquizar de distintas maneras. Por ejemplo, se les puede estructurar en torno a cinco causas de la pobreza que se equiparan con los bajos niveles de los cinco bienes de capital dentro del enfoque de Medios de Vida Sostenibles (Figura 5.10). (MacQueen, 1999)

Figura 5.10: Diagrama causal de conexiones de causa y efecto relacionados con la pobreza.
 (Ejemplo tomado de una encuesta de pobreza centrada en forestación, en la región de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica)
 (Fuente: Macqueen, 1999)



Naturalmente, también es posible tratar a cada una de las causas de la Figura 5.10, como problema en sí; y el análisis puede llegar aún más lejos a través de unos diagramas causales más detallados⁷. Además, es posible ponderar cada una de las ramificaciones, para por ejemplo, permitir la priorización. Esto puede hacerse merced a alguna forma de ejercicio participativo de jerarquización, en el cual una muestra representativa de informantes otorga un puntaje a cada restricción.

(j) Evaluación ambiental estratégica

La EAE o Evaluación Ambiental Estratégica a nivel de política, plan o programa...

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) ha sido aplicada convencionalmente a nivel de proyecto. Representa una respuesta limitada a los desafíos del desarrollo sostenible analizados en la Sección 2.1. Es también cada vez más evidente que muchos de los problemas ambientales asociados a los proyectos de desarrollo surgen porque en los niveles normativos superiores se le presta escasa atención a las cuestiones ambientales. En la última década surgió la Evaluación Ambiental

⁷ En último término, la ramificación cesará donde los extremos representen e. g. estados fijos (tales como restricciones climáticas), leyes esenciales (ej. de la economía de libre mercado), o nexos con otros extremos de bifurcaciones (que conducen a recodos o meandros, e. g. "espirales de pobreza").

Estratégica (EAE) como respuesta a la necesidad de adoptar criterios integrados más dinámicos para encarar las causas del desarrollo insostenible, causas que radican en las políticas macroeconómicas, las inversiones, los programas de desarrollo del comercio, los planes de energía y transporte, etc. de los gobiernos. Sadler y Verheem (1996) han definido a EAE como:

"Un proceso sistemático para evaluar las consecuencias medioambientales de políticas, planes o iniciativas de programas, que se proponen con el fin de asegurarse de que sean incluidos plenamente y tratados convenientemente en la más próxima etapa de toma de decisión en igualdad de condiciones con los estudios económicos y sociales."

Antes que como un proceso de toma de decisión, a la EAE se la debería considerar como auxiliar de dicho proceso; es una "herramienta de planificación" para ser aplicada con flexibilidad en las diversas etapas del ciclo de formulación de políticas (Sadler 1997). De conformidad con esta perspectiva general, la EAE comprende evaluaciones tanto de iniciativas de política general como de programas y planes más concretos con referencias espaciales y físicas. Con este alcance de cobertura, las metodologías a ser aplicadas en los extremos opuestos del espectro de la toma de decisión varían considerablemente, pero los principios de la EIA son pertinentes en todos los ámbitos. Debido a que la EAE es dinamizada por la necesidad de una clara visión en busca de ubicar al ambiente dentro del acontecer dominante y de encontrar una estructura general para el desarrollo de normas (como en una estrategia para desarrollo sostenible), es más idónea que EIA para preparar material analítico para tales estrategias (véase Cuadro 5.9).

... constituye una herramienta flexible planificación

Cuadro 5.9 Comparación entre EAE y EIA (Fuente: Adaptación de CSIR, 1996)

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)
Es activa e informa al desarrollo	Responde a una propuesta específica de desarrollo
Evalúa los impactos que tiene en el ambiente una política, un programa o plan que se propone; o el efecto del ambiente en las necesidades y oportunidades del desarrollo	Evalúa los impactos que tiene en el ambiente el desarrollo específico que se propone, pero no está bien vinculada a las decisiones normativas
Evalúa efectos acopiados e identifica sus repercusiones en el DS	Evalúa efectos y beneficios directos
Se centra en mantener el nivel de la calidad ambiental escogida	Se centra en la mitigación de los efectos (negativos)
Es un proceso continuo que apunta a proporcionar información en el momento oportuno	Tiene un principio y un fin bien definidos
Crece una estructura en cuyo marco se pueden medir muchos efectos (negativos)	Se centra en los efectos de proyecto específicos
Tiene extensa perspectiva y poco detalle	Tiene poca perspectiva y extenso detalle
Dinamizada por necesidad de visión y por la de una estructura global para las normas generales (como en una ENDS)	Dinamizada por necesidad de requisitos de procesos legales irrecusables (como en las causas judiciales)

Hasta la fecha, las providencias y orientaciones formales para emprender una EAE se circunscriben en gran medida a los países industrializados (como Australia, Canadá, Países Bajos, Nueva Zelanda, RU y EE.U.U.). La experiencia de EAE parece ser muy limitada en los países en vías de desarrollo (excepto para los requisitos de agencias

donantes y de empréstitos, especialmente del Banco Mundial) aunque hay cada vez más experimentación con el procedimiento.

No existe un método estándar, sino tres enfoques generales

No hay una metodología estándar o universal para la EAE. Hay considerables³ variaciones en los procedimientos; pero se pueden identificar algunos principios elementales para los pasos de la EAE (Recuadro 5.13). Los procedimientos EAE pueden ser o formales o informales, de conjunto o centrados; e íntimamente ligados o desligados del instrumental ya sea de políticas o de planificación. En general, se han adoptado hasta la fecha tres amplios maneras de enfocar a una EAE:

- Se la ha presentado como un proceso relativamente **inconfundible**, separado; típicamente, como una extensión de EIA.
- Se la ha establecido como un sistema de dos gradas (ej. Países Bajos) que requieren EAE formales para planes y programas sectoriales específicos y un ejercicio ambiental que ponga a prueba las políticas estratégicas.
- Se la ha incorporado a la valoración de políticas ambientales (ej. RU) y a la planificación regional y a la del empleo de la tierra (ej. Suecia). Últimamente, ha habido un creciente reconocimiento de lo importante que es integrar la EA a otros instrumentos de políticas y de planificación.

Recuadro 5.13: Algunos principios de Evaluación Ambiental Estratégica

Un procedimiento EAE debería asegurar:

- *La selección:* agencias responsables lleven a cabo una evaluación idónea de todas las decisiones estratégicas que hayan tenido consecuencias ambientales importantes.
- *La sincronización:* con la debida antelación, los resultados de la evaluación deben estar disponibles para ser utilizados en la preparación de la decisión estratégica.
- *La determinación de los alcances ambientales:* que proporcione toda suerte de información pertinente para juzgar: (i) si debería proseguirse con la iniciativa; y (ii) si sería posible alcanzar los objetivos de una manera más favorable al medio ambiente (es decir mediante iniciativas o enfoques alternativos).
- *La intervención de otros factores:* que haya suficiente información sobre otros factores, que incluya las condiciones socioeconómicas, ya sea paralelamente o integradas a la evaluación.
- *La revisión:* para que la calidad del proceso y de información esté resguardada por eficaces mecanismos de revisión.
- *La participación:* para que se disponga de suficiente información de todos los interesados legítimos (entre los que se cuenta el público afectado) con la antelación necesaria para ser utilizada eficazmente en la preparación de la decisión estratégica.
- *La documentación:* para que los resultados sean identificables, comprensibles y estén a disposición de todas las partes a quienes afecta la decisión.
- *La toma de decisión y la responsabilidad:* a fin de que esté claro para todo interesado y para todas las partes afectadas de qué manera los resultados fueron tenidos en cuenta para la toma de decisión.
- *La posdecisión:* se reúne la suficiente información sobre los efectos reales de la implementación a fin de juzgar si la decisión debería ser enmendada.

Fuente: Dalal-Clayton y Sadler (1998 a, b), basado en Sadler (1998) y en Tonk y Verheem (1998).

³ En Sadler y Verheem (1996); de Boer y Sadler, 1996; Therivel y Partidario (1996) y en el Banco Mundial (1996) se pueden encontrar útiles reseñas de procedimientos y estudios de casos de EAE.

Una forma de EAE especialmente promisorio (en el contexto de las estrategias de desarrollo sostenible) es el **Análisis Ambiental Estratégico** (denotado por el acrónimo **AnAE**). Esta metodología experimental ha sido desarrollada y probada por el grupo holandés *AIDEnvironment*, en cooperación con SNV (Organización de Desarrollo Holandesa). Tiene como propósito ser utilizado en la fase más temprana posible de la formulación de la política, a fin de lograr que los asuntos y opciones ambientales pertinentes queden plenamente integrados en la política, el plan, el proyecto de programa y en la asignación de prioridades. La metodología se basa en las experiencias dejadas por EIA; por perfiles ambientales y la planificación ambiental; y por seguimiento y evaluación dentro del ciclo del proyecto; y comprende diez pasos (Recuadro 5.14) "que son dados de manera participativa, poniendo atención sistemática a las opiniones y puntos de vista de los "de adentro" (actores locales)" (Kessler 1997 b).

Recuadro 5.14: Análisis Ambiental Estratégico (AnAE). El método AIDEnvironment. Los pasos principales

El método del análisis ambiental estratégico aspira a ser sistemático, analítico y práctico. Diez pasos metodológicos crean una estructura lógica y proporcionan una guía a los participantes para clarificar las complejas cuestiones que intervienen.

Pasos 1-4: análisis del contexto ambiente-sociedad y evaluación de los efectos:

- Identificación de las principales funciones ambientales (producción y regulación).
- Definición de interesados que dependan de estas funciones.
- Evaluación de tendencias recurrentes dentro de las funciones reveladas por los indicadores ambientales.
- Evaluación de las consecuencias (efectos) de las tendencias en interesados, generaciones futuras y valores naturales, utilizando cadenas de efectos ambientales y un patrón de la relación efecto-tendencia.
- Definición de normas, estándares y umbrales que van aparejados.

Pasos 5-6: análisis de problemas ambientales:

- Definición de los principales problemas ambientales, basados en los efectos de las tendencias y en el análisis de riesgos.
- Identificación de los factores clave y de los actores conexos que causan el problema utilizando el método "acción en el contexto" (los factores subyacentes serán fundamentalmente socio-culturales, económicos y/ o institucionales).

Pasos 7-8: análisis de oportunidades ambientales:

- Definición de las principales oportunidades ambientales.
- Identificación de los principales factores subyacentes y de los actores que harán realidad estas oportunidades y serán los beneficiarios.

Pasos 9-10: formulación de un plan de política de desarrollo sostenible con campos de acción y estrategia de seguimiento:

- Síntesis de factores y actores clave relacionados con los problemas y las oportunidades ambientales.
- Definición de los campos de acción ambiental.
- Definición de los campos de acción del desarrollo sostenible mediante cuestiones de prioridad de la dimensión social y de la dimensión económica.
- Formulación de una política y un coherente plan de acción para desarrollo sostenible basados en los puntos fuertes y puntos débiles de las instituciones pertinentes y de las políticas de desarrollo en vigor.
- Formulación de una estrategia de seguimiento que incluya: definición de las responsabilidades de coordinación, establecimiento de un sistema de control con indicadores apropiados, procedimientos para ajustes regulares de política utilizando los pertinentes pasos de análisis ambiental estratégico, consolidación institucional y creación de capacidad.

Fuente: AIDEnvironment (1997); Kessler (1997 a, b)

Poner a prueba una herramienta de planificación que consta de 19 etapas para el desarrollo sostenible

Inicialmente, la meta primaria de la SNV fue aplicar la metodología a la formulación de planes (nuevos o corregidos) de política del país. Han sido aplicados bajo varias condiciones: en Zimbabwe (para preparar planes de desarrollo de distrito), en Ghana (para planificación regional de SNV), en Benin y Nicaragua (para propósitos de planificación de agencias donantes, de gobierno local o de las ONG); y en Bolivia, Honduras y Zambia. En su mayoría han sido llevadas a cabo en colaboración con la Organización de Desarrollo Holandés, SNV. En el Recuadro 5.15 se documentan las enseñanzas dejadas por las experiencias de Benin y Nicaragua.

Recuadro 5.15: Enseñanzas dejadas por el análisis ambiental estratégico (AnAE) en Benin y Nicaragua

De la aplicación de la metodología AnAE a dos casos completamente diferentes se pueden sacar varias enseñanzas.

- El plan estratégico resultante no es un plan ambiental, sino un plan integrado (desarrollo sostenible). La Metodología AnAE toma el dominio ambiental (bienes y servicios proporcionados a la sociedad humana) como punto de partida para encontrar soluciones y oportunidades en los puntos en donde se traslapa con el dominio socioeconómico y con el dominio institucional.
- El proceso de ejecución de los diez pasos metodológicos es como mínimo tan importante como el resultado real en cuanto plan estratégico (Benin) o informe temático (Nicaragua). El método participativo permite a los participantes intercambiar ideas y puntos de vista sobre problemas clave que subyacen en las causas radicales de la sostenibilidad y de las oportunidades clave para el desarrollo sostenible.
- Aun cuando (como en el caso de Benin) haya poco tiempo disponible y exista el riesgo de resultados bastante generales, el proceso facilita la emergencia de puntos de vista comunes entre los diferentes actores que toman parte en él. Los participantes se mostraron particularmente satisfechos con la metodología, pues les brindaba un marco lógico para estructurar las discusiones. Para muchos participantes, esta fue la primera vez que colaboraban activamente con otras disciplinas y, para los funcionarios de gobierno, que intercambiaban puntos de vista e informaciones con las ONG.
- Una de las primeras diferencias que hay entre el plan estratégico resultando de la AnAE y el Plan de Acción Ambiental establecido es el énfasis puesto en los temas prioritarios concordados por los participantes en el nivel medio (ej. apoyar a distritos y concejos locales en la confección de sus propios planes de desarrollo como parte del proceso de descentralización y creación de capacidad), como asimismo un cierto nivel de compromiso de trabajar sobre actividades concordadas. El nivel medio es el nivel más alto al cual los interesados locales pueden ocuparse de asuntos concretos y en el cual ellos se organizan; en tanto que es el nivel más bajo en el cual los departamentos de gobierno están bien informados y pueden negociar con otros interesados.
- Debido a que el paso 9 de AnAE toma en consideración las políticas vigentes y los programas en curso, el plan resultante no es un plan irreal, sino que, un paso gradual en la dirección correcta.
- El principal desafío es simplificar la metodología AnAE existente e integrar herramientas procedentes de otras disciplinas para desarrollar un análisis de sostenibilidad integrada. Es también evidente que todo el proceso de planificación necesita apoyo de dinamización más continua que la habida hasta la fecha (o sea durante un largo periodo, aunque no más intensiva), para implementar, seguir la marcha y evaluar las actividades que han sido concordadas.

Fuente: Dalal-Clayton y Sadler (1998 b).

(k) Análisis de asuntos con la comunidad⁴

Para un esfuerzo de planificación verdaderamente participativa es fundamental el análisis de asuntos con la comunidad. A diferencia de la "consulta" y la "auditoria" tradicionales, que a menudo son actividades descendentes para la recolección de información guiadas por expertos, el análisis de cuestiones con la comunidad utiliza una serie de ejercicios para ayudar a los interesados a compartir el conocimiento, revisar y participar en las evaluaciones técnicas, en fijar prioridades y desarrollar conjuntamente opciones para la acción. En resumen, las funciones del análisis con la comunidad son:

- Iniciar un diálogo puntualizado entre los grupos comunitarios y entre la comunidad y los expertos técnicos;
- focalizar la planificación en los intereses, las necesidades y las preferencias reconocidas de la gente;
- informar a los interesados acerca de los aspectos técnicos de los problemas que ellos desean resolver, atrayéndolos hacia la recolección de datos y su análisis;
- evitar la confianza ciega en evaluaciones periciales (generalmente externas) solamente;
- crear una bien informada circunscripción de residentes que trabajen por el apoderamiento y la sostenibilidad.

El análisis de problemas con la comunidad es un proceso que consta de 13 pasos:

1. Decidir qué nivel de participación será facilitado en el proceso de análisis de problema: si de representación de interesados o si de participación directa.
2. Determinar qué comunidades y grupos beneficiarios serán reclutados para participar en el proceso.
3. Informar a las comunidades y grupos beneficiarios acerca del proceso de análisis de problemas.
4. Decidir con las comunidades/ grupos beneficiarios qué problemas específicos serán analizados.
5. Seleccionar métodos y herramientas para que los participantes evalúen los problemas elegidos.
6. Seleccionar métodos y herramientas para la evaluación técnica de los problemas elegidos.
7. Modificar los métodos de evaluación seleccionados para posibilitar la participación de los interesados en el ejercicio de evaluación técnica.
8. Revisar los métodos de evaluación para asegurarse de que ellos respalden el análisis de los problemas sistémicos.
9. Establecer puntos de referencia sobre condiciones clave.
10. Presentar las conclusiones de las evaluaciones técnicas a los participantes en el análisis de problemas antes de la conclusión de los ejercicios de evaluación por los participantes.
11. Identificar cualesquiera cuestiones que requieran evaluación adicional.
12. Identificar cualesquiera propuesta u opción para acción que debiera ser estudiada en el proceso de planificación de la acción.
13. Preparar el informe final de análisis de problema.

Para lograr un análisis de consenso sobre cuestiones clave, un proceso integral de análisis de problemas con la comunidad utiliza en paralelo tanto la evaluación por los

13 pasos para un análisis afinado en la comunidad.

Combinar las evaluaciones participativas con las técnicas hechas por expertos

⁴ Fuente principal para esta sección: ICLEI et al. 1996.

participantes como los métodos de evaluación técnica; las herramientas empleadas dependerán de las capacidades de la comunidad.

- Se utilizan ejercicios de evaluación por los participantes para comprometer a los habitantes locales y a los usuarios de servicios en un nivel muy básico. Se asiste a los habitantes en definir problemas e identificar cuáles son los servicios que ellos más desean y cómo esos servicios pueden ser proporcionados de modo sostenible. Se utilizan ejercicios especiales para identificar soluciones autóctonas y para aplicar la experiencia práctica local al análisis de los problemas y a descubrir la manera de solucionarlos. Entre los métodos de evaluación por los participantes que se han usado en el mundo figuran: confección de mapas, grupos de sondeo, análisis SWOT*, estructura lógica y conferencias de indagación (Ver Recuadro 6.28).
- A los métodos de evaluación técnica se les ha designado y empleado para informar al proceso de evaluación de participantes. A los métodos de evaluación técnica tales como la evaluación comparativa de riesgos, la evaluación del efecto ambiental y el análisis de sistemas- se les puede modificar para posibilitar la extensiva participación de interesados.

La clave para un exitoso proceso evaluativo con la comunidad es eslabonar el empleo de ejercicios evaluativos por los participantes con las evaluaciones técnicas de expertos. Específicamente, un proceso evaluativo debiera ser organizado de manera tal que los interesados participen en las evaluaciones técnicas; y en las conclusiones de las evaluaciones técnicas, suministradas como información final en el proceso evaluativo de participante.

5.3.5 Decidir sobre lo que hay que medir: un sistema de partes y propósitos

La Sección 5.3.3 analizó los pros y los contras de la evaluación con base de indicadores. Los pasos principales para desarrollar tal forma de evaluación son:

- idear un sistema de partes y propósitos (descrito aquí) ;
- escoger indicadores (5.3.6);
- generar índices (5.3.7);
- identificar cuestiones prioritarias y opciones normativas (5.3.8)

Un sistema de partes (componentes, dimensiones, elementos, temas, etc.) es una ordenación de las partes de un sistema que debe estar medido para obtener una lectura precisa del estado del sistema y los cambios hechos a él. Un sistema de propósitos (metas, objetivos, principios, criterios, etc.) es una ordenación de los propósitos de cada parte, expresando de forma sucinta su objeto, el/ los principal/ es rubro/ s de interés, y el nivel o tipo de ejecución que se persigue. Un sistema coordinado de partes y propósitos proporciona una lista de control de las condiciones humanas y ambientales requeridas para el desarrollo sostenible. Más importante aún, capacita a la gente para:

* SWOT: Strengths = Fortalezas; Weaknesses= Debilidades; Opportunities= Oportunidades
Threats= Amenazas [n.t.]

- identificar las partes esenciales del sistema;
- evitar la medición de la misma parte más de una vez;
- evitar la omisión de una parte esencial;
- destacar las brechas inevitables (de modo que en el caso de que no haya un indicador apropiado para señalarlo, todos sepan que falta una parte);
- mostrar la lógica subyacente en la selección de las partes y la ponderación dada a cada una;
- medir la relación clave entre grupos y partes;
- coordinar indicadores a fin de proporcionar mediciones no sólo para las partes particulares que ellos representan sino también para grupos importantes de partes y del sistema como un todo;
- en el Cuadro 5.10 se muestra una porción de un sistema de partes y propósitos.

Un sistema de indicadores bien ideado (capaz de cumplir todas las funciones señaladas más arriba) es sistémico, jerárquico, lógico y comunicable. *Sistémico* significa que las partes van dispuestas de tal manera de facilitar el análisis de propiedades clave del sistema y las relaciones entre subsistemas y rasgos de principal importancia. En la Figura 5.11, por ejemplo, la división del sistema en dos subsistemas (la gente y el ecosistema) refleja el hecho de que las sociedades humanas existen dentro de ecosistemas. También facilita el análisis de la relación entre condiciones ambientales y humanas. La división del subsistema humano en grupos principales de asuntos humanos; y la del ecosistema, en principales compartimentos, facilita el análisis de (por ejemplo) la relación entre la utilización de recursos y el estado del resto del ecosistema (tierra, agua, aire, biodiversidad), la utilización de recursos y la riqueza, y de la riqueza y el estado del resto del subsistema humano.

El sistema de indicador debiera ser sistémico, jerárquico, lógico y comunicable

Jerárquico significa que las partes van organizadas dentro de una serie de niveles. Los niveles inferiores son más estrechos en cuanto a ámbito, pero más específicos que los niveles superiores. Los componentes de un mismo nivel son aproximadamente iguales en ámbito y se traslapan lo menos posible. Por ejemplo, la intención es que la diversidad del terreno y la calidad del terreno (Figura 5.12) sean partes de tierra igualmente importantes; que la conversión, la modificación y la protección sean aspectos de la diversidad del terreno igualmente importantes; y que la calidad del bosque y la del suelo cubran aproximadamente iguales aspectos de la calidad del terreno.

Lógico significa que los niveles forman una serie de medios y fines. El nivel de abajo es un medio de alcanzar el nivel de arriba. El nivel superior es la finalidad o propósito del nivel inferior. Ej.:

- Lo que debemos medir (el *medio*): medimos el bienestar del ecosistema midiendo la condición del terreno, cosa que hacemos midiendo la *diversidad del terreno*, lo que a su vez hacemos midiendo la *conversión*, lo cual hacemos midiendo el *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido en lo que no es bosque o plantación*;
- Por qué lo medimos (*fines*): medimos el *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido a lo que no es bosque o plantación* para medir la *conversión*, cosa que hacemos para medir la *diversidad del terreno*, lo que a su vez hacemos para medir la condición de la *tierra*, lo cual hacemos para medir el *bienestar del ecosistema*;

Comunicable significa que las partes y los propósitos son expresados de forma simple, que son comprendidos de inmediato por el personal directivo y que no son ni abstractos ni altamente técnicos;

Cuadro 5.10: Sistema ilustrativo de partes y propósitos para evaluación con base de indicadores (subsistema humano solamente)

(Fuente: Robert Prescott-Allen, comunicación personal).

Partes (especificidad creciente) →			Propósitos Objetivos
Grupos de elementos	Elemento	Subelemento	
Salud y población	Salud		La gente disfruta de la longevidad en buena salud
	Población		Poblaciones estables; equilibrio de grupos en cuanto a edades y dentro de los límites de los recursos humanos y naturales.
Riqueza	Riqueza individual y corporativa	Necesidades	Individuos y familias satisfacen sus necesidades.
		Renta	obtienen los ingresos que les aseguran su bienestar material.
		Negocios	Son rentables y competitivos.
	Riqueza societaria	Capital y Productividad	La sociedad tiene los recursos para promover empresas y mantener la prosperidad;
		Inflación y empleo	proporcionando un clima estable a la inversión y medios de vida decorosos,
	Deuda	en tanto se viva con arreglo a los ingresos.	
Conocimiento y Cultura	Conocimiento	Estado del conocimiento	La gente posee el conocimiento para innovar y enfrentarse con el cambio; para vivir bien y de forma sostenible; y para realizar su potencial.
		Educación	Los niveles de educación son altos y la sociedad tiene sistemas bien desarrollados y compartidos de transmitir el conocimiento formalmente mediante la educación, e informalmente mediante la comunicación.
		Comunicación	Los sistemas de creencias satisfacen las necesidades espirituales y promueven el bienestar humano y del ecosistema.
	Cultura	Creencias	Se consolidan y mantienen los vínculos entre naturaleza y espíritu.
		Espiritu y Naturaleza	Florece la expresión creativa.
Comunidad	Libertad y Gobernanza	Libertad	Se respetan plenamente los derechos de todos los miembros de la sociedad; y los individuos son libres de decidir de qué manera se toman las decisiones y quiénes deberían adoptarlas.
		Gobernanza	Los organismos directivos son abiertos, íntegros y eficaces.
	Paz, Orden y Solidaridad	Leyes	Comunidades y ciudadanos respetan el imperio de la ley.
		Delincuencia	protegen a sus miembros del crimen y la violencia,
		Paz	coexisten pacíficamente;
		Solidaridad	Y van en socorro de quien lo necesita.
Equidad	Igualdad de género		Hombres y mujeres comparten de manera igualitaria cargas y beneficios que también
	Equidad societaria		se comparten de manera equitativa entre grupos sociales.

Figura 5.11: Ejemplo de ordenación sistémica de partes

Fuente: Prescott-Allen (2001 a)

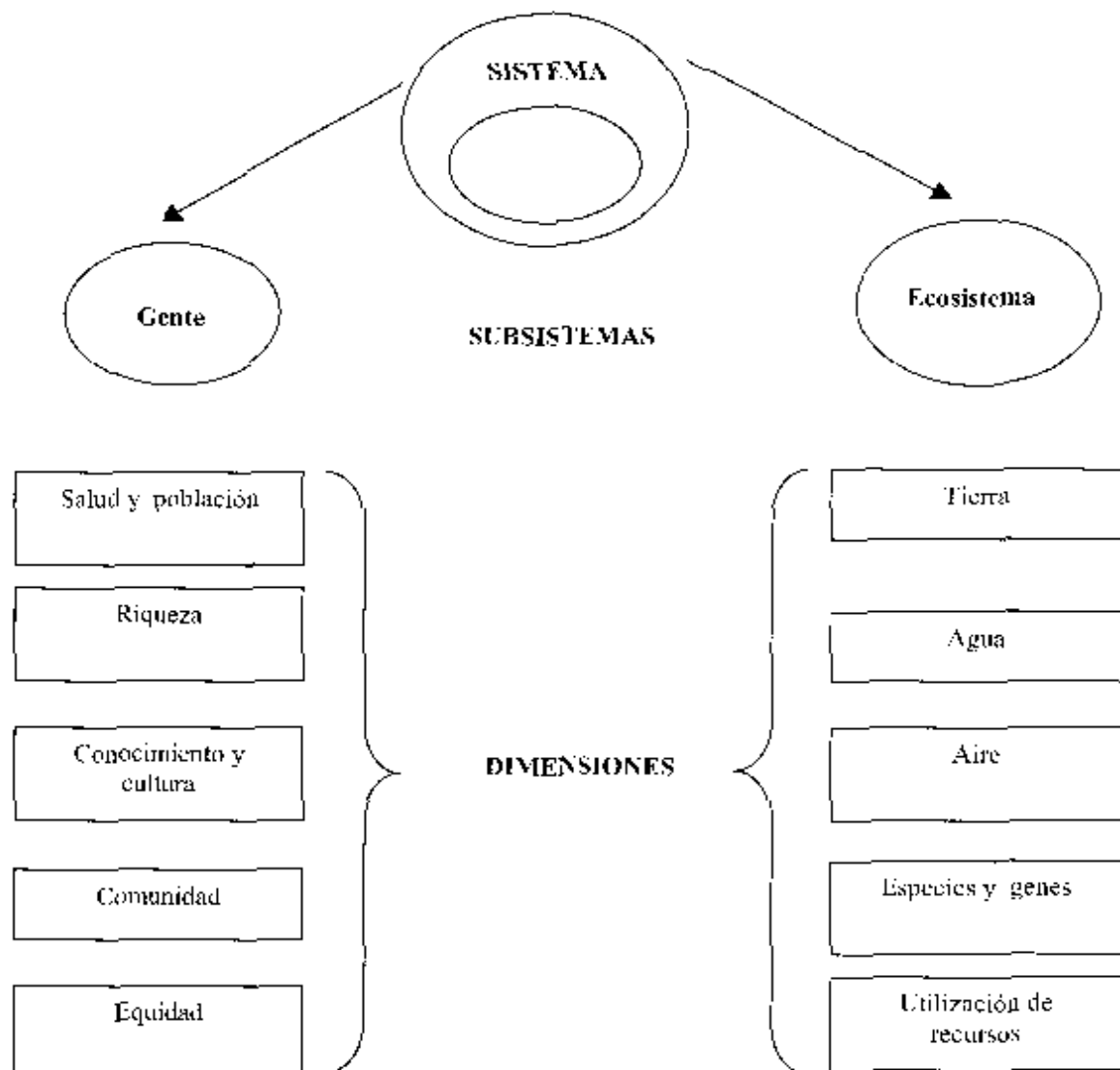
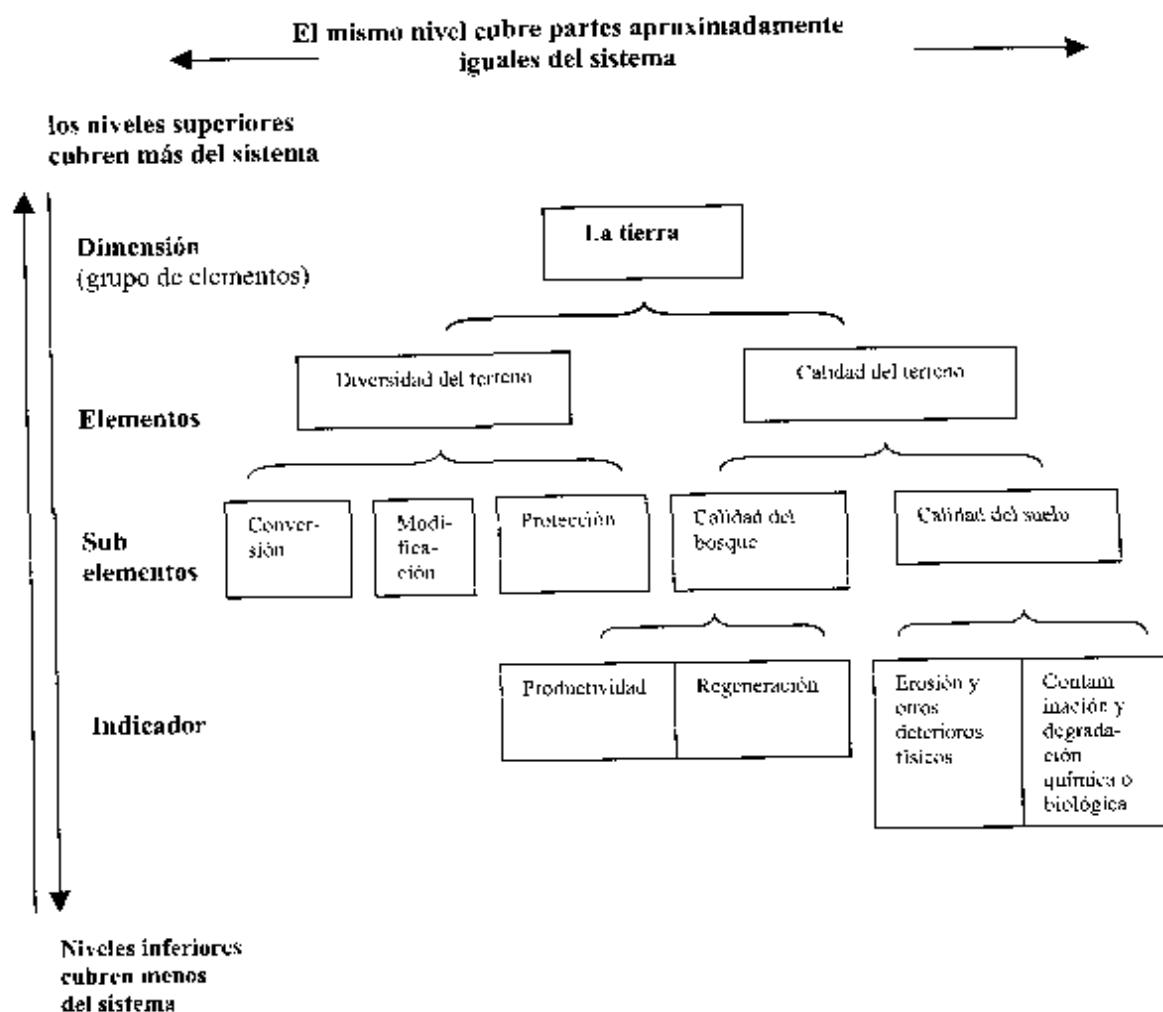


Figura 5.12 Componentes de la sostenibilidad dispuestos jerárquicamente
(Fuente: Robert Prescott-Allen, comunicación personal).



La Declaración de Río, la Agenda 21 y algunos de los textos de convenciones internacionales fueron utilizados como sistemas pero con escaso éxito porque no fueron concebidas para este fin (véase, por ejemplo, el Recuadro 5.16). La Comisión de la Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible empezó con la Agenda 21 como sistema pero ha venido cambiando hacia una ordenación de dimensiones más estructurada y manejable; y hacia subtemas, con remisiones a las secciones pertinentes de Agenda 21 (DAESNU 2001 b).

Han sido algo más útiles los conjuntos de principios y criterios cuya finalidad es que sirvan como sistemas de indicadores. Se tiende a utilizarlos en sectores específicos, señaladamente en el de la administración de bosques, tales como: los principios y criterios del Consejo de Administración de Bosques (CAB 2000); los criterios del Proceso Montreal para la conservación y administración sostenible de bosques templados y boreales (El Proceso Montreal, 1999); los criterios paneuropeos para la administración sostenible de bosques (Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques de Europa y el Consejo Paneuropeo de Certificación Forestal, 1998); y los criterios para la administración sostenible de bosques tropicales naturales de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT, 1998).

Los sistemas de indicador sectoriales muestran promesas, pero tienen defectos

Recuadro 5.16: La Agenda 21 como base para el análisis

La Agenda 21 no fue ideada como un sistema para medir y analizar. Por consiguiente, los esfuerzos que se han hecho para usarla con tal propósito han tenido un éxito variable.

Costa Rica llevó a cabo un análisis comparativo de su plan de desarrollo nacional con la Agenda 21, como un preludio a un programa integral de desarrollo sostenible. Suiza cuidadosamente dirigió una revisión participativa de Agenda 21 para decidir cómo integrar principios de sostenibilidad en un plan de desarrollo nacional revisado. Tanto Ecuador como El Salvador llevaron a cabo análisis similares; pero también trataron de separar el proceso de análisis de toda agenda política, de modo que los principios que el proceso había identificado como importantes pudieran ser adoptados por quienes ganaran la elección venidera.

Dada la ausencia de datos numéricos, los análisis de la Agenda 21 han sido subjetivos; generalmente han unido a la gente para identificar lo que dificultaba el progreso a largo plazo del país. Lo que hizo que en Kenia se viera que el problema residía en el sistema centralizado que no atendía a las necesidades de desarrollo de las comunidades. En El Salvador, el problema estribaba en la irresoluta falta de confianza entre facciones que se habían batido en una guerra civil. En Marruecos, la preocupación fundamental era el crecimiento demográfico y el empleo. En Níger, el problema de principio era la desertificación y la degradación de la tierra.

Fuente: PNUD (2000)

Sin embargo, ninguno de estos sistemas es del todo sistémico, jerárquico, o lógico. Por consiguiente, los conjuntos de indicadores derivados de ellos adolecen de una o más fallas, tales como ineptitud para producir cuadros nítidos de condiciones socioeconómicas y estado del ambiente; omisiones de aspectos esenciales de la sostenibilidad; traslape de componentes, con la consiguiente redundancia y el recuento doble; confusión acerca de qué se mide y por qué; indicadores no mensurables; y distorsión de evaluaciones a causa del énfasis puesto en los procedimientos de documentación antes que en alcanzar resultados.

Los métodos evaluativos con base de indicadores constituyen el sistema más útil porque son transsectoriales e ideados para la medición de sostenibilidad (Sección 5.3.3). Ellos comprenden: la Evaluación del Bienestar (Prescott-Allen 2001 a) (Figuras 5.4 y 5.5), el Cuadrante de la Sostenibilidad (Figura 5-6), los indicadores de desarrollo sostenible de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (DAFSNU 2001b) y la Guía para Informes de Sostenibilidad para empresas y otras organizaciones (Iniciativa de Información Mundial 2000).

Estos sistemas pueden ser útiles para estructurar análisis y crear listas de control de preguntas, pero su función más importante es facilitar la selección de un conjunto beneficioso de indicadores de alta calidad para la evaluación de la sostenibilidad.

5.3.6 Decidir cómo medir. Escoger indicadores

En virtud de que cuesta dinero medir los indicadores, el ideal es escoger un indicador de alta calidad para cada elemento, subelemento, o grupo de indicadores (en función de cuán lejos haya que llegar jerarquía abajo para identificar componentes mensurables). Un indicador de alta calidad es representativo, confiable y factible; por

Los métodos de evaluación asentados sobre indicadores son a menudo los más útiles

Seleccionar indicadores que sean representativos, confiables y factibles

lo cual, la selección de indicadores consiste en sopesar estas cualidades (Recuadro 5.17).

Recuadro 5.17: Seleccionar indicadores

Un indicador es enteramente representativo si:

- cubre las partes más importantes del componente en cuestión;
- muestra tendencias en el tiempo, y diferencias entre los lugares y los grupos de gente.

Por ejemplo, el indicador *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido a lo que no es ni bosque ni plantación*, representa enteramente al subelemento *conversión*, en tanto que los indicadores *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido a la agricultura*, o *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido a tierra edificada*, o el *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido a plantación* no lo son porque sólo representan un tipo de conversión. El indicador *porcentaje de bosque convertido* es menos representativo que el *porcentaje de cada tipo de ecosistema convertido* porque tiene menos probabilidades de mostrar diferencias entre un lugar y otro.

Un indicador tiene la probabilidad de ser **confiable** si:

- es preciso;
- es medido de modo estandarizado con procedimientos de muestreo dignos de confianza y lógicos;
- está bien fundamentado;
- refleja directamente el objetivo del elemento o subelemento en cuestión.

“Bien fundamentado” significa que la relación del indicador con el componente que representa está bien establecida, es científicamente válida o que es una hipótesis defendible o comprobable. Por ejemplo: el indicador *porcentaje de cada tipo de ecosistema en un estado natural o vieja zona de crecimiento* proviene del criterio de que varias especies y asociaciones bióticas tienen más probabilidades de persistir si una parte adecuada del ecosistema permanece en sus estado natural, un criterio que algunos considerarán como científicamente establecido y otros, por lo menos como una hipótesis defendible.

Un indicador refleja el objetivo de un elemento o subelemento dados si les mide su real logro antes que los factores que pudieran ayudar o impedir su consecución. Por ejemplo: el indicador *áreas erosionadas como porcentaje de área convertida y modificada* mide el logro real de parte del objetivo “la degradación del suelo sobre tierra modificada o cultivada se acerca a la proporción de la degradación en la tierra natural.” El indicador *área propensa a la erosión de la tierra que es talada*, mide un factor que podría impedir el logro de ese objetivo; y el indicador *área y porcentaje de parcela forestal sistemáticamente evaluada por peligro de erosión del suelo* mide un factor que podría ayudar a ello; pero ninguno mide su logro directo, y el área y la gravedad de la erosión podrían cambiar sin la intervención de ninguno de estos factores.

Un indicador es *factible* si depende de los datos fácilmente asequibles (como mapas, estadísticas, u obtenibles a costos razonables. El “costo razonable” varía con el indicador. Un indicador confiable y altamente representativo tiene la probabilidad de ser rentable aun si es costoso. Los indicadores que no son ni confiables ni representativos carecen de valor, no importa cuán baratos sean.

Un procedimiento práctico es:

- a. Definir un indicador representativo y confiable para cada componente (elemento, subelemento, o grupo de indicadores). Si no fuese lo suficientemente representativo, sería necesario utilizar más de un indicador;

- b. Revisar las fuentes de datos para determinar la disponibilidad de datos para cada indicador;
- c. Si no hubiere datos para un indicador, identificar uno o más indicadores alternativos por los cuales haya datos disponibles (como lo determine la revisión de datos);
- d. Si no hubiere datos disponibles para los alternativos y si un componente careciese de indicador, decidir si se desarrolla un programa para obtenerlos o si se excluye de la evaluación al componente;
- e. Si no hubiere un indicador adecuado disponible y tampoco hubiera fondos para conseguirlo, excluir el componente en cuestión de la evaluación; pero dejando clara constancia de la exclusión.

5.3.7 Ver el gran cuadro de la sostenibilidad. Generar índices

Como se señaló en la Sección 5.3.3, las evaluaciones que reúnen sus indicadores para transformarlos en índices pueden comunicar sus principales conclusiones de inmediato, proporcionando un cuadro claro de todo el sistema, revelando las relaciones clave entre los subsistemas y entre los componentes fundamentales, y facilitando el análisis de fortalezas y debilidades críticas.

La combinación de indicadores puede distorsionar sus cualidades

El problema con los índices es que un conjunto típico de indicadores es una confusión de mediciones incompatibles, pues la contaminación se mide en miligramos por litro; la conversión del ecosistema, en hectáreas; la diversidad de especies, en número de especies, distancia genética, cambio de población, etc. Reunir indicadores tan diferentes es mezclar naranjas con manzanas. Para hacerlo exitosamente hay que convertir las mediciones a una unidad común que no distorsione sus cualidades sean éstas de manzana o de naranja. La unidad común puede ser una unidad física (tales como una superficie o la toxicidad), dinero, o un puntaje por desempeño. En vista de que muchos indicadores se ven gravemente distorsionados cuando se les convierte a una unidad física o a dinero, la Evaluación de Bienestar y el Cuadrante de la Sostenibilidad (en común con índices más restringidos tales como el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Sostenibilidad Ecológica) usan puntajes de desempeño.

A las mediciones de indicador se las convierte a puntajes de desempeño, de la misma manera que una moneda es convertida en otra, definiendo el tipo de cambio entre los datos del indicador y una escala de puntajes de desempeño. En el Cuadrante de la Sostenibilidad un extremo de la escala lo fija la del mejor desempeño (de las sociedades a las cuales se está evaluando); y el otro extremo, por la de peor desempeño. Por ejemplo: en el indicador *esperanza de vida al nacer*, los 81 años, del Japón, es la mejor y define el tope de la escala; los 34 años, de Sierra Leona, es la peor y define el fondo de la escala. De modo que una sociedad con una esperanza de vida de 57.5 años (el punto medio entre peor y mejor) obtendría un puntaje medio (50 en una escala de 0 a 100).

En cambio, se pueden utilizar puntajes de desempeño

En el Barómetro de la Sostenibilidad de la Evaluación de Bienestar, se definen cinco bandas de 20 puntos cada una (bueno, regular, mediano, deficiente, malo). Se escogen criterios de desempeño para el punto de la cima y el de la base (0) de cada banda de la escala; esto se hace teniendo en cuenta el alcance del desempeño, el objetivo del elemento o subelemento que el indicador representa; y teniendo en cuenta factores tales como los coeficientes sostenibles estimados, los coeficientes de

circunstancias circundantes, los umbrales observados, los estándares o los blancos (internacionales, nacionales, subnacionales), la opinión erudita, los criterios de desempeño de indicadores afines y el juicio de los participantes. En el Cuadro 5.11 se consignan los criterios ilustrativos de desempeño para la *esperanza de vida al nacer* y la base sobre la cual fueron escogidos. La definición de las bandas, que no sólo los extremos de la escala, permite que la escala no sea lineal: una sociedad con una esperanza de vida de 57.5 años obtendría un bajo puntaje de 37.

Cuadro 5.11 Criterios ilustrativos de desempeño para el indicador de esperanza de vida al nacer

Elemento: Salud			Objetivo: La gente goza de una vida larga en buena salud
Banda	Punto máximo en escala	Años de esperanza de vida al nacer	Bases
Bueno	100	85	Abarca cifra máxima de 84 hacia 2050
Regular	80	75	Iguala al blanco de la ONU de >75 años hacia el 2015
Mediano	60	70	Iguala el blanco de la ONU de >70 años hacia el 2005
Deficiente	40	60	Iguala al blanco de la ONU de por lo menos 60 años hacia el 2000
Malo	20	45	
Pésimo	0	30	Abarca la actual baja expectativa de 34 años

Una vez que a los indicadores se les ha dado puntaje, se les puede hacer regresar jerárquicamente de indicador a subsistema usando el procedimiento estándar de combinación: promedio no ponderado, promedio ponderado, o puntaje inferior/ más bajo, cualesquiera que se le juzgue más apropiado.

5.3.8 Identificar cuestiones de sostenibilidad prioritarias, empleando un riguroso sistema de rutina

Una evaluación integral de sostenibilidad, de base de indicadores (introducida en la Sección 5.1.3), que genera índices –si se les produce rigurosa y sistemáticamente– revelará claramente los asuntos de prioridad para una ENDS. Es más, lo hará en el contexto de un cuadro de desarrollo sostenible muy completo, cubriendo todos los elementos esenciales, y una medición del desempeño total (como el Índice del Desempeño de la Política del Cuadrante de la Sostenibilidad; o el Índice de Bienestar, el índice de Bienestar Humano y el Índice del Bienestar de Ecosistema del Barómetro de la Sostenibilidad). Por ejemplo:

- El Barómetro de la Sostenibilidad (Figuras 5.4, y 5.5.) muestra que Canadá tiene que poner el máximo de atención al aire, al empleo de recursos, y a especies y genes. Analizadas más a fondo, estas dimensiones mostrarían que las cuestiones prioritarias son las emisiones de carbono, el consumo de energía, la protección del hábitat para las especies silvestres, y la diversidad agrícola.

- El Barómetro de la Sostenibilidad (Figura 5.6) muestra un conjunto de prioridades ligeramente diferente: áreas resguardadas, tierras de cultivo, emisiones de carbono, energía renovable, residuos y reciclaje nucleares- pero de todos modos, los muestra claramente.

La etapa siguiente es explorar las relaciones entre estas cuestiones y otros factores ecológicos y socioeconómicos y analizar las motivaciones, los valores, las conductas, las políticas y factores institucionales que están detrás de estas cuestiones y a los cuales hay que encarar si se quiere hacer progreso. Sobre la base de este análisis y escenarios afines, se pueden preparar después las opciones normativas. En la Sección 5.2 se estudia el análisis de interesados, que cubre motivaciones y valores; en la Sección 5.4, el análisis de los procesos normativos e institucionales; en la Sección 5.5, el desarrollo de marcos hipotéticos; y en el Capítulo 8, los responsables de la toma de decisión sobre opciones normativas.

5.4 Analizar los mecanismos y procesos del desarrollo sostenible

Hemos establecido que una estrategia es tanto un conjunto de *mecanismos o procesos* continuos -que proporcionan la posibilidad de debatir, planificar, experimentar, seguir la marcha y revisar el desarrollo sostenible- como también, una *visión* concordada o un conjunto de *metas* concordadas. En la Figura 5.13 se ilustran los tipos de mecanismos que conducen al desarrollo sostenible; y se les expande en el Cuadro 5.12. El desafío es entonces (como se le presentó en la Sección 4.9) crear un inventario de los “mecanismos y procesos que funcionan”, y sus vínculos; y perfeccionar estos vínculos en el contexto de una ENDS. Es probable que tales mecanismos comprendan tanto adopciones recientes como otras de larga data, tanto de mecanismos formales como de informales y de métodos excepcionales.

Preparar un inventario de mecanismos y procesos que funcionen...

5.4.1 Los pasos para analizar los mecanismos componentes

Como se sugiere en el Cuadro 5.12, es preciso hacer primero una lista de los mecanismos componentes, para luego evaluarlos, como sigue:

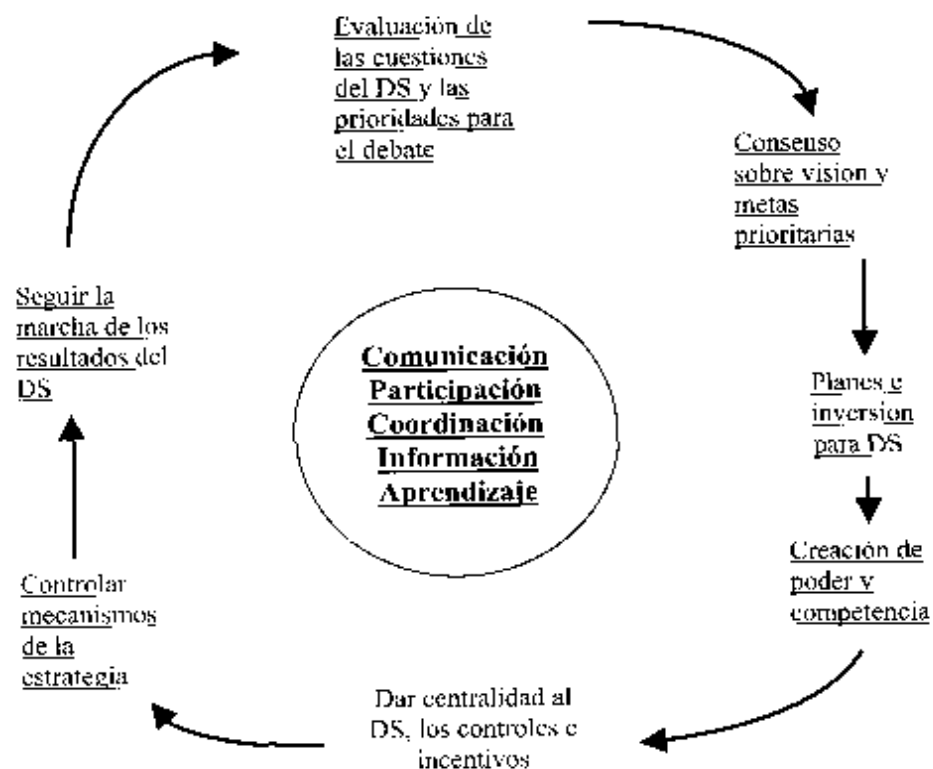
... para luego evaluarlos

(a) *Si todavía no existe la ENDS, hacer un listado de los mecanismos que en la actualidad coadyuvan a una ENDS, o un listado de mecanismos en potencia.* Los asesores deben estar abiertos a la variedad de fuentes de tales mecanismos. Por ejemplo, mientras una ENDS ya establecida pudiera tener un programa formal de comunicaciones, los cambios en el grado de conciencia acerca del desarrollo sostenible podrían en realidad provenir de mecanismos que no tienen conexión con la estrategia.

(b) *Describir a cada mecanismo en cuanto a:* su marco/ mandato legal; los principios a que se ciñe; las responsabilidades por el mecanismo; los principales “usuarios” del mecanismo; los recursos que en la práctica realmente se le destinan; y las discrepancias o principales dilemas asociados con él.

(c) *Evaluar la calidad de los mecanismos componentes:* el Cuadro 5.13 presenta los interrogantes planteados por el CAD OCDE en su revisión de las ENDS. Al contestar estos interrogantes, se descubrirá una diversidad de métodos útiles. Muchos de ellos aparecen en el Cuadro 5.12. Generalmente, los análisis administrativos y las entrevistas de personas informantes clave resultarán apropiados. Un mapa de la intensidad de la participación (Figura 5.14) puede ser confeccionado por

Figura 5.13: Mecanismos para el desarrollo sostenible. Un sistema analítico



informadores clave para expresar la calidad de la participación en cada uno de los mecanismos de estrategia consignados en el Cuadro 5.12. Un análisis SWOT (Recuadro 5.18) puede ayudar a desvelar cuáles son las estrategias/ los mecanismos eficaces.

(d) *Evaluar el sistema legal para el desarrollo sostenible en el cual operan mecanismos clave: el fundamento de la ley, la aplicación de la ley y las restricciones* (ver Sección 5.4.2)

(e) *Evaluar el contexto y las condiciones económicas que determinarán de qué manera un mecanismo dado afecta motivaciones y conductas de productores y consumidores y, de ese modo, en gran medida, su eficacia esencial* (ver Sección 5.4.3).

(f) *Evaluar la manera en que todos los mecanismos se ensamblan, sus desajustes, traslapes y coordinaciones, especialmente si la tarea va a agrupar mecanismos provechosos en una ENDS* (ver Sección 5.4.4).

La Secretaría puede tomar para sí algunas de estas tareas: pero habrá más probabilidades de que tenga que coordinarlas y comisionar a otros para que lleven a cabo las evaluaciones.

Cuadro 5.12: Mecanismos componentes de una ENDS; y cómo analizarlos.

<p>1. Comunicaciones y toma de conciencia de las cuestiones del desarrollo sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigación/ encuestas de mercado con la participación del público para evaluar la cambiante percepción sobre cuestiones del desarrollo sostenible; y de dónde proviene esa percepción (si de una ENDS, si de la educación, si de los medios de comunicación, etc.) ▪ Analizar los medios de comunicación y los currículos educacionales para ver los cambios en el nivel de los contenidos de desarrollo sostenible y los cambios en las descripciones sobre desarrollo sostenible. ▪ Entrevistas con informadores clave sobre: influencia directa de documentos/ actividades de la ENDS; nivel de comprensión de las metas actuales y de las providencias del desarrollo sostenible.
<p>2. Participación en debates y acciones de desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar comités y actas de decisiones para evaluar quién contribuye al debate y las decisiones en el nivel local y al macro nivel; evaluar la representación (identidad, responsabilidad ante el grupo); evaluar regularmente los nexos entre los comités especialmente entre niveles centralizados y descentralizados- y el grado de consenso/ conflicto. ▪ Graficar las “comunidades normativas” en torno a diferentes cuestiones de desarrollo sostenible: cómo se forman (Ej. informalmente, o a través de participación en una iniciativa formal, por intereses locales o influidos por agencias externas); cómo están vinculados (Ej. “comunidades normativas” para el alivio de la pobreza y la conservación de la biodiversidad); ¿trabajan unidas, o entran en conflicto? ▪ Entrevista de muestreo con informadores clave sobre cambios en la representación, la transparencia, la responsabilidad, el compromiso político. Para descubrir la “propiedad”, preguntar “¿de quién es la estrategia?” ▪ Graficación de la intensidad de la participación (Figura 5.14) sobre la percepción que tiene el encuestado informante acerca del nivel de participación de cada componente: aquí, del 1 al 12.
<p>3. Evaluación/ análisis de cuestiones del desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En análisis recientes, tanto de entrevistas a informadores clave como de las hechas desde un escritorio: ¿quiénes fueron los entrevistadores, cuáles las preguntas formuladas y los métodos empleados? ¿Cuáles fueron éstos y cuán apropiados a la realidad local son? ¿Qué importancia tiene la información nueva (y la reciclada)? ¿Se ha comprobado la validez de las presunciones? ¿Hay algún componente de consultación en el análisis o fue éste conducido sólo por expertos?
<p>4. Consenso, manejo de conflictos, y negociaciones sobre sostenibilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas de escritorio y de informadores clave para evaluar las medidas tomadas para lograr acuerdos y dominar desacuerdos. Las estructuras y procesos que van emergiendo, ¿son del agrado de los interesados, o les son impuestos? ¿Qué oportunidades y restricciones favorecen o impiden mejorar los enlaces que son transsectoriales y descendentes?
<p>5. Priorizar las metas del desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar criterios, sistemas y procedimientos que se usan para decidir qué opciones elegir; hasta qué punto ellos están informados por dimensiones sociales, ambientales y económicas y su integración; y si las prioridades están presentadas de manera clara. ▪ Analizar cambios operados en las decisiones concretas tomadas por organismos clave (de gobierno, del sector privado) y tratar de correlacionarlas con los mecanismos precedentes, y con otros mecanismos, del 1 al 12.
<p>6. Movilización financiera, asignación e inversión en desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de oficina para políticas, planes, asignaciones y desembolsos gubernamentales; categorizando los cambios operados en éstas, en relación con metas de desarrollo sostenible concordadas (o con criterios genéricos de desarrollo sostenible si todavía no se hubieran establecido metas de DS).

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistar a gente del sector industrial sobre inversión en desarrollo sostenible y con cuáles de los mecanismos 1-12 se la podría correlacionar (o si ésta se correlaciona de manera enteramente espontánea con la demanda internacional de mercado).
<p>7. Colocar al desarrollo sostenible dentro del acontecer dominante y hacerlo por actividades sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de oficina y entrevistas de informadores clave con sectores clave sobre políticas y programas para desarrollo sostenible recientes; la coherencia entre ellos; y cómo esto ha cambiado con el tiempo.
<p>8. Coordinar actividades de desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas con informadores clave sobre qué mecanismos directivos de desarrollo sostenible se han establecido, cuáles son sus desfases, su duplicación y su coherencia con las actuales actividades de desarrollo sostenible; y sobre la calidad de la administración de proceso ENDS: su coherencia, ritmo, adaptabilidad, etc.
<p>9. Creación de capacidad del desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas sobre los cambios de actitud y de capacidades que impulsan al desarrollo sostenible y sobre la procedencia de aquellos cambios; sobre la correlación con el desarrollo de la preparación/ tecnología, y con otros mecanismos 1-12.
<p>10. Apoderamiento al desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de oficina respecto de providencias para la descentralización de derechos y poderes que permitan tomar responsabilidades de desarrollo sostenible localmente. ▪ Entrevistar interesados sobre lo que ocurre en la práctica a este respecto, particularmente en lo concerniente a oportunidades y restricciones que enfrentan tomando la responsabilidad del desarrollo sostenible.
<p>11. Sistema informativo sobre desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de oficina sobre cobertura informativa y utilización de la información sobre desarrollo sostenible. Por ejemplo, cobertura de los impulsos/ apremios, de la situación actual y del cambio de respuestas; de cómo fluye la información y a cargo de quiénes; de los vínculos con esferas directivas; de la evidencia de que haya cambio entre los directivos en cuanto a demanda de información de desarrollo sostenible; de problemas de disponibilidad a datos, de fiabilidad, etc. ▪ Un taller de múltiples interesados puede revelar cuestiones clave sobre la información y su empleo.
<p>12. Mecanismos de seguimiento, aprendizaje y responsabilidad para el desarrollo sostenible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluaciones de oficina y entrevistas con informadores clave sobre sistemas de seguimiento (interno y externo) utilizadas por organismos clave, y sus vinculaciones con sistemas de políticas, planificación, inversión y administración. Evaluar cobertura de implementación y seguimiento del impacto de la estrategia, procedimientos para asegurarse de la calidad de los datos, incluyendo la adecuada participación en el seguimiento. Evaluar la evidencia del cambio en la demanda/ empleo de la información generada, la calidad y regularidad de las últimas novedades y las sanciones aplicadas. Preguntar de dónde procede el conocimiento sobre desarrollo sostenible: si de la propia experiencia, si de otra experiencia de estrategia organizada, o de creaciones e iniciativas externas.

Cuadro 5.13: Preguntas hechas por la Iniciativa CAD-OCDE acerca de la calidad de la estrategia (Fuente: H&D, 2000)

N.B. Estas preguntas complementan aquéllas del Cuadro 5.12 al plantear preguntas sobre condiciones habilitantes, calidad de planes, normas, regulaciones e incentivos resultantes, y sobre la administración del proceso de estrategia. Como tal, puede ser también útil para el monitoreo de la implementación de la estrategia (Sección 10.5).

MATERIA	CUESTIONES PARA EXAMINAR
<p>1. Condiciones habilitantes políticas e institucionales</p>	<p>Cuáles fueron las prioridades de los gobiernos del pasado, y cuáles las del gobierno corriente? ¿Qué políticas, estrategias e iniciativas clave han sido introducidas? ¿Cuáles son los contextos históricos, políticos y administrativos en los cuales las tentativas precedentes de crear estrategias integradas tuvieron su origen, su desarrollo e implementación?</p> <p>¿Hay compromiso político con objetivos, procesos, planes y necesidades presupuestarias de todas las iniciativas estratégicas que tienen que ver con el desarrollo sostenible? ¿En qué foros políticos? ¿Es el compromiso político partidista o incluye a todas las corrientes? ¿Cuáles son los puntos de fricción?</p> <p>¿Está claro en dónde reside la responsabilidad por empañar con las estrategias establecidas y sus actividades, por formular nuevas estrategias donde venga al caso, por implementarlas y por controlar su marcha? ¿Tienen las instituciones interesadas derechos, recursos y relaciones eficaces suficientes para emprender esto? [Las 3 R.].</p> <p>¿Existe coordinación eficaz entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ estas instituciones; ▪ las iniciativas estratégicas, por ejemplo de una ECN, los planes de acción social, etc.; ▪ estas instituciones y aquellas que son centrales a la planificación y la inversión; ▪ instituciones y donantes? <p>¿Cómo establecen una relación entre sí las estrategias nacionales, locales y regionales?; ¿y cómo se enlazan las estrategias establecidas con los sistemas de planificación y toma de decisión?</p> <p>¿Qué cuestiones transfronterizas, regionales y mundiales han sido tenidas en cuenta? (Ej. conflictos, áreas de libre comercio, acuerdos legales, grupos étnicos transfronterizos, asistencia al desarrollo y deuda).</p>
<p>2. Calidad del análisis</p>	<p>¿Hay suficiente comprensión del estado de los recursos, de las tendencias en cuanto a su calidad y cantidad, y de los apremios a que se les somete?</p> <p>¿Hay suficiente análisis de cuál es el estado de los principales sectores y sistemas de medios de vida, sus interacciones con los recursos (ver más arriba), y los consiguientes ganadores y perdedores?</p> <p>¿Se ha hecho uso pleno de los actuales estudios sobre pobreza y medio ambiente; y, se ha aprovechado la ocasión habida para consolidar el caudal de conocimientos sobre las áreas correspondientes?</p>
<p>3. Calidad de la participación</p>	<p>¿Hay por parte de los correspondientes interesados – inclusive el gobierno, la sociedad civil y los animalones del mercado en diversos niveles, amén de representantes de los intereses ambientales mundiales– identificación permanente con la preparación, planificación, implementación, control y revisión de una estrategia, y participación permanente en ella? ¿Acomodan a los interesados los foros y mecanismos? ¿Satisface la representación criterios aceptables de identidad hacia el grupo y de responsabilidad ante él?</p> <p>¿Se han usado mecanismos dinamizadores para comprometer en el proceso descrito a interesados que de otro modo quedarían marginados, tales como las mujeres y los grupos pobres?</p>

	<p>¿Qué papel han desempeñado las campañas de toma de conciencia pública en estimular a los interesados para que participen en el proceso, y, de qué modo ha fortalecido éste la participación de la gente en él y en influir en el proceso de la toma de decisión?</p> <p>¿Cómo se enfrentó a las dificultades y cómo se logró arribar a un consenso?</p>
4. Calidad de políticas y planes	<p>¿Se han derivado de la estrategia políticas, planes, principios, estándares y/o blancos claros de la manera en que mejor puedan lograr respuestas positivas de parte de las varias instituciones (gobierno, mercado y sociedad civil) que se supone habrán de implementar la estrategia?</p> <p>¿Hay sistemas de definir prioridades en torno a cuestiones ambientales, económicas y sociales, como para mantener bajo control el número de objetivos de la estrategia (en todo momento)? Y ¿son estos sistemas compatibles con aquellos del análisis y la participación?</p> <p>A las oportunidades para actividades del tipo todas las partes ganan, para apoyar el alivio a la pobreza, el crecimiento económico y la conservación ambiental, ¿se les ha determinado de buena manera su relación con aquellas instituciones que están en mejor situación para actuar sobre ellas? Por ejemplo, ¿se ha agrupado a las estrategias de conservación con las de alivio a la pobreza?</p> <p>¿Hay sistemas para enfrentar compensaciones difíciles: identificarlas, someterlas a debate, planificar acción o compensar los costos de la inacción?</p> <p>¿Ha habido una temprana y táctica implementación de iniciativas promisorias que por una parte ayudarán a crear apoyo para el proceso de estrategia y, por otra, pondrán a prueba sus principios e ideas?</p>
5. Eficacia de las reglamentaciones e incentivos	<p>¿Interiorizan los sistemas fiscales y de control los costes sociales y ambientales para corregir efectos de fracasos del mercado y abrir puertas a las prácticas probadas de inversión?</p> <p>¿Son estos sistemas monitoreados y aplicados eficientemente por el gobierno u organismos privados, según corresponda?</p> <p>¿Se han introducido medidas que aseguren el cumplimiento con los acuerdos ambientales y de derechos humanos internacionales?</p> <p>¿Se toman medidas para elevar el grado de conciencia pública sobre el desarrollo sostenible y, por consiguiente, se estimula la creación de incentivos impulsados por el consumidor, o la sociedad civil?</p>
6. Administración del proceso ENDS y eficacia de la capacidad	<p>¿Qué factores clave ayudaron al desarrollo de la estrategia (Ej., estrategia precedente, presión pública, compromiso gubernamental) y cuáles fueron las cuestiones clave a ser resueltas (Ej., tenencia de la tierra, agotamiento de recursos, pobreza)?</p> <p>¿Desde qué perspectiva ha sido impulsado el proceso (desde la ambiental, económica o interdisciplinaria)?</p> <p>¿Qué herramientas/ metodologías fueron útiles para intensificar el grado de comprensión (Ej., las evaluaciones de pobreza, la EAE)? ¿Cómo se hace el seguimiento del progreso?</p> <p>¿Se utiliza y perfecciona eficiente y equitativamente la capacidad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollar estrategias con fuerte propiedad local; ▪ coordinar estrategias en vigor, de base sectorial o de problema, a fin de mejorar la coherencia y eficiencia para alcanzar el DN; ▪ alentar a instituciones a que respondan a estrategias pertinentes; ▪ implementar actividades relativas a estrategias, de manera tal de concordar con las metas más amplias de la estrategia; ▪ verificar el efecto de mecanismos y actividades estratégicos;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ confirmar el "gran cuadro" evolutivo de la estrategia; ▪ analizar y perfeccionar continuamente la estrategia?
7. Evidencia del efecto	<p>¿A qué áreas creen los interesados que se influye (positiva o negativamente), a la de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ los procesos ecológicos protegidos; ▪ la biodiversidad preservada; ▪ la cantidad/ productividad de recursos protegidos; ▪ la eficiencia económica mejorada; ▪ la pobreza y la desigualdad reducidos; ▪ la contaminación evitada; ▪ la salud humana mejorada; ▪ la cultura protegida?
8. Funciones de donantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cuál ha sido la función de los donantes en estos mecanismos: ha sido útil esa función? ▪ ¿Hay eficaz coordinación entre gobierno y donantes?

Recuadro 5.18: Análisis SWOT (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas)

El análisis SWOT es una herramienta de planificación estratégica para analizar los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y amenazas ya sea de una institución, una comunidad o una iniciativa. Las fortalezas (es decir capacidades, contactos, recursos, etc.) y debilidades (es decir capacidad decreciente para proporcionar servicios de calidad) se refieren a factores internos. Las oportunidades (es decir combinaciones de circunstancias que al socaire de cierta línea de acción por parte de la comunidad, tienen la probabilidad de producir beneficios) y las amenazas (sucesos probables que, de llegar a ocurrir, producirían bastante perjuicio a la iniciativa) se refieren a influencias externas. Los análisis SWOT pueden ser altamente estructurados y acabados, o, carentes de estructura, y generales.

El análisis SWOT produce una lista completa de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, que serán útiles en la formulación de metas, programas de acción y políticas de largo alcance, susceptible de ser concretados.

Se puede ampliar el análisis en SWOT⁴ agregándole una evaluación de las "necesidades" corrientes.

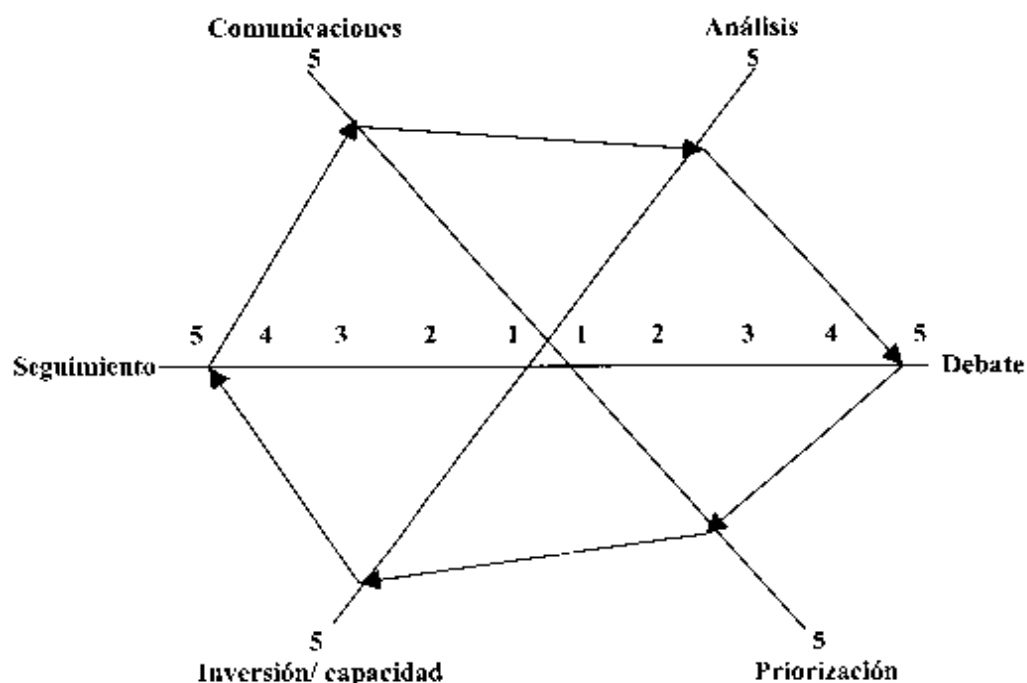
Fuente: CHLA (1996 a)

5.4.2 Analizar el marco legal para el desarrollo sostenible⁴

En los últimos años, la atención se ha venido centrando cada vez más en la ley y las instituciones legales del desarrollo sostenible. Esto ha coincidido con un profundo cambio en las ideas acerca del papel del Estado, y con una reorientación de las estrategias de gobernanza hacia crear un adecuado *entorno instrumental* para las iniciativas privadas y locales más importantes de desarrollo sostenible. Leyes propicias e instituciones legales en funcionamiento son aportes esenciales a la previsibilidad, seguridad y flexibilidad necesarias para definir tales entornos. A la inversa, leyes proyectadas e implementadas de manera deficiente pueden restringir e inhibir la acción eficaz, distorsionar los alicientes económicos y disuadir al gobierno y los interesados de la sociedad civil de llevar a cabo intervenciones convenientes.

⁴ Esta sección se basa en los materiales preparados por Jon Lindsay, tomados de FAO Development Law Service [Servicio de derecho del desarrollo] (2000)

Figura 5.14: Graficar el tipo/ la intensidad de la participación en los mecanismos de estrategia (Fuente: adaptado de Kanji y Greenwood, 2001)



Método. A cada mecanismo de la estrategia se le ha asignado un "rayo" de la "rueda", e. en la figura de arriba se tienen en cuenta seis mecanismos. Los grupos de sondos o los entrevistados evalúan el tipo de participación en cada rayo, partiendo desde el centro. Se pueden proponer a continuación cinco tipos/ intensidades de participación:

1. **Conformidad.** Se asignan las tareas; gente foránea decide la agenda y dirige el proceso;
2. **Consultación.** Se recaban opiniones locales; los foráneos analizan y deciden la línea de acción;
3. **Cooperación.** La gente local trabaja con los foráneos para establecer prioridades; responsabilidad conjunta con los de fuera para dirigir el proceso;
4. **Coaprendizaje.** Locales y foráneos comparten el conocimiento, crean un nuevo entendimiento y trabajan juntos para formar planes de acción; los foráneos facilitan el proceso;
5. **Acción colectiva.** Los locales establecen su propia agenda; y se movilizan sin iniciadores foráneos.

Se pueden discutir luego las razones que llevaron a tipos/ intensidades de participación diferentes, más los problemas y oportunidades que se presentan.

Por lo tanto, un detallado análisis del marco legal pertinente es parte importante de evaluar la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo sostenible o de sus componentes. De hecho, el alcance de tal análisis va a variar en función de su contexto. Los siguientes pasos analíticos bien pudieran ser pertinentes en una amplia gama de situaciones:

1er. Paso. Identificar los componentes del sistema legal del país aplicables al desarrollo sostenible.

Cuatro medidas para evaluar de qué manera el entorno legal habilita o no al desarrollo sostenible

El primer paso es simplemente cuestión de definir el "campo de juego legal": ¿cuál es el marco legal que hace al caso? La respuesta es a menudo más amplia de lo que se supone. Por ejemplo, la legislación sectorial de un país sobre silvicultura no puede ser comprendida fuera del contexto de las numerosas otras leyes sectoriales o generales, incluyendo a la constitución, a las leyes sobre impuestos, inversión, transporte,

crédito, compañías y asociaciones; a las leyes sobre el medio ambiente, el empleo y tenencia de la tierra, la conservación del suelo, el agua, la protección de la flora y fauna; y a los acuerdos internacionales de los que el país puede ser partícipe. También es probable que competan varias formas del derecho consuetudinario. Aun allí donde (como es el caso de muchos países) el estatus oficial del derecho consuetudinario es ambiguo, a menudo continúa como una cuestión práctica que forma parte del comportamiento de la gente: por lo tanto, tiene que estar incluido.

2º Paso. *Analizar el fundamento de la ley*

La cuestión sobresaliente aquí es ¿hasta qué punto las leyes identificadas en el primer paso permiten, alientan, restringen o impiden los tipos de actividades en los cuales se concentra la estrategia de desarrollo sostenible?

- ***¿Está la ley relativamente libre de innecesarias restricciones reglamentarias que pudieran inhibir las actividades que son esenciales para alcanzar el desarrollo sostenible?*** Los obstáculos reglamentarios pueden asumir diversas formas; por ejemplo, la de procedimientos burocráticos que inflan los costes de transacción de una actividad dada, sin el correspondiente beneficio público. En todo sistema legal hay ejemplos de leyes bien intencionadas rodadas de un exceso de trabas que las tornan en algo muy difícil de utilizar.
- ***¿Proporciona la ley un positivo ambiente regulativo a propósito para actividades que van en apoyo del desarrollo sostenible?*** Si bien es cierto que una regulación exagerada o inapropiada puede sofocar las iniciativas, la ausencia de un marco regulador apropiado puede ser igualmente debilitante. Muchas de las más importantes actividades que dimanen de una particular opción de estrategia tendrán que ser apoyadas o guiadas por un cuerpo de reglas previsibles, comprensibles y que se pueden hacer cumplir. Entre las cuestiones que frecuentemente surgen en relación con la promoción del desarrollo sostenible figuran las que plantean si existen reglamentos apropiados:
 - para la pertenencia de propiedades: como Hernando Soto (2000) ha hecho notar, en los países en vías de desarrollo mucha gente se ve ante múltiples trabas legales y burocráticas que le impiden ser dueño de una propiedad, por lo que no pueden hacer uso de sus eventuales bienes de capital;
 - para regir al acceso a los bienes públicos y su administración;
 - concernientes a los factores externos de las intervenciones públicas y privadas;
 - para guiar la conducta de los funcionarios de gobierno en cuanto a velar por límites básicos en el ejercicio de la discreción personal, y en cuanto a apoyar la transparencia y la responsabilidad;
 - para asegurar el derecho a participación útil, que incluya el acceso a la información.
- ***¿Son claros, coordinados y deseables los mandatos para los animadores institucionales?*** Es probable que las leyes no dejen en claro qué entidad, por ejemplo, tiene potestad para tomar decisiones. El resultado podría ser que un interesado gubernamental clave cuya acción es crítica para el éxito de un componente dado de la estrategia encuentre que su autoridad es susceptible de ser cuestionada. En otros contextos, la delegación legal de poder puede hallarse dispersa entre diferentes entidades secundarias que no funcionan bien juntas.

- **¿Permite la ley la formación de organizaciones de interesados según corresponda, y el apoderamiento a las mismas?** La cuestión que reclama análisis legal es si existe la base legal para la *creación* o *reconocimiento* de tales instituciones; y para conferirles derechos, poderes y responsabilidades reales. Si la ley no les da el trato de entidades, sus capacidades y alcances se verán seriamente restringidos.
- **¿Proporciona el sistema legal mecanismos a través de los cuales la gente pueda obtener derechos válidos y seguros sobre bienes esenciales para sus medios de vida sostenible?** Muchos sistemas legales nacionales distan mucho de asegurar los derechos y respaldar el acceso sostenible a la tierra, los árboles, el agua y otros recursos para interesados rurales y, en efecto, hasta podrían criminalizar el ejercicio de derechos reconocidos localmente.

3er. Paso. Analizar la ley en acción

El contenido sustantivo de la ley es desde luego sólo parte de la historia. Es también importante tratar de evaluar el efecto real que leyes del caso tienen en terreno, para ver de qué manera influyen en la conducta de individuos e instituciones. Una ley determinada puede no cumplir con el propósito deseado o tener efectos secundarios muy indeseables, tales como:

- **falta de voluntad política.** A muchas leyes propicias simplemente no se las implementa;
- **inadvertencia en anticipar los costes de la implementación eficaz.** Muchas leyes de altas miras o no han sido implementadas o lo han sido sólo a medias.
- **inadvertencia en reconocer las limitaciones de la reforma legal para producir el cambio social y económico.** Puede resultar difícil implementar aquellas leyes que exigen a conductas muy profundamente arraigadas que cambien de manera repentina;
- **falta de comprensión o de aceptación de la ley por parte de varios interesados.** Como resultado, la ley tiene insuficiente apoyo entre aquellos interesados que son los más directamente beneficiados;
- **Instituciones judiciales débiles y foros alternativos de escasa potencia.** En muchos países, la resolución de litigios es de responsabilidad de un sistema de tribunales extenuado y con un financiamiento insuficiente.

Esta parte del análisis legal no puede confiar del todo en el examen de instrumentos escritos y no puede ser emprendido sólo por peritos legales. Tiene que encajar dentro de un esfuerzo multidisciplinario que evalúe las percepciones, las actividades e interacciones de los principales interesados.

4º Paso. Evaluar la factibilidad y la prioridad de abordar las restricciones legales

Una vez identificadas las características restrictivas del sistema legal, el paso siguiente es analizar cómo corregir esas características, o al menos, mitigar su impacto. Una pregunta clave es cuán alta prioridad asignar a una deficiencia legal determinada: ¿hasta qué punto se puede -o se tendrá que- “vivir con” ellas? ¿Hasta qué punto son ellas amenazas tan fundamentales para las metas de la estrategia como

para que tengan que ser abordadas de manera concluyente? Aquí deberían tenerse presente dos cuestiones compensatorias:

- por una parte, al analizar la importancia de la ley es conveniente ser realista, pues ningún sistema legal es perfecto y a menudo es posible lograr resultados de desarrollo promisorios en un entorno legal menos que ideal;
- por otra parte, aun si por el momento fuese posible esquivar los problemas legales (especialmente si hay poderoso apoyo de sectores prominentes), lo más probable es que sea difícil sostener y mantener el éxito inicial, a menos que se aborde los problemas más considerables de manera directa. Una regla empírica básica es que cuando la ola inicial de entusiasmo comienza a amainar, las debilidades legales tienen mayores posibilidades de comenzar a aflorar y de ser explotadas.

5.4.3 Análisis del contexto económico

El contexto económico de mayor envergadura es el factor importante que determinará la factibilidad de las reformas legales, o la viabilidad de la inversión. Como se señalara más arriba, las leyes tienen que ser proyectadas con la mirada puesta en su costo y en su efecto en los diferentes grupos, como asimismo en su claridad y coherencia, y su compatibilidad con las normas sociales. De manera similar, las inversiones sólo tendrán éxito si van a favor de las fuerzas económicas que inducen a la gente a conducirse de una manera determinada, no si van en contra.

Das tareas para evaluar el contexto económico más amplio para el desarrollo sostenible

1ª. Tarea. Identificar las mayores tendencias con probabilidades de afectar a la sostenibilidad

Desarrollar estrategias de desarrollo sostenible exige tener una clara visión de hacia donde se dirigen el mundo, la nación y la comunidad. Uno de los factores más importantes es el crecimiento demográfico, el cual determinará el nivel global de la demanda de bienes y servicios y, por consiguiente, la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Estrechamente ligado a esto van la migración humana y la urbanización, los cuales afectarán el perfil de los asentamientos y el empleo, la miscelánea de especialidades disponibles, los vínculos con otras comunidades y naciones y, por supuesto, la naturaleza de los problemas ambientales (Ej. el manejo del transporte urbano y de los desechos versus la deforestación y la degradación del terreno).

Además del tamaño de la población y de su distribución geográfica, la demanda de consumo también depende del nivel y la distribución del ingreso. Esto es tanto un blanco de la acción normativa -algo para aumentar o igualar- como también una determinante de las estrategias de desarrollo sostenible. Un alza de los ingresos aumentará la demanda de bienes de consumo, pero también la de comodidades ambientales. Esto puede crear nuevas oportunidades para más empresas sostenibles, tal como el ecoturismo: aunque si todos a la vez quisieran sacar ventaja de tales oportunidades, el mercado se vería saturado muy rápidamente. Otra característica menos deseable- de muchas economías en vías de desarrollo es elevar la desigualdad del ingreso, la cual puede influir en las prioridades políticas y en la factibilidad relativa de opciones ambientales y de desarrollo alternativas. Lo mismo rige para

otras tendencias económicas comprensivas como la liberalización de regímenes de comercio e inversión, o el despliegue de tecnología de la información.

2ª. Tarea. Trabajar a favor, que no en contra, de los intereses individuales y las fuerzas del mercado

Los mecanismos para facilitar la transición hacia la sostenibilidad tendrán mejores posibilidades de éxito cada vez que trabajen con los intereses individuales y las fuerzas del mercado antes que tratando de restringir u obstruir las actividades de productores y consumidores. Por supuesto que la gente no siempre se comporta de acuerdo con la teoría económica; o sea, como calculadores racionales atomísticos, interesados nada más que en sí mismos. No obstante, es un error esperar que la gente emprenda acciones que les impongan a ellos mismos costos considerables sobre una base continua, sin claros ni proporcionados beneficios. De la misma manera, donde exista la oportunidad de asegurar ganancias considerables con un mínimo de riesgo, aun si involucrare comportamiento que es ilegal, inmoral o que impone costos a otros, es muy probable que más temprano que tarde alguien tome la ventaja. En resumen, mientras no toda la gente es completamente egocéntrica, tampoco es enteramente altruista; y la política pública tiene que reflejar la flaqueza humana.

En los últimos años, esta simple revelación ha llevado a una creciente confianza en la fuerza motivadora del interés propio -como ella se expresa en el mercado- como el principal motor del desarrollo económico. De este modo, se han aceptado en forma generalizada las más "liberales" políticas económicas que gobiernan el comercio y la inversión, aumentando la confianza en las firmas privadas para que proporcionen servicios públicos y reformas similares. En la esfera del medio ambiente se puede apreciar la misma tendencia de confiar cada vez más en los "instrumentos regulados por la fuerza del mercado" (MBI) para reducir la contaminación y los residuos, o para mejorar la administración de los recursos naturales. Tales instrumentos se valen del interés propio, como asimismo de las diferencias entre productores para afrontar los costos relativos que irroga el satisfacer los fines ambientales, con el objeto de reducir los costos globales de la protección ambiental. Los MBI bien proyectados pueden también ayudar a estimular las innovaciones en marcha y, en el transcurso del tiempo, a promover reducciones de costos a través de la acción competitiva de las fuerzas del mercado. Los MBI consisten no sólo en medidas punitivas, tales como los impuestos a la contaminación, para desalentar a los "malvados" ambientales; sino también, en incentivos, tales como los pagos por protección de cuencas en áreas de tierras altas, o el pago de primas por alimentos orgánicos que protegen la fauna y flora silvestres y los recursos hídricos, para alentar la producción de los "bienhechores" ambientales.

5.4.4 Describir cómo se enlazan los mecanismos

Dos tareas para evaluar de qué manera los mecanismos se mantienen unidos en un sistema de toma de decisión para el desarrollo sostenible

1ª. Tarea. Describir cómo en la práctica cada mecanismo individual se enlaza con otros

Los análisis propuestos en las secciones precedentes pueden revelar una serie de mecanismos promisorios, como también problemas, con sus brechas, anomalías y traslajos. Sin embargo, si la tarea es armar un sistema de estrategia coherente, es probable que no se trate sólo de reunir arbitrariamente sus mejores componentes. Se requiere hacer un análisis de aquello que mantiene unidos a los mecanismos: tener

una concepción de conjunto del proceso normativo que conduce hacia el desarrollo sostenible.

Utilizando la Figura 5.14 como ejemplo, se podría construir un gráfico del proceso. Si lo hiciera un pequeño grupo de sondeo, de interesados múltiples, podría producir un cuadro del sistema corriente de toma de decisión para el desarrollo sostenible y proporcionar un ejercicio de aprendizaje útil, pues algunos de los interesados pueden concebir el proceso de manera diferente, o no percatarse de todos los aspectos del sistema. El organigrama debería describir la situación real, la cual puede tener poca relación con las providencias de cualquier (informe) estrategia o procedimiento.

2ª. Tarea . Describir el paisaje institucional de conjunto para el desarrollo sostenible

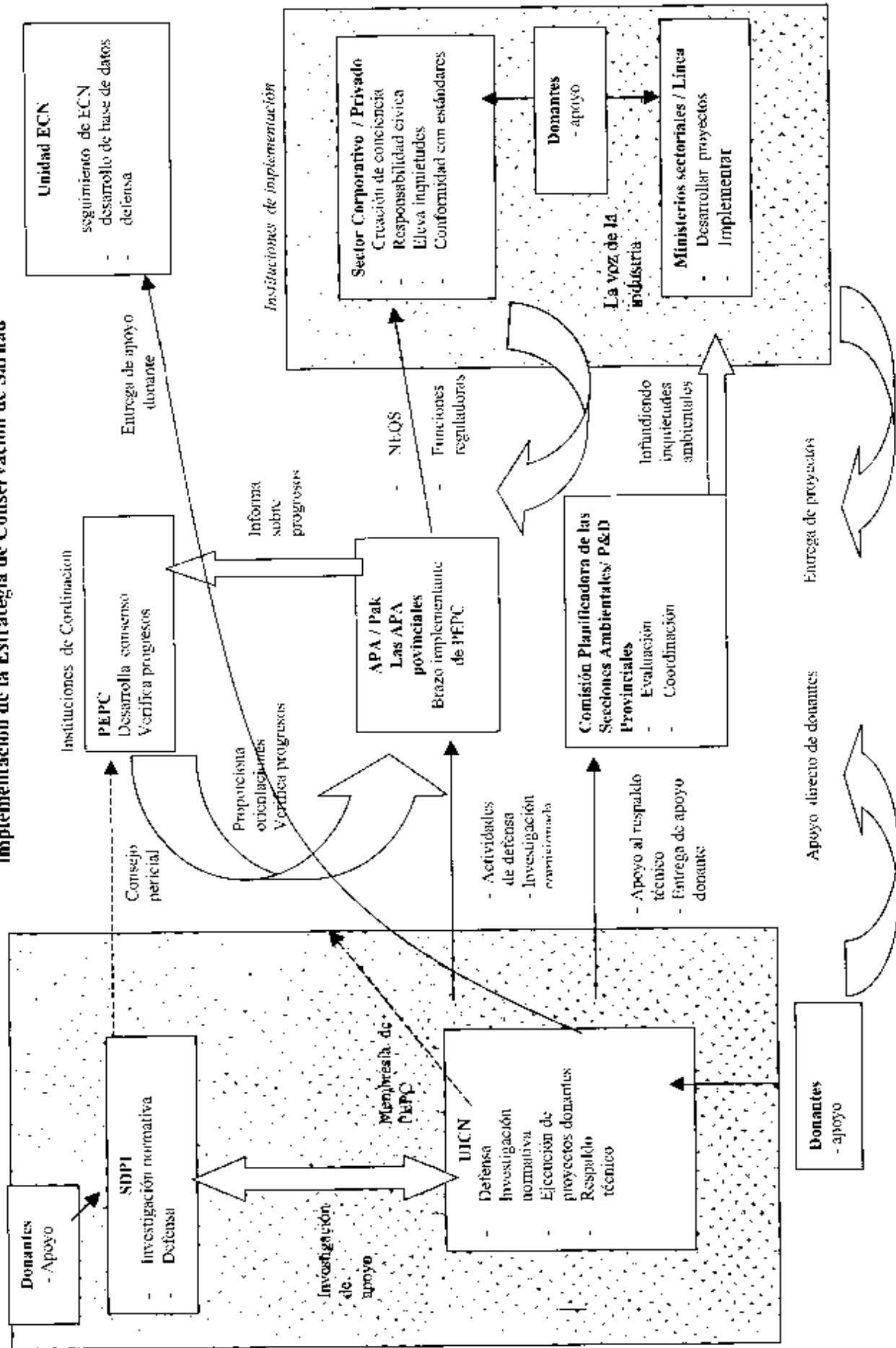
Una estrategia de desarrollo sostenible se propone cambiar normas y comportamiento de grupos y sus relaciones, de modo de poder realizar el desarrollo sostenible; en otras palabras, se propone desarrollar el paisaje institucional de conjunto (la "metainstitución") del desarrollo sostenible y ayudar a otras instituciones a desempeñar su papel en él.

Los análisis precedentes deberían haber comenzado a clarificar cuáles son las instituciones centrales tanto en relación con el discurso del desarrollo sostenible como con los mecanismos que el desarrollo sostenible requiere. El análisis del poder de los interesados (Sección 5.2.3) también debería haber revelado tanto las instituciones dominantes como aquellas que se excluyen de la toma de decisión, pero que disponen de potencial para el desarrollo sostenible.

Se puede entonces trazar el perfil de las instituciones en su relación con la estrategia de desarrollo sostenible. Esto lleva a identificar cuáles instituciones específicas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado han venido desempeñando su papel en todos los mecanismos -o en muchos de ellos- del desarrollo sostenible identificados por medio de la 1ª. Tarea; por qué desempeñan estos papeles y con quiénes y, cuáles son sus principales alianzas. Además, puede enseguida identificar las fortalezas y debilidades de instituciones individuales en su aporte a estos mecanismos de estrategia. La mejor manera de empezar este trabajo es mediante un ejercicio de grupo de sondeo, agregando los detalles a través de entrevistas. Comenzará a mostrar cuáles instituciones son dominantes en el discurso y en el paisaje institucional emergente. Se le podría expresar como:

- un diagrama de secuencia / organigrama que muestre el flujo de información interinstitucional y lo que ocurre con la información (decisiones conjuntas, alianzas, conflictos, trabajo conjunto, etc.) (Figura 5.15);
- un diagrama Venn que muestre la naturaleza de los nexos entre los animadores: por ejemplo: la membresía de las "comunidades normativas" informales o de los "comités ENDS" formales;
- una matriz (con las mismas instituciones tanto en los ejes x como y ; y las sinergias, antagonismos e iniciativas conjuntas en los "elementos" : véase Sección 5.4.3).

Figura 5.15: Esquema institucional:
Esquema de la relación entre las entidades que participan en la implementación de la Estrategia de Conservación de Sarhad



5.5 Desarrollo de un marco hipotético

5.5.1 El propósito y las limitaciones de los pronósticos

La construcción de marcos hipotéticos o pronósticos [“escenarios”] puede desempeñar un papel importante en la planificación y formulación normativa de una estrategia. En efecto, los marcos hipotéticos constituyen una forma de evaluación ambiental estratégica (véase Sección 5.3.4 j). Son herramientas poderosas por el hecho de que abordan eso que es de fundamental importancia y a la vez profundamente insondable: el futuro (CMEDS, 1997). Mientras una previsión predice modelos extrapolados del pasado, los pronósticos presentan “historietas”, pero plausibles, pertinentes y alternativas. Éstas confían en imaginar el futuro, antes que en extrapolar el pasado. Pero no son predicciones, sino un medio de explorar opciones y someter a prueba su vigor o sensibilidad. Como tales, ellas pueden ayudar a crear la capacidad para evaluar el cambio, para buscar desplazamientos fundamentales antes que seguir el curso de una tendencia; y construir la creatividad y la flexibilidad que se ocupen de dichos desplazamientos. Los supuestos que respaldan cada marco hipotético o hipótesis son tan importantes como los marcos hipotéticos mismos y, como éstos, necesitan mucha discusión.

Los marcos hipotéticos podrían ser desarrollados regularmente para que en las ENDS ayudasen en el examen de las probables consecuencias ambientales, sociales y económicas de tendencias que aparecen en variables clave, tales como la demografía, el riesgo político, el consumo y la producción y/ o las consecuencias de acciones determinadas o de opciones normativas. Se pueden construir diferentes marcos hipotéticos según que se quiera maximizar, minimizar u optimizar las consecuencias sociales, económicas y ambientales.

A menudo se desarrollan diferentes marcos hipotéticos para el futuro cercano (menos de 5 años), el mediano plazo (de 10 a 15 años) y el futuro de largo plazo (25 años o más).

Sin embargo, cuanto más largo el periodo para el cual se hace la proyección, más problemática la tarea ya que en el transcurso de ese tiempo son muchas las cosas que pueden suceder; y es siempre probable que ocurra lo inesperado, como lo demuestra el caso de la India (véase Recuadro 5.19). Como tales, a dichas hipótesis no se les

Los marcos hipotéticos imaginan el futuro, exploran opciones...

... y ayudan a considerar las consecuencias que puedan tener las tendencias

Recuadro 5.19: Futurología. La experiencia de la India

En 1970, un grupo de eruditos indios publicó una memoria de ocho volúmenes ([*the Second India Study*], el “Segundo Estudio de la India”, véase Ezekial, 1975) en la cual evaluaban las consecuencias de la duplicación de la población de la India, cosa que los demógrafos habían considerado inevitable en 1970. El estudio anticipaba una gama de hipótesis, algunas de las cuales se han materializado; pero otras, no. Un estudio de complemento comparó los panoramas pronosticados con las nuevas realidades (Repetto, 1994) y demostró que los autores del estudio original habían omitido hechos tan importantes como las fluctuaciones en el precio del petróleo, la globalización de la economía y el hecho de que la India dejaba atrás el régimen de planificación centralizada.

Como resultado de ello, las necesidades de capital y recursos, así como los impactos ambientales del crecimiento de la India fueron mucho menos importantes que los pronosticados. En verdad, el problema principal no era ni la tecnología ni los recursos, pues donde el desarrollo se ha detenido, los escollos generalmente han estado relacionados con la institucionalidad y las políticas.

debería tratar o comunicar de una manera que incline al interesado a percibirlos como una previsión o como visión estratégica.

5.5.2 Organizar el desarrollo de hipótesis

Los marcos hipotéticos dependen de un buen conocimiento del pasado y el presente, y de un buen juicio sobre las cuestiones que puedan importar. Los métodos para las hipótesis pueden confiarse en expertos (en cuyo caso lo deseable son las disciplinas múltiples para poder evaluar las múltiples dimensiones y tener acceso a los antecedentes [o a interpretarlos] o pueden ser participativos, en el sentido que los interesados se reúnen para desarrollar un ejercicio (en cuyo caso la colaboración profesional es deseable).

Las descripciones hipotéticas deben ser útiles...

La descripción de escenarios alternativos tiene que serle útil a mucha gente comprometida con el debate y la toma de decisión de estrategia. Por eso, tales descripciones deberían ser (Brown, 2001):

- comprensibles para el lego;
- distintas entre sí;
- posibles y realistas;
- claras;
- sustentadas por información existente, donde ello sea posible.

... y reflejar los valores societarios

Para una ENDS, los marcos hipotéticos deberían reflejar valores societarios generales dentro de la nación, pero con una fuerte componente de cobertura mundial.

Generalmente, tres marcos hipotéticos bastarán para poder estudiar detalladamente una línea de acción. Frecuentemente, éstas pueden ser:

- “invariable” o continuidad de tendencias;
- “mucho mejor” o cuadro basado en cambio societario positivo para tratar los problemas;
- “mucho peor” o cuadro societario negativo en donde a los problemas no se les trata y posiblemente formen espiral fuera de control⁵.

Toda hipótesis puede ser descrita en forma descriptiva (y a veces valiéndose de mapas), pero tal descripción debiera ser también resumida en forma de dimensiones clave; por ejemplo, niveles de PIB, índices demográficos o de pobreza. Los efectos de la hipótesis pueden ser juzgados en cuanto a criterios de sostenibilidad, tales como los que se proponen en la Sección 5.3. Probablemente se pueda entonces jerarquizar las hipótesis de acuerdo con tales efectos de sostenibilidad (ambientales, socioeconómicos o de bienestar humano y de ecosistema). Finalmente, lo más importante es la buena comunicación de las hipótesis y su análisis, tanto para que sean utilizadas por directivos (o gerentes comerciales) como para evitar que se las malentienda.

⁵ A menudo, se presentan hipótesis de carácter extremo para provocar reacción. Por ejemplo, se formularon tres diferentes hipótesis socioeconómicas en un ejercicio destinado a la planificación de uso de la tierra y de protección de recursos de Gaza. Las tres estuvieron basadas en un conjunto de presunciones extremas “para asegurarse de que el desarrollo real del futuro quedara al menos en algún punto entre las condiciones extremas tenidas en cuenta.”

5.5.3 Algunas ilustraciones de marcos hipotéticos de desarrollo sostenible

En el sector privado hay abundante experiencia en el empleo de planificación de hipótesis. Por ejemplo, *Shell International* (a la que muchos consideran que todavía es líder en su campo) ha desarrollado marcos hipotéticos mundiales que cubren de 1995 a 2020, que ayuden a prepararse para interrupciones y cambio repentino, a crear temas e imágenes unificadores y a favorecer la cohesión dentro de la compañía (Shell International, 1996). Los pronósticos visualizan dos posible futuros (Recuadro 5.20) construidos sobre el reconocimiento de que “No hay alternativa alguna” (NHAA) para adaptarse a tres poderosas fuerzas: la liberalización, la globalización y la tecnología. Ellos consideran que los sistemas políticos, sociales, industriales y económicos son los más capaces de explotar las fuerzas de NHAA. Shell también ha trazado marcos hipotéticos para países individuales, tales como China, Rusia, Sudáfrica y Nigeria. Las hipótesis nigerianas fueron presentadas a una audiencia de gobierno en Lagos como una manera no conflictiva de introducir ideas potencialmente desagradables.

El sector privado hace mucho uso de los marcos hipotéticos para planificar sus negocios

En 1997, el Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (CMEDS) también experimentó con un conjunto de tres hipótesis mundiales que exploran y apuntan a estimular amplia discusión sobre posibles respuestas al desafío del desarrollo sostenible (CMEDS, 1997) (Recuadro 5.20). El CMEDS reconocía que las hipótesis tienen varias aplicaciones, a saber:

Los marcos hipotéticos mundiales han estimulado el debate sobre el desarrollo sostenible

- enriquecer el debate y ampliar la “conversación estratégica” en una organización, con el propósito de traer nuevos conceptos y comprensión a los usuarios y, en el fondo, de cambiar los esquemas intelectuales;
- buscar la flexibilidad corporativa, incluso hacer más transparentes las decisiones riesgosas al identificar amenazas y oportunidades, y crear y evaluar opciones;
- desencadenar procesos de planificación estratégica formales, e incluso la evaluación de estrategias y planes en vigor.

El Grupo de Pronósticos Mundiales del Instituto Ambiental de Estocolmo ha llevado a cabo otro trabajo sobre el proceso de desarrollo del pronóstico mundial y regional, y del análisis normativo y la educación pública asociados. Al informar sobre este trabajo, Gallopín *et al.* reconocen que las fuerzas de la globalización toman variadas formas: apremios sobre la biosfera, trascendentales impactos culturales de la tecnología de las comunicaciones, expansión del comercio en todo el mundo y la emergencia de nuevas tensiones geopolíticas (Gallopín *et al.*, 1997). Argumentan que como consecuencia de estas fuerzas, el mundo está en un incierto punto de ramificación del cual podría desplegarse una amplia gama de posibles futuros en el próximo siglo. A éstas se les explora y se le examinan sus consecuencias (véase Recuadro 5.20).

En la Unión Europea, tal análisis estratégico es un paso importante en el proceso de planificación estratégica. Ha habido un creciente interés en la utilización de marcos hipotéticos como manera de hacer frente a la complejidad inherente del desarrollo sostenible en el nivel europeo, y para ubicar desfases, anomalías, brechas y dilemas en la actual formulación de políticas. El Recuadro 5.21 describe dos ejemplos de tal planificación de base hipotética: la una emprendida por Socios Europeos para el Ambiente (SEA), un grupo formado por representantes empresariales, uniones sindicales, autoridades públicas, organizaciones de investigación y grupos ambientales; la otra, por el Foro Consultivo establecido por la Comisión Europea para reunir a “la gente sabia” de grupos similares para que den consejos sobre cómo avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Las hipótesis pueden ayudar a hacer frente a las complejidades del desarrollo sostenible en el ámbito regional

Recuadro 5.20: Marcos hipotéticos mundiales

(i) Marcos hipotéticos mundiales de Shell 1995-2020

En la primera hipótesis –Pues, ¡hágalo!– el éxito acompaña a quienes utilizan las últimas innovaciones de la tecnología para identificar y aprovechar las oportunidades que se dan en rápida sucesión en un mundo de alta competitividad, adaptación, independencia y redes informales *ad hoc*. Este mundo permite la expresión más plena de la creatividad individual y ofrece un gran escenario para explorar visiones y encontrar nuevas maneras de hacer negocios y resolver problemas.

En la segunda hipótesis –Da Wo (“el Gran Yo”)– países y compañías descubren que el éxito requiere una comprometida inversión en relaciones, en donde las relaciones de confianza y la función habilitante del gobierno proporcionan una ventaja estratégica de largo plazo. En este mundo, Asia ya tiene una ventaja porque sus sociedades y negocios se sienten a gusto en un mundo en el cual el individuo –el “pequeño yo”– comprende que el bienestar individual va indisolublemente ligado al bienestar del todo –Da Wo (el “Gran Yo”).

Fuente: Shell International (1996)

(ii) Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible. Hipótesis Mundial 2000-2050

En PANC (Primero Aumentar Nuestro Crecimiento) –las respuestas no son suficientes– los sistemas humanos sociales no son capaces de hacer honor al desafío del desarrollo sostenible, un desafío que un sistema natural vulnerable torna más difícil aún.

En GLOpolity – la respuesta es construir una estructura de gobernanza entrelazada y coordinada a nivel internacional.

En Jazz (diversos actores forman alianzas para trabajar juntos; hay innovación, experimentación, rápida adaptación y mucha interconexidad voluntaria; hay alta transparencia; hay reciprocidad dinámica) y se aprovechan los mercados para encontrar soluciones al desarrollo sostenible.

Fuente: (CMEDS, 1997)

(iii) Instituto Ambiental de Estocolmo. Hipótesis mundiales

Se expone una clasificación de hipótesis basada en una jerarquía de dos niveles: *clases*, se distinguen fundamentalmente por diferentes visiones sociales; y *variantes*, que refleja una gama de posibles resultados dentro de cada clase. Se describen tres extensas clases de hipótesis, a saber:

- **Mundos convencionales:** continuidad esencial con los patrones actuales. Concibe que el sistema mundial del siglo 21 se desenvuelve sin mayores sorpresas ni bruscas interrupciones o transformaciones fundamentales. Dan forma al mundo la evolución continua, la expansión y globalización de los valores dominantes, y las relaciones socioeconómicas de la sociedad industrial.
- **Barbarización:** un cambio social fundamental, pero indeseable. Concibe la lúgubre posibilidad de que los apuntalamientos sociales, económicos y morales de la civilización se deterioren en la medida que problemas emergentes aplasten la capacidad tanto del mercado como de las reformas normativas de contender con ellos.
- **Grandes transiciones:** transformaciones sociales fundamentales y favorables. Explora soluciones visionarias al desafío de la sostenibilidad, que comprenden nuevas ordenaciones socioeconómicas y fundamentales cambios de valores. Estas hipótesis

describen una transición a una sociedad que conserva los sistemas naturales, proporciona altos niveles de bienestar a través de suficiencia material y distribución equitativa y que gozan de un fuerte sentido de solidaridad social. Los índices demográficos se estabilizan en un nivel moderado y la afluencia de materiales a través de la economía se ven drásticamente reducidos mediante un menor consumismo y una intensiva utilización de tecnologías verdes.

Fuente: Gallopín *et al.* (1997)

Otro excelente ejemplo de planificación de marco hipotético viene del trabajo emprendido en Sudáfrica antes del fin del *apartheid*. Apoyados por la Anglo American Corporation, un grupo de gente llevó a cabo un trabajo hipotético inicial para ayudar a examinar las opciones post *apartheid* para el futuro de Sudáfrica, que comprendía cuestiones políticas, sociales, económicas y medioambientales. Su análisis (Huntley *et al.*, 1989) proporcionaba un poderoso argumento para poner fin al *apartheid* y para unirse con el resto de Sudáfrica para hacer frente a los desafíos ambientales del siglo 21 (Véase Recuadro 5.22).

Recuadro 5.21: Hipótesis europeas

Socios Europeos para el Ambiente (SEA)

Establecido en 1993, SEA reúne a empresas, uniones sindicales, autoridades públicas, organizaciones de investigación y grupos ambientales, para catalizar la acción común hacia el desarrollo sostenible. Una de sus primeras producciones fue el folleto de instrucciones *Hacia la responsabilidad compartida*, que incluye un módulo de marcos hipotéticos (SEA, 1994). Su propósito es alentar a los participantes a que adopten una actitud más experimental hacia la agenda de la sostenibilidad, que examinen la probable evolución de esta agenda según diferentes condiciones sociales, políticas, económicas, tecnológicas y ambientales, y que examinen las consecuencias para la acción. El módulo postula tres hipótesis opuestas para una generación del futuro, a saber:

- 1ª. Hipótesis. *Sin límites*. Caracterizada por la rapidez del cambio, la innovación técnica, la adaptación a los problemas del ambiente, la diversidad cultural y el centro de atención en la calidad de vida individual. Esta es esencialmente una visión del futuro liberal y de libre mercado.
- 2ª. Hipótesis. *Transición ordenada*. Caracterizada por el énfasis en la administración, el dirigismo, el conocimiento científico y el equilibrio entre economía y el medio ambiente. Esta es más o menos la visión del Quinto Programa Europeo de Acción Ambiental.
- 3ª. Hipótesis. *Cambio de valores*. Caracterizada por poner el acento en la prevención, la urgencia de los problemas ambientales, la participación, la descentralización y por centrarse en torno a la equidad y la comunidad.

Foro Consultivo sobre el Ambiente

El Foro Consultivo fue creado por la Comisión Europea para reunir a 32 "personas sabias" procedentes de los negocios, las uniones sindicales, el gobierno local, las organizaciones de investigación y del medio ambiente, para asesorar a la CE sobre cómo avanzar hacia el desarrollo sostenible. Luego de redactar una gama de afirmaciones normativas, el Foro llevó a cabo una ejercicio de pronósticos, la Visión 2020, utilizando una metodología similar a la de SEA (Robins *et al.*, 1996):

- 1ª. Hipótesis. *Abrir oportunidades*. A los problemas ambientales se les encara mediante la innovación y las políticas favorables al mercado y un impulso hacia una economía de

información desmaterializada. A la lógica de Rio de resolver problemas ambientales a través de la reglamentación y el gasto público se la desacredita.

- 2ª. Hipótesis. *Administrar la transición*. Se considera que el mercado no puede por sí solo resolver los problemas de la sociedad y que se necesita que el gobierno asuma una función más fuerte para pilotar la economía, para lograr que haya trabajos y mejoramiento ambiental.
- 3ª. Hipótesis. *Transformar a las comunidades*. La tolerancia societaria para la decadencia social y ambiental alcanza su límite y se adopta un nuevo enfoque de desarrollo, centrado en comunidades más fuertes, en la calidad de vida y en estilos de vida más simples.

El Foro utilizó estas hipótesis para redactar un conjunto de recomendaciones para la acción futura de la CL, las que incluyen la creación de un grupo de estudio de sostenibilidad para idear nuevas e innovadoras soluciones; publicar regularmente un informe de desarrollo sostenible; establecer una "Casa del Futuro", que estimule el pensamiento; preparar una estrategia sobre política exterior y desarrollo sostenible de la UE; y apoyar una función mayor para las comunidades locales en la formulación de políticas de la CE (CE, 1997). Al comentar la iniciativa, el Comisionado del Ambiente, Ritt Bjerregaard, terminó diciendo que "el informe de los marcos hipotéticos muestra muy claramente que cada vez más la sostenibilidad tiene que tomar el centro del escenario en la formulación de políticas".

Fuentes: SEA, (1994). CE, (1997).

Recuadro 5.22: Marcos hipotéticos sudafricanos

Los análisis hechos por Huntley *et al.* (1989) en Sudáfrica examinaban "tanto las tendencias mundiales y regionales en la vitalidad del medio ambiente, a partir del potencial holocausto provocado por un 'invierno nuclear', hasta llegar a la invisible amenaza insidiosa del 'efecto invernadero' y la reducción del ozono". Contra este telón de fondo de posibles problemas ambientales mundiales, se analizaron las "reglas del juego" para Sudáfrica. Éstas comprendían:

- su geografía básica;
- la diversidad de paisajes, hábitats, fauna y flora;
- los ciclos climáticos y meteorológicos;
- la dinámica demográfica y los patrones de núcleos rurales;
- la distribución de recursos naturales clave: los minerales, las aguas y las tierras de labrantío;
- los recursos agrícolas y forestales;
- la pobreza de la tierra natal (tierra comunal);
- los recursos marítimos;
- el crecimiento económico y los patrones de consumo.

Se identificaban dos incertidumbres clave, a saber:

- las nuevas sendas socioeconómicas que el país pudiera adoptar; y
- la diferente ética de manejo ambiental que pudiera emerger.

A éstas se las utilizó para derivar cuatro posibles hipótesis ambientales para comienzos del siglo 21:

- (a) "*El paraíso perdido*", asociado a una tierra baldía regional.
- (b) "*Empobrecimiento autónomo*", resultante de seguir senda abajo por "*La vía lenta*" (estagnación del proceso de reforma política, gobierno grande, economía más centralizada y mentalidad de asedio).
- (c) "*Angue y Depresión*", en donde los recursos naturales de la nación eran saqueados para lograr los máximos beneficios económicos en corto plazo, resultantes de "*La vía rápida*" (arreglo político negociado, sistema político pluripartidista, poder descentralizado, libre empresa, educación de masas, etc.).

(d) *“El Rico Patrimonio”*, donde se buscaba el desarrollo sostenible por *“La vía rápida”*.

Llevando más lejos el proceso, Sunter (1992) visualizó el futuro de Sudáfrica en relación con África meridional y el mundo. Aquí él veía a *“La vía rápida”* como la que potencialmente cerraba la brecha entre naciones ricas y naciones pobres, y a *“La vía lenta”* como la que permitía que la brecha se ensanchase, con “funestas consecuencias para la estabilidad del mundo”.

Fuentes: Huntley *et al.*, (1989); Sunter, (1992).

Capítulo 6

PARTICIPACION EN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE¹

6.1 Introducción

Este capítulo reconsidera las teorías pasadas y el pensamiento actual sobre la naturaleza y utilización de la participación, los asuntos y requisitos para asegurar una participación efectiva, y las metodologías para la participación en estrategias de desarrollo sostenibles.

Hay un alto grado de consenso en la necesidad de participación de los grupos interesados para progresar hacia el desarrollo sostenible. No obstante, lo que significa en realidad el término “participación” está menos claro y existen diferencias considerables en la manera en que se percibe y comprende esa participación. En la sección 6.2 se explican los *múltiples tipos* de participación, y las *muchas y distintas* perspectivas al respecto.

La sección 6.3 explora la *base lógica para la participación*. El desarrollo sostenible es esencialmente un proceso político, y las estructuras políticas pueden tender hacia sistemas de gobierno descendentes (“top-down”). Pero el desarrollo sostenible requiere del consenso y compromiso de toda la sociedad en su conjunto: la experiencia demuestra que esto no se puede lograr con sólo enfoques y actuaciones de gobierno. Por ello, se necesitan procesos de participación que involucren en una asociación al sector privado, a la sociedad civil, y al gobierno. Estos procesos transformarán los enfoques del gobierno y facilitarán la implicación de los grupos interesados múltiples en el desarrollo e implementación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS).

Los *requisitos* básicos para una participación efectiva se examinan en la sección 6.4, e incluyen: los principios acordados para la participación, una comprensión acertada de lo que significa la participación, la utilización de catalizadores para la participación, el uso de actividades y eventos específicos, el seguir un enfoque escalonado, la selección de métodos de participación adecuados, el garantizar unos recursos, habilidades, y tiempo adecuados, y el desarrollar unos entornos de *aprendizaje*. Un proceso efectivo de ENDS requiere que el interés en la participación del interesado se construya y se sostenga cuidadosamente. Se facilita asimismo orientación práctica en cuanto a costes y beneficios de la participación, la importancia de seleccionar cuidadosamente las partes o grupos interesados representativos, y la clarificación de los distintos cometidos y expectativas. También se discuten las estructuras, organización y soporte legal necesarios para una participación efectiva.

En la sección 6.5 se facilita orientación práctica sobre *metodologías participativas*, extraída de un amplio espectro de experiencias de campo. Se incluyen ejemplos concretos de su aplicación y se identifican mecanismos participativos relevantes para ciertos niveles de toma de decisión, desde experiencias a niveles rurales/comunitarios,

La participación dinamiza todo el proceso de una ENDS; sus muchas tareas deben ser concordadas y planificadas

¹Este capítulo se ha visto beneficiado por comentarios de análisis y material adicional proporcionado por Duncan Macqueen, HIMAD; y Carol James, Trinidad. También se basa en gran medida en dos informes existentes de experiencia de participación en estrategias para desarrollo sostenible: Bass *et al.* (1995), Dalal-Clayton *et al.* (2000).

pasando por sistemas de planificación descentralizados hasta asociaciones de interesados múltiples.

6.2 Comprensión de la participación

6.2.1 Percepciones, expectativas y definiciones de 'participación' múltiples

En todas las sociedades se pueden encontrar tradiciones de participación; ...

La participación no es ni más ni menos que el tejido de la vida social. Los pueblos han participado siempre en estrategias de supervivencia y en el desarrollo de sus propias culturas. Ya fuese a través de organizaciones formales o informales, medios autocráticos o democráticos, la variedad de estructuras y procedimientos participativos ha ido evolucionando para definir y hacer frente a las necesidades colectivas, para resolver conflictos y efectuar planes, y para llevar a cabo los pasos necesarios para implementarlos; ver por ejemplo Recuadro 6.1.

Recuadro 6.1: Tradiciones de participación en América Central y Sudamérica

Las comunidades indígenas de Centroamérica y la región andina de Sudamérica han desarrollado formas bastante efectivas de identificar, planificar y ejecutar actividades que satisfagan sus necesidades colectivas. Los asuntos comunitarios son discutidos y decididos en reuniones organizadas, que están gobernadas por líderes de la comunidad elegidos y a las cuales asisten representantes de todos los hogares. Se espera que todos los participantes contribuyan en las discusiones, en las que se evaluarán las opciones y se tomarán las decisiones para llevar a cabo la acción. Las decisiones se toman por consenso, o casi consenso, y tendrán carácter obligatorio para todo el mundo. Entre los medios aprobados culturalmente para ejecutar los planes se incluyen: juntas o grupos de trabajo (conocidas como *minga* en los Andes y *tequio* en Oaxaca, Méjico) y contribuciones de dinero u otra cosa por cada hogar de la comunidad. Su aplicación se traduce en reconocimiento social para los hogares que consistentemente ejecutan su deber, u ostracismo, multas o encarcelamiento para aquellos que no contribuyen con su labor al bienestar de la comunidad.

Fuente: Zazueta (1995)

El término 'participación' impregna la literatura, el lenguaje cotidiano y la retórica del desarrollo sostenible. El Grupo de Aprendizaje del Banco Mundial sobre Desarrollo Participativo (1994) ha definido el desarrollo participativo como:

'Un proceso a través del cual los interesados influyen y comparten control sobre iniciativas de desarrollo, y las decisiones y recursos que les afectan.'

Con anterioridad a esto, Adnan *et al.* (1992) observaron:

'Es a menudo difícil comprender si aquellos que hablan de participación de la gente quieren decir lo mismo o simplemente utilizan la frase como una especie de encantamiento mágico.'

Y Rahnema (1992) apuntó:

'la gente es arrastrada a participar en operaciones que no tienen ningún interés para ellos, en el mismo nombre de la participación.'

El término 'participación' lo utiliza ahora mucha gente para expresar significados bien distintos (Recuadro 6.2) y ello ha creado diversas paradojas. Ha sido utilizado, por una parte, para justificar la extensión de control del estado y, por otra, para

... no obstante, el término "participación" ha sido capturado por algunos grupos para propósitos de menor amplitud

Recuadro 6.2: Participación – un término sobrecargado

La participación es sin lugar a dudas una "buena idea", y algo que nadie desde ninguna posición querrá decir que está en contra. Pero pueden con frecuencia estar hablando de cosas muy distintas. Para algunos será un *objetivo o aspiración*, para otros una *demanda* y para otros una *descripción* de la forma en la que son las cosas. Existen demasiadas exhortaciones simplistas para "hacer que todo el mundo participe y democratizar el proceso". Agenda 21 hizo un llamamiento para lograr "la máxima participación posible". Pero si nos paramos a considerar por qué se necesita la participación, está claro que no va a ser un asunto fácil. La participación se necesita debido a injusticias actuales, mala administración de tierras, estancamiento de grupos de interesados, u otros problemas que persisten debido a desavenencias, o falta de información entre los grupos interesados de las perspectivas de unos y otros, sus poderes y tácticas, y el potencial de cambio en éstos. Los procesos de participación son fundamentales para las ENDS – para comprender las perspectivas múltiples, negociar, y llegar a "acuerdos" entre las necesidades de una sociedad más amplia y los participantes locales, para formar asociaciones y mantener las ENDS como "procesos vivos", y no "papel muerto".

Por ello, todo el mundo está de acuerdo en que la participación es una necesidad acertada y práctica. Pero su forma, mecanismos y funciones necesitan determinarse cuidadosamente. Mecanismos participativos como: un foro nacional de desarrollo sostenible, un grupo de dirección, grupos de trabajo, y grupos de aprendizaje a nivel local, necesitarán explícitamente ser diseñados para atajar problemas particulares.

Fuente: adaptado de Mayers *et al.* (2001)

edificar la capacidad local e independencia. Ha sido utilizado para justificar decisiones externas, así como para transferir el poder y la toma de decisiones fuera de agencias externas. Ha sido utilizado por expertos para la adquisición de datos y para análisis interactivos. Las distintas percepciones de la participación quedan ilustradas en las opiniones expresadas durante el desarrollo del Plan de Acción para Inundaciones de Bangladesh y por comentarios sobre planificación rural en Tanzania (Recuadro 6.3).

6.2.2 Tipologías de la participación y dilemas asociados

Las muchas formas en que se interpreta y usa el término "participación" pueden resolverse en siete claros tipos, que van desde la participación manipuladora y pasiva, donde a la gente se le dice lo que va a ocurrir y se implementan tareas predeterminadas, hasta el estadio en donde las comunidades toman sus propias iniciativas (Cuadro 6.1).

La consulta es sólo una forma de participación en la muestra ofrecida en la Tabla 6.1, aunque los términos 'consulta' y 'participación' se utilizan frecuentemente de modo intercambiable. Rahnema (1992) concluye que las formas pasiva, consultiva e inducida mediante incentivos, marginan a los grupos, los cuales no tienen un interés reconocido en la toma de decisiones. Estos con frecuencia se han utilizado más como vehículo para la recogida de información y para asegurar la ejecución de los planes

La consulta contribuye a reunir información para una estrategia, pero no amplía la base para la toma de decisión.

Recuadro 6.3: Algunas percepciones de participación en el Plan de Acción para Inundaciones de Bangladesh y en la planificación rural en Tanzania

Adecanos:

- “La participación consiste en hacer algo para beneficio de todos” (aldeano);
- “Oh sí, estuvieron aquí los extranjeros un día, el mes pasado. Pero sólo fueron a la escuela y hablaron en inglés. Nosotros no hemos estudiado. No pudimos comprender” (un aldeano pobre).

Oficiales del gobierno:

- “Sí, estamos haciendo participar a la gente. Hemos tenido a gente trabajando en programas de Alimentos para Trabajos desde los años setenta” (oficial máximo de la Junta Directiva para el Desarrollo del Agua de Bangladesh).
- “Su idea en cuanto a la participación de las mujeres no es correcta para el interés global nacional”.
- “Pero, ¿cuál sería nuestro papel si fuésemos a tener una participación completa?”
- “La auténtica participación es demasiado costosa”
- “La participación ocupa demasiado tiempo y desperdicia tiempo”
- “Existen límites a la participación porque al final alguien tiene que decidir”
- “Hice el plan de trabajo yo mismo en nombre del personal de distrito” (Oficial de Planificación de Distrito, Tanzania)

Consultores extranjeros

- “Otra idea de los científicos sociales. ¡Sólo eslóganes! Primero ‘alivio de la pobreza’. Luego ‘mujeres’ y ‘medio ambiente’. Ahora ‘participación de las personas’! ¡Es sólo una moda nueva!” (Ingeniero).
- “Deberá consultar a mi socio-economista, no a mí. No tengo tiempo para esta participación. Trabajo 12 horas al día en el proyecto” (Jefe de grupo del PAI, Plan de Acción para Inundaciones).

Fuente: Adaptado de Adnan *et al.* (1992), y Kikula y Pflieger (2001)

preconcebidos que para una toma de decisión compartida. Los “logros superficiales y fragmentados no tienen un impacto duradero en las vidas de las personas”. Si el objetivo es lograr un desarrollo sostenible, entonces no bastará sólo con formas consultivas de participación. El desarrollo sostenible requiere una participación más amplia en el gobierno, tratar con múltiples equilibrios e incertidumbres. Muchas de estas tareas son tan complejas que las decisiones impuestas por las entidades elegidas que no cuentan con el apoyo consensual de la sociedad – incluso aunque puedan ser aplicadas mediante legislación y maquinaria oficial del gobierno – no conducirán a un desarrollo sostenible. No obstante, una vez que los asuntos claves han sido explorados y debatidos, y negociado el consenso a seguir por los interesados, la decisión final necesitará a menudo ser tomada y aprobada por representantes elegidos en los foros del gobierno.

En países industrializados, las agencias de gobierno siguen a menudo lo que Walker y Daniels (1997) denominan el modelo 3I: Informar (al público), Invitar (comentarios) e Ignorar (opiniones). En aquellos países en los que los medios de subsistencia dependen más directamente de la tierra y las diferencias de poder son

Cuadro 6.1: Tipos de participación en el desarrollo a un nivel local

Fuente: Adaptado de Pretty (1997)

Tipo	Características
1. Participación manipuladora	La participación es simplemente un engaño.
2. Participación pasiva	La gente participa en el sentido de que se les dice lo que se ha decidido o ya ha ocurrido. El compartir información pertenece sólo a los profesionales externos.
3. Participación mediante consulta	La gente participa siendo consultada o contestando preguntas. No se comparte la toma de decisiones, y los profesionales no tienen la obligación de tener en cuenta los pareceres de la gente.
4. Participación por incentivos de material	La gente participa a cambio de comida, dinero u otro tipo de incentivos. La gente local no tiene interés en prolongar estas prácticas cuando los incentivos se acaban.
5. Participación funcional	La participación es vista por las agencias externas como un medio para alcanzar metas de proyecto, especialmente costes reducidos. La gente puede participar formando grupos para satisfacer unos objetivos de proyecto predeterminados.
6. Participación interactiva	La gente participa en análisis conjuntos, que llevan a planes de acción y a formación o fortalecimiento de grupos o instituciones locales que determinen cómo se están utilizando los recursos disponibles. Se utilizan métodos de aprendizaje para buscar puntos de vista múltiples.
7. Movilización propia	La gente participa tomando iniciativas, independientemente de las instituciones externas. Desarrollan contactos con instituciones externas para lograr recursos y asesoramiento técnico, pero retienen el control sobre cómo utilizar los recursos.

enormes, la participación se halla a menudo limitada a la consulta comunitaria, limitando así la influencia de las iniciativas locales.

En países en vías de desarrollo, existe a menudo incompatibilidad entre las políticas de los patrocinadores o donantes sobre la participación y la realidad en el terreno. La gente local no tiene con frecuencia nada que decir sobre cómo y donde se gasta el dinero concedido (a menos que esté dentro de unas líneas presupuestarias definidas y específicas). El problema se basa muchas veces en las claras incompatibilidades entre, por una parte, los ciclos de gasto del dinero y la moda de desarrollo y, por otra parte, el capacitar y permitir el tiempo adecuado para un proceso participativo de verdad.

Un estudio de 230 instituciones de desarrollo rural que empleaban a unas 30.000 personas en 41 países de África (Guijt 1991) encontró que, para la gente local, la participación significaba principalmente tener discusiones y facilitar información a agencias externas. Las agencias gubernamentales y no gubernamentales raramente permitían a los grupos locales el trabajar solos, y algunos incluso operaban sin ninguna implicación local. Incluso cuando las agencias externas permitían algunas decisiones conjuntas, eran ellas normalmente las que controlaban los fondos.

Otro estudio de 121 proyectos rurales de suministro de agua en 49 países de África, Asia y Latinoamérica (Narayan 1993) encontró que la participación era el factor contribuyente más significativo para la efectividad del proyecto y el mantenimiento subsiguiente de los sistemas de canalización de agua. Los mejores resultados se lograron cuando la gente participaba en la toma de decisiones en todos los estadios del proyecto desde el diseño al mantenimiento.

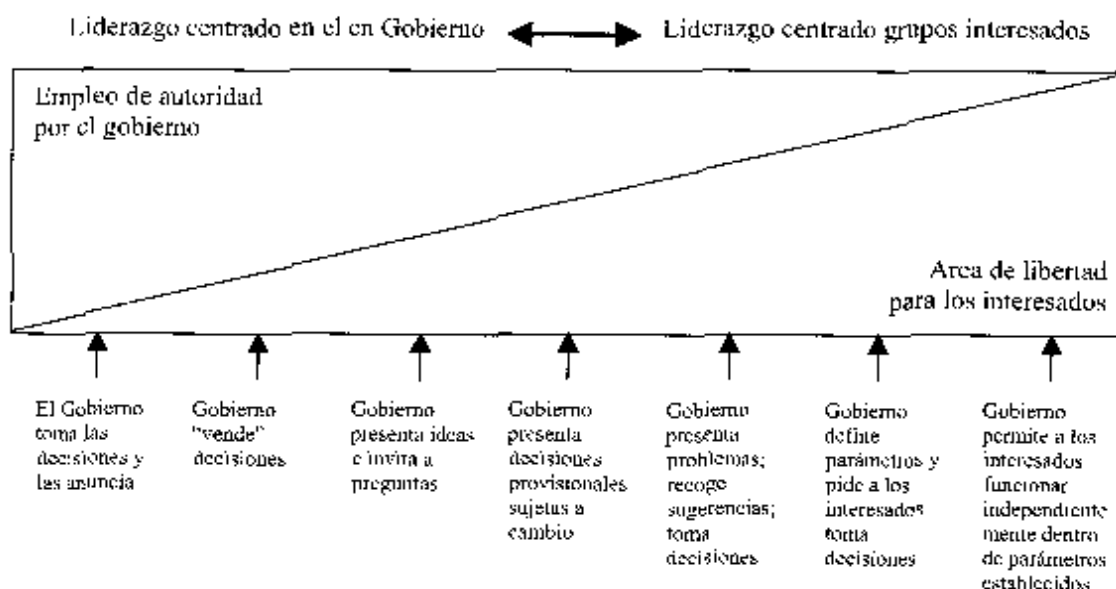
En materia de decisiones la participación puede producir mejores resultados, pero para las autoridades es más complicada que la mera consulta

El dilema de las autoridades es que necesitan y temen al mismo tiempo la participación popular. Necesitan el acuerdo y respaldo de diversos grupos de gente - el desarrollo no es sostenible de otra forma- pero temen que una mayor participación les reste control, sea menos predecible, ralentice la toma de decisiones, y pueda poner en entredicho la distribución existente de riqueza y poder. De ahí que la participación local se haya buscado normalmente sin reformas importantes en las relaciones de poder entre el gobierno y las comunidades locales. Degnbol (1996) argumenta que es ingenuo esperar que los gobiernos redefinan sus roles, y que la auténtica participación sólo llegará con la emergencia de una sociedad civil fuerte y representativa.

Los gobiernos pueden organizar la participación...

Los gobiernos necesitan por tanto resolver cómo adoptar un puesto de liderazgo en cuanto al desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible - en términos de los procesos involucrados - invitando asimismo a la sociedad civil y a otros a participar en todas las tareas de estrategia, y proporcionando apoyo donde sea necesario. Tal liderazgo equivaldría a moverse hacia la derecha en la Figura 6.1. Por ejemplo, el Recuadro 6.4 ilustra cómo el gobierno de Trinidad fomentó un programa de conservación con base en la comunidad y luego redujo su propia y directa involucración.

Figura 6.1: El continuo liderazgo (Adaptado de Tannenbaum y Schmidt, 1958)



Nota: En el extremo izquierdo de la figura, el gobierno toma decisiones sólo mediante decretos; en el extremo derecho, delegando autoridad a los grupos interesados; y hacia el medio enlazando distintas formas de toma de decisión participativa. La línea diagonal sugiere que el gobierno impregna a los interesados de poder para actuar concediéndoles sólo una porción de su propia involucración directa. Obsérvese que es sólo involucración *directa* la que se otorga; la influencia *total* del gobierno sobre el desarrollo podría de hecho haberse aumentado al invitar a la participación.

Recuadro 6.4: Programa comunitario de conservación de tortugas marinas, Trinidad

El gobierno ha hecho enormes esfuerzos para prevenir la matanza de tortugas marinas y la caza furtiva de sus huevos en las playas de anidamiento de Matura Bay, en Trinidad. A principios de 1989, y frustrados por el fracaso de estos esfuerzos, los Oficiales de la Sección de Fauna iniciaron un proceso de captación de miembros de la comunidad para ayudar en la conservación de estas especies en peligro de extinción. Durante varios meses hubo un auténtico diálogo entre el gobierno y la comunidad local sobre temas de preocupación e interés para cada grupo de participantes: juventud, mujeres, profesores, activistas políticos, y aldeanos corrientes. A esto siguieron dos años de compartir información, instrucción y adiestramiento, lo que resultó en la formación en 1990 de una organización dinámica con base en la comunidad (OBC), Nature Seekers Inc. Esto transformó los asuntos, permitiendo a los aldeanos desarrollar un programa de gestión de tortugas marinas sostenible ecológicamente y con mucho potencial para lograr beneficios económicos y sociales para la comunidad.

Con anterioridad a la formación de la Organización de Base Comunitaria (OBC), el gobierno estuvo enormemente involucrado, inicialmente en fomentar la comprensión de la base de la conservación biológica y los beneficios a extraer del empleo sostenible del recurso; en adiestrar a la comunidad en cuanto a recorridos turísticos ecológicamente sensibles por lugares de anidamiento de tortugas; en facilitar el establecimiento de áreas protegidas y designadas legalmente; en desarrollar una investigación básica y programas de evaluación de recursos en colaboración con la comunidad; y en fomentar la involucración de comunidades nacionales e internacionales más amplias incluyendo el estimular el apoyo científico, de las ONG y de las entidades académicas.

Después de 18 meses, la involucración directa del gobierno se redujo a meramente responder a las necesidades comunitarias de asesoramiento en términos determinados enteramente por la comunidad, y capacitando la implementación de nuevas medidas de política al ir estas evolucionando.

Doce años más tarde, los beneficios socio-económicos y de conservación resultados de la efectiva participación comunitaria y su ejercicio de derechos sobre el empleo de los recursos, continúan. Nature Seekers Inc. se halla ahora reconocida internacionalmente como una institución de recursos naturales con base en la comunidad de gran éxito. Su pericia para guiar procesos similares en otros países ha sido explotada por ONG internacionales e instituciones académicas en varias ocasiones.

Fuentes: James y Fournillier 1993; PNLD (2001).

La mayoría de los países incluyen algún elemento de participación pública en sus procesos de política. En un análisis de muchos procesos de política (procesos normativos) actuales, Bass *et al.* (1995) desarrollaron una tipología análoga a la de la Tabla 6.1. Hallaron que el grado más grande de participación pública se conseguía al lograr el consenso en los elementos de una estrategia (nivel 5 en la Cuadro 6.2). La toma fundamental de decisiones sobre políticas y estrategias nacionales (nivel 6) ha seguido la prerrogativa del proceso de toma de decisión nacional, ya sea democrático o no.

Se necesita poner cuidado para evitar que la participación sea vista o promovida como una alternativa a los procesos democráticos establecidos. Más bien, los enfoques y métodos disponibles pueden reforzar y respaldar tales procesos y ayudar a mejorar su calidad y eficacia. En teoría, los gobiernos se eligen porque poseen una

*...como
complementaria a
los medios
democráticos
locales, no como
un sustituto*

Cuadro 6.2: Niveles de participación en procesos normativos

Fuente: Bass *et al.* (1995)

1.	<i>Participantes escuchando sólo</i> – por ejemplo recibiendo información de una campaña de relaciones públicas del gobierno o de base de datos abierta
2.	<i>Participantes escuchando y proporcionando información</i> – ej. A través de los públicos, actividades periodísticas, “líneas directas”
3.	<i>Participantes siendo consultados</i> – por ejemplo a través de grupos de trabajo y reuniones mantenidas para discutir la política
4.	<i>Participación en análisis y fijación de agenda</i> – ej. a través de grupos de interesados múltiples, mesas redondas y comisiones
5.	<i>Participación en alcanzar consenso en los elementos de estrategia principales</i> – ej. a través de mesas redondas nacionales, comités y comisiones parlamentarias y mediación de conflictos
6.	<i>Participantes implicados directamente en la toma de decisión final sobre la política, estrategia o sus componentes</i>

función de representación reconocida y la capacidad para efectuar decisiones difíciles. En la práctica, no obstante, el proceso democrático no es siempre tan bueno o efectivo como descarta el electorado. Pero se necesita tener cuidado, cuando las agencias externas promueven y patrocinan los procesos participativos, para no socavar la credibilidad de las estructuras de gobierno locales y nacionales establecidas. Los gobiernos legítimos de los distintos países poseen diferentes preferencias de desarrollo político o filosófico (ejemplo: EE.UU. contra Cuba), y éstas pueden cambiar con el tiempo (por ejemplo con cambios de gobierno). Además, el desarrollo sostenible puede adoptar distintas formas dependiendo de los sistemas religiosos, sociales y medioambientales predominantes y de los valores sociales que fijan las condiciones límites mostradas en la Figura 2.2.

Se necesitará un período inicial de inversión en la participación

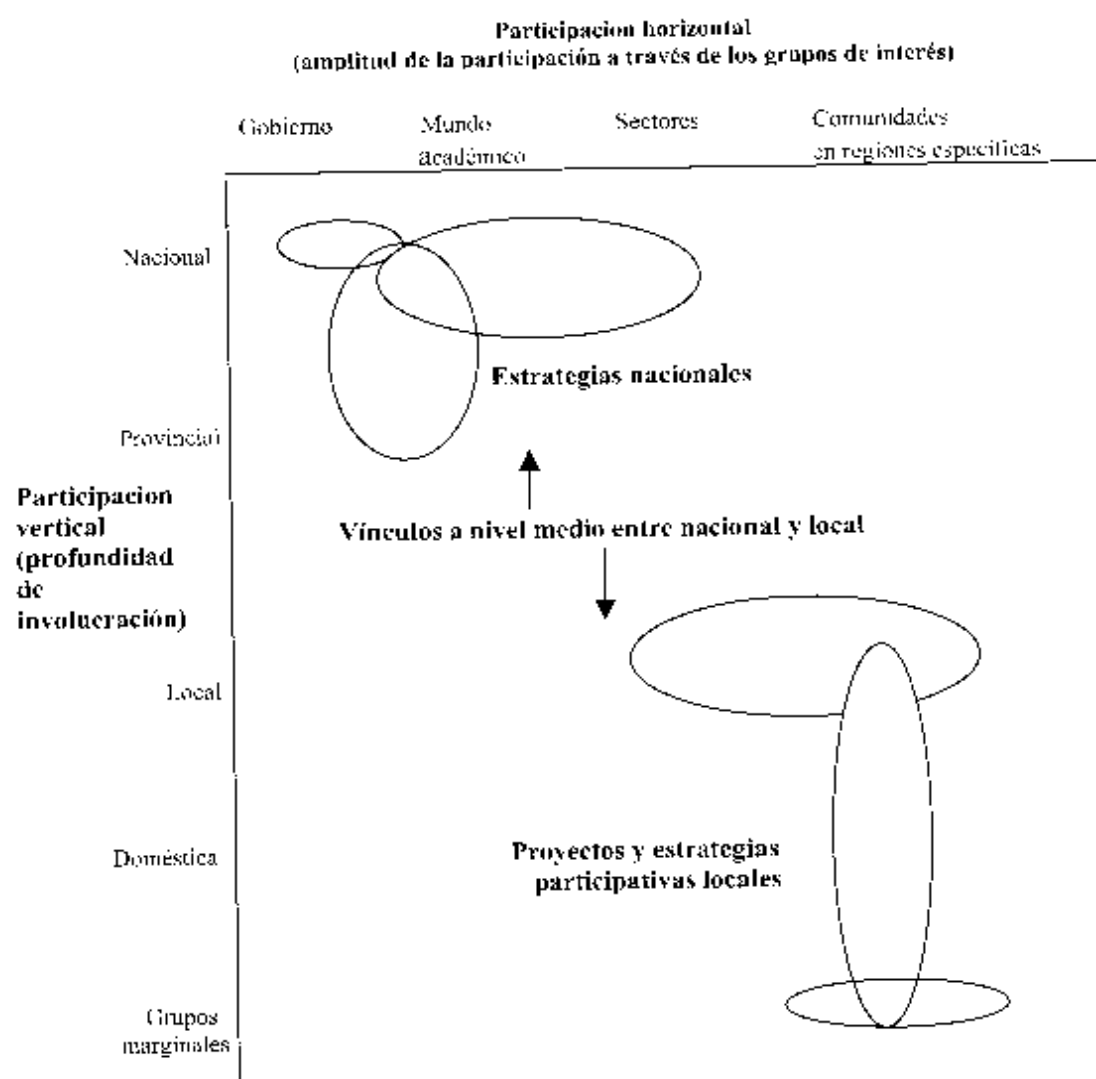
Un principio clave de las FNDs (Recuadro 3.1) es que las estrategias necesitan desarrollarse como procesos de aprendizaje (cíclicos) y continuos, que construyen y mejoran los sistemas para la participación de grupos interesados múltiples y no como ejercicios únicos y aislados. La experiencia demuestra que el primer ciclo necesita de un esfuerzo notable para asegurar el compromiso y la implicación de los distintos grupos de interesados, y lograr la confianza para trabajar juntos. Esto requiere paciencia, tiempo y recursos. Implicará una inversión considerable en identificar, reforzar e introducir nuevas estructuras y metodologías participativas. El primer ciclo completo (Figura 4.2) podría requerir de tres a cinco años. Una vez asentado, las estructuras de participación pueden emplearse en subsecuentes repeticiones de estrategias y otros ejercicios, tales como planes sectoriales.

6.2.3 Canales ‘horizontales’ y ‘verticales’ de participación – y dilemas asociados

La participación es defectuosa si queda confinada al ámbito nacional...

En un estudio de participación en estrategias de desarrollo sostenible, Bass *et al.* (1995) distinguen entre canales *horizontales* y *verticales* de participación (ver Figura 6.2). La *participación horizontal* se refiere a las interacciones necesarias para asegurar que los asuntos sean tratados por grupos de interés sectoriales, ministerios y comunidades en diferentes partes del país. La *participación vertical* se requiere para tratar asuntos por toda la jerarquía de toma de decisiones desde niveles nacionales a locales, y desde líderes a grupos marginados. Mientras más profunda sea la participación vertical dentro de una nación o institución dada, mejor será el entendimiento y el respaldo para la estrategia en cuestión. La Cuadro 6.3 ilustra la amplia gama de instituciones y participantes que probablemente estén implicados en

Figura 6.2: Experiencia de participación nacional y local
 (Fuente: Bass *et al.* 1995)



la toma de decisión en los distintos niveles y sectores. El Recuadro 6.5 enumera las clases de estructuras disponibles.

En cuanto a estrategias recientes de conservación *nacional*, cualquier participación a nivel nacional ha tendido a estar restringida al gobierno, los académicos y unos cuantos círculos favorecidos de ONG. El sector privado ha tenido generalmente una influencia menos manifiesta, aunque hayan podido existir considerables presiones políticas y otros medios de influencia. Sin embargo, incluso cuando se han buscado todos los puntos de vista y logrado el consenso, puede seguir siendo aún difícil para los políticos el dar una respuesta honesta, y que el sistema cambie sus maneras. Esto puede deberse a que no haya ningún vínculo con las realidades de desarrollo sostenible a un nivel local.

Cuadro 6.3: Ejemplos de canales institucionales para la toma de decisión y la acción, por sectores y niveles (Fuente: Uphoff 1992)

NIVELES	SECTORES		
	Gubernamental/Cuasi-gubernamental	Voluntario/Acción colectiva	Privado/Cuasi-privado
Internacional	Agencias patrocinadoras/donantes bilaterales y multilaterales	Sociedad para Desarrollo Internacional	Corporaciones multinacionales; ONG externas
Ministerios nacionales	Ministerios de gobierno central; corporaciones parastatales	Federación cooperativa nacional	Corporaciones nacionales; ONG nacionales
Regional	Entidades administrativas regionales; autoridades de desarrollo regional	Federación cooperativa regional; asamblea crítica consultiva	Compañías regionales; ONG regionales
Distrito	Consejo de distrito; oficinas administrativas de distrito	Cooperativa de provisión de distrito; conservación de suelo; foro educacional	Firmas de distrito; organizaciones benéficas
Sub-distrito	Consejo sub-distrital; oficinas administrativas sub-distritales	Cooperativa de marketing sub-distrital	Empresas rurales; hospital privado
Localidad	Consejo de división; clínica de salud; escuela secundaria; oficina de extensión	Sociedad cooperativa al por mayor; asociación de protección al bosque	Negocios en ciudad comercial; clubes de servicios
Comunidad	Consejo de pueblo; oficina de correos; escuela primaria; trabajador de extensión	Sociedad de cooperativa primaria; patrulla de contención del pueblo; asociación de padres y profesores	Tiendas de pueblo; Comité para el bienestar del pueblo; instituciones religiosas;
Grupo	Casta; consejo de pueblo al estilo indio; distrito electoral o asamblea de vecinos	Asociación de usuarios de pozos subterráneos; club de madres; grupo de ahorradores	Micro-empresas
Hogar/Individuo	Ciudadano; votante; pagador de impuesto; participante en los servicios	Miembro	Cliente; beneficiario

... o sólo al ámbito local ...

En contraste a la situación que se encuentra a nivel nacional, hay una evidencia amplia de la participación interactiva de las comunidades e intereses sectoriales a nivel local, resultando algunas veces en un trabajo impresionante sobre el terreno, con generación de mucha información local y algunos cambios institucionales localizados (ej. Recuadro 6.4). Se ha llevado a cabo un progreso particular en:

Recuadro 6.5: Estructuras para la participación “horizontal” y “vertical”

Vínculos horizontales entre sectores/recursos/comunidades

- *Diferentes sectores*, ej. sistema de planificación central con procedimientos asociados, por ejemplo investigación de planificación, EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) y FIA (Evaluación del Impacto Ambiental); control del desarrollo por autoridades locales y salud medioambiental, etc; mesas redondas; grupos centrales medioambientales; organizaciones para mediación de conflictos; grupos de investigación participativa;
- *Comunidades de residencia/de trabajo (hogar, lugar de trabajo, vecindario)*, ej. asociaciones de amas de casa, asociaciones de vecinos, grupos de personas que viajan al trabajo, sindicatos, grupos de investigación participativa;
- *Reclamos diferentes sobre el medio ambiente y los recursos*, ej. sistema legal, planificación de la autoridad local y control del desarrollo, comisión de tierras, organizaciones para mediación de conflictos;
- *Diferentes grupos sociales*, ej. fueros tradicionales, servicios sociales de la autoridad local, grupos religiosos, organizaciones para mediación de conflictos, investigación participativa, las ONG;
- *Cadenas de suministro (productores/consumidores/sufridores de polución)*, ej. asociaciones industriales, asociaciones comerciales, grupos de consumo, grupos reivindicativos de derechos, mesas redondas, organizaciones para mediación de conflictos, proyectos de certificación

Vínculos verticales entre intereses nacionales y locales

- *Toma de decisión jerarquizada de arriba a abajo (descendente) y de abajo a arriba (ascendente)*, ej. sistemas de control de desarrollo y planificación; descentralización del gobierno, sector privado y operaciones de la sociedad civil; autoridades locales; organizaciones no gubernamentales (ONG); fueros (local, nacional o de nivel);
- *Políticas de partido*, ej. sistema parlamentario; pertenencia y representación de partido.

Fuente: Bass et al. (1995).

- Iniciativas conjuntas comunitarias/de empresas/de gobierno local en áreas urbanas o peri-urbanas, a menudo facilitadas por gobiernos locales y ONG, por ejemplo: Groundwork UK, Agenda Local 21 en muchas autoridades locales del Norte y del Sur, así como asociaciones corporativas de la comunidad en agricultura, silvicultura y turismo.
- Zonas amortiguadoras (zonas de apoyo económico) alrededor de parques nacionales, con gestión conjunta gubernamental y comunitaria. Existen muchos ejemplos bien documentados, por ejemplo en India, Nepal y Zimbabwe (IIMAD 1994) y varias Reservas de la Biosfera y del Hombre por todo el mundo;
- Proyectos de desarrollo rural basados en organización social y/o protección medioambiental, frecuentemente en zonas próximas a ríos, y de nuevo facilitados o gestionados por ONG.

Aunque la mayoría no comenzaron como “estrategias locales”, muchos de estos proyectos locales con éxito han tenido que desarrollar enfoques estratégicos para florecer, vinculándose de manera notable con las políticas nacionales e iniciativas institucionales.

A pesar de algunos éxitos individuales, el problema de “aumentar” tales iniciativas de participación local, y los canales o mecanismos abiertos a ellas, sigue estando plagado de política e inercia institucional. A menudo, los proyectos locales “con éxito” han sido identificados por los participantes de la política (o los académicos que les informan) a través de poco más que una evidencia anecdótica, y estos luego son replicados en otras áreas, frecuentemente sin éxito. Esto es debido a que la política precisa, las condiciones institucionales físicas que rodean a las actividades locales “con éxito” necesitan ser identificadas y aseguradas antes de que sea posible la replicación. En general, la génesis e implementación de las estrategias nacionales y los esfuerzos participativos locales han tendido a estar muy separados, y parece haber habido pocos esfuerzos para unirlos para conseguir una ventaja mutua.

En otros ejemplos, las estructuras del gobierno no pueden hacerse cargo de la participación. Puede que sea entonces necesario que los departamentos gubernamentales solucionen sus propias diferencias, utilizando enfoques interdisciplinarios, antes de embarcarse en una participación a gran escala. En el RU, este enfoque parece haber dominado la primera estrategia para desarrollo sostenible efectuada en el RU (HMSO 1993) – diferentes facciones del gobierno sintieron la necesidad de reunirse para solucionar las cosas primero, y sólo pudo aprobarse una consulta limitada fuera del gobierno. En Australia, los muy distintos enfoques de las estrategias federal, estatal y municipal necesitaron de un Acuerdo Legal Intergubernamental sobre el Medio Ambiente, para asegurar la consistencia entre ellos; esto tuvo el efecto de situar a la estrategia federal en un plano ascendente.

... Se necesitan vínculos, de suerte que la política y la realidad local estén mutuamente informadas

Un número de distintos enfoques ha conseguido vincular la participación a niveles locales con la participación a un nivel nacional. Por ejemplo: Gestion de Terroir, en el Sahel, ha hecho frente siempre a las limitaciones legales y administrativas para la gestión local de recursos y edifica poco a poco un cuadro más grande, a nivel nacional. El éxito del Programa de Apoyo Rural del Aga Khan (AKRSP) en el Norte de Pakistán llevó a un Programa importante de Apoyo Rural Nacional conducido por el gobierno. El personal de AKRSP jugó un papel clave en la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán.

Esencialmente, se necesita un buen “ciclo” de información entre los niveles locales y nacionales, conducidos por una exploración participativa de las necesidades y opciones de desarrollo sostenible. Será fundamental para hacer esto en el futuro:

- (a) El construir sobre estructuras participativas, metodologías y proyectos existentes, incluyendo enfoques informales con éxito;
- (b) El movilizar a muchos de estos a un nivel local para influenciar la política nacional;
- (c) La capacitación para la participación y las asociaciones; y
- (d) El asegurar los movimientos financieros para apoyar estos pasos.

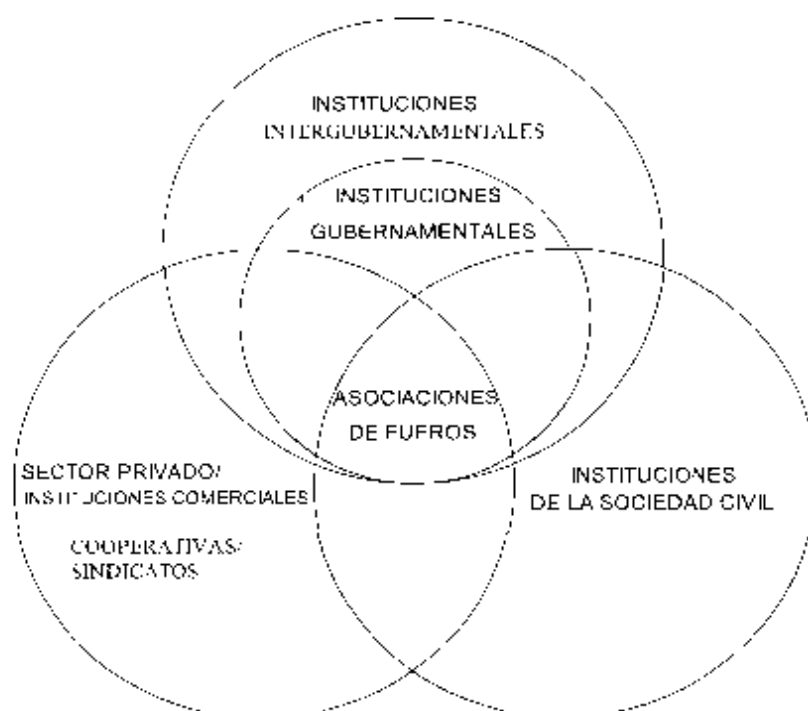
6.3 Por qué se necesita la participación en estrategias para lograr un desarrollo sostenible

En años recientes, los cometidos y relaciones de los tres sectores “triada de desarrollo sostenible” (gobierno, sociedad civil y empresas) han empezado a cambiar significativamente (Figura 6.3).

*La “triada del desarrollo sostenible”:
gobierno, mundo empresarial y sociedad civil...*

Figura 6.3: La “triada” del desarrollo sostenible

Fuente: Bass *et al* (1998)



Por ejemplo (Tennyson y Wilde 2000),

- Movimientos populares conducidos por la sociedad más o menos pacíficamente derrocando gobiernos no democráticos en Sudáfrica, la antigua Unión Soviética y Europa central, con muchos de los activistas de la sociedad civil formando miembros del nuevo gobierno; y con pérdida subsiguiente de fe en los sistemas de planificación de gobierno centralizados.
- El llamado “milagro económico” del sureste asiático, apareciendo y desapareciendo en sólo una década, recordando a los gobiernos y a las organizaciones internacionales que únicamente la inversión de negocios no trae el desarrollo necesario que ellos (quizás ingenuamente) esperaron que trajese.
- Muchas empresas internacionales, anteriormente enfocadas por completo en maximizar el valor para los accionistas, y ahora reconsiderando sus responsabilidades con respecto a las sociedades en las que operan, al aumentar las diferencias entre ricos y pobres y amenazar la estabilidad social y el crecimiento económico.

... funciona al reunir en sociedad sus atributos diferentes

Estos y otros acontecimientos han abierto nuevas posibilidades para una mayor interdependencia entre sectores y han llevado a la innovación y a la colaboración creativa. Por eso, los acontecimientos mundiales han, en un sentido, incitado a los sectores a trabajar juntos más estrechamente. Ahora que ya han empezado a hacer esto, se está haciendo evidente que cada sector aporta a la colaboración diferentes pero, en potencia, complementarias pericias, experiencias y atributos:⁷

- El sector público (gobierno) está guiado por los “derechos” – proporciona información, estabilidad y legitimidad.
- El sector privado está guiado por los “beneficios” – es inventivo, perseverante y rápido;
- La sociedad civil está guiada por los “valores” – es receptiva, imaginativa, y todo lo abarca.

También debe reconocerse que los individuos son a menudo los catalizadores claves o defensores para iniciar la acción dentro de cada uno de estos sectores. Los individuos están guiados por muchas agendas (personal, comunitaria, del país) pero, una vez motivados, sus energías pueden contribuir de manera efectiva al desarrollo.

Aún existe una necesidad de definir mejor los respectivos “roles” o cometidos de estos tres sectores en los procesos nacionales y en las negociaciones internacionales que incumban al desarrollo sostenible. Necesitan desarrollarse mecanismos para su participación efectiva. Por ejemplo, la sociedad civil necesita a menudo capacitarse para poder prepararse convenientemente para las reuniones (los gobiernos y el sector privado pueden hacer esto como parte de su trabajo), y ser apoyada financieramente.

La colaboración, promovida a través de la participación de los tres sectores en los procesos de estrategia, puede acercar y construir partiendo de la base de la fuerza motriz de cada sector (derechos, beneficios y valores), y conseguir mucho más que cualquiera de los sectores por separado. Cada vez más, las iniciativas de desarrollo sostenible con éxito están resultando de la asociación entre organizaciones de dos sectores (o de los tres), en las que las organizaciones se comprometen a trabajar juntas. Las asociaciones implican el compartir riesgos además de beneficios, y analizar (y modificar cuando fuese necesario) la relación regularmente. El compartir de modo genuino o tratar de lograr beneficios mutuos (en contraposición a beneficios unidireccionales) se describe a menudo como lograr un escenario de “victoria:victoria”[situación en que todos ganan y no hay perdedores], quizás más adecuadamente “victoria:victoria:victoria” en el que se involucren los tres sectores. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (ENDS) implicarán claramente una exploración de las distintas formas de asociación.

No obstante, tal colaboración no implica necesariamente derechos iguales en determinar los resultados. Todos los interesados claves necesitan tener un cometido en el desarrollo de la estrategia y su implementación. Algunos estarán involucrados directamente (ej. gobierno), mientras que otros estarán representados a través de grupos de interés (ej. asociaciones de usuarios de recursos). Las sociedades anónimas por naturaleza (o sea establecidas para generar provecho, y operando bajo responsabilidad limitada) tendrán menos derechos y, en cualquier caso, sus accionistas serán capaces de representar sus puntos de vista y posiciones a través de instituciones de la sociedad civil.

⁷ Ver también Tabla 6.10

La planificación centralizada permite ciertas economías de escala, por ejemplo los conocimientos técnicos profesionales pueden emplearse “eficientemente” y las bases de datos mantenerse. Pero excluye o margina a muchos grupos. Medio siglo de planificación de desarrollo profesional ha demostrado que los planes diseñados por extraños, con poca o ninguna referencia a las prioridades de las personas que tienen que implementarlos, no son implementados. O, si son implementados, resultan ser muy diferentes de lo que proyectaron sus arquitectos. La necesidad de una participación mayor de los grupos interesados en la planificación estratégica se está haciendo algo cada vez más reconocido, al menos es algo ahora bien adoptado en los trabajos publicados y en la documentación de agencias de desarrollo. Pero la experiencia con estructuras de planificación estratégicas existentes a nivel de país muestra que la práctica aún se queda atrás. La formulación de la mayoría de las estrategias nacionales sigue siendo predominantemente descendente o de jerarquía de arriba hacia abajo (Recuadro 6.6) o padece de problemas con la participación. Esencialmente, las estructuras de planificación siguen siendo las mismas pero hay intentos de injertar métodos participativos.

Los sistemas de planificación descendentes pueden ser eficientes, pero...

Recuadro 6.6: Por qué las estrategias existentes siguen siendo principalmente descendentes

El término ‘top-down’ (de arriba hacia abajo) implica que la estrategia ha sido concebida por una autoridad (normalmente el gobierno), y desarrollada por personal profesional, sin ninguna o limitada involucración de aquellos que tienen un interés legítimo o se verán afectados por los resultados (grupos interesados). También implica metas y enfoques establecidos por esa autoridad, y que no son necesariamente los de los grupos interesados. La implementación o ejecución es también típicamente la responsabilidad de tales autoridades. Tales planteamientos descendentes (de arriba a abajo) de las estrategias no se dan sólo a niveles de gobiernos nacionales sino que se encuentran también a unos niveles descentralizados. Los enfoques “bottom-up” (de abajo hacia arriba o ascendentes) se caracterizan por un planteamiento opuesto e implican la participación activa de los grupos interesados, que son a menudo los que inician el proceso. Las estrategias “top-down” (descendentes) siguen persistiendo hoy en día por muchas razones:

- Muchas de las estrategias de desarrollo sostenible anteriores emanaron de ideas de *agencias de cooperación de desarrollo*, quienes se están considerando, cada vez más, responsables por las dimensiones de sostenibilidad de sus intervenciones, pero quienes encuentran más fácil emplear sus propias estructuras en vez de fomentar y trabajar a través de las estructuras locales.
- Otras han sido resultado de acuerdos internacionales (ej. convenciones) y tienden a asumir la preeminencia de intereses mundiales de las partes interesadas:
- Hay frecuentemente *poca capacidad* en los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para articular intereses, construir pactos, buscar compromisos, aceptar perspectivas diferentes, formular e implementar objetivos y estrategias a largo plazo, y gestionar procesos participativos y pluralistas (aunque hay que admitir, el sector privado y la sociedad civil no están organizados para emprender todas estas tareas, que son principalmente cometido del gobierno)
- *Arrogancia profesional*: los funcionarios civiles y otros que ostentan posiciones de autoridad (frecuentemente aquellos en grados medios) se han comportado siempre como si fuesen los que más saben y han visto los movimientos hacia enfoques “bottom-up” o ascendentes, como una amenaza a su “estatus” y poder.
- *Los mecanismos y metodologías*, para organizar una participación apropiada en los distintos niveles y en los distintos estadios del ciclo de planificación, existen con

frecuencia pero no se utilizan respaldados por leyes y políticas, o son poco familiares y claros para aquellos implicados, o los costes de transacciones y requisitos de tiempo son excesivos.

- *Es difícil lograr una participación efectiva en un ejercicio único* (ej. la gente pobre es forzada a enfatizar sus prioridades inmediatas, y también le faltan recursos, capacidad y poder para involucrarse en la toma de decisiones a un plazo más largo);
- *Es también difícil asegurar un compromiso e involucración continuado* de aquellos fuera del gobierno, cuando su involucración anterior en procesos participativos ha demostrado ser principalmente superficial y sus opiniones no han sido tenidas en cuenta.

Es importante, no obstante, darse cuenta que los planteamientos descendentes o "top-down" no son siempre sinónimos de fracaso, ni los ascendentes o "bottom-up" sinónimo de éxito.

Fuente: OCDE CAD (2001b).

... su combinación con sistemas ascendentes contribuye a mejorar su equidad, eficacia y credibilidad

Existen varias razones basadas en la equidad para que haya componentes ascendentes (de abajo hacia arriba) en el proceso de estrategia: derechos de reconocimiento del grupo interesado o accionista, y repartición equitativa de los beneficios, costes y riesgos. Además, la efectividad y eficiencia pueden mejorarse incorporando el conocimiento local a bordo, ajustando las actividades a las condiciones locales, y estructurando los incentivos locales para la sostenibilidad o mantenimiento del equilibrio ecológico. La credibilidad puede mejorarse al incorporar los valores, ideas y perspectivas de los muchos grupos de la sociedad: como el gobierno, los grupos no gubernamentales, el sector privado y el público general.

La planificación participativa se promueve ahora como una alternativa a la planificación descendente, pero aún afronta problemas de líneas no definidas de autoridad, una base de información pobre y una cultura institucional tanto a nivel político como dentro de las organizaciones que no es conducente a los procesos participativos. En general, aún han de evolucionar los métodos participativos aplicables de recogida de información (ej. estudios de recursos naturales) y planificación. Ambos necesitan legitimidad local y reconocimiento de las autoridades centrales. En muchos países en desarrollo, la demanda pública de participación ha sido a menudo ignorada. Algunas veces, tales demandas han sido rebatidas por represión estatal. En algunos casos, como último recurso, la falta de oportunidades para promover los intereses ha empujado a las comunidades a utilizar la violencia. Como observa Zazueta (1994): "los costes de violencia, en términos de vidas humanas, pérdidas económicas y daño medioambiental, deberán siempre tenerse en cuenta cuando se evalúen los beneficios de la participación".

Zazueta ilustra el negativo y costoso impacto de las estrategias de desarrollo no participativas y exclusivistas con un relato de la sangrienta rebelión de los campesinos indios (de descendencia maya) en el estado de Chiapas de México en enero de 1994. Los campesinos se rebelaron contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se celebraba oficialmente en ese tiempo y el proceso de modernización que les había claramente pasado de largo, además de la negligencia y explotación que habían padecido durante más de 400 años. El gobierno en un principio bombardeó la zona pero, al notar el rápido y extendido apoyo social hacia los campesinos, rápidamente reconoció sus padecimientos y cambió hacia una solución negociada.

Los diferentes objetivos de la sociedad: social, económico y medioambiental, necesitan estar integrados siempre que sea posible, y equilibrarse cuando sean incompatibles (ver Capítulo 2, sección 2.4). Los cometidos institucionales e individuales y las responsabilidades tienen que cambiar - en el gobierno, sector privado y la sociedad civil - de forma que las nuevas pautas de comportamiento fomenten el desarrollo sostenible. La política dominada por el estado y la legislación para un control central necesitan dar paso a mezclas más sutiles, con una legislación que pueda capacitar, y comprobaciones y equilibrios de la sociedad civil y el sector privado. La gama de instrumentos de política desarrollados mediante principios de desarrollo sostenibles en la década de los 90 - códigos voluntarios, estándares y certificación- así como las nuevas formas de democracia participativa utilizando los medios electrónicos, se salen fuera del modelo estatal o dominado por el estado. La estrategia en cuestión necesita ser capaz de acomodarlos. Por tanto, está claro que las estrategias no deben ser meramente un proceso de planificación tecnocrático, sino que las dimensiones políticas de las estrategias también son claves (Recuadro 6.7).

La vinculación de "descendente" con "ascendente" tiene muchas consecuencias políticas

Recuadro 6.7: Las dimensiones políticas de la participación

Cualquier aumento significativo en el grado de participación en las estrategias es probable que tenga que hacer frente a algunos dilemas políticos claves, como (Bass *et al.* 1995):

- Las dimensiones políticas de las grandes limitaciones estructurales y desigualdades que afronta el desarrollo sostenible (estructuras de poder local, nacional e internacional);
- El que la participación sea un complemento, o un sustituto de, los procesos políticos de la democracia.
- Formas de definir valores y efectuar elecciones sociales, que son tareas de estrategias, pero también se consideran de manera abrumadora que pertenecen al dominio político; y
- Las consecuencias lógicas de la cesión de poder y la participación.

Estos dilemas se perciben de forma distinta – con arreglo a cuáles grupos presionan para la participación; cuáles grupos están amenazados por los cambios profesionales e institucionales requeridos para un enfoque participativo; quiénes perciben que ellos serán los ganadores y quienes los perdedores de una estrategia de desarrollo sostenible; y con arreglo a la politización existente de los temas tratados por la estrategia.

El impulso o fuerza motriz para un mayor grado de participación en estrategias nacionales de desarrollo sostenible ha provenido de:

- *Agencias de cooperación de desarrollo*, las cuales han terminado frustradas con la falta de implementación de planes pasados; las cuales están convencidas – al menos para el desarrollo rural – de los beneficios prácticos de la participación en general; y las cuales tienen como objetivo promover objetivos de política exterior de incrementar la democratización;
- *Equipos de estrategia* (principalmente profesionales y administradores del gobierno y sus asesores), los cuales han tomado conciencia de que los análisis técnicos de los asuntos de desarrollo sostenible no pueden, por ellos mismos, proporcionar un cuadro adecuado de las necesidades; y los cuales han terminado igualmente frustrados con la falta de implementación de sus planes “top-down” (que vienen de arriba);
- *Gobiernos*, particularmente de países con independencia recién estrenada, los cuales luchan por reemplazar las políticas y los procedimientos establecidos por las autoridades (coloniales) por aquellos importantes para la población; y aquellos de países ex-comunistas, que intentan sustituir la planificación centralizada por planteamientos que

motiven y encajen bien en el pueblo.

- *Grupos no gubernamentales y de ciudadanos*, los cuales están demandando un papel más importante en cuanto a la toma de decisiones (en general, así como con las estrategias).
- Y en cierto grado, *el sector privado*, el cual está identificando una serie de oportunidades para la acción conjunta en proyectos de desarrollo sostenible.

Además, existen más movimientos generales de política exterior y de la sociedad hacia la democracia y mayores derechos humanos, los cuales parecen requerir la participación. Dada la confusión entre los distintos significados de participación (ver sección 6.1), no es de sorprender que haya gran confusión entre participación como movimiento político populista y los aspectos más funcionales de la participación que aparecen aplicados a una estrategia, sin tener en cuenta los aspectos políticos. Como observan Dalal-Clayton *et al.* (1994), el objetivo a largo plazo de una ENDS, que sea muy ambiciosa, es crear un consenso nacional *alternativo* a través del proceso de ENDS. La participación en tal estrategia equivaldría claramente a un proceso político. Debe quedar claro que los argumentos para una mayor cesión de poder al nivel local y los argumentos para la participación, poseen raíces comunes, y a menudo los mismos protagonistas, aunque no son idénticos.

Se sostiene a veces que un progreso significativo hacia el desarrollo sostenible sólo puede lograrse en una sociedad democrática, donde las partes interesadas tienen oportunidades razonables de involucrarse en los procesos de planificación y toma de decisiones (Banuri y Holmberg 1992). Sin embargo, esta opinión no trata el asunto en su totalidad. La respuesta a la pregunta "¿Es la democracia necesaria para una estrategia exitosa?", ciertamente depende de cómo se defina la democracia. Si equivale a construir sobre los mejores y más representativos sistemas de participación, entonces la democracia se necesita realmente. Sin embargo, la respuesta sería "no" si la democracia significara la supremacía de los derechos del individuo para producir y consumir, sin tener en cuenta los efectos en los demás. También podría ser "no" si el ciclo electoral significara que los políticos impulsan objetivos a corto plazo para ganar votos de individuos con grandes aspiraciones a consumir más recursos, en contraposición a hacer algo sostenible a largo plazo. "Los incentivos políticos actuales son tales, que los políticos tienen que estar más preocupados por generar políticas que aseguren el objetivo a corto plazo de la reelección, que hacer frente a la preocupante transición para lograr un desarrollo más sostenible. Irónicamente, es probablemente la democracia en sí, la mayor barrera política para un futuro verdaderamente sostenible" (Pearce 1994). Está claro que las políticas democráticas necesitan complementarse con estructuras participativas a mayor escala, tales como autoridades locales, grupos de interés, asociaciones tradicionales, etc.

Muchos argumentarían que se necesita un cambio más radical para el desarrollo sostenible, debido a la predominante desigualdad en la distribución de los recursos, y en los costes y beneficios de su utilización, y debido a arraigadas pautas de comportamiento (al menos en el rico Norte), que amenazan los equilibrios sociales y medioambientales. Esta necesidad de cambio radical no tiene necesariamente nada que ver con la democracia. En verdad, la democracia ha tendido a conducir a incrementos lentos, y no es particularmente buena en introducir cambios radicales. Además, el *mercado* aún no ha ofrecido un potente mecanismo para un desarrollo sostenible. Se requieren métodos alternativos de participación, basados en un nuevo profesionalismo, planteamientos voluntarios, metodologías participativas e instituciones de apoyo, al menos como fuerte complemento a los procesos políticos. Estos podrán instituirse con independencia de las posiciones políticas.

Las políticas de partido, como sistema de valores relativamente estrecho, no deben por tanto proporcionar el foro principal para la formulación de estrategias. Las políticas de partido tienden a polarizar los asuntos; el desarrollo sostenible, por el contrario, puede negociarse más fácilmente desde un "terreno medio" comprometido de los grupos de interés.

Fuente: Bass *et al.* 1995

Se ha entendido hace tiempo que se necesita un *enfoque multidisciplinario* para hacerse cargo del análisis de las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, y sus interacciones; y se requiere *coordinación* entre las distintas autoridades e intereses. Y, más aún, se acepta ampliamente que se necesitan *grandes esfuerzos educacionales* para demostrar a los distintos participantes las complejidades de los asuntos medioambientales y de desarrollo, y para fomentar respuestas sostenibles.

La realización de estas necesidades durante la década de los 80 llevó a una proliferación de enfoques de planificación estratégica nacional para tratar del medio ambiente y del desarrollo. Las Estrategias de Conservación Nacional (ECN) y los Planes Nacionales de Acción Ambiental (PNAA), por ejemplo, se construyeron alrededor de un enfoque de participación multidisciplinario y coordinado (ver Capítulo 3, sección 3.3).

No obstante, estas estrategias contenían pocas provisiones para la *participación*, más allá de la consulta entre unos cuantos grupos selectos. Las estrategias estaban llevadas principalmente por un grupo pequeño (normalmente el gobierno, y a menudo con una contribución del patrocinador significativa en los países en vías de desarrollo). Los éxitos conseguidos resultaron de diversa índole. A pesar de ello, las personas involucradas en preparar e implementar tales estrategias y planes, describen los beneficios más prácticos en términos de, por ejemplo: comprensión aumentada de los asuntos de desarrollo sostenible, comunicaciones mejoradas y consenso sobre los asuntos principales y qué hacer sobre ellos, redes de individuos e instituciones comprometidos, acuerdos sobre nuevos cometidos y responsabilidades, y un mayor compromiso.

Como demuestra la experiencia de las estrategias anteriores (6.2.3 y Capítulo 3), los más exitosos parecen haber sido también los más participativos. Y a la inversa, aquellas estrategias que no parecen ir a ninguna parte, aunque la documentación parezca ser buena, se han caracterizado frecuentemente por una falta de participación y consecuentemente de resistencia o capacidad de recuperación, "propiedad" y compromiso (Carew-Reid 1997, Wood 1997).

Un enfoque participativo, no obstante, raramente se asocia a decisiones rápidas. La participación y el asegurar un enfoque cíclico (o sea revisión y ajuste periódicos para tener en cuenta el aprendizaje propio de la implementación y la información facilitada del monitoreo — más bien un esfuerzo único) son dos requerimientos claves y ligados para las estrategias efectivas de desarrollo sostenible (Recuadros 3.1 y 3.2). En efecto, una estrategia con éxito es aquella en la cual la capacidad se construye para pensar y trabajar estratégicamente, como producto de todos los grupos adecuados en interacción. Las estrategias y políticas con éxito han tendido a evolucionar con el tiempo. Raramente han estado integradas deliberadamente en un esfuerzo de planificación único y enorme (aunque a veces, quizás, debieran). En verdad, la planificación estratégica deliberada ha sido siempre difícil. Más bien, las transformaciones en las pautas de desarrollo tienden a haberse hecho a través de respuestas incrementales a las tendencias económicas y sociales generales, a través de la concienciación política y la opinión pública (Grayson 1993). De ahí, el enfoque OCDE-CAD hacia las ENDS — no un plan maestro, sino un conjunto de mecanismos continuados que mantienen al desarrollo sostenible en la agenda nacional y que son capaces de afrontar el cambio.

Las estrategias exitosas se han caracterizado por tener participación,

...

... especialmente si la participación no ocurre una sola vez sino que se continúa y refina en el curso del tiempo

Como observan Bass *et al.* (1995),

“sería ideal pero no práctico el sugerir que las políticas han de estar integradas desde el principio, ya que no pueden preverse todas las posibles áreas de conflicto, ni sería políticamente apto levantar posibles fuentes de conflicto. Es en la implementación cuando las tensiones se hacen obvias”.

Las decisiones que se afinan en la ciencia no pueden manejar los juicios de valor necesarios para el desarrollo sostenible

La experiencia en cuanto a estrategias ha dejado claro que los enfoques interdisciplinarios y basados en la ciencia son de utilidad para identificar problemas y opciones sociales, medioambientales y económicos, pero no son suficientes. No pueden tratar todos los asuntos ni proporcionar acceso a toda la información útil y necesaria. Mucha de ésta la poseen los individuos y la comunidad. Además, las decisiones que se necesitan son juicios de valor. Y éstos han de hacerse con la participación de ambos, “ganadores” y “perdedores”, de manera que se alcance algún tipo de acuerdo y compromiso en el resultado. Un enfoque centrado en las personas se necesita como complemento a un enfoque basado en la ciencia.

Reconociendo esto, muchas estrategias iniciales de conservación y medio ambiente se construyeron sobre algunos elementos de participación, aunque a menudo de una manera *ad hoc*³. Aún sin los recursos adecuados ni las cualificaciones profesionales, tales esfuerzos tienden a compensar (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997, Lopez Ornat 1997, Wood 1997), e invariablemente las estrategias han ido recomendando una mayor participación en su implementación e iteración posterior.

Hay por tanto, un claro cometido para ambos, para las aportaciones técnicas de los expertos y para una implicación más amplia de mucha gente en los ejercicios participativos pero al mismo tiempo sin sobrecargar a esta gente y provocar “fatiga de participación”. Es muy importante que se alcance un equilibrio entre estos dos enfoques.

Tanto en las obligaciones internacionales como en las leyes nacionales, la participación viene apareciendo cada vez más como ya consagrada

La necesidad de una “participación lo más amplia posible” para trabajar hacia el desarrollo sostenible es observada en un número de capítulos de Agenda 21 (Recuadro 6.8), aunque hay poca claridad sobre cómo asegurarlo. Esto constituye un reto tremendo, sin precedentes. Para apoyar un enfoque participativo rutinario en las decisiones y acciones claves han ido emergiendo leyes nacionales (como en Bolivia – Recuadro 6.14) y convenciones internacionales (como la Convención de Aarhus – Recuadro 7.1).

Es también importante fijar la participación en los procesos estratégicos en un contexto internacional. Cada año, existen numerosas reuniones internacionales y conferencias organizadas por organismos de las NU y otras entidades internacionales, que se preocupan por muchos asuntos en relación con el desarrollo sostenible. En muchos casos, estos eventos implican debate y negociaciones, que afectarán a países individuales e incluso les impondrán obligaciones (mediante convenciones, tratados y similares) En algunos casos, tales reuniones se preocupan por asuntos intersectoriales e interdisciplinarios. En otros casos, se preocupan por asuntos únicos o inquietudes sectoriales, pero han de tener en cuenta los vínculos con, y los impactos en, otros sectores.

La experiencia demuestra que, en muchos casos, aquellos seleccionados para representar a su país están fatalmente equipados para la tarea. A menudo tienen un

³ Pocas estrategias han sido, no obstante, totalmente participativas o totalmente no participativas. La mayoría de las estrategias han tenido que incorporar estructuras y metodologías participativas existentes, mejorarlas o incluso crear otras nuevas, para acercarse a sus objetivos declarados

Recuadro 6.8 Agenda 21 sobre la participación

Agenda 21 se refiere a la necesidad de una participación amplia en varios capítulos. Por ejemplo:

En el **Capítulo 8** (*Integrando el medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones*), "un ajuste o incluso una reestructuración fundamental de la toma de decisiones, teniendo en cuenta las condiciones específicas del país puede ser necesario si el medio ambiente y el desarrollo se van a poner en el centro de la toma de decisiones políticas y económicas, en efecto consiguiendo una total integración de estos factores".

En el **Capítulo 23** (*Fortaleciendo el cometido de los grupos principales*), Agenda 21 requiere, en el "contexto específico del medio ambiente y del desarrollo, la necesidad de nuevas formas de participación" y observa "la necesidad de individuos, grupos y organizaciones de participar en decisiones, particularmente aquellas que afecten a las comunidades en las que viven y trabajan".

En el **Capítulo 26** (*Reconociendo y fortaleciendo el papel de los pueblos indígenas y sus comunidades*), la participación activa se requiere para incorporar sus "valores, pareceres y conocimientos".

En el **Capítulo 33** (*Recursos y mecanismos financieros*), "se deberán establecer prioridades por medios que incorporen la participación pública y la implicación comunitaria, proporcionando así igualdad de oportunidades para hombres y mujeres... A este respecto, los grupos consultivos, mesas redondas y otros mecanismos nacionales podrán jugar un papel facilitador".

En el **Capítulo 37** (*Mecanismos nacionales y cooperación internacional para la capacitación*), "como un aspecto importante de la planificación general, cada país deberá buscar el consenso interno a todos los niveles de la sociedad sobre las políticas y programas necesarios para la capacitación a corto y largo plazo para implementar su programa de Agenda 21. Este consenso deberá resultar del diálogo participativo de los grupos de interés relevantes y conducir a una identificación de deficiencias en cuanto a pericias, capacidades y aptitudes institucionales, requerimientos científicos y tecnológicos, y necesidades de recursos para aumentar el conocimiento medioambiental y la administración para integrar medio ambiente y desarrollo".

Es de destacar que Agenda 21 requiera, efectivamente, la participación en todos los elementos del ciclo estratégico.

Fuente: CNUMAD (1992)

conocimiento inadecuado de los temas que se van a discutir, o son de antemano informados deficientemente sobre ellos. Algunas veces (en particular en países pequeños y pobres), los recursos en cuanto a personal son tan limitados que un individuo particular se encuentra que tiene que cubrir una enorme serie de responsabilidades y tareas, y por consiguiente representar a su país en muchas conferencias y congresos internacionales, a pesar de que pueda no poseer el entendimiento suficiente de los asuntos en cuestión, o no darse cuenta de la relevancia doméstica y las consecuencias de los acuerdos acordados. En otros casos, podría ser un delegado debido a que nadie más se encuentre disponible, o simplemente era su turno para viajar. Como resultado, los países (en particular los pobres) no son capaces

de participar de manera efectiva en los congresos internacionales, o representar y defender los intereses de su país durante el debate.

La participación local puede también mejorar la capacidad de un país para tomar parte de manera eficaz en procesos internacionales

Un proceso de estrategia efectivo implicará debate sobre las dimensiones internacionales del desarrollo (ej. los impactos en el país de la globalización y sus posibles respuestas, las preocupaciones regionales, la armonización de los compromisos adoptados bajo tratados y convenciones, etc.). Esto capacitará mejor a los países para prepararse a participar en foros internacionales. Ayudará a aquellos que tengan que asistir a estar más familiarizados y mejor preparados en una amplia gama de asuntos vinculados al desarrollo sostenible de su país y a las dimensiones internacionales de los asuntos en cuestión. La participación en los procesos de estrategia también señalará a aquellos individuos que son más capaces y apropiados para asistir a eventos internacionales particulares.

6.4 Asegurando una participación efectiva – asuntos y requisitos para la planificación

6.4.1 Examinando los requisitos básicos

Los requisitos dependerán del ámbito y metas de la estrategia y de los participantes potenciales, así como de circunstancias políticas y sociales. En general las necesidades son:

- **Principios acordados para la participación.** Estos necesitan tratarse en discusiones tempranas, y estar basados en el diagnóstico de estrategias previas existentes (ver Tablas 5.12 y 5.13). Es probable que incluyan: promoción de diversidad, igualdad, representación, transparencia, aprendizaje, tiempo de consulta, inclusiones (ver también Recuadros 6.10, 6.16, y Recuadro 3.1 sobre principios). La legislación nacional y las convenciones internacionales podrán ofrecer más principios;
- **Un buen entendimiento** de todas las partes o grupos interesados en la estrategia – aquellos con un interés legítimo en la estrategia – con un enfoque concreto y considerado para poder incluir a los más vulnerables y privados del derecho a voto entre ellos;
- **Catalizadores para la participación**, ej. las ONG y autoridades locales, para iniciar la participación y vincular las decisiones que necesiten tomarse centralmente con aquellas apropiadas a unos niveles más locales;
- **Actividades y eventos específicos** – alrededor de los cuales centrar la participación;
- **Un enfoque escalonado** - ej. empezar modestamente, partiendo de la base de sistemas de participación existentes; luego profundizar y enfocar la participación en cada iteración de los procesos;
 - **Métodos participativos apropiados** para evaluar las necesidades y posibilidades, el diálogo, clasificar soluciones, formar asociaciones, resolver conflictos y alcanzar soluciones;
 - **Recursos, pericias y tiempo adecuado** – La participación efectiva tiende a empezar despacio y requiere una inversión temprana; con el tiempo se vuelve más rentable;
 - **Entornos de aprendizaje** ej. políticas, leyes e instituciones que fomenten, respalden, gestionen y premien la participación en los procesos de planificación y desarrollo, incluyendo aquellos grupos especialmente formulados donde no existen las instituciones adecuadas, y los cuales capacitan a los participantes y

profesionales a probar distintos enfoques. Su presencia respaldará enormemente los requisitos antes mencionados.

- **Resultados y beneficios demostrables, especialmente en fases tempranas** – los partes o grupos interesados necesitarán estar convencidos de que sus inversiones de tiempo y otros recursos tendrán un impacto.

6.4.2 Consideración de los costes y beneficios de la participación

En principio, todos los que tienen algún interés en la estrategia, o en los resultados que se desprenden de ella, deberían ser parte de los procesos relacionados con su desarrollo e implementación. Esto produciría algunos de los beneficios de la participación apuntados en el Recuadro 6.9. Pero esto significa en potencia toda la población de un país.

Los interesados tienen que examinar la participación discutiendo sus costes y beneficios...

No obstante, una participación muy extensa no es claramente ni posible ni necesariamente deseable, pues sería extremadamente costosa. Una participación excesiva o poco juiciosa no ayudaría a nadie, y podría engendrar reacciones en contra de la misma participación. El Recuadro 6.10 expone los costes financieros y de otro tipo de la participación. Además, en cualquier país o situación, existirán una serie de limitaciones a la participación, como se ilustra en el caso de la Gestión Forestal Conjunta de la India (Recuadro 6.11).

Al diseñar una estrategia, se necesitarán sopesar los beneficios de unos grados de participación altos o bajos contra los costes y puntos débiles asociados. Igualmente, los medios para superar las flaquezas deberán ser identificados, como se resumen en la Cuadro 6.4.

6.4.3 Claridad de expectativas

La implicación en un proceso de amplio espectro, como una FND, es casi seguro que levanta expectativas, pues trata de muchos asuntos e implica mucho esfuerzo: involucrando a la gente en objetivos fijados, acordando objetivos sociales, y utilizando su tiempo y energía, lo cual les puede dejar con expectativas altas de recompensas como resultado a su labor. La mayoría de estas "expectativas elevadas" deben ser bien recibidas, pues a menudo actúan como motor para la motivación de la gente y para lograr capacidad de organización y colaboración.

... de modo de tener claro cuáles puedan ser sus expectativas

No obstante, si son manejadas inadecuadamente, los procesos participativos pueden resultar en unas expectativas demasiado altas entre algunos grupos. Y la diversidad aumentada de participación hace más probable el conflicto. Por ejemplo, puede haber expectativas (que no se cumplan necesariamente) que:

- Cualesquiera que sean los problemas o asuntos que surjan, se conviertan automáticamente en prioridades para la acción o puedan resolverse en un futuro muy próximo;
- Se requerirá a todas las partes o grupos interesados que estén de acuerdo por completo (consenso total) antes de que el proceso pueda seguir hacia delante;
- A través de todos los estadios del proceso iterativo continuarán las recompensas e incentivos tangibles para la participación;
- Las cosas cambiarán rápidamente o llegará, a una localidad particular, un inmediato impulso al desarrollo (ej. proyectos de desarrollo, infraestructura o servicios nuevos o modernizados, inversión, nuevos trabajos);

Recuadro 6.9: Los beneficios de la participación en estrategias

Tareas de información estratégica y análisis:

- Basando la estrategia en una amplia base de conocimiento y diversidad de opiniones; ofreciendo el mejor juicio informado sobre los asuntos, equilibrios y opciones en el tiempo disponible;
- Comunicaciones mejoradas dentro y entre los grupos de interés;
- Mayor debate, educación mutua, comprensión de los asuntos importantes, tanto dentro de los diferentes grupos como entre ellos;
- Afrontando asuntos que no pueden ser identificados, correctamente definidos o tratados de otra manera (ej. valores cambiantes, condiciones locales, derechos y reclamaciones y estilos de vida, y particularmente asuntos como la pobreza que de otra manera se sumergirían) y
- Aplicación de los potenciales de las dinámicas de grupos.

Formulación y planificación de la política estratégica:

- Aplicación de los potenciales de edificación del consenso y resolución de conflicto para decisiones sociales importantes;
- Factibilidad y realismo de objetivos, metas y estándares que son negociados, de manera que sean aceptables, significativos y practicables a nivel local: esto evita el riesgo de "imponer" enfoques, o soluciones generales;
- La "propiedad" de, y el compromiso hacia, la estrategia puede construirse por grupos que trabajen de hecho en ella (esencial si la estrategia va a resultar en movilización social);
- La credibilidad política de la estrategia es mayor que cuando es sólo un producto de los técnicos y burócratas;
- Responsabilidad de la que hay que dar cuenta y transparencia – la gente puede ver lo que hace el "gobierno";
- Mayor equidad. Cada política o decisión de mercado tiene un efecto de redistribución (implicando a quién gana y a quién pierde, en el tiempo, espacio o grupo social); la participación puede vincular de nuevo la toma de decisiones con grupos que habían quedado marginados por decisiones previas; y con ello ayudar a lograr una definición equitativa de los equilibrios.

Implementación y monitorización de la estrategia:

- Capacidad aumentada y más relevante (aprendiendo mediante exposición y debate; aprendiendo haciendo);
- Redes más amplias para las distintas tareas, ej. monitoreo;
- A través de la utilización de redes, otros implicándose en los procesos;
- Movilización y gestión eficiente de los recursos y habilidades;
- Mayor probabilidad de cambio hacia comportamientos más adecuados por los distintos grupos;
- Mayor probabilidad de automovilización para un desarrollo sostenible.

Fuente: Bass *et al.* (1995)

Recuadro 6.10: Los costes de la participación

El valor de la participación en la planificación estratégica y toma de decisión se acepta ahora generalmente. Sin embargo, se asume a veces que es necesario y es una buena cosa la máxima participación de toda la gente durante todo el tiempo. Y no lo es. Una completa participación puede de hecho conducir a una completa inercia, debido a los costes implicados y a las dificultades prácticas como el transporte, alcanzar un quórum, tiempo y energía. Los costes de la participación dependen de varios factores (abajo). Sin embargo, aunque inicialmente altos, los costes pueden reducirse con cada iteración de la estrategia ya que el ámbito, propósito y metodologías para la participación de cada grupo se vuelven más claras y mejor enfocadas.

Coste de la comunicación y el proporcionar acceso a la información: Si las personas van a estar activamente implicadas en la planificación estratégica, necesitarán tener un completo entendimiento de los procesos que se van a ir desplegando y las decisiones que se van a ir adoptando. Esto requiere un trasiego de información efectivo y oportuno, el compartir informes y un reconocimiento de la contribución de los diferentes grupos e individuos. Las muchas instituciones e individuos que participen en el debate necesitarán tener acceso a una información clave, y entenderla, puesto que es fundamental para los asuntos que se están discutiendo. Esto requiere una comunicación a los grupos en cuestión a través del medio apropiado (telecomunicaciones, medios de comunicación de masas o tradicionales, varios foros), lo cual tiene implicaciones de costes (Capítulo 7).

El coste de elevar las expectativas: La participación puede generar un entusiasmo considerable y hacer que se eleven las expectativas. Si no hay seguimiento después de las primeras discusiones, podrá venir la desilusión y el poner en peligro la voluntad de la gente para continuar participando. Esto podrá minimizarse mediante discusiones iniciales cautas que se centren en la identificación de los problemas, y proporcionen a todas las partes interesadas ideas claras de lo que es posible y lo que no, dados los recursos que se hallan disponibles (ver sección 6.3.3).

Los costes de los conocimientos técnicos de los especialistas. Las distintas pericias en cuanto a investigación participativa, comunicaciones, educación y actividades de los medios de comunicación son todas esenciales para establecer los vínculos adecuados y asegurar la calidad de la participación y las comunicaciones. Las discusiones francas y abiertas sobre asuntos claves (ej. asignación y utilización de los recursos) puede conducir a conflictos que necesiten afrontarse por especialistas.

Costes de transacción de desarrollar y mantener mecanismos institucionales para la participación local, incluyendo los costes no comerciales implicados en la resolución de conflictos, el tiempo gastado en reuniones y el tiempo gastado en gestionar los recursos. Hay también costes para comida y alojamiento, y el potencial de disputas sociales y políticas que emerjan o sean generados por la intervención de personas de afuera.

Los costes para las partes interesadas de estar activamente involucrados: Los costes de la participación dependen de los tipos y números de participantes, sus localizaciones y los costes de oportunidad de su participación. Muchos interesados podrán involucrarse a través de sus trabajos existentes y cometidos. Otros necesitarán tomarse un tiempo libre en sus respectivas actividades de subsistencia (ej. aquellos en la sociedad civil y particularmente aquellos provenientes de comunidades locales cuya involucración pueda significar, por ejemplo, tiempo perdido para la recolección de cosechas). Algunas mujeres pueden encontrar particularmente difícil el implicarse en procesos participativos, debido a la multiplicidad de tareas que de otra forma realizarían. Por consiguiente, se necesitan encontrar formas de compensar esto, o de proporcionar ayuda, si estas personas van a participar de manera eficiente. En el Recuadro 6.5 se traza a grandes rasgos el ejemplo de Nueva Zelanda.

Requerimientos de tiempo - lleva tiempo el establecer confianza, especialmente en ciertos niveles locales, y crear un marco dentro del cual se pueda animar a la gente a colaborar con personas del exterior. A menudo ha requerido de 18 meses a cinco años el establecer y llevar a cabo las actividades de participación más completas asociadas con las estrategias nacionales.

Basado en UMAID (1998)

Recuadro 6.11: Limitaciones claves para la participación: La experiencia de La Gestión Forestal Conjunta, India

En las fases iniciales, la participación requiere un tiempo considerable y un esfuerzo extra en desarrollar recursos humanos, para los cuales se proporcionan pocos incentivos. Los individuos, las instituciones y los programas pueden sentirse limitados al hacer tales inversiones, ya que son actualmente evaluados sobre todo por criterios de consecución de metas físicas y financieras.

La participación requiere importantes intercambios en los cometidos de los profesionales externos, desde un papel de "gestión" a uno de facilitación. Esto requiere cambios en comportamientos y actitudes, y sólo puede hacerse de una manera gradual. El hacer esto acarreará unas restricciones significativas para las cuales, normalmente, se dedican recursos inadecuados.

La participación amenaza las carreras convencionales: los profesionales sienten pérdida de su poder si tienen que tratar con comunidades locales como iguales e incluirles en la toma de decisiones. Esto desanima a los profesionales a arriesgarse y a desarrollar relaciones de colaboración con las comunidades.

La participación y el desarrollo institucional son difíciles de medir, y requieren indicadores de actuación cuantitativos y cualitativos juntos. Los sistemas existentes de evaluación y supervisión no pueden medir estos bien. Por ello, los indicadores físicos y financieros, que son más fáciles de medir, son los que dominan la evaluación de la actuación y el análisis del impacto.

Los programas tienden a retener los poderes financieros de la toma de decisión para ellos mismos. Aunque muchos programas iniciados por agencias externas tienden a utilizar métodos participativos en la planificación, no efectúan sin embargo los cambios correspondientes en los mecanismos de adjudicación de recursos a las instituciones locales. Esto obstaculiza el crecimiento de las instituciones locales y lleva a una pobre sostenibilidad de los programas.

La participación es un proceso que se suele alargar, y necesita ser repetitivo en el periodo inicial antes de ser aumentado y replicado. La mayoría de los programas de desarrollo tienden a efectuar un anteproyecto del proceso de participación y edificación institucional en las primeras fases, sin la suficiente experimentación ni iteración. La forma institucional que evoluciona por tanto no es eficiente.

La participación está también directamente vinculada a la equidad, lo que amenaza a las elites. Este dilema político se afronta en la sección 6.2.

Fuente: Bass y Shah (1994)

Cuadro 6.4: Comparación ilustrativa de estrategias con altas y bajas intensidades de participación (Fuente: Bass et al. 1995)

Baja participación	Alta participación	Superando las flaquezas de la participación
Participación sólo hasta un nivel 3 de la Tabla 6.2; ej. escuchando, facilitando información y consulta sólo. Pocos grupos involucrados	Participación hasta un nivel 5 de la Tabla 6.2; ej. participación también en fijación de agenda, análisis y consenso. Muchos grupos involucrados	
<p style="text-align: center;">PROS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costes bajos de participación • Pocas expectativas locales elevadas • Relativamente rápido • Detalle técnico • Rigor técnico • Claro liderazgo del proceso • Gestión estratégica fácil • Proporciona direcciones firmes • Alta involucración de las esferas altas • Pocos conflictos durante la preparación • Comprendida por delante • Puede tener un rápido impacto político • Efectuada con procedimientos rutinarios 	<p style="text-align: center;">CONTRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costes más altos • Puede elevar las expectativas • Más lento (depende de los sistemas utilizados) • Menos detalle técnico • Problemas de confianza • Liderazgo compartido/cambiante • Gestión estratégica compleja • Direcciones más delegadas • Menos control en las esferas altas • Muchos conflictos expuestos • Difícil para los ciclos de los donantes • Impacto político más lento/más seguro • Se necesitan incentivos para participar • Fatiga de participación de los participantes • Se necesitan habilidades de participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Costes compartidos entre participantes • Proceso de participación en fase • Iteración primera rápida; luego más profunda • Trae conocimientos técnicos (ej. en la investigación participativa) • Marco para enjuiciamiento • Institucionalización de esto • Alquiler de personal con experiencia • Más supervisión y coordinación • Fortalece vínculos descendentes • Los trata en fases • Centra los donantes; proyectos de punta de lanza • Eventos importantes, de estrategia en fase • Incentivos tempranos en el plan de participación • Sólo la participación adecuada • Contratación y adiestramiento temprano
<p style="text-align: center;">CONTRAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión limitada por el público • "Fuente de energía" limitada para las ideas • Limitado compromiso para la implementación • Ha de "venderse" a los implementadores • Influencia indebida de expertos externos • Se necesitan habilidades técnicas altas (intersectoriales) • Mucha información relevante perdida • El análisis y la política puede no reflejar la realidad • Procesos débiles para equilibrios de desarrollo sostenibles • Juicio de sólo unos pocos "expertos" • Sólo el gobierno implementa 	<p style="text-align: center;">PROS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gran comprensión por el público • Se libera mucha energía para ideas y aportaciones • Compromiso de implementación fuerte • La estrategia no es una sorpresa para los participantes • Los expertos externos se utilizan apropiadamente • No depende de ciencia avanzada: la participación ofrece analogos • Descubre información importante • Análisis y política comprobados con la realidad • Resultado fuerte de los procesos • Proporciona el mejor juicio informado • Implementación mucho más local y privada 	

- Los oficiales de gobierno y los políticos siempre estarán disponibles y apoyarán, incluso cuando las acciones recomendadas o los resultados no sean políticamente oportunos o aceptables;
- Se dedicará el suficiente esfuerzo a los asuntos menos prioritarios para el grupo, los cuales son, no obstante, importantes para una minoría de interesados;
- El respeto a los pareceres de los participantes del pueblo llano, y los niveles de confianza conseguidos durante los estadios iniciales de la participación seguirán manteniéndose;
- Todas las partes o grupos interesados estarán involucrados en cada estadio y actividad del proceso de estrategia;
- Los mismos grupos de interesados estarán representados en todas las actividades del proceso de estrategia.

Si estas expectativas no se gestionan, se podrá llegar al desencanto y al enfado. Es importante, al principio, que los participantes de la estrategia sepan cómo de lejos pueden llegar sus recomendaciones dentro de las jerarquías de toma de decisiones. Uno de los fallos de la participación ha sido la desilusión resultante de expectativas poco realistas sobre cómo, de prisa y de lejos, los resultados de la participación cambiarían las políticas y los planes.

Una solución es debatir abiertamente los costes y beneficios (arriba). Más aún, asegurar que continúe la buena comunicación y la disponibilidad para que tenga lugar la colaboración entre las partes interesadas. Esto ayuda a exponer claramente las expectativas y las realidades, y permite alcanzar con los interesados claves, y después de mucho debate, objetivos, estándares y metas realistas. Otras formas de hacer frente a expectativas poco realistas incluyen: (Higman *et al.* 1999):

- Al principio, *clarificar lo que sea posible* a corto, medio y largo plazo;
- Contratar o trabajar con *personas que comprendan los asuntos locales*;
- Asegurar que el personal de las estrategias claves tenga una *representación consistente* del ámbito de la estrategia. Los puntos de vista muy distintos entre el personal llevarán a percepciones confusas entre las partes interesadas;
- *Respetar las posiciones diferentes* y mantener abiertos los canales de comunicación;
- Maximizar el *contacto regular cara a cara* con las partes o grupos interesados;
- Asegurar la *continuidad de los enfoques* y la *estabilidad del personal* en posiciones que impliquen colaboración con las partes o grupos interesados;
- Tratar de *resolver los problemas cuando aún son pequeños*;
- Conceder a los procesos de consulta *mucho tiempo*, y hacer que los interesados se centren en las prioridades;
- Al desarrollar iniciativas que tengan como fin mejorar los beneficios de los interesados, *empezar con experimentos pequeños* primero en un área, asegurando que los interesados sean parte del plan;
- *Permitir adaptación y flexibilidad* en operaciones que involucren a los interesados;

6.4.4 Consideración de escala y vínculos

Un proceso de estrategia es probable que requiera varias ramas o capas de colaboración de interesados. Esto puede implicar, por ejemplo, grupos centrales rodeados por grupos y "cajas de resonancia" más grandes que (inicialmente) afronten partes diferentes de los asuntos claves. También necesitarán efectuar provisiones para capacitar a otros interesados adicionales a ser invitados al proceso si existen claramente huecos. Los lazos de información suministrada entre los distintos niveles (local a nacional, e internacional) y entre las diferentes estrategias (tales como estrategias sectoriales para biodiversidad y silvicultura y la ENDS) pueden ayudar al diálogo y la toma de decisiones. Al identificar opciones y modelos para implementar resultados, la involucración de grupos con probabilidad de estar implicados en la implementación es algo crítico.

6.4.5 Representación, selección e intermediarios

La correcta selección de los participantes es quizás el paso más crítico al establecer un proceso de estrategia. La composición de los participantes determinará tanto la legitimidad de la estrategia como su habilidad para desarrollar nuevas ideas, percepciones y consenso para la acción. Son importantes los asuntos de representatividad, muestreo y grados apropiados de participación. Se necesita conseguir un equilibrio entre la implicación del mayor espectro de participantes que sea posible para fraguar un consenso amplio y duradero, y evitar saturar las capacidades de gestión y facilitación de aquellos que están organizando el proceso de estrategia.

Es muy importante establecer criterios transparentes a través de los cuales identificar grupos de interesados relevantes, y seleccionar entidades que inviten a representar a tales grupos en el proceso de estrategia. La información sobre estos criterios debería proporcionarse a todos los grupos de interesados, participantes y no participantes, así como al público general. Los criterios claves incluyen:

- El grado en el que los representantes se identifican sobre todo con el grupo en cuestión (más que con otros intereses);
- La legitimidad y responsabilidad de los representantes de los grupos interesados dentro de, y hacia, sus propios y definidos grupos de interés;
- Ajustes equitativos dentro de los grupos de interés de los interesados representados en cuanto a la participación de sus representantes, ej. procesos democráticos para elegir o designar representantes y requerimientos para devolver información;
- La pericia que ciertas entidades e individuos pueden traer al proceso;
- Compromiso hacia los procesos de estrategia;
- Expediente de involucración en procesos de grupos interesados múltiples.

Las comunidades tienen un derecho fundamental a la propia determinación, lo cual necesita respetarse. En los casos en que un posible acuerdo afecte a las vidas futuras de un grupo de interesados, éstos necesitarán tener derecho a decir "No", incluso si son una minoría. Deberían, no obstante, escuchar todos los argumentos y participar activamente en las discusiones antes de tomar una decisión.

Es muy importante asegurar la inclusión de representantes de usuarios de servicio, y representantes de grupos de interés que estén tradicionalmente sub-representados en los esfuerzos de planificación. En su guía de planificación para Agenda 21 Local, el

Los esfuerzos que se hagan de partida para velar por que haya representación amplia y equilibrada – especialmente una que compense desequilibrios de poder...

CIIIA -Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales- (1996) sugiere preparar una matriz para ayudar en la identificación de socios de grupos de interesados y grupos de trabajo (Figura 6.4) y una lista de comprobación para verificar que la representación esté incluida para lograr una planificación de desarrollo sostenible y efectiva (Recuadro 6.12).

Recuadro 6.12: Lista de comprobación para selección de socios en Agendas 21 Locales

Asegurar representación de:

1. Grupos subrepresentados;
2. Usuarios de servicios – aquellos que utilizan y están afectados por los servicios;
3. Proveedores de servicios – aquellos que controlan y administran los servicios o los sistemas de servicios;
4. Grupos con particulares conocimientos técnicos en cuanto a los servicios o asuntos pertinentes;
5. Grupos cuyos intereses están afectados por los servicios o sistemas de servicios.

Al seleccionar socios considerar:

1. El ámbito del trabajo que van a emprender los socios;
2. La necesidad de desarrollar una cantidad crítica de organizaciones e individuos que tengan la voluntad política de llevar a cabo la acción;
3. El grado de inclusión que se espera conseguir;
4. Las habilidades, conocimientos y experiencia con los que pueden contribuir los distintos individuos y organizaciones;
5. La inclusión de los grupos que necesiten estar implicados en la implementación de cualquier plan;
6. La inclusión de organizaciones o individuos con credibilidad dentro de sus propios distritos electorales.

Fuente: CIIIA (1996).

La representatividad y legitimidad de los representantes de los grupos interesados ha sido el centro de una considerable discusión. Como observa el Foro de NUMAD (2001), la atención ha tendido a centrarse en ONG,

“muchas de las cuales, particularmente aquellas que colaboran en redes de ONG, han estado desarrollando mecanismos de autogobierno para asegurar procesos participativos democráticos, transparentes y auténticos como base de su mandato. Los proyectos de certificación serían otra opción; sin embargo la pregunta de quién debería gobernar o controlar las entidades certificativas permanece aún sin resolver. Uno debe tener en cuenta, no obstante, que estas cuestiones no sólo atañen a ONG sino a otros sectores de la sociedad civil también, tales como a la comunidad de negocios, sindicatos, autoridades locales, mujeres, etc.”.

En aquellos casos en que algunos grupos de interesados no estén organizados, un enfoque para asegurar su involucración es a través de *intermediarios o sustitutos*. Los sustitutos pueden ser cualquier grupo, organización (ej. una ONG) o individuo que tenga unos vínculos cercanos con los interesados en cuestión y que sea capaz de representar sus puntos de vista e intereses durante el proceso de estrategia. Por ejemplo, en Nigeria, hubo agentes de extensión femeninos que funcionaron como sustitutos de mujeres granjeras en un seminario de planificación nacional sobre las mujeres en la agricultura (Banco Mundial, 1996).

Figura 6.4: Identificación de socios para grupos de interesados y grupos de trabajo (Fuente: adaptada de CIILA 1996)

POSIBLES SOCIOS	COMPONENTES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE		
	1. Desarrollo Comunitario <ul style="list-style-type: none"> • Vivienda • Servicios sociales • Seguridad pública 	2. Desarrollo Económico <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Empleo • Turismo 	3. Desarrollo del Ecosistema <ul style="list-style-type: none"> • Control de Polución • Espacios verdes • Administración de los desechos
A. Residentes comunitarios <ul style="list-style-type: none"> • Grupos especiales de gente (mujeres, juventud y personas indígenas) • Líderes comunitarios • Hogares • Profesores 			
B. Organizaciones de base comunitaria <ul style="list-style-type: none"> • Coaliciones • Grupos de la Iglesia • Grupos formales de mujeres • Grupos especiales de interés 			
C. Sector independiente <ul style="list-style-type: none"> • ONG • Mundo académico • Medios de comunicación • Partidos políticos • Sindicatos y organizaciones de trabajadores 			
D. Sector privado y empresarial <ul style="list-style-type: none"> • Agencias de servicios medioambientales • Cooperativas y pequeños negocios • Bancos 			
E. Gobierno local y asociaciones <ul style="list-style-type: none"> • Oficiales elegidos • Personal de gestión • Operaciones de personal y de campo • Asociaciones regionales 			
F. Gobierno nacional y regional <ul style="list-style-type: none"> • Comisión planificadora • Utilidades • Agencias de servicios • Agencias financieras 			

Un asunto clave es la *participación voluntaria* de los interesados. Es vital que a los interesados se les informe debidamente, y lo suficientemente temprano, para capacitarles a tomar una decisión sobre si participar. En esa información se deberá incluir el papel que jugarán en el proceso de estrategia o en un grupo en particular, la cantidad de tiempo que deberán estar comprometidos y la cantidad de trabajo, viajes, etc. que esto acarree. Los interesados deberán tener derecho a declinar la participación si no les satisfacen los ajustes acordados (ver Recuadro 6.13).

Recuadro 6.13: Transparencia en la selección de representantes de los grupos interesados

“Los grupos interesados necesitan ser transparentes sobre sus procedimientos de selección de representantes para el proceso de estrategia, dentro y fuera del mismo proceso. Los grupos de interesados deberían también ser transparentes con los demás sobre sus elecciones o criterios de nombramiento, y sobre los criterios utilizados para identificar a los individuos con conocimientos técnicos en los asuntos respectivos entre manos. El proceso de identificar individuos para representar a grupos puede ayudarse mediante elecciones regulares o procesos de nombramiento dentro de las redes de interesados y asociaciones – ej. reuniones para elecciones de coordinador entre ONG, nombramientos de representantes para ciertos procesos particulares por grupos de interesados como: la industria, los sindicatos, y demás. Se deberá permitir a otros participantes poner en la mesa otros problemas que puedan tener con los criterios que los grupos de interesados están utilizando.

Es importante equilibrar el número de participantes de cada grupo de interesados, y, en algunos casos, con respecto a cuáles puntos de vista van probablemente a representar. A los grupos de interesados se les requiere satisfacer ciertos criterios de equilibrio dentro de sus delegaciones, como equilibrio regional y de género. Preferiblemente, los representantes de los grupos interesados deberán ser las mismas personas durante el curso del ciclo de la estrategia. Si los representantes han de ser reemplazados, éstos necesitarán ser informados y presentados al grupo”.

Fuente: Foro de NUMAD (2001).

A menudo es sólo durante el proceso de concienciación en los estadios de formulación de la estrategia, cuando los socios potenciales se conciencian de su apuesta en el proceso. Esto queda ilustrado en el caso del Plan de Acción Nacional de Biodiversidad de Guayana cuando, durante su estadio de formulación, los futuros socios fueron concienciados, en términos concretos, de sus intereses futuros y su cometido en la conservación de la biodiversidad, y se dieron cuenta de que ellos también tenían un interés en la conservación de la biodiversidad (Cuadro 6.5).

La legitimidad de un proceso de estrategia está fuertemente asociada con la claridad que tengan los interesados sobre el propósito y el ámbito de la estrategia, sobre cómo estarán ellos involucrados y cómo se relacionarán entre sí. Repercutirá negativamente si los interesados claves se distancian del proceso, si están marginados o si *se sienten* marginados. Si esto empieza a ocurrir, podría ser mejor reconsiderar el diseño del proceso y/o resolver cuidadosamente qué clase de legitimidad poder reclamar, y conducirla claramente dentro de esas limitaciones.

... se verán recompensados por un proceso de estrategia creíble y duradero

Cuadro 6.5: Intereses y cometidos de los grupos interesados; el caso del Plan Nacional de Acción de Biodiversidad de Guayana
(Fuente: Agencia de Protección Medioambiental de Guayana, GEPA 1999)

GRUPO INTERESADO	INTERES EN BIODIVERSIDAD	COMETIDO EN CUANTO A BIODIVERSIDAD
Público general	Como parte del patrimonio nacional, la biodiversidad es algo valioso para todos los ciudadanos	Actuando a nivel local y otros niveles para conservar y usar adecuadamente la biodiversidad; apoyando varias acciones en el Plan
Agencias públicas de recursos naturales	Concesión de acceso a la biodiversidad y otros recursos que afectan a la biodiversidad	Conservación de recursos de biodiversidad; minimizando el impacto de las actividades sobre la biodiversidad; planificación a nivel nacional
Agencia reguladora medioambiental	Supervisando el impacto de las actividades de desarrollo en la biodiversidad; regulando el acceso; desarrollando políticas, legislación, y mecanismos administrativos; promoviendo la concienciación pública	Estableciendo un marco para la utilización y conservación sostenible de la biodiversidad; mejorando el conocimiento y las actitudes públicas hacia la biodiversidad; planificación a nivel nacional.
Autoridades administrativas regionales y locales	Mantenimiento y utilización de recursos de biodiversidad	Conservación de la biodiversidad; planificación regional y local; promoción de la concienciación pública
Entidades del sector privado	Utilización de la biodiversidad y otros recursos; apoyando la investigación y planificación	Implementando la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; apoyando varias acciones en el Plan
Comunidades locales	Subsistencia y utilización comercial de la biodiversidad	Conservación de biodiversidad; provisión de información y reparo del conocimiento
Comunidad académica	Investigación, formación y concienciación pública de la biodiversidad	Proporcionando información científica sobre la biodiversidad; mejorando la toma de conciencia pública
Agencias patrocinadoras	Conservación, investigación y utilización sostenible de la biodiversidad	Proporcionando apoyo financiero y técnico para acciones que versen sobre la biodiversidad
Entidades de los medios de comunicación	Información sobre biodiversidad como recurso natural y patrimonio nacional	Mejorando la concienciación pública sobre la biodiversidad
Organizaciones no gubernamentales	Promoviendo la acción hacia la conservación y uso de la biodiversidad; concienciación pública	Apoyando la acción sobre la biodiversidad; defensa de la conservación; mejorando la concienciación pública

6.4.6 Infraestructura, organización y marco legal para la participación

Para una participación efectiva, la infraestructura básica de la involucración tiene que estar en su sitio (ver sección 6.3).

Utilización de estructuras existentes: Mientras mejor desarrollados estén y más se empleen las estructuras y los mecanismos de participación existentes (ver Cuadro 6.6), más rentables seguramente serán. Si las capacidades gestoras son débiles y los mecanismos participativos pobres, el número de participantes podrá ser limitado al principio - pero éste aumentará con el desarrollo y la reiteración de tareas específicas de estrategias.

Donde los sistemas de participación son endebles, se pueden ensayar varios métodos nuevos que ya emergen

Caudro 6.6: Ejemplos de estructuras e instituciones probablemente existentes y metodologías para la participación

Estructuras e Instituciones de participación	Metodologías de participación
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de planificación • Estructuras tradicionales, ej. sistemas con base en pueblos, sistemas religiosos • Educación/sistema académico • Sistema de extensión • Arte/teatro • Medios de comunicación • Sistema político • Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible • Foros de Discusión (formal/informal, profesional, etc.) • Grupos de mujeres • Uniones y sindicatos • Cooperativas • Entidades políticas formales de países múltiples o maquinaria negociadora 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje y acción participativos (PLA) • Estudios de recursos • Auditorías "verdes" • Metodologías de planificación, evaluación del impacto ambiental, etc. • Cimentación de consenso y negociaciones • Métodos tradicionales, ej. de resolución de conflictos • Comunicaciones y técnicas de información, ej. redes de e-mail y "programas abiertos al público" • Diálogo participativo • Grupos de discusión • Mesas redondas • Seminarios/talleres/grupos de trabajo • EAE y EAFn (ver sección 5.3.9)

No obstante, cuando faltan tales estructuras participativas, o son débiles o no eficientes, ha sido necesario el establecimiento de nuevas estructuras – incluso si han de ser informales o únicas. En la práctica, si funcionan, es muy probable que sobrevivan a ciclos subsiguientes o iteraciones de la estrategia. Entre los ejemplos se incluyen:

- Comités especiales;
- Grupos de discusión sobre asuntos o temas particulares;
- Mesas redondas para discutir asuntos comunes específicos o intersectoriales;
- Grupos centrales para hacer avanzar los asuntos;
- Asociaciones profesionales y sectoriales, ej. sociedades agrícolas u hortícolas, o asociaciones de ingenieros o planificadores.

Los sistemas legales para la participación pueden ya existir...

*El marco legal para la participación es fundamental para todo lo anterior. La participación pública descansa sobre los principios de libre expresión y derechos, para lograr un entorno sano y una subsistencia segura. Se necesita un marco legal claro en el que ejercer tales derechos. Este tiende a estar más desarrollado en los sistemas de planificación rurales y urbanos de la mayoría de los países, y en algunas legislaciones respecto de la EIA. Específicamente, el marco legal necesita aprobar: el acceso público a la información en poder de las autoridades públicas, la participación en los procesos de toma de decisiones, y la involucración en análisis administrativos y judiciales. Tales aprobaciones, si van a ser algo más que simbólicas, requerirán del respaldo de procedimientos efectivos, en particular el requerimiento de un consentimiento informado previo, del aviso adecuado de las decisiones inminentes y de canales para objetar y apelar. Las estrategias con éxito tienden a haber desarrollado procedimientos *ad hoc* en donde los procedimientos legislativos están ausentes o no están totalmente ejercitados (Centro Regional Medioambiental 1994b).*

Reconociendo este hecho de que la participación debe asegurarse, algunos países han introducido leyes para promover activamente una mayor participación, particularmente de esos grupos frecuentemente marginados en la toma de decisiones. En años recientes, muchos países en vías de desarrollo han introducido mecanismos participativos para descentralizar sus sistemas de planificación (ver Recuadro 6.2). Por ejemplo: la Ley de Participación Popular en Bolivia promueve un gobierno descentralizado y tiene como objetivo el permitir a los municipios y sus ciudadanos (particularmente en áreas remotas) el tener más control sobre los servicios sociales y la infraestructura básica (Recuadro 6.14).

... o se les puede desarrollar, tal vez a través del proceso de estrategia mismo

Recuadro 6.14: La Ley de Participación Popular, Bolivia

Con anterioridad a 1995, el 42% de la población de Bolivia, todos ellos grupos indígenas o campesinos, vivían en comunidades rurales dispersas, sin ningún mecanismo oficial de gobernanza, y sin acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades humanas básicas. Además de aquellos que residían en estas comunidades aisladas, muchos indios y campesinos habían emigrado a áreas urbanas, principalmente La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, donde se encontraron con un abrumador desempleo y pobreza, y recibieron muy poco o ningún apoyo de los gobiernos municipales.

La Ley de Participación Popular (1994), implementada en 1995, es un programa de descentralización que dividió las provincias del país en 314 secciones, cada una de ellas con un gobierno municipal elegido localmente. Muchos de los municipios tuvieron que ser creados desde cero. Se les dio control sobre la infraestructura física de su jurisdicción (ej. sanidad, educación, cultura, deportes, calles locales y esfuerzos de irrigación local). Para asegurar más posibilidades de participación que las ocasionales elecciones, la nueva ley reconoce formalmente en cada comunidad una organización del pueblo llano para representar a la sociedad civil (Organización Territorial de Base, OTB) y concede a estas OTB derechos y obligaciones específicos dentro de sus municipios (Cuadro 6.7). Los miembros de la OTB deben ser representativos de una comunidad dada, y cada OTB debe elegir a un representante para servir al Comité de Vigilancia del municipio. Este último elabora propuestas de los pueblos y controla el presupuesto municipal, y es así planificado como una forma de "control social" de "buena gobernanza" del gobierno municipal.

Cuadro 6.7: Derechos y obligaciones de las OTB

Derechos de OTB	Obligaciones de OTB
1. Proponer, controlar y supervisar la entrega de los servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad	1. Identificar, dar prioridad, participar y cooperar en la ejecución y administración de los trabajos públicos para el bienestar colectivo
2. Participar en, y promover acciones, relacionadas con el crecimiento y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible	2. Contribuir al mantenimiento y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios
3. Representar a la comunidad en forzar la modificación de acciones, decisiones, trabajos públicos, o servicios emprendidos por los gobiernos municipales	3. Hacer que se hallen disponibles para las costumbres los registros de las acciones emprendidas en el territorio
4. Proponer la supresión o ratificación de las autoridades educativas y sanitarias en el municipio	4. Introducir recursos administrativos y judiciales en defensa de los derechos que se amparan bajo la ley
5. Tener acceso a la información en cuanto a recursos destinados para esfuerzos de participación popular	5. Promover el acceso equitativo de hombres y mujeres en los distintos niveles de representación política

La ley incluye la adjudicación de un 20% de los ingresos a los municipios (85% para proyectos y 15% para administración) en base per cápita, de forma que el 42% de la población que vive en zonas remotas tenga ahora más control sobre los servicios sociales y la infraestructura básica (anteriormente las grandes ciudades recibían la mayoría de los desembolsos gubernamentales).

De forma paralela, la Ley de Reforma Educativa especifica ocho distintos “mecanismos de participación popular” o concejos, creados y controlados por los municipios. Dos de ellos han sido directamente creados por unas OTB, dándoles a estos representantes de la sociedad civil acceso a la planificación, desarrollo y supervisión de actividades y servicios educativos. Otros concejos, compuestos por ciudadanos privados, representantes del gobierno y profesionales de la educación, tienen como tarea asegurar que los objetivos del proceso de reforma se cumplan. Hay incluso concejos de grupos indios que supervisan la introducción del bilingüismo y las culturas múltiples dentro del sistema educativo. Estos mecanismos aseguran que, dentro de unas directrices nacionales para estándares y objetivos, el nuevo sistema de educación en cada municipio sea construido y supervisado por una asociación compuesta por ciudadanos y gobiernos locales.

Los concejos municipales están funcionando, pero en muchos municipios ha sido la elite de la ciudad la que ha sido elegida como concejales y no representan, por tanto, a la mayoría de la población rural. Los comités de vigilancia están funcionando de manera sub-óptima en muchos municipios. Las distancias son muy grandes, de ahí que sea difícil que los miembros de los distintos comités de vigilancia se reúnan. Pero, más importante, éstos son una construcción artificial que poco tiene que ver con las realidades de muchas zonas rurales y no juegan un papel natural – hay concejos de autoridades de hace mucho tiempo a nivel de pueblo (concejos de pueblo elegidos). Estos operan normalmente por consenso, por tanto no es raro que todos los miembros del concejo de las autoridades se personifiquen en una reunión del concejo municipal, cuyos miembros son ciudadanos, y se enojen por la presencia de aldeanos pidiendo proyectos particulares o ejecución de acciones, e invoquen a la ley para conducir sus operaciones. La diferencia entre los dos sistemas sociales se pone de manifiesto.

La Ley de Participación Popular intentaba cambiar las estructuras del poder nacional y local y, en teoría, reconocer a la población indígena rural y sus organizaciones sociales, las cuales han estado marginadas durante siglos. La nueva ley tiene aún que conseguir sus objetivos. Los grupos políticos siguen siendo los principales portadores del poder en Bolivia, a nivel nacional y local, y esto tiende aún a excluir a la población indígena.

Fuentes: Andersson (1999); BID (1996).

Un enfoque útil e innovador adoptado por los estados miembros de la Organización de Estados Caribeños del Este (OECE) se benefició de las sinergias de la colaboración intergubernamental. Los estados miembros de la OECE son todos pequeños y sufren limitaciones de recursos humanos y capacidades institucionales. En un proceso participativo en el que estuvieron bastante implicados, y se alargó durante más de tres años, la OECE diseñó un Estatuto Ambiental para los países Caribeños del Este que obligaba legalmente y se adoptó formalmente en el 2001, y que encierra el compromiso a introducir sistemas y estructuras de planificación participativa (Recuadro 6.15). Entre los participantes se incluían todos los ministros con responsabilidad para la política medioambiental y la gestión de cada estado miembro, instituciones gubernamentales e intergubernamentales, ONG y patrocinadores. Todos ellos colaboraron bajo el mandato de los Ministros de la OECE del Comité de Política Ambiental (CPA).

Son obligaciones explícitas para cada estado miembro, y la implementación se supervisa en reuniones del CPA. Este enfoque subregional capacitó a ocho países con infraestructura legal y recursos limitados, a diseñar un instrumento que pudiese adaptarse fácilmente para adecuarse a las condiciones nacionales. Utilizando esta estrategia los países de la OECE buscan conseguir colectivamente lo que habría sido muy difícil o imposible (para algunos estados miembros) conseguir individualmente.

Recuadro 6.15: Inclusión de la participación en la legislación: principios del Estatuto Ambiental de los países Caribeños del Este

Varios de los principios del Estatuto obligan a los estados miembros a incluir la participación en su legislación doméstica.

Principio 4: Asegurar una participación significativa de la sociedad civil en la toma de decisiones

Cada Estado Contratante acuerda:

- (a) Establecer, fortalecer y promover las estructuras y procedimientos institucionales para una amplia participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de los procesos y programas de toma de decisiones;
- (b) Mantener el derecho de todo el mundo a buscar, recibir y diseminar información clara y oportuna sobre cuestiones medioambientales, y sobre todos los planes y actividades de desarrollo en los que tengan interés, y que probablemente afecten sus vidas;
- (c) Garantizar el derecho de todo el mundo que tenga un interés, para transmitir comentarios sobre actividades propuestas a la autoridad competente, antes de que se tome una decisión formal; y
- (d) Proporcionar oportunidades para la expresión de ideas, y el intercambio de información y conocimientos tradicionales sobre la gestión medioambiental entre organizaciones, comunidades e individuos, así como facilitar su participación efectiva en la formulación, adopción y ejecución de decisiones que afecten a sus vidas.

Principio 18: Implementación

Cada estado contratante acuerda:

- (a) Adoptar la Estrategia de Gestión Ambiental de los países Caribeños del Este de los estados contratantes para guiar la implementación de los Principios contenidos en este Estatuto o Normativa;
- (b) Cooperar de buena fe unos con otros para lograr unos resultados óptimos en sus políticas medioambientales y en las acciones referentes al empleo de recursos naturales transfronterizos, y en la prevención o reducción efectiva de problemas medioambientales transfronterizos;
- (c) Comunicar información oportuna y relevante sobre todos los aspectos de los Principios del Estatuto a otros Estados y personas interesadas que seguramente se vean afectados por las actividades de desarrollo planificadas o ejecutadas;
- (d) Comprometerse a aplicar estándares iguales en todo momento, en cuanto a afrontar asuntos en relación con el impacto o los efectos adversos del uso de los recursos naturales transfronterizos en el medio ambiente; y
- (e) Trabajar juntos de manera concertada para implementar los Principios enunciados en este Estatuto,
- (f) Asegurar que las acciones necesarias definidas bajo el encabezamiento de Compromisos, y contenidas en el anexo de este Estatuto, sean vigorosamente perseguidas.

Principio 19: Obligaciones de los Estados contratantes

Cada Estado Contratante reconocerá los objetivos, compromisos y los Principios interrelacionados contenidos en este Estatuto, y dará los pasos necesarios para adoptar tal legislación u otras medidas que puedan ser necesarias, para dar efecto a las provisiones de este Estatuto.

Fuente: OECE (2001).

El estudio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil puede favorecer o dificultar la participación

Las relaciones gobierno-sociedad civil determinarán qué clases de participaciones puedan seguirse en la práctica, y cuánta participación se logrará. Cuando las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil son buenas, las condiciones para estrategias efectivas de desarrollo sostenible son buenas. Lo contrario también es cierto. Es vital por tanto que la interacción entre el gobierno y los grupos no gubernamentales se fortalezca - el proceso de estrategia mismo puede gradualmente mejorar esto. También fundamental para la persecución de la sostenibilidad es la necesidad de robustecer las instituciones democráticas del país y las entidades elegidas, particularmente las asambleas parlamentarias.

La secretaría de la estrategia debiera coordinar el proceso de participación...

El Secretariado ENDS (Capítulo 4) u otros que organicen reuniones, eventos y otros encuentros necesitarán considerar y propagar información sobre horarios y lugares de reunión, transportes, e incluso preparativos para cuestiones como guarderías, accesos para minusválidos, etc. Van siempre seguramente a existir barreras para la efectiva participación de algunas partes interesadas, ya sean por razones culturales, religiosas o de otro tipo, y podrán requerirse actividades especiales si queremos garantizar sus aportaciones. El Secretariado deberá evitar tomar decisiones unilaterales que limiten la gama o número de los participantes o que compongan grupos en formas determinadas. En lugar de ello, este reto deberá remitirse al Comité de Dirección, el cual deberá ser representativo de los principales grupos de interesados implicados.

6.4.7 Planificación para participación en estrategias

... incluyendo la planificación para la participación

La experiencia de la planificación estratégica en las dos últimas décadas nos indica un número de requisitos para lograr una participación efectiva (sección 6.41). Todos estos requisitos necesitarán estar bien planificados si se van a hacer efectivo los beneficios de la participación. De otra forma, algunos grupos de interés podrían quedarse fuera del proceso. Las complejas tareas organizadoras de la participación pueden ser subestimadas, y los muchos requisitos previos necesarios pueden no estar en su sitio a tiempo. Esto acarrea varias tareas, que podrían ser coordinadas por el Secretariado ENDS con un amplio grupo inicial de partes interesadas:

(a) Planeando los temas que necesitan ser trabajados durante el proceso de estrategia por los diferentes grupos de interesados: asuntos sectoriales, intersectoriales, de desarrollo sostenible integral, etc.;

(b) Identificando los principales niveles en los que la política y los cambios institucionales se necesitan para afrontar los temas o asuntos antes mencionados - normalmente: a nivel nacional, provincial y local

(c) Análisis de las partes interesadas: (ver sección 5.2) para determinar la representatividad, intereses, dinámicas y relaciones de poder.

La definición inicial de temas de estrategia, niveles e interesados (tareas a, b, y c) puede abordarse conjuntamente. Para una participación efectiva, esto no debe hacerse completamente por un departamento gubernamental o agencia de cooperación de desarrollo. Es importante obtener el derecho de "propiedad" local, ya que las tareas a, b y c determinarán la elección de estructuras y metodologías de participación, y los incentivos requeridos para la participación.

(d) Elección de estructuras y metodologías de participación. La estructura o metodología precisa de participación empleada en cualquier momento en una estrategia dependerá de:

- (i) *la tarea estratégica específica* (recolección de información, análisis, toma de decisión, implementación, supervisión, etc.);
- (ii) *la madurez de la estrategia* (el número de ciclos o revisiones que la estrategia haya experimentado); y
- (iii) *la naturaleza de los vínculos horizontales/verticales y las partes implicadas.*

El Recuadro 6.5 enumera algunas *estructuras participativas* que se suelen adecuar mejor a ciertos grupos específicos. Si nos basamos en la experiencia hasta la fecha, para la mayoría de las tareas estratégicas, las estructuras de participación que prometen parecen ser: el sistema de planificación, las estructuras tradicionales (como: sistemas basados en la comunidad, sistemas religiosos), las vías existentes para la participación de la gente en sectores específicos (ej. salud pública, educación adulta, extensión agrícola), y los comités constituidos especialmente, mesas redondas y otros grupos creados para beneficiarse de las dinámicas de grupos. Para las comunicaciones, información, educación y tareas de supervisión, las estructuras útiles hasta la fecha han sido: el sistema de educación, sistema de extensión, seminarios y conferencias, las artes y el teatro, los medios de comunicación.

Es probable que la estructura de planificación y administración del gobierno, y el sistema político, determinen en gran medida cómo una estrategia de desarrollo sostenible pueda utilizar las dos: las estructuras de planificación estratégicas y otras iniciativas locales; y cuánto pueda utilizar las estructuras de descentralización existentes. También determinará en parte qué tipo de mezcla de enfoques participativos y multidisciplinarios puedan tomarse.

Algunas *metodologías de participación* útiles se enumeran en la Cuadro 6.8, y se describen en la sección 6.5. En la mayoría de los países, la utilización de muchas de estas metodologías en los procesos de planificación estratégicos es algo relativamente nuevo, y las habilidades para utilizarlas son bastante limitadas. Por ello la planificación para la capacitación es muy importante.

Cuadro 6.8: Ejemplos de metodologías participativas para tareas de estrategia⁴

Tareas	Metodologías
Inspección, análisis y supervisión	Investigación participativa, incluyendo estudios de recursos participativos y auditorías "verdes";
Toma de decisiones	Cimentación del consenso, negociaciones y métodos tradicionales, por ejemplo: resolución de conflictos
Implementación	Acuerdos voluntarios (ej. convenios), y gestión conjunta
Comunicaciones, información, educación y supervisión	Seminarios, talleres, entrevistas, programas abiertos a llamadas del público, sitios web, redes de e-mail, exhibiciones y representaciones

(e) Comunicaciones, información y educación

Los aspectos participativos de una estrategia requieren un público éticamente motivado, instruido y con conciencia social. No obstante, en muchas áreas, el público

⁴ Un buen libro de recursos sobre métodos de participación, concebido para su utilización por clientes corporativos lo ofrece Spencer (1989). El libro examina críticamente la tecnología de la participación y ofrece orientación útil a nivel práctico.

puede no entender, o simplemente no estar interesado, en los asuntos de “desarrollo sostenible” actualmente discutidos en muchos foros a nivel nacional. Claramente, se necesita un proceso bidireccional de educación y consulta, para que el concepto de desarrollo sostenible sea entendido en términos locales. El capítulo Siete discute el considerable reto de comunicar el “desarrollo sostenible”, y los procesos efectivos de comunicación, información, y educación, que son complementos y precursores esenciales para la participación en una estrategia.

(f) Fases y coordinación

La participación lleva tiempo; y es probable que las entidades gubernamentales tengan que participar entre ellas mismas antes de estar en condiciones de interactuar con otros

Es inevitable que un proceso de estrategia sea más lento con participación que sin ella, pero la experiencia nos demuestra que un proceso participativo probablemente sea mucho mejor. (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997, Lopez Ornat 1997, Wood 1997). Esperamos que una ENDS progresa en una manera, y en una escala de tiempo, fijada por los principales procesos de participación, y por el paso al que las partes interesadas consultan con sus públicos y alcanzan acuerdos. La cimentación del consenso y la resolución de conflictos pueden llevar un tiempo considerable; y la experiencia previa nos indica que estos procesos normalmente tienen que estar escalonados para tratar los asuntos *menos* contenciosos en primer lugar.

El desarrollo sostenible traerá consigo cambios bastantes radicales en cuanto a cometidos institucionales. En algunas circunstancias, los gobiernos deberían centrarse más en la integración de los ministerios y departamentos en primer lugar, antes de pasar a un proceso participativo mucho más amplio con muchas partes o grupos interesados del sector privado y de la sociedad civil. Este bien podría ser el caso de los sistemas de gobierno, que reconocen los riesgos de moverse de normas centralizadas y sectoriales hacia modos de operación participativos más experimentales e integrados. Por ejemplo el Recuadro 6.16 resume la situación en Trinidad y Tobago, en donde se han firmado memorandos formales de entendimiento entre el cuerpo coordinador y las agencias sectoriales para formalizar la colaboración.

Recuadro 6.16: Colaboración sectorial para gestión ambiental en Trinidad y Tobago

Se requiere a la Autoridad de Gestión Ambiental (AGA o EMA en inglés) para facilitar la cooperación y gestionar el medio ambiente de una manera tal, que fomente la participación y promueva el consenso. La AGA ha firmado más de 30 Memorandos de Entendimiento (ME) con una serie de agencias gubernamentales y paraestatales que poseen funciones medioambientales. Las reuniones rutinarias con Oficiales Medioambientales sectoriales designados y los requerimientos especiales de transmisión de información, capacitan la cooperación y colaboración formal en el sector oficial. Los Oficiales Medioambientales han sido nombrados como representantes de aquellas agencias que han firmado ME y actúan como conexión entre la agencia y la AGA.

Mucho del trabajo de la AGA se hace a través de comités de asesoramiento y otros comités, cuya composición se extrae de varios sectores así como de ONG y grupos comunitarios.

Fuentes: Estado Anual de Informes Medioambientales de AGA y <http://www.ema.co.tt/main.htm>

Lo que sigue, por tanto, es que se requiere un enfoque escalonado para la participación, que empiece con el uso de estructuras y metodologías de participación con las que la mayoría de los participantes estén familiarizados, y las cuales estén aceptadas científicamente y políticamente. Probablemente no sea posible hacer las dos cosas: el centrarse y adquirir el detalle preciso de todos los grupos de interesados en el ciclo inicial de la estrategia. Al igual que con el ámbito de la estrategia, puede ser mejor aumentar gradualmente hacia ambiciones más grandes en la participación. La capacidad para la participación puede construirse a través del proceso en verdad, son las capacidades de participación las que han sido el tema central de mucha de la capacitación de infinidad de estrategias (locales) exitosas.

6.5 Métodos para participación en estrategias

6.5.1 Aprendizaje y acción participativos

Las ciencias naturales han desarrollado una amplia gama de métodos objetivos para recopilar y analizar datos. Pero la situación es diferente cuando se trata de gestión, asuntos sociales y opiniones determinantes: no se puede poner un metro a un granjero y averiguar lo que piensa.

Los científicos sociales han utilizado con frecuencia técnicas extractivas como entrevistas domésticas y cuestionarios, en donde se pueden estudiar a grandes números de personas y aplicar técnicas estadísticas para determinar la fiabilidad de los resultados. No obstante, estos métodos no revelan las complejidades locales: muchos de los motivos contextuales para comprensión de datos son sistemáticamente quitados o ignorados, y hay una suposición tácita de que el que responde y el investigador poseen los mismos valores. Cuando en realidad las divisiones culturales afectan a los tipos de respuesta. Las perspectivas múltiples se pierden. Gill (1993) ha capturado un problema real con enfoques de entrevista y cuestionario:

'El desconocido entonces saca una tablilla y, adosada a ella, un montón de papeles cubiertos por lo que para el interrogado no son más que jeroglíficos indescifrables. A continuación empieza a hacer preguntas y anotar respuestas: más jeroglíficos. El entrevistado no tiene ni idea de lo que está escribiendo, de si sus palabras han sido bien entendidas o interpretadas correctamente... una vez finalizada la entrevista, el entrevistador se va y seguramente nunca más vuelve a aparecer.'

Existen alternativas a las técnicas extractivas que han ganado una amplia aceptación y considerable credibilidad. En los años 80 y 90, ha habido un florecimiento de enfoques participativos, que han venido acompañados por una confusión de abreviaturas. Algunos se centran en el diagnóstico del problema, ej. AEA (análisis de agro-ecosistemas), DRR (diagnóstico rural rápido), RRA (evaluación rural rápida), MARP (*méthode accélérée de recherche participative*). Otros están orientados hacia la devolución de control a las comunidades, ej. IAP (Investigación Acción Participativa) y TFD (teatro para el desarrollo). Algunos facilitan la investigación en granjas o conducidas por el usuario, ej. FPR (siglas inglesas de investigación participativa de granjero). Otros han sido diseñados simplemente para colocar a los profesionales en el campo escuchando a los usuarios de recursos, ej. SB (*samuhik brahman* o caminata conjunta). Algunos han sido desarrollados en un contexto sanitario, ej. RAP (procedimiento de evaluación de recursos, en inglés); algunos para lograr un desarrollo decisivo, ej. PAIM (análisis participativo y métodos de aprendizaje); algunos en agencias de extensión del gobierno, y otros en ONG. La diversidad de nombres, derivaciones y aplicaciones es una señal de fuerza porque cada variación es, hasta cierto punto, dependiente de su contexto local. Sin embargo,

Es difícil desvelar las perspectivas y necesidades de los diversos interesados...

... pero los métodos AAP vienen a llenar el vacío: son muy compatibles con los principios ENDS

todas están apuntaladas por unos principios comunes (Recuadro 6.17), entre los cuales está como principal, el nuevo camino de aprendizaje que necesita seguirse.

Recuadro 6.17: Principios de aprendizaje y acción participativos

El término *aprendizaje y acción participativos* (PLA) se utiliza ahora para englobar una serie de técnicas de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de actividades de desarrollo. Los principios claves son:

- *Aprendizaje acumulativo de todos los participantes.* La interacción es fundamental para estos enfoques y el énfasis visual capacita a todas las personas a tomar parte según una base de igualdad.
- *Buscar la diversidad* en lugar de intentar caracterizar la complejidad en términos de valores medios. Los individuos y grupos diferentes efectúan distintas evaluaciones de las situaciones, lo cual conduce a acciones diferentes. Todas las visiones de actividades o propósitos están cargadas de interpretaciones, inclinaciones y prejuicios. Por consiguiente, hay muchas posibles descripciones de cualquier actividad.
- *Aprendizaje en grupo.* La complejidad del mundo sólo se puede revelar a través de la investigación e interacción de grupos, lo cual requiere una mezcla de investigadores de distintas disciplinas, distintos sectores, los de fuera (profesionales) y los de dentro (gente local).
- *Específico al contexto.* Los enfoques son lo suficientemente flexibles como para adaptarse a cada nueva serie de condiciones y participantes, por tanto hay muchas variantes.
- *Facilitar el cometido de los expertos.* El objetivo es introducir cambios que los grupos interesados consideren como mejoras. El papel del "experto" es ayudar a la gente, en sus situaciones particulares, a llevar a cabo sus propios estudios y efectuar sus propios planes.
- *Acción sostenida.* El proceso de aprendizaje conduce a debate sobre cambio. El debate cambia las percepciones de los participantes y su disponibilidad para contemplar la acción. La acción se acuerda, por ello los cambios realizables representarán una acomodación entre los distintos pareceres. El debate y/o el análisis definen cambios que podrían traer mejoría y buscan motivar a la gente para llevar a cabo la acción que traerá esos cambios. Esta acción incluye el fortalecimiento de las instituciones locales, incrementando por tanto la capacidad de la gente para iniciar acciones por su propia cuenta.

Fuente: Pretty *et al.* 1995

El aprendizaje y la acción participativos son la antítesis de la enseñanza y transferencia tecnológica, las cuales implican transferencia de información de uno que sabe a otro que no sabe. Sus supuestos son completamente distintos de aquellos de los estudios convencionales, y se han ido haciendo más distintivos al haber ido evolucionando las técnicas. Por ejemplo: el trabajo inicial en los análisis de sistemas de granjas y en la evaluación rural rápida era esencialmente extractivo. Los investigadores recogían los datos y se lo llevaban para analizarlo. Ha habido un giro significativo hacia la investigación y el análisis efectuado por la gente local, quien más tarde comparte sus opiniones con los de afuera. Métodos como la planificación participativa, el análisis de fotos aéreas, la puntuación y clasificación de matrices,

diagramas de flujo y vínculos, y el análisis estacional, no son simplemente medios de la gente local de informar a los de afuera. Más bien, son métodos para que la gente local emprenda sus propias investigaciones (Chambers 1992b). La gente local al usar estos métodos ha mostrado poseer mayor capacidad de observación, de crear conceptos y efectuar análisis de lo que habrían esperado los que vienen de afuera y están, también, demostrando ser buenos profesores (ver por ejemplo, el Recuadro 6.4 sobre conservación comunitaria de tortugas en Trinidad).

Las técnicas del aprendizaje participativo se dividen en cuatro grupos (Cuadro 6.9): interacción de grupo y equipo, muestreo, diálogo, y visualización y dibujo. Uno de los puntos fuertes del aprendizaje participativo ha sido el énfasis en las técnicas pictóricas. Al crear y discutir un diagrama, modelo o mapa (ver por ejemplo la Figura 6.5), todos los que están presentes, tanto los de dentro del estudio como los de fuera, pueden ver, señalar, discutir y refinar el dibujo, compartiendo su creación y análisis. Los analfabetos no quedan excluidos; todo el que puede ver, tiene la información visual necesaria para capacitarle a participar activamente, aunque, hay que admitirlo, no todo el mundo se atreve a hablar en tales reuniones.

Cuadro 6.9: Técnicas de aprendizaje participativo
(Fuente: Bass *et al.* 1995)

<i>Interacción de Grupos y Equipos</i>	<i>Muestreo</i>	<i>Diálogo</i>	<i>Visualización y Dibujo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de equipos • Revisiones y discusiones de equipos • Guías de entrevistas y listas de comprobación • Escritos de informes rápidos • Energizadores/Activadores • Repartición de trabajo (tomando parte en actividades locales) • Aldeano y presentaciones compartidas • Notas del proceso y agendas personales 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de secciones • Clasificación por riqueza y por bienestar • Mapas sociales • Mapas de entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semi-estructurada • Observación directa • Grupos de discusión • Informadores claves • Historias étnicas y biografías • Historias orales • Historias locales, retratos y estudios de casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas y modelado • Mapas sociales y clasificaciones por riqueza • Secciones • Mapas de movilidad • Calendarios estacionales • Rutinas diarias y perfiles de actividad • Perfiles históricos • Análisis de tendencias y escalas de tiempo • Puntuación de matrices • Preferencia o clasificación por parejas • Diagramas de Venn • Diagramas de redes • Diagramas de sistemas • Diagramas de flujo • Diagramas de sectores

Los primeros enfoques (en particular la evaluación rápida rural) recalcaron el concepto de velocidad y se le ha aplicado a veces el rótulo "rápido y sucio". Al ir evolucionando la disciplina, el énfasis se ha movido de la explotación rápida al trabajo y conocimiento de la gente local (para empujar proyectos o facilitar investigación) hacia el compartir durante un período más largo, con contribuciones de ambos lados y paciente iteración (Recuadro 6.18).

Figura 6.5: Mapa del uso de la tierra efectuado por un inspector indígena y aldeanos de la subregión Marwa, en Panamá
 (Fuente: Demistoun 1995)



Esto evita algunas de las predisposiciones de la evaluación rápida rural: espacial (énfasis en tierra valiosa o lugares bajo construcción), personal (conducida por líderes, empresarios, profesionales, personas de habla inglesa, machos), a menudo efectuadas sólo en la estación seca (cuando el acceso es más fácil o posible), cortesía y timidez (ej. a los venidos de fuera no se les muestran las peores condiciones y éstos no hacen preguntas inquisitivas)

No son simplemente las técnicas, sino la combinación y secuencia en las que se utilizan, lo que hace a la PLA enormemente útil para entender la gran cantidad de asuntos y valores existentes a nivel local. Por ejemplo:

- La planificación social y clasificación del bienestar pueden identificar a diversos grupos socio-económicos dentro de una comunidad, permitiendo que la recolección de datos esté mejor enfocada para comprender cómo los aspectos sociales y de riqueza afectan a la dependencia que la gente pueda tener de los recursos;
- Los calendarios estacionales y las escalas de tiempo pueden usarse para entender cómo el uso y la importancia de los recursos naturales cambian con el tiempo;
- Los mapas, modelos y secciones pueden utilizarse para localizar y apreciar las

Recuadro 6.18: ERR y EPR comparadas

Entre los distintos enfoques del aprendizaje y acción participativos, quizás los más conocidos sean la Evaluación Rápida Rural (ERR o RRA en inglés) que emergió a finales de la década de los 70 y evolucionó una década más tarde hacia la Evaluación Participativa Rural (EPR, o PRA en inglés).

La ERR se desarrolló como una respuesta a una concienciación creciente de que los enfoques de planificación convencionales fracasaban en satisfacer las necesidades de la población pobre y rural. Se introdujo como un planteamiento de planificación para ayudar a minimizar las predisposiciones existentes de la investigación, para ofrecer una alternativa a las limitaciones de los estudios de cuestionarios, y para dar información oportuna sobre la planificación llevada a cabo por agentes externos.

La EPR se construyó sobre los principios y métodos de la ERR pero daba mayor énfasis a la transferencia de poder a la gente local para llevar a cabo sus propias evaluaciones, analizarlas y actuar sobre ellas, y también supervisar y evaluar los cambios locales.

Ambos planteamientos utilizan métodos similares (ver Tabla 8.3) pero difieren en su propósito y proceso. La ERR se utiliza principalmente para recoger información y permitir a los de "afuera" aprender. En comparación, la EPR es más relajada y creativa, y sitúa el énfasis en facilitar procesos locales de aprendizaje y análisis, compartir información y construir asociaciones entre individuos y grupos de interés para llevar a cabo acciones y planificación a nivel local. Consecuentemente, es un proceso mucho más largo y de final abierto.

Fuente: Guijt y Hinchcliffe (1998)

- relaciones espaciales de ciertos recursos. Cuando se han efectuado con los antiguos, han podido ayudar a comprender los cambios históricos acaecidos en el *estatus* de los recursos;
- Los valores de los recursos naturales pueden ser obtenidos utilizando una variedad de puntuaciones de matrices y técnicas de clasificación. Esto revelará no sólo cómo de valiosos son los distintos recursos (ej. especies de árboles) para las distintas gentes, sino también las formas en las que pueden ser importantes, incluyendo valores no financieros, y su importancia relativa comparados con otros recursos y actividades;
- Los diagramas de flujo de productos y mapas de tenencias pueden usarse para comprender cómo se controlan los recursos y el acceso a ellos, y para clarificar quién está o no implicado en su uso y administración.

La utilidad de los enfoques de aprendizaje participativos también está determinada por la actitud y los comportamientos de los profesionales hacia la gente con la que trabajan. El éxito viene de la conexión, el diálogo y el compartimento equitativo de información e ideas - lo que significa que los profesionales también han de tener atractivos "bienes comerciales" y apreciar lo que están recibiendo a cambio.

6.5.2 Planificación y gestión de recursos comunitarios

Los programas con participación comunitaria han utilizado muchos métodos intencionadamente participativos; éstos también pueden ser poderosos aportes a las ENDS

El progreso en el terreno parece ocurrir más cuando hay una asociación larga y de igual a igual entre trabajadores de la tierra locales, planificadores y especialistas técnicos (en recursos naturales). En un análisis en cuanto a experiencia de planificación rural en países en desarrollo, Dalal-Clayton *et al.* (2000) ofrecen ejemplos de una serie de enfoques de planificación participativa comunitaria (Recuadro 6.19), muchos de los cuales pueden partir de la base del desarrollo de estrategias locales para desarrollo sostenible.

Recuadro 6.19: Algunos ejemplos de planificación rural participativa

Planificación de recursos a un nivel local

- Iniciativas de gestión de recursos naturales comunitarios como CAMPFIRE en Zimbabwe (ver PlanAfric 1997);
- Programa de apoyo rural del Aga Khan en India y Pakistán (ver Banco Mundial 1995b);
- Reforestación participativa en el Distrito Baruch, Sur Gujarat, India (Shah 1995)
- Planificación a nivel de pueblo, ej. programa HIMA en Tanzania (Kikula *et al.* 1999)

Intentos de incrementar y vincular la planificación ascendente (bottom-up) y la descendente (top-down)

- Enfoque de Desarrollo Rural Regional (DRR) (GTZ 1993);
- Evaluación Rápida de Distritos – aplicación a mayor escala de la ERR utilizada en Indonesia (ver Kievelitz 1995);
- Enfoques participativos en proyectos de gran escala (ej. Proyecto de Desarrollo Participativo de Zonas Secas de la Provincia Noroccidental, Sri Lanka, ver Backhaus y Wagachchi 1995);
- Enfoque distrital para la conservación del suelo y del agua en Kenia (Harding *et al.* 1996);
- Planificación distrital del agua en Zimbabwe (PlanAfric 2000);
- El enfoque de *Gestion de Terroir* hacia la planificación del uso de la tierra en la zona de Africa Occidental de habla francesa (Winckler *et al.* 1995);
- La responsabilidad de la planificación e implementación del programa delegada a organizaciones sectoriales independientes, como en el Programa de México para la protección de bosques tropicales (PROAFT) (Zazuera 1995);
- Programas de forestación comunitaria, ej. en Nepal (Fisher 1995);
- El movimiento comunitario Landcare en Australia, preocupados por la conservación y gestión de la tierra (Campbell *et al.* 1996, Lockie y Vanclay 1997).

Se ofrecen estudios de casos de éstos y otros enfoques de planificación rural participativa en Dalal-Clayton *et al.* (2000)

Tales iniciativas han tenido generalmente más éxito cuando han apoyado la utilización y el desarrollo de la capacidad local, la organización de los interesados, la información y la educación. Comparten la característica de estar fuertemente orientadas hacia los resultados, es decir que la participación ayuda a conseguir fines locales acordados, en lugar de ser tratada como un fin (político) en su propio derecho.

Brown (1997) describe como la autoridad de las agencias estatales para controlar los recursos marinos y costeros fue transferida a grupos de interesados comunitarios en Santa Lucía. Esto resultó en una gestión más eficiente de estos recursos. Se desarrollaron mecanismos para hacer frente al conflicto y a la competición, con una participación total de todos los grupos interesados. Los problemas persisten, pero hay un compromiso genuino comunitario de implicarse en el proceso de los grupos interesados múltiples formalizado dentro del marco del Área de Gestión Marina de Soufriere.

Existe una metodología comunitaria para participar en la planificación que proporciona varias lecciones de estrategias. En Planificación Auténtica en el RU (Recuadro 6.20), las comunidades están totalmente involucradas en una participación interactiva para la planificación del vecindario. La tendencia a dominar de los profesionales del exterior se controla a través de varias normas acordadas de comportamiento de grupo. Estas normas llevan tiempo en desarrollarse, pero son críticas para una participación y colaboración con éxito.

Recuadro 6.20: Planificación auténtica: planificación de vecindario en la Gran Bretaña urbana

En el desarrollo comunitario, hay necesidad de que todos los puntos de vista sean considerados, sin embargo casi siempre ganan los que hablan. En las reuniones y consultas públicas, los planificadores locales tienden a sentarse en una plataforma, detrás de una mesa, manteniendo su superioridad. Cuando tan sólo unas cuantas personas aparecen, y sólo unas pocas de ellas hablan, lo achacan a la indiferencia local. La planificación auténtica o de verdad intenta solventar esta diferencia, identificar las necesidades y recursos locales y hacerlo sin necesidad de charlas infinitas.

El foco es un modelo físico del vecindario. A diferencia de los modelos de arquitectos, este deberá tocarse, poder jugar con él, dejarlo caer y cambiarlo. En la primera reunión, se construye el modelo de vecindario, utilizando casas y bloques de apartamentos hechos de cartón y papel sobre una base de poliestireno. El modelo entonces se pone en la comunidad (lavandería, vestíbulo de la escuela, tiendas locales, etc.) para que la gente lo vea y sepa de la segunda consulta. En la segunda reunión, el objetivo es averiguar: ¿lo hemos hecho bien? No hay lugar para la pasividad, ni muchas sillas, ni plataforma, y el modelo aparece colocado en mitad de la sala. La gente ve los puntos destacados, discute, identifica los problemas y vislumbra las soluciones. Se mueven a su alrededor y pueden poner trozos de papel con sugerencias escritas en localizaciones particulares. Se les permite poner más de una en el mismo lugar, de forma que surjan conflictos. A menudo, las personas que escriben una idea, suelen esperar a que otros hablen de ella primero. El proceso permite que la gente pueda tener primeras, segundas y terceras ocurrencias, pueda cambiar de opinión. El modelo permite que la gente afronte conflictos sin tener que identificarse ellos mismos. Despersonaliza los conflictos e introduce cierta informalidad en la que es más fácil alcanzar el consenso.

Los profesionales también asisten. Los planificadores locales, ingenieros, oficiales de transporte, policía, trabajadores sociales y otros, llevan un distintivo identificándoles. Pero sólo pueden hablar cuando se les ha hablado anteriormente. El resultado es que son empujados a inmiscuirse y les empieza a gustar su nuevo cometido. Las barreras "nosotros y ellos" empiezan a romperse. Las prioridades puestas en el modelo poseen la palabra "en desacuerdo" escrita en el reverso. Cualquiera puede darles la vuelta, y seguir permaneciendo anónimo. Las prioridades son evaluadas como Ahora, Pronto, o Más tarde, y también en base a si pueden ser realizadas sólo por gente local (con la ayuda de personas del exterior, algún dinero y asesoramiento) o sólo por personas del exterior. Las obligaciones son negociadas y puestas de manera explícita. La gente puede negociar compromisos.

El siguiente estudio es un estudio local de talento conducido por la gente local. El formulario es pictórico y no se parece a los del gobierno. Los recursos humanos son documentados, y la planificación entonces puede capitalizarse sobre estos recursos hasta ahora ocultos. La participación en este proceso de planificación alternativo actúa como una demostración de la capacidad local, de la cual podrán surgir cosas mayores.

Fuente: Gibson (1991).

6.5.3 Participación en sistemas de planificación descentralizados

Los sistemas de planificación descentralizada ofrecen nuevas oportunidades para la participación

Es frecuentemente sólo a nivel local cuando un enfoque de desarrollo sostenible centrado en las personas se hace verdaderamente evidente, pues es a este nivel donde las decisiones son tomadas diariamente por individuos y grupos de personas que influirán en sus medios de subsistencia, salud y supervivencia. Los conceptos han de convertirse en realidades. En un contexto local, los individuos y las comunidades están mejor situados para identificar las tendencias, retos, problemas y necesidades importantes, y para acordar sus propias prioridades y preferencias, y determinar qué habilidades y capacidades faltan. De ahí que algunas estrategias estén ahora empezando a concentrar sus asuntos particulares en este nivel más adecuado, por ejemplo, el enfoque seguido por el Ministro de Planificación en Bangladesh a principios de los años 90 para desarrollar el Plan de Perspectiva Participativo, o la "jeraquia" emergente de estrategias en Paquistán – Recuadro 4.12.

Una combinación de enfoques descendentes (top-down) y ascendentes (bottom-up) está emergiendo en la planificación de distritos de algunos países. Por ejemplo, en Tanzania, la planificación de distritos electorales en Rungwe District implica decisiones que vienen de arriba o descendentes en ciertas materias (ej. fijar índices bancarios de distritos) pero se fomenta la participación de grupos interesados en otros aspectos del desarrollo, como la educación, la producción agrícola y la comunicación.

Las estrategias necesitarán considerar qué mecanismos pueden lograr este equilibrio entre los planteamientos descendentes y ascendentes. Los nuevos sistemas de planificación en algunos países proporcionan ejemplos de cómo la descentralización puede contribuir a esto (Recuadro 6.21 y 3.21). Tal equilibrio, necesita acompañarse y apoyarse por mecanismos que aseguren un buen diálogo, un flujo de información de supervisión constante, y un aprendizaje en todos y entre todos los niveles. Los retos de la descentralización se discuten en la sección 2.2.3 y se proporcionan ejemplos de enfoques de planificación estratégica subnacional en la sección 3.42.

6.5.4 Asociaciones de grupos interesados múltiples

Una ENDS es en sí, ante todo, una sociedad de interesados

Cada vez más, las asociaciones de grupos interesados múltiples están siendo utilizadas para hacer frente a asuntos de desarrollo y negociar soluciones. Pero, al igual que con la participación, el término "asociación" puede utilizarse para querer decir cosas bien distintas. (Recuadro 6.22).

Recuadro 6.21: Sistemas de planificación descentralizada

Bolivia introdujo un sistema de planificación participativo y descentralizado en 1994 con la adopción de la Ley sobre Participación Popular y Descentralización Administrativa (Recuadro 6.14). Esta transfiere un significativo poder político y económico a los niveles regionales y locales. El 20% de los impuestos nacionales se pasan directamente a 314 municipios, y se asignan según unos planes de desarrollo de 5 años de duración. Estos planes municipales se desarrollan bajo la vigilancia del Plan Global (esto es, nacional) de 5 años para Desarrollo Económico y Social, y en base a las prioridades identificadas por organismos territoriales de representación de comunidades en áreas particulares. Además, se han establecido comités de responsabilidad, que constan de oficiales de municipios y representantes de la sociedad civil, para supervisar las actividades de los gobiernos municipales y su adherencia a los planes de desarrollo. De forma paralela, los departamentos del gobierno regional reciben un 40% de los ingresos nacionales asignados, de acuerdo con planes de desarrollo regional de 5 años de duración, desarrollados según la base del plan indicativo nacional y los planes municipales.

Nepal. El Acta de Auto-Gobierno Local de 1998 transfiere poder y responsabilidad a los comités de desarrollo de distritos, municipios y pueblos – estos ahora llevan a cabo la planificación participativa y la gestión sostenible de los recursos en sus áreas. Los comités de planificación de distritos son vistos como entidades autónomas, responsables de reunir a las partes interesadas y armonizar y equilibrar las políticas nacionales sobre necesidades locales.

Tailandia. En el pasado, todos los proyectos y presupuestos para las autoridades locales y provinciales eran fijados por el gobierno central. Ahora, los grupos interesados, a través de procesos de planificación participativos, producen información, ideas y propuestas, que son canalizadas al Bureau Presupuestario. Este es responsable de las asignaciones financieras a las autoridades locales, municipales y provinciales. Bajo la nueva ley de descentralización, a las autoridades gubernamentales en estos niveles se les asigna un porcentaje fijo del presupuesto total del gobierno para capacitarles a implementar los planes y proyectos determinados por los grupos interesados.

Para planificación descentralizada en Ghana, ver Recuadro 3.21.

Fuente: OCDE CAD (2001)

Recuadro 6.22: Asociaciones – un término cargado

Al igual que la 'participación' nadie estará en desacuerdo que las "asociaciones" son una buena idea, pero esta conformidad en sí no cambia las relaciones de los integrantes del día a la noche. En verdad, algunos sostienen que el trabajar en asociación es una forma de comportamiento muy poco natural. La palabra puede implicar "socios de negocios" y/o el concepto más difícil de "socios como iguales". Si tomamos la noción de una asociación de negocios más allá de su origen en el sector privado, y utilizándola para querer decir una relación que permita ocuparse del negocio entre manos, la cosa empieza a tener más sentido. Si lo llevamos un paso más hacia delante, el término "trato" puede ser más útil para "transacciones comerciales", que sean mutuamente aceptables (o soportables) para las partes. El cerrar tales tratos dentro de una ENDS puede que mueva o no mueva la relación hacia una relación de iguales – pero al menos engendrará la necesidad de "dar y tomar" para poder construir asociaciones que puedan afrontar algunas de las preocupaciones centrales de la ENDS. Las asociaciones pueden comenzar como pequeñas acciones catalíticas a cargo de una pareja de personas u organizaciones socias, demostrando algo tangible, y atrayendo a otros a unirse a la acción.

Fuente: adaptado de Mayers *et al.* (2001)

Un análisis reciente de los procesos de grupos de interesados múltiples efectuado por el Foro de NUMAD (2001) los describe como

“ semejantes a una nueva especie en el ecosistema de encontrar-decisiones y estructuras y procesos de gobierno ... (que) han emergido porque hay una necesidad percibida de una manera más inclusiva y efectiva de afrontar los asuntos de sostenibilidad urgentes de nuestro tiempo”.

El análisis observa que tales procesos de interesados múltiples incluyen muchos enfoques:

“El término procesos de grupos interesados múltiples se utiliza para describir procesos que tienen como objetivo reunir a los principales interesados en una nueva forma estructural para encontrar decisiones (y posiblemente tomar decisiones) sobre un asunto particular. También están basados en el reconocimiento de la importancia de lograr equidad y responsabilidad de la que hay que dar cuenta, en cuanto a comunicación entre grupos de interesados, implicando la representación equitativa de tres o más grupos de interesados y sus puntos de vista. Están basados en principios democráticos de transparencia y participación, y aspiran a desarrollar asociaciones y robustecer las redes entre los grupos de interesados. Los procesos de grupos de interesados múltiples cubren un amplio espectro de estructuras y niveles de compromiso. Pueden abarcar diálogo (tenacidos, intercambio y discusión), o crecer hacia procesos que comprendan: edificación del consenso, toma de decisiones e implementación. La naturaleza exacta de cualquier proceso de grupos interesados múltiples dependerá del asunto en sí, de los participantes, la estructura temporal, etc.”

Sugiere una serie de principios claves de tales procesos (Recuadro 6.23), que son totalmente coherentes con los de las estrategias para desarrollo sostenible propuestos en el Recuadro 3.1.

Un buen ejemplo de asociación de grupos interesados múltiples a un nivel nacional es el Proyecto de Sociedad canadiense, que es uno de los procesos de estrategia nacional más participativos que se han emprendido (Recuadro 6.24). Muchos de tales procesos de grupos interesados múltiples ponen especiales esfuerzos en implicar a grupos particulares, ej. el desarrollo de la Ley de Gestión de Recursos de Nueva Zelanda (Recuadro 6.25).

Con discutir tendencias fundamentales y explorar “los futuros” descubles se le puede dar unidad a las energías de los interesados

Uno de los métodos para promover la participación en la elaboración de política es la “conferencia de búsqueda futura”, un foro de grupos interesados múltiples introducido por el pensador de sistemas australiano Fred Emery (Emery y Emery 1978). Ha sido utilizada en todo el mundo para una amplia gama de propósitos, ej. para ayudar a desarrollar una estrategia de turismo natural en las Islas de Barlovento (Recuadro 6.26), en la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán y en la política del sector energético de Colombia. Como ha sido descrito por Baburoglu y Garr (1992):

‘La conferencia [normalmente 35-40 participantes, 2-3 días] emplea un proceso sistemático en el que los grupos diseñan el futuro que quieren y las estrategias para conseguirlo. La “búsqueda” es de un futuro que se pueda conseguir. Este puede ser un futuro más deseable que el que se va a revelar si no se lleva a cabo ninguna acción, o un futuro totalmente inesperado. El diseñar un futuro colectivamente desencadena una forma creativa de llevar a cabo una filosofía organizativa, y una misión, metas y objetivos enriquecidos por los valores y creencias compartidos de los participantes. Este proceso es especialmente útil en tiempos de turbulencia social, económica y tecnológica [caracterizados por cambios inesperados, incertidumbre, consecuencias no intencionadas y complejidad].’

Recuadro 6.23: Principios para procesos de grupos interesados múltiples

Estos principios se basan en la experiencia y en lecciones aprendidas de un estudio detallado de un amplio espectro de iniciativas de grupos interesados múltiples nacionales e internacionales. Reflejan esas características de los procesos que han resultado efectivas y representan la mejor práctica. Muestran vínculos cercanos a los principios de aprendizaje y acción participativos (Recuadro 6.17), pero son distintos.

Responsabilidad de la que hay que dar cuenta:

Empleando mecanismos democráticos acordados y transparentes de compromiso, búsqueda de posiciones, toma de decisiones, implementación, supervisión y evaluación.

Efectividad:

Proporcionando un instrumento para afrontar los asuntos de sostenibilidad urgentes; promoviendo mejores decisiones por medio de una contribución más amplia; generando recomendaciones que tengan mayor respaldo, ercando compromiso a través del cual los participantes se identifiquen con el resultado y por tanto incrementen la probabilidad de una implementación exitosa.

Equidad:

Nivelando el terreno de juego entre los grupos de interesados cuyas actividades "tradicionales" de presión política dependan en gran medida de sus recursos y estén por consiguiente desequilibradas; aplicando principios de equilibrio regional y de género; proporcionando un acceso equitativo a la información.

Flexibilidad:

Cubriendo un amplio espectro de estructuras y niveles de compromiso, dependiendo de los asuntos, de los participantes, de la vinculación en la toma de decisión, de la estructura temporal, etc.

Buena gobernanza:

Desarrollando aún más el papel de la participación y colaboración de los grupos interesados en los sistemas (intergubernamentales como suplementarios y complementarios, en comparación con los cometidos y responsabilidades de los gobiernos, que están basados en normas y estándares claros.

Inclusión:

Permitiendo que todos los puntos de vista estén representados, e incrementando la legitimidad y credibilidad del proceso participativo.

Aprendizaje:

Adoptando un planteamiento de aprendizaje durante todo el proceso de diseño; requiriendo que los participantes aprendan unos de otros.

Legitimidad:

Requiriendo procesos democráticos, transparentes, responsables, y equitativos en su diseño; requiriendo que los participantes se adhieran a esos principios.

Titularidad:

Procesos centrados en la gente, capacitando la titularidad de las decisiones, e incrementando por tanto las posibilidades de una implementación con éxito.

Participación y compromiso:

Reuniendo a los principales participantes; apoyando y retando a todos los grupos de interesados a estar comprometidos activamente.

Asociación/Gestión cooperativa:

Desarrollando asociaciones y fortaleciendo las cadenas entre los grupos de interesados;

afrontando asuntos conflictivos; integrando los diversos puntos de vista; creando beneficios mutuos (situaciones de ganancia/ganancia en lugar de ganancia/pérdida); desarrollando poderes y responsabilidades compartidas; creando lazos de retroalimentación entre los niveles locales, nacionales e internacionales y en la toma de decisiones.

Ganancias sociales:

Creando confianza al honrar a cada participante por su valiosa contribución al cuadro mayor; ayudando a los participantes a superar percepciones y prejuicios estereotípicos.

Fortalecimiento de instituciones (inter)gubernamentales:

Al desarrollar mecanismos avanzados de una participación de grupos interesados legítima, transparente y equitativa se fortalecen las instituciones, en términos de gobernanza democrática y habilidad incrementada para afrontar retos globales.

Trasparencia:

Aunando a todos los grupos interesados relevantes en un foro y en un proceso acordado.

Voces, no votos:

Hacer que las voces de los distintos grupos interesados sean debidamente oídas.

Fuente: Foro de NUMAD 2001

Recuadro 6.24: El enfoque de grupos interesados múltiples del Proyecto de sociedad de Canadá

El Proyecto de sociedad reconocía varias necesidades: que la transición a la sostenibilidad es una responsabilidad colectiva de todos los Canadienses; que todos los niveles y sectores de la sociedad deben estar involucrados en identificar e implementar los cambios necesarios; y que se requieren nuevos modelos y procesos institucionales para conseguir un propósito común y una línea de actuación. Estas tres cosas implican asociaciones y redes.

Cinco organizaciones canadienses se reunieron para organizar la Primera reunión Nacional de Grupos de interesados en noviembre de 1992: el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente (CCMA); Medio Ambiente de Canadá; el Instituto Internacional para Desarrollo Sostenible (IIDS); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID); y la Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía (NRTEE, en inglés).

Representantes de más de 40 sectores de la sociedad canadiense asistieron a la reunión, incluyendo asociaciones de negocios, organizaciones comunitarias y personas indígenas.

Cada una de las cinco organizaciones "patrocinadoras", actuando como Grupo Operativo, contribuyó con 50.000 dólares canadienses para establecer un Secretariado y contratar a un Director de Investigación. Dos subcomités (Documentación e Información, y Visión y Proceso) asumieron la responsabilidad, respectivamente, para analizar las respuestas canadienses a Río, y para esbozar una ponencia sobre planificación de sostenibilidad. La NRTEE facilitó y presidió el proceso y proporcionó el Secretariado. La mayoría de las tareas fueron llevadas a cabo por voluntarios y comités que se reunían mensualmente. Estaban aquellos que querían "desarrollar planes estratégicos" y otros que querían "realizar proyectos específicos". Se decidió por tanto realizar los dos.

Un informe del progreso efectuado, junto con las recomendaciones pertinentes, se presentó en una Segunda Reunión Nacional de Grupos Interesados en junio de 1993. En la Tercera Asamblea en diciembre de 1993, se le pidió a NRTEE asumir un cometido de gestión mayor en la siguiente fase del Proyecto, en lugar de actuar meramente como facilitador, y moverse hacia la preparación de un borrador de estrategia. La NRTEE trabajó estrechamente con un

grupo de trabajo compuesto por voluntarios para desarrollar, revisar y criticar el documento de estrategia. Un borrador fue presentado en la Cuarta Asamblea en noviembre de 1994, titulado "Opciones Canadienses para Transiciones hacia la Sostenibilidad". Se sugirieron pequeños cambios y el documento fue aprobado. Un documento revisado se publicó en enero de 1995. La NRTEE entonces organizó una serie de 12 reuniones a través del país para determinar cómo de útil era el documento en involucrar a varios públicos en discusiones sobre sostenibilidad. Un borrador final revisado, basado en los comentarios recibidos, se publicó en junio de 1995. El Grupo de Trabajo, que había sido reconstituido a principios de 1995, además de completar el documento de estrategia, desarrolló un plan de trabajo que abarcaba, entre otras cosas, la compilación de un directorio de instrumentos de sostenibilidad para las comunidades. Los medios de subsistencia sostenibles se seleccionaron como foco central para las actividades del Grupo de Trabajo, con un foro sobre este tema en 1996.

Principios del Proyecto de sociedad:

- El proceso se diseñó para ser transparente, inclusivo y responsable.
- A cada socio y sector se le animó a identificar y responsabilizarse de su propia contribución a la sostenibilidad.
- El diálogo y la cooperación entre sectores y comunidades fueron elementos claves de la resolución de problemas.
- La visión compartida y el acuerdo en cuanto a política clave y cambios institucionales e individuales, se consideraron necesarios para la transición hacia la sostenibilidad.
- Se enfatizó el hecho de que la estrategia y la acción deben de estar vinculadas, y deben construirse sobre iniciativas previas y otras en marcha.
- La práctica o ejercicio del desarrollo sostenible de Canadá y su contribución a la sostenibilidad mundial han de ser ejemplares.

Fuentes: Proyecto de sociedad (1993, 1994, 1995).

Recuadro 6.25: Involucrando al público, y en particular al pueblo Maorí, a desarrollar la Ley de Gestión de Recursos de Nueva Zelanda

La Ley de Gestión de Recursos (LGR) fue una parte importante de legislación reformista, que intentaba reconvertir las enormes injusticias, en la forma en que la gestión medioambiental operaba a través de los diferentes sectores, para integrar la planificación nacional y la toma de decisión, para hacer frente a la plétora de legislación que trataba de los recursos naturales, y para proporcionar un objetivo único, a saber: la gestión sostenible de los recursos naturales y físicos. Al desarrollar la Ley, se hizo un enorme esfuerzo por involucrar al público a través de reuniones, seminarios, programas gratuitos abiertos al público y remisiones escritas. Todos los envíos remitidos al gobierno sobre la LGR subrayaban si los puntos de vista de los interesados estaban de acuerdo o diferían de las propuestas que se habían hecho. Se estableció un canal especial para consulta Maorí. Esto implicaba reuniones al estilo tradicional (hui) con organizaciones Maoríes por todo el país para explicar el proceso de la LGR y para constatar pareceres y opiniones. Se pudo disponer de fondos para capacitar a ciertas ONG a involucrarse en el proceso y algunas de ellas realizaron trabajos de encargo.

Fuente: Dalal-Clayton (1996)

Recuadro 6.26: Conferencias de búsqueda y estrategias de turismo natural en las islas de Barlovento

Se llevaron a cabo conferencias de búsqueda en cuatro países de las Islas de Barlovento en el Caribe Oriental durante 1991/1992 como parte de un proceso para desarrollar estrategias de turismo natural. El estímulo fue la amenaza a las exportaciones de plátanos en vista de un cambio inminente en las relaciones comerciales con el RU en 1992. Esto se pensaba que condujese a una mayor dependencia económica del turismo. El limitado potencial para expandir el turismo tradicional resultó en un interés creciente en el turismo natural (también llamado eco-turismo).

El proceso de conferencias de búsqueda fue iniciado por oficiales de antigüedad de agencias del gobierno con un interés directo en el turismo (planificación/ desarrollo económico, turismo y silvicultura). Como facilitadores actuaron el grupo afincado en Canadá "Adapting By Learning Group" (Adaptación mediante Aprendizaje). En cada país, la entidad del gobierno actuando como agencia principal, bien de turismo o planificación, reunió a los interesados claves. Entre los grupos de interesados se encontraban: agencias del gobierno (desarrollo económico, planificación, turismo, agricultura, pesca, finanzas, silvicultura), grupos medioambientales y de patrimonio, organizaciones comunitarias, grupos de mujeres y de jóvenes, cooperativas de granjeros, y negocios privados. Su tarea inicial fue formar Grupos Consultivos Nacionales para dirigir el proceso.

El proceso de conferencias de búsqueda permitía que las implicaciones políticas del turismo ecológico fuesen afrontadas por una amplia gama de intereses implicados: ej. ecologistas examinando la validez del turismo natural o ecoturismo como una estrategia de desarrollo económico, asociaciones de hoteles incorporando en sus estrategias turísticas la conservación medioambiental, y oficiales financieros trabajado con el personal del ministerio de agricultura para apoyar a los pequeños negocios en la provisión de productos locales para consumo turístico.

Los objetivos de las conferencias eran:

- Desarrollar perspectivas nacionales e integrales sobre el turismo natural o ecoturismo;
- Examinar el potencial de una estrategia integrada de turismo natural como base para un desarrollo económico futuro que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental;
- Discutir la planificación, diseño y necesidades de gestión de tal enfoque;
- Conectar este enfoque alternativo con iniciativas de turismo existentes;
- Asesorar sobre las maneras en las que la iniciativa de conferencia de búsqueda puede ayudar a crear una capacidad de planificación actual e integrada tanto nacional como regionalmente.

Cada conferencia consistía en una alternancia de sesiones plenarias y de grupos pequeños con presentaciones (a cargo de participantes locales con conocimientos técnicos especiales y experiencia), proporcionando una base para las discusiones. Los grupos pequeños generaban cuestiones y preocupaciones, que eran expuestas en el pleno. Los asuntos claves se seleccionaban para centrar las sesiones de grupo subsiguientes, durante las cuales se identificaban las limitaciones y oportunidades. Se integraban entonces las ideas y las preocupaciones en un conjunto de recomendaciones para la acción, y se remitían a los Grupos Consultivos Nacionales para ser adoptadas en una posterior planificación e implementación.

Fuente: Franklin y Morley (1992)

En años recientes, los periodos de agitación en cuanto a las condiciones sociales y políticas han proporcionado un terreno fértil para que se puedan forjar asociaciones trisectoriales (gobierno, sociedad civil y sector privado) para el cambio. Por ejemplo, en Sudáfrica, el gobierno del Congreso Nacional Africano (CNA) ha establecido el Desarrollo Económico Nacional y Consejo de Trabajo con miembros extraídos de los negocios, del gobierno y la sociedad civil, y con organizaciones de trabajo constituyendo el cuarto sector. Este fuero tiene la labor de adoptar decisiones multilaterales que ejercerán un impacto en la política, el crecimiento económico y la igualdad social. (Recuadro 6.27). En Granada (Caribe), el Primer Ministro preside un fuero regular tripartito que involucra a representantes del gobierno, los negocios y el mundo laboral.

Recuadro 6.27: Consejo Sudafricano para el Desarrollo Económico Nacional y el Trabajo (NEDLAC) – Un ejemplo de iniciativa de asociación conducida por el sector público

Historia

NEDLAC tuvo su origen en la lucha contra el *apartheid* y la toma de decisión unilateral, así como en llamamientos de todos los sectores de la sociedad para que las decisiones fuesen tomadas de una manera más inclusiva y transparente. Es una entidad estatutaria que se estableció bajo la Ley NEDLAC en 1994, y fue lanzada por el Presidente Mandela en 1995. NEDLAC proporciona un foro único para la toma de decisión multilateral que va a impactar en la política, el crecimiento económico y la equidad social en Sudáfrica. Es una entidad para efectuar acuerdos, no una organización consultiva. Los costes administrativos los satisface el gobierno.

Objetivos

La Ley NEDLAC incluye los siguientes objetivos para el Consejo:

- Promover el crecimiento económico, la participación en la toma de decisiones económicas, y la equidad social;
- Buscar consenso y alcanzar acuerdos en cuanto a política social y económica;
- Considerar toda la legislación laboral propuesta;
- Considerar todos los cambios significativos para la política social y económica;
- Fomentar una elaboración de política coordinada en cuestiones sociales y económicas.

Estructuras

Cumbre nacional – (reunión anual de 300 personas de todos los sectores) – recibe contribuciones y suministra información relevante a las organizaciones afiliadas.

Consejo ejecutivo – se reúne trimestralmente y lo forman hasta 18 delegados de cada "circunscripción" o público (sector). Analiza el progreso, alcanza consenso y finaliza acuerdos.

Comité de Dirección – se reúne mensualmente para supervisar y coordinar las actividades.

Cámaras – en base a los asuntos a tratar (ej. comercio e industria; finanzas públicas y política monetaria; mercado y desarrollo laboral). Se reúnen frecuentemente con seis delegados de cada circunscripción o sector para esbozar informes y hacer recomendaciones al Consejo Ejecutivo.

Secretariado – apoya todas las actividades de NEDLAC y tiene 19 miembros de personal.

Papel de intermediario o cometido de promoción de la asociación

Como asociación de negocios, gobierno, mundo laboral y sociedad civil, NEDLAC actúa como intermediario entre las partes, además de promover la asociación y el consenso como foco principal de operaciones.

Actividades principales

NEDLAC se centra principalmente en cimentar el consenso entre todas las circunscripciones o sectores, para la formulación de política del gobierno sudafricano. Todas las recomendaciones se presentan en el parlamento y se convierten en la base para la legislación nueva o revisada. Entre las actividades del secretariado se incluyen:

- Capacitación de los representantes de cada circunscripción para negociar eficazmente;
- Apoyar las diferentes estructuras (ver arriba) en sus respectivos trabajos;
- Efectuar vínculos con otras entidades públicas;
- Llevar a cabo investigaciones y estudios para asegurar que todas las partes sean debidamente informadas de los desarrollos nacionales e internacionales en política social y económica;
- Esbozar el informe anual de NEDLAC sometido a discusión en el parlamento;
- Comunicar todos los acuerdos, informes y hallazgos al público general;
- Supervisar la implementación.

Fuente: Adaptado de Tennyson (1998)

Las sociedades de desarrollo sostenible le traen a cada socio ventajas diferentes

Los beneficios de la asociación tri-sectorial pueden diferir con respecto a los socios individuales, pero aún pueden ser complementarios (Tennyson y Wilde, 2000):

- Los socios del sector público se perciben como más receptivos y accesibles debido a su compromiso con la asociación;
- Los socios del sector privado se vuelven más estables y exitosos, y por tanto más provechosos;
- Los socios de la sociedad civil ganan mayor alcance y ejercen más impacto.

Cada sector puede traer sus propios recursos a la asociación, no sólo recursos económicos (Cuadro 6.10):

Cuadro 6.10: Recursos potenciales de las organizaciones en la tríada de desarrollo (Fuente: Tennyson y Wilde 2000)

Sector público	Sector privado	Sociedad civil
<ul style="list-style-type: none">• Acceso a información• Personal cualificado con foco en el interés público• Excedente de alojamiento y capacidad de transporte• Autoridad para movilizar recursos de otras fuentes del sector público• Proceso presupuestario• Estabilidad	<ul style="list-style-type: none">• Habilidades de gestión y técnicas• Equipos• Disseminación y capacidad de distribución• Contactos y esfera de influencia• Innovación• Recursos y rigor financiero• Actuación rápida	<ul style="list-style-type: none">• Práctica en el terreno• Experiencia y conocimientos de desarrollo• Pericias de las personas• Respuestas imaginativas y de bajo coste a los retos• Movilización social y habilidades de defensa pública• Credibilidad asociada• Conducida por valores

6.5.5 Centralización en el consenso, las negociaciones y la resolución de conflictos

El pronto establecimiento del consenso en cuestiones claves como el propósito de la ENDS y, subsecuentemente, su visión y prioridades, es una fuente de fortaleza, tanto para la durabilidad de la estrategia como para su habilidad en conducir a cambios para mejor. El consenso es el mejor principio sobre el que apostar para las estrategias, pero también necesitarán negociación y resolución de conflictos los conflictos particulares. Estas tareas de toma de decisiones dependen de una participación sólida. Estas se consideran con detalle en el Capítulo 8 en la toma de decisiones (8.3.3-4).

6.5.6 Trabajo en grupos

Las estrategias necesitarán hacer uso de una variedad de enfoques para involucrar a los diferentes grupos interesados. Muchos enfoques involucran a grupos de trabajo (en reuniones, seminarios, grupos de discusión e intersectoriales, análisis colectivo, talleres de trabajo, mesas redondas, etc.). Por ejemplo, en muchas Agendas Locales 21, un grupo de trabajo:

"es típicamente una pequeña entidad de 10 a 20 representantes de interesados que tienen un interés o experiencia particular en un asunto o problema específico. ... Los grupos de trabajo llevaron a cabo las distintivas tareas de identificación del asunto, análisis del problema, investigación técnica, fijación de prioridades, planificación de la acción y análisis del impacto, implementación y supervisión, y evaluación y retroalimentación. Algunas estructuras se utilizaron para recoger y analizar información o para desarrollar propuestas de acción; otras se utilizaron para integrar propuestas de acción; otras para desarrollar indicadores de actuación y evaluar el progreso al conseguir metas" (CILLA, 1996).

Es importante que el Secretariado y los facilitadores tengan las habilidades necesarias para gestionar las dinámicas del trabajo de grupo (Recuadro 6.28). Para que un grupo actúe con eficacia, consiga sus objetivos y cimiente el consenso, los individuos presentes deberán contribuir a una gran amalgama de cometidos y funciones (ej. algunos individuos serán creativos y provocarán ideas; otros serán prácticos y capaces de convertir las ideas en acciones; otros más sobrios y analíticos y capaces de llevar a cabo un análisis profundo, etc.). También deberán ser razonablemente compatibles (aunque un cierto grado de conflicto entre los miembros evitará la complacencia).

(a) Facilitación

Las habilidades de facilitación son un requisito básico para asegurar una participación activa y unos intercambios importantes durante los seminarios y otras actividades de grupo (Recuadro 6.29). Los facilitadores deberán haber estado involucrados en el proceso de diseño estratégico (siempre que sea posible) o al menos haber sido totalmente informados para asegurar su completo entendimiento del proceso y su compromiso con respecto a cómo se decidió conducir el proceso.

Los facilitadores pueden ayudar a los participantes a evitar discusiones por propuestas favoritas y hacer en su lugar sugerencias innovadoras; a desafiarlos a ser creativos e integradores; a no permitirles estar de acuerdo sólo por evitar conflictos, y a subrayar que las diferencias son útiles. Cuando las decisiones se paralicen, el facilitador podrá señalar dónde existe acuerdo sobre el que edificar. Cuando no sea posible alcanzar ningún acuerdo en un asunto dado, podrá acordarse volverlo a plantear en un estadio posterior.

Las tareas de estrategia dependen en su mayoría de la calidad del trabajo de grupo

Vale la pena invertir en buenos facilitadores para que den el vamos a la estrategia y, luego, esparcir la capacidad de animación a través de toda la estrategia

Recuadro 6.28: Las dinámicas del trabajo de grupo

Algunas observaciones generales:

- Los grupos generalmente producen menos ideas que los individuos trabajando separadamente, pero a menudo generan ideas más apropiadas, ya que cada una es discutida y analizada más profundamente;
- Es más probable que los grupos identifiquen errores de juicio antes de llevarse a cabo la acción;
- La discusión estimula un razonamiento más detenido y conduce a la consideración de un mayor número de ideas. Sorprendentemente, los buenos grupos tienden a tomar decisiones más audaces de las que hubieran tomado los individuos que los contienen si hubiesen actuado independientemente;
- Los grupos que son demasiado cohesivos, también tienden a crear sus propios problemas. Las sectas religiosas, los grupos militares, equipos deportivos y grupos políticos, muestran todos una tendencia hacia una identidad de grupo dominador. En casos extremos, la conciencia y los principios del individuo se sacrifican por la lealtad, armonía y moral del grupo;
- Un consenso total no es siempre deseable (ver 8.3.3);
- El buscar el consenso a toda costa puede llevar al grupo a un punto ciego en el que se vuelva extremadamente selectivo en los hechos que ve, clasifica o acepta;
- El mantener una agenda abierta, crear un sentido de conciencia autocrítica, e impedir el secretismo dentro de estos tipos de grupos es esencial si se quiere evitar las "alucinaciones" de grupo.

Estudios en el funcionamiento del grupo:

El poner a varias personas juntas para trabajar en una investigación única o actividad de desarrollo, no conduce necesariamente a un *equipo* productivo de investigadores (Handy 1985). Antes de que un grupo de personas pueda funcionar bien como equipo, tienden a pasar por una serie de estadios.

Primero, varios individuos se reúnen, a veces como desconocidos, otras como colegas profesionales, para crear un grupo nuevo para un propósito definido. En este estadio temprano de formación, aún son un conjunto de individuos, cada uno/a con sus propias perspectivas, agendas y experiencias, y con poca o ninguna experiencia compartida.

Al irse los individuos familiarizándose unos con otros, el grupo entrará en una fase tormentosa. Existen buenas razones para dar este nombre a la segunda fase de formación del grupo, ya que es durante este estadio donde se desafían los valores y principios personales, se toman o rechazan los cometidos y las responsabilidades, y los objetivos del grupo y el modo operativo se empiezan a definir más claramente. Si existe demasiado conflicto y discordia dentro del grupo, éste colapsará. Si, no obstante, existen áreas coincidentes, el grupo ganará mayor cohesión y un sentido del propósito.

Al empezar los miembros del grupo a ir entendiendo sus cometidos en relación unos con otros y establecer una visión o meta conjunta, desarrollarán una identidad claramente discernible y normas de comportamiento específicas del grupo. En este estadio de normalización, el grupo se ha asentado. Las personas se conocen mejor unas a otras, han aceptado las reglas, y probablemente desarrollado subgrupos y amistades.

Una vez que estas normas han sido establecidas, el grupo estará listo para la acción y entrará en la fase de actuación. Es en esta fase cuando trabajará más efectivamente como grupo. Este equipo tiene vida propia, y un poder considerable para fomentar el aprendizaje. El nivel de confianza de los miembros del equipo habrá alcanzado el punto en el que estén dispuestos a afrontar riesgos significativos y probar nuevas ideas propias.

Recuadro 6.29: Habilidades de facilitación

El cometido clave de un facilitador es:

- Asegurar un flujo efectivo de comunicación dentro de un grupo, de manera que los participantes puedan intercambiar información y llegar a decisiones;
- Plantear problemas y fomentar el análisis de grupo;
- Incitar a la gente a pensar críticamente y motivarlos hacia la acción;
- No cambiar ni ignorar ninguna decisión alcanzada por los participantes mediante consenso;
- Ser sensible, a toda comunicación verbal y no verbal que ocurra en el grupo;
- Ser sensible a los sentimientos, actitudes, cultura, intereses y cualquier agenda oculta que pueda estar presente en un grupo;

Para resolver conflicto(s), un facilitador deberá ser consciente:

- De los acuerdos que hayan de ser explorados;
- De los desacuerdos que deban ser respetados;
- De identificar los asuntos fuera de lugar, de forma que el foco sea alcanzar un acuerdo; y
- De explorar diferencias, preguntar cuestiones encaminadas a resolver el problema, no cuestiones juiciosas, y animar a todos los participantes a hacer lo mismo.

Un buen facilitador:

- Tendrá un buen dominio del tema o temas que se discuten (de manera que pueda hacer que las cosas fluyan y vayan al grano);
- Seguirá de cerca la dirección y marcha de la discusión, observando las contribuciones de todo el mundo para entresacar aspectos comunes cuando resuma cada cierto intervalo lo que se ha dicho;
- Al resumir, constatará claramente las diferencias y no dejará que la presión haga consentir;
- Estará preparado con planes de contingencia (ej. si un orador no aparece);
- Fomentará una atmósfera abierta, conducente al aprendizaje y al compartimento de ideas, y que haga sentirse a todo el mundo cómodo, importante y reconocido como parte del grupo;
- Alentará a todo el mundo a hablar libremente, compartir y participar (haciendo que incluso los más callados participen);
- Conocerá sus limitaciones y valorará las de los participantes;
- Tendrá una buena idea de lo que es alcanzable y lo que no;
- Tendrá conciencia y sensibilidad respecto a aquellos asuntos en que los participantes necesiten consultar con sus circunscripciones;
- Estará al tanto de la condición y contribución de los participantes: quién está respondiendo, quién se duerme, quién no está escuchando, o abandona la sala con frecuencia, etc. Esto señalará cuando cambiar o ajustar la discusión;
- Gestionará el tiempo disponible de manera efectiva, ajustándose a los horarios acordados y a los tiempos de discurso que necesitan ser los mismos para todo el mundo (con excepciones obvias para participantes que hablen en otro idioma y cosas parecidas). Esto equivale a un equilibrio entre ser demasiado apretado o rígido y demasiado laxo o liberal;
- Será flexible y receptivo a las diferentes situaciones (de ahí que necesite considerables habilidades de diagnóstico para capacitarlo a evaluar una situación dada correctamente);
- Utilizará enfoques y técnicas creativas para fomentar la participación;
- Sabrá enjuiciar cuándo detener una discusión, esperar o continuar;
- Será humilde, respetuoso y sabrá reconocer las contribuciones de todo el mundo;
- Asegurará que los participantes evalúen y valoren la reunión, para constatar información o comentarios al respecto (ya sea formal o informalmente: cuantitativa o cualitativamente, oral o por escrito – como corresponda).

Maneras de trabajar

- El grupo necesita ponerse de acuerdo sobre cómo tratar las posibles, y fundamentales, contribuciones del facilitador. Una opción sería alternar el cometido del facilitador;
- En algunos casos, podría merecer la pena considerar el trabajar con facilitadores especiales que hicieran de nexo con grupos de interesados particulares;
- Se recomienda la utilización de cuademillos típicos de "stands" de presentaciones, técnicas de "metaplan" (mediante visualizadores), u otras técnicas de facilitación para registrar transparentemente lo que se está diciendo, facilitar el resumen y ayudar en la toma de decisiones. Merece la pena considerar y experimentar con otras técnicas de trabajo de grupo. Entre ellas: escenarios de talleres de trabajos, laboratorios futuros, jurados de ciudadanos (dependiendo de la situación, el asunto, el contexto cultural y el grupo).

Fuentes: VSO/IRR/PEPE (1998) y foro NUMAD (2001)

Para orientación sobre facilitación y dirección de reuniones de grupos, ver Pretty *et al.* (1995)

(b) Responsabilidades de los participantes

Es también importante para los participantes estar de acuerdo en, y observar, algunas reglas básicas para que el trabajo de grupo sea efectivo. El Recuadro 6.30 sugiere algunas basadas en un reciente estudio de enfoques exitosos de NUMAD.

(c) Informadores

Los "Rapporteurs" (personas responsables de informar sobre las actividades del grupo) necesitan ser acordados por el grupo y ser asignados al principio de las reuniones, al igual que el proceso de documentación (actas, informes, etc.). Esto necesita hacerse de la forma más neutral posible, reflejando la amplitud y profundidad de las discusiones. Se deberán centrar normalmente en comunicar hallazgos, ideas y decisiones generadas o aprobadas por el grupo, en lugar de declaraciones atribuidas a individuos.

(d) Agendas de la reunión

Las posibilidades del programa de las reuniones o seminarios de cualquier grupo de trabajo son muchas e incluyen:

(1) Actividad introductoria:

- Introducción de los participantes, dando nombres, antecedentes organizativos, ligeras expectativas de los resultados de la reunión (con cuidado de no ocupar demasiado tiempo);
- Fijación del escenario – por gente local (si es en una localidad particular) y/o los organizadores;
- Resumen de asuntos claves desde diferentes perspectivas;
- Ejercicio de fijación de objetivos, para clarificar la agenda

(2) Trabajo de grupo:

- En grupos de sectores;
- En grupos de discusión (quizás cada grupo discutiendo un tema o asunto diferente);
- En grupos de tareas (cada grupo con una tarea específica);
- Utilizando quizás 1-3 preguntas o cuestiones por grupo

Recuadro 6.30: Reglas básicas ilustrativas para el trabajo de grupo

Las siguientes reglas han resultado ser efectivas en el trabajo de grupo de un estudio reciente:

- (a) Durante la discusión, los participantes deberán esforzarse tanto como puedan en ser francos y sinceros, y mantener un interés respetuoso con las opiniones de los demás. Es importante que haya una atmósfera que incite a ser directo, abierto, objetivo y humilde.
- (b) Los participantes necesitan ser honestos y dignos de confianza.
- (c) Los participantes deberán abstenerse de realizar ataques personales.
- (d) Todos los participantes y sus contribuciones deberán ser tratados por igual.
- (e) Para ayudar a comprender y clarificar percepciones, se deberá incitar a los participantes y a los facilitadores a repetir en sus propias palabras los puntos de vista de unos y otros ("escucha activa").
- (f) Los participantes deberán reprimirse de presuponer los motivos de otros, y en vez de ello ser incitados a hacer preguntas directas.
- (g) Los participantes deberán dirigirse al grupo en su conjunto, y mostrar interés por cada uno de los puntos de vista, en lugar de confrontar y criticar a los individuos.
- (h) Los participantes deberán discutir sobre una base lógica, dando sus propias opiniones, al tiempo que buscan coincidencias y diferencias.
- (i) La discusión de grupo espontánea puede ser útil: el conducir una sesión exponiendo ideas y agrupándolas sin emitir juicio para discutirlo más tarde puede generar un mayor número de ideas. Cuando una idea se expone, se convierte en propiedad del grupo.
- (j) Los participantes deberán considerar el efectuar un ejercicio de aprendizaje, para extraer el éxito de otros procesos y aciertos, y utilizar los resultados para profundizar en el pozo de ideas.
- (k) Todos los participantes necesitarán estar abiertos al cambio cuando se embarquen en un proceso de comunicación, como se indicó anteriormente. No se puede entrar en un auténtico diálogo con el objetivo de "hacer lo que uno quiere".
- (l) Capacitar espacio y tiempo para varios modos de comunicación, socio-emocional y el estrictamente orientado hacia la tarea.
- (m) Si los participantes sienten que otros no están jugando según las reglas acordadas, necesitan expresar eso al grupo y el grupo necesitará afrontar el problema.

Fuente: Foro NUMAD (2001)

(3) Plenarias:

- Información suministrada/presentación del trabajo de grupo a todos los participantes;
- Estudios de casos - nacional, de una localidad particular o incluso de otros países;
- Presentaciones de problemas u opciones de los especialistas;
- Contribución audiovisual;
- Resultados de investigaciones previas

(4) Planificando la acción y terminando:

- Resumen de los resultados del seminario o evento;
- Aumentos propuestos para las políticas existentes, ajustes institucionales, inversiones, programas o proyectos, etc.
- Nuevas políticas identificadas, ajustes institucionales, inversiones, programas o proyectos, etc.;
- Acuerdo sobre prioridades;
- Creación de un plan de acción en pequeños grupos o junto a todos los participantes, finalizando en un acuerdo sobre quién, qué y cuándo;
- Compromisos de recursos en apoyo de más acción.

(5) Descansos apropiados:

Son esenciales por una variedad de razones. Para:

- Permitir a los participantes del grupo conocerse unos a otros a un nivel más personal;
- Reducir o disipar tensiones crecientes;
- Promover oportunidades para las negociaciones de subgrupos;
- Reducir el aburrimiento;
- Volver a tomar energías con refrescos;
- Evitar la fatiga física y el sobrecargo emocional.

Los facilitadores deberán ser sensibles a las dinámicas de grupo y ser lo suficientemente flexibles para introducir descansos incluso cuando no estén programados.

El Recuadro 6.31 sugiere un modelo de programa para un seminario intersectorial.

Recuadro 6.31: Programa ejemplo para un seminario intersectorial

Sesión 1: Bienvenido e introducción a la agenda del seminario

- Objetivos del seminario en líneas generales
- Presentación de los organizadores y facilitador

Sesión 2: Grupos sectoriales

Separar las discusiones del sector en:

- Puntos fuertes y débiles del sector;
- Pareceres de otros sectores;
- Beneficios para cada sector de las asociaciones intersectoriales

Descanso

Sesión 3: Sesión plenaria

Información breve suministrada sobre cada cuestión, en turno por cada sector, seguida de reacciones y discusión

Sesión 4: Valores y principios centrales

Identificación de valores y principios centrales apuntalando cualquier iniciativa de asociación potencial

Descanso (comida)

Sesion 5: Estudios de casos/asuntos

Presentaciones a cargo del orador invitado de ejemplos relevantes de asociaciones con éxito (local, nacional, regional, o internacional, como corresponda)

o

Asuntos claves para el grupo – discusión de grupo espontánea sobre asuntos generales de desarrollo sostenible (ej. el desarrollo de procesos de planificación integrados, capacitación para asociaciones intersectoriales) o un tema específico (ej. desempleo juvenil, crimen, desarrollo de empresa).

Sesion 6: Grupo de tarea en cuanto a planificación de acción

Discusiones de sectores diversos sobre el desarrollo de aspectos paralelos del proceso de planificación.

Sesion 7: Sesión plenaria

- Breve información recibida sobre planificación de la acción e implementación de la estrategia de desarrollo integrada;
- Acuerdo sobre quién hará qué

Comentarios recibidos

- Sobre cómo se condujo el proceso del seminario
- Sobre cómo de contentos están los participantes con los resultados

Fin

Nota: Este programa podrá abarcar de 1 a 3 días.

Adaptado de: Tennyson (1998)

6.5.7 Estudios de mercados, medios electrónicos y otros métodos remotos

Las telecomunicaciones e Internet están proporcionando canales cada vez mejores para provocar la participación del público general y de grupos de interés especial. El desarrollo estratégico, por ejemplo, de la Comisión de Silvicultura de Gran Bretaña, ha hecho uso frecuentemente de estudios telefónicos para saber la percepción del público en cuanto a valores forestales y sus propias necesidades. Las ENDS del RU y Bélgica recibieron importantes comentarios en cuanto a esbozos de documentos de estrategia colocados en Internet. Tales "estudios de mercado" no se hallan confinados a los países más ricos, sino que se están utilizando en muchos países en donde los planificadores están tomando conciencia del poder de los grupos interesados en fomentar el cambio hacia un desarrollo sostenible, como en el caso de Granada (Recuadro 6.32).

Internet puede mantener la participación funcionando a un bajo costo y a un alto grado de conveniencia para muchos interesados

Recuadro 6.32: El estudio de mercado consigue una política forestal participativa, Granada

Una nueva era en cuanto a política forestal participativa emergió a finales de los años 1990 en Granada, una pequeña nación del Caribe oriental. Para aquellos individuos preocupados, el fallo cada vez más evidente de las políticas forestales previas, basadas en inquietudes de los guardabosques, políticos y consultores extranjeros, puso de manifiesto que se necesitaba un giro de 180°, vinculado fuertemente a los valores de los grupos interesados. Se diseñó localmente un proceso consultivo, alcanzando a cada municipio.

Sin embargo, el Departamento Forestal Granadino (DF), que organizó el proceso, estuvo constreñido por el hecho de que había pocos sistemas tradicionales o gubernamentales de consulta y participación. En verdad, la "participación" era un concepto que había estado fuertemente asociado al anterior régimen comunista.

De ahí, que las metodologías participativas utilizadas para el proceso tuviesen que ser especialmente introducidas: series de reuniones de distintos tipos, estudios aislados vinculados a grupos consultivos, cuestionarios, programas de radio abiertos al público, y lecciones de escuela. Aunque el material escrito normalmente tuvo menos impacto del esperado, las reuniones, seminarios, entrevistas (muchos cuestionarios fueron rellenados mediante entrevistas estructuradas, por ejemplo con granjeros) y otros medios orales funcionaron bien. El personal de antigüedad del DF se alertó al ver que pocas mujeres habían estado asistiendo a las reuniones locales, y respondieron con una reunión para representantes de grupos de mujeres. Partiendo de la base de la predilección nacional por la radio y la TV, se llevaron a cabo una serie de emisiones televisivas, programas de radio abiertos al público y estudios, para aumentar la concienciación.

Lo más revelador (de un enorme abanico de opiniones) fue el estudio de mercado llevado a cabo en la prensa. Este estudio de la opinión pública en cuanto a "prioridades forestales" del público puede ser artificial, o sea una visión nacional de las clases más instruidas en lugar de opiniones locales específicas de *diferentes* grupos. Pero sus resultados cuantitativos fueron muy significativos para cambiar de política. La clasificación pública de las prioridades forestales fue casi el reverso de lo que el DF había estado haciendo; al principio de la lista se hallaba la conservación del suelo y del agua y el recreo, en lugar de los suministros madereros.

Esto fue un contraste tal que el DF no tuvo más remedio que: (a) revisar a fondo la política, y quizás más importante, (b) hacer que la implementación de la política fuese una continuación del planteamiento participativo. El siguiente estadio de la estrategia forestal será identificar y fortalecer las formas locales de gobierno, tales como grupos comunitarios, sociales, y de usuarios de recursos, como base para la planificación futura, la implementación y la supervisión de política.

Resumiendo, es muy revelador el contraste entre el Plan de Acción previo de Bosques Tropicales apoyado por la FAO (que no fue ni ampliamente conocido ni siquiera aceptado como válido por aquellos que lo conocían) y la nueva política participativa. La nueva política ha sido percibida, incluso por el Primer Ministro, no sólo como un hito hacia un uso más viable y equitativo de los bosques, sino como un modelo para todo desarrollo político conducido por el país en Granada.

Fuente: Bass, 2000

Capítulo 7

COMUNICACIONES ¹

7.1 Introducción

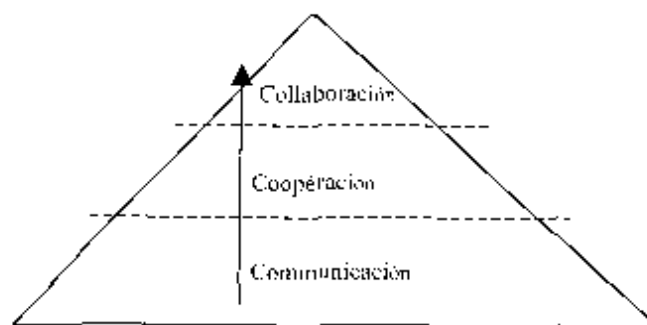
Suponiendo que los capítulos anteriores han explicado la filosofía y los principios de la ENDS, este capítulo se centra en ideas prácticas sobre los métodos y canales de comunicación e información, además de resaltar algunos de los cambios requeridos para eliminar algunas de las muy frecuentes barreras de comunicación para el desarrollo sostenible y sobre él.

Una estrategia de desarrollo sostenible conlleva un proceso de cambio a largo plazo. Para gestionar este proceso se requiere capacidad a nivel individual, institucional y sistémico. Para que sea efectiva la estrategia se necesita que sea participativa e interactiva. Se debe hacer posible que los representantes del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado se conozcan para que discutan retos y perspectivas, para que identifiquen problemas y necesidades, acuerden nuevos objetivos y papeles a desempeñar, para que hagan transiciones para estos fines, sean mantenidos al tanto del progreso y los problemas y para que corrijan su curso cuando sea necesario. Estas tareas dependen críticamente de la concienciación, confianza, coordinación y de los mecanismos para el diálogo. A la inversa, los malentendidos y las expectativas poco realistas hacen que un enfoque coordinado para el desarrollo sostenible sea muy difícil. En un mundo en donde todas las iniciativas tienen que competir para atraer atención, la estrategia tiene que ser presentada como una iniciativa atractiva con oportunidades claras y con límites definidos para estimular a las partes interesadas pertinentes y asegurar el apoyo público para su implementación.

La comunicación efectiva es el vehículo principal para realizar las tareas anteriores. No es sorprendente que se le haya llamado la 'sangre de vida' de una estrategia (Carew-Reid *et al.* 1994). De hecho, sin un sistema de comunicación de doble vía, que implique a todas las partes interesadas clave, una estrategia no sobrevivirá debido a que se ponen en peligro la cooperación y la colaboración, que dependen de ello (Figura 7.1).

Figura 7.1: La pirámide de la comunicación

(Fuente: Dan Tunstall, WRI, comunicación personal).



¹ Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios de estudios y materiales adicionales proporcionados por Dalina Giercheva, de Bulgaria; Saneeyo Hussain, de Panos, Nepal; Penny Stock, del PNUD Capacidad y 21; y Lillian Chatterjee, de IIED.

Una comunicación eficaz es el "alma" de una estrategia de desarrollo sostenible

La estrategia de información, educación y comunicación (IEC) y su plan de acción influenciarán el propósito y los objetivos de la ENDS, a quienes están implicados, lo que se discute y qué acciones se toman y sus resultados. Su filosofía, fundamento, métodos, estilo y alcance son, por lo tanto, consideraciones importantes. Los principios y elementos de las ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2) deberían usarse para ayudar a desarrollar la estrategia de IEC y su plan de acción —ellos se aplican tanto a las comunicaciones como a la ENDS misma.

7.2 Cambiando valores, actitudes y estilos

La experiencia obtenida de marcos de planificación estratégica previos revela dificultades en:

- *Gestión de información:* acceso y generación de información y conocimientos para respaldar la preparación e implementación de estrategias;
- *Uso de información:* usar la información eficazmente una vez disponible;
- *Lenguaje:* compartir información con las partes interesadas, y con el público en general sobre desarrollo sostenible en un lenguaje común y fácil de entender;
- *Metas:* proveer información que sea pertinente y hecha a la medida de las necesidades e intereses de los diferentes grupos objetivo;
- *Acceso:* proporcionar las mismas oportunidades de acceso a la información para todas las partes implicadas en la planificación de la estrategia.

Actualmente, la información se proporciona sin suficientes explicaciones o aclaraciones, y esto es insuficiente para las demandas de la gestión de estrategias modernas.

Para superar estas dificultades se necesita un cambio coherente de valores, actitudes y estilos. Los siguientes requisitos deben ser discutidos al comienzo del desarrollo de la estrategia de IEC:

- Una base o modelo conceptual “fácilmente entendido” de desarrollo sostenible como una construcción social incluyendo cambio institucional.
- Un compromiso a revelar, dar acceso y proveer información como elemento esencial de responsabilidad y transparencia. En el ámbito internacional, el principio 10 de la Declaración de Río ponía hincapié en la necesidad de que “los ciudadanos participasen en temas medioambientales y tuviesen acceso a la información sobre el medio ambiente en manos de las autoridades públicas”.² En algunas regiones y países, esto ha sido seguido de convenciones y legislación poniendo de relieve derechos civiles en temas sociales y medioambientales; por ejemplo, la Convención de Aarhus de la Comisión de Naciones Unidas para Europa tiene tres “pilares”: acceso a información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia (véase Recuadro 7.1).

La Iniciativa de Acceso es una coalición global de grupos de interés público que busca la promoción del acceso público a información, de la participación y justicia en la toma de decisiones sobre el medio ambiente (Recuadro 7.2).

² Kofi A. Annan, secretario general de Naciones Unidas. Fuente: <http://www.unece.org/env/pp/>

Los interesados de la estrategia tienen que concordar un compromiso que permita el acceso a la buena información y el suministro de ella

Recuadro 7.1: La Convención de Aarhus

La Convención de Aarhus obliga a los gobiernos a hacer pública la información sobre el medio ambiente dentro de un marco específico a través de legislación nacional.

"Para poder contribuir a la protección del derecho de cada persona de generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar, cada parte debe garantizar los derechos al acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones y al acceso a la justicia en temas medioambientales de acuerdo con las disposiciones de esta Convención."

(Artículo 1)

Convención sobre acceso a información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales. Objetivo. Aarhus, Dinamarca, 25 de junio 1998.

Fuente: <http://www.unice.org/en/pp/treatytext.htm>

Recuadro 7.2 La Iniciativa de Acceso

La Iniciativa de Acceso, que se lanzó en noviembre de 2000, está encabezada por el Instituto de Recursos Mundiales -WRI (EE.UU.), la Asociación de Derecho Administrativo y Ambiental -EMIA (Hungria), la Corporación Participa (Chile) y el Instituto del Medio Ambiente -TEI (Tailandia). Para hacer posible el acceso del público a la información, participación y a justicia en la toma de decisiones medioambientales se requieren políticas nacionales, legislación, instituciones y prácticas para el *acceso público* a:

- información en casos de emergencia y control de información sobre la calidad del medio ambiente y los recursos naturales;
- información sobre el rendimiento medioambiental de las instalaciones industriales y/o Registros de Transferencia y Emisión de Contaminantes (PRTR);
- oportunidad para estudiar y hacer comentarios sobre las decisiones en las políticas, programas y planes de sectores con posible impacto medioambiental;
- oportunidad para estudiar y hacer comentarios sobre las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y sobre las decisiones acerca de actividades específicas con impacto ambiental;
- compensación y remedio para las violaciones de derechos de acceso a la información y participación pública.

Al proponer y asesorar *puntos de referencia sobre el rendimiento en las áreas anteriores*, la Iniciativa de Acceso tiene como fin promover su establecimiento como buenas normas y estándares comunes para todos los países.

La Iniciativa de Acceso aprovechará el impulso creado por la Convención europea de Aarhus (véase Recuadro 7.1), y proveerá respaldo a organizaciones civiles en otras regiones que busquen promover normas similares de gestión ambiental. Está siguiendo un enfoque doble utilizando estrategias paralelas:

- Una estrategia a corto plazo con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de agosto de 2002 como objetivo, como una oportunidad para evaluar el progreso hacia la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río.
- Una estrategia a largo plazo diseñada para desarrollar un marco inclusive, descentralizado y sostenible para acelerar la implementación del Principio 10 en los años siguientes a la Cumbre.

Al implementar su estrategia a corto plazo, la Iniciativa de Acceso funciona en tres niveles:

A nivel nacional en nueve países pilotos (Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Uganda, Estados Unidos), la Iniciativa apoyará a grupos locales para que realicen evaluaciones y observen hasta qué punto las estructuras y prácticas de las agencias gubernamentales son coherentes con el compromiso de acceso a la información, participación pública en los procesos de decisión y acceso a la justicia en relación con el medio ambiente.

A nivel regional, la Iniciativa promoverá la adopción de las mejores normas e implementación de instrumentos regionales y/o compromisos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en la toma de decisiones medioambientales. Ejemplos de dichos compromisos incluyen la Convención de Aarhus y la Estrategia interamericana de la Organización de Estados Americanos para promover la participación en el desarrollo sostenible.

A nivel global, la Iniciativa respaldará una coalición de organizaciones para que colaboren en el desarrollo de indicadores de implementación y proporcionará una plataforma para la institucionalización de la Iniciativa a largo plazo. Para lograr este resultado a largo plazo la Iniciativa:

- incrementará la conciencia de los gobiernos, la sociedad civil y los negocios privados sobre los compromisos a principios de transparencia en la toma de decisiones medioambientales existentes, y forjará un consenso de lo que estos principios significan en la práctica;
- reforzará la capacidad de los grupos de interés público para reafirmar el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en las decisiones medioambientales y para identificar y observar los espacios entre los compromisos hechos y el rendimiento actual por parte de las autoridades públicas.

Fuente: Sumario de la Iniciativa de Acceso, www.accessinitiative.org

- Reconocer que la **información y el poder están vinculados inextricablemente** y que una estrategia de IEC y una plan de acción realistas necesitan ser modelados tanto por la realidad local como por la nacional. Esto ayudará a reforzar el proceso de la ENDS fomentando la toma de decisiones informadas (Powell 1999). Existe una necesidad de analizar el acceso a la información por parte de los interesados clave, teniendo en cuenta la edad, el sexo, el estatus socio-económico, la cultura o la ubicación geográfica.
- Solamente un cambio de métodos didácticos ('nosotros enseñándoles a ellos') a **métodos más integrados de comunicación, aprendizaje y diálogo** (p. ej. mesas redondas, seminarios, negociaciones, establecimiento de asociaciones estratégicas, etc). Los procesos de estrategia dan oportunidad a la comunicación innovadora y de doble vía que permite a los grupos interesados hablar y escuchar activamente y ser informados entre sí (Howard y Scott-Villiers 2000). Es importante fomentar una **cultura de diálogo** (en todos los niveles, sectores y fronteras), apoyados por redes (humanas y electrónicas) de practicantes, interesados y otros agentes de cambio. Estas redes son esenciales para sostener el crecimiento de (y vínculos entre) instituciones e individuos, además de generar dinámicas de aprendizaje. La creación de **mecanismos de evaluación** para el aprendizaje es esencial.
- **Autorizar a los individuos y a las comunidades a tomar parte en el aprendizaje, en la creación de bancos de conocimientos, compartiéndolos y usándolos** a lo

largo de la estrategia y para ella. Es útil alentar a los interesados a preparar y llevar su propia información al proceso en vez de solicitar estudios nuevos por parte de asesores externos.

- Reconocer que la comunicación puede ser una disciplina mal definida, mal entendida, subvalorada y frecuentemente ignorada por su contribución (real o potencial) al desarrollo (Fundación Rockefeller 1999). Esto requiere un cambio de la frecuente comunicación en papel satinado de datos aburridos y sin inspiración de proyectos y programas, a la **comprensión de la información y de las necesidades de comunicación** de las partes interesadas, permitiendo el **aprendizaje** a través del proceso de desarrollo de la estrategia, y estimulando su **participación en la implementación de la misma**.
- **Aprovechar la cultura y los conocimientos tradicionales e indígenas.** Los sistemas indígenas de conocimientos, en su papel de bancos de experiencia local pertinente y de medios de resistencia, pueden contribuir positivamente. Los procesos institucionales necesitan poder valorarlos y fomentarlos.
- Respalda la **defensa y el aumento de concienciación** de temas de desarrollo sostenible y sus opciones entre los parlamentarios, periodistas y los que toman decisiones en todos los ámbitos.
- Incorporar dimensiones de desarrollo sostenible a los **currículos educativos formales** en todos los ámbitos.
- Fomentar **asociaciones con medios de comunicación** en los ámbitos locales, nacionales e internacionales. Éstas son importantes como parte de un esfuerzo global para informar a la opinión pública y a aquellas personas clave que toman decisiones sobre el proceso de la estrategia y mantengan el impulso inicial.
- Un entendimiento común de que el cambio de comportamiento producido por la comunicación es un **proceso lento** (necesita tiempo para gestarse). Requiere un equilibrio acertado entre **compromisos de interacción social y aprendizaje a más largo plazo** y **actividades de comunicación con impacto más inmediato**.
- **Un claro entendimiento de los principios para la comunicación efectiva** en estrategias de desarrollo sostenible. Éstos están expuestos en el Recuadro 7.3. En el Recuadro 7.4 se plantean ciertos retos en la comunicación de temas de desarrollo sostenible. En el Recuadro 7.5 se sugieren algunos de los medios para superar estas dificultades y comunicar información sobre el desarrollo sostenible de una manera efectiva.

7.3 Establecer un sistema y una estrategia de comunicación e información

El gobierno solo no puede desarrollar una ENDS de primera calidad. Necesita aportaciones analíticas y de otras clases de las partes interesadas de la sociedad civil como las ONG, y de los grupos de investigación de políticas, para asegurar que el proceso de estrategia tiene acceso a más información y puntos de vista y los toma en cuenta. El acceso a la información y a la comunicación es un prerrequisito del desarrollo sostenible y puede ayudar a las partes interesadas a salir de su aislamiento, a intercambiar ideas y a aprender de la experiencia de otros. Afortunadamente, ésta es una tarea que está siendo facilitada por la tecnología. Los teléfonos, facsímiles,

Hay dificultades especiales para comunicar lo que es el "desarrollo sostenible"; pero hay muchísimas triquiñuelas acerca de cómo hacerlo

Recuadro 7.3 Principios de comunicación efectiva

La iniciativa de la Comunicación para el Cambio Social de la Fundación Rockefeller define tal comunicación como un proceso de diálogo público y privado mediante el cual la gente define quién es, lo que quiere y cómo lo puede obtener. El cambio social se define como un cambio en la vida de las personas a medida que ellas mismas definen tal cambio. Esta iniciativa busca en particular, mejorar las vidas de aquellos que están política y económicamente marginados, y está formada por principios de tolerancia, autodeterminación, igualdad, justicia social y participación activa para todos. Intenta equilibrar enfoques estratégicos para la comunicación y el cambio poniendo énfasis en lo que se puede considerar, en la práctica, como principios para la comunicación efectiva. Estos principios ponen el énfasis:

- lejos de la gente como objeto de cambio... y cerca de la gente como agente de su propio cambio;
- lejos de diseñar, evaluar y entregar mensajes... y cerca de respaldar el diálogo y el debate sobre los asuntos clave de interés;
- lejos de transmitir la información de expertos técnicos... y cerca de utilizar esa información con sensibilidad en diálogos y debates;
- lejos de un enfoque en comportamientos individuales... y cerca de normas sociales, políticas, cultura y un medio ambiente protector;
- lejos de persuadir a la gente para que haga algo... y cerca de negociar el mejor camino hacia delante en un proceso de asociación;
- lejos de los expertos técnicos de las agencias "externas" que dominan y guían el proceso... y cerca de la gente más afectada por los asuntos de interés que juegan un papel central.

Fuente: Fundación Rockefeller (1999)

Recuadro 7.4 Desarrollo sostenible - un reto en la comunicación

"Aunque el concepto de desarrollo sostenible reconoce la interdependencia de las dimensiones medioambiental, social y económica, no proporciona una visión clara de adónde vamos y de cómo llegamos allí. Tampoco trata la cuestión de que estas dimensiones estén conectadas, pero con poder e intereses desiguales, y por tanto, el desarrollo sostenible es de hecho un proyecto político a largo plazo que requiere grandes cambios administrativos. El desarrollo sostenible se justifica a largo plazo, pero la mayoría de nuestros sistemas políticos y económicos funcionan a corto plazo. El desarrollo sostenible no provee en sí mismo mecanismos para negociar un equilibrio entre periodos de largo y corto plazo, y entre las tres dimensiones fundamentales. La cuestión es que el desarrollo sostenible es un paradigma por el que la gente y los países tienen que interpretarlo y sacarlo adelante, sin ocuparse directamente las estructuras subyacentes que lo hacen tan difícil. Por eso, es difícil de "vender". Una LINDS es un enfoque para superar algunos de estos problemas, pero debe verse en el contexto de estructuras reales." (Stephan Paulus, GTZ, comunicación personal).

El término "desarrollo sostenible" a menudo es visto como un fallo en la comunicación. Algunos periodistas y comentaristas muy profesionales han reconocido esto:

- "Todo intento de un periodista a escribir un artículo sobre desarrollo sostenible por se está condenado al fracaso" (antiguo redactor de medioambiente de la BBC).
- "Es grandioso y vago - tan bueno como los malos programas de televisión que te duermen" (Jonathan Dimbleby, presentador).

Muchas ONG evitan usar la frase porque creen que tiene poco impacto con el público:

- "Desarrollo sostenible no significa nada para la mayoría de la gente y nunca lo hará" (director de campañas de WWF-UK).
- "La gente lo ve como palabras perdidas, sin definición" (Greenpeace).

De hecho, "hay un consenso general entre aquellos que trabajan con el público de que el término desarrollo sostenible supone desinterés" (informe para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible del Reino Unido). Sin duda alguna, el público en general no entiende el término, como Foro del Futuro (Forum for the Future) descubrió en la encuesta que realizó en 2001.

No obstante, el concepto no es difícil de entender y no debería presentarse como "demasiado difícil" para la gente corriente. Una vez iniciada por Foro del Futuro, la mayoría de la gente entrevistada podía hablar de cómo el desarrollo sostenible afectaba su vida, trabajo, inversiones, compras y ocio. Entonces podían explicar que el desarrollo sostenible es de suma importancia, especialmente en su vecindad. Por supuesto que también es inherente en una amplia gama de iniciativas comerciales, nacionales y globales importantes además de en los asuntos de la vecindad. De hecho, se está utilizando como el concepto estratégico organizador para las decisiones clave del gobierno, la educación y las empresas.

Quizás eso es parte del problema. Aquellos que han estado utilizando la frase "desarrollo sostenible" más comúnmente son las agencias gubernamentales y, cada vez más, las empresas. Ellos usan el término promiscua pero vagamente - dando a entender que simplemente están justificando políticas actuales, especialmente si esas políticas aún no han cambiado. Esto puede incrementar el factor "desinterés" hacia el término.

Aunque los periodistas y los ecologistas han señalado las dificultades del término desarrollo sostenible, los profesionales más expertos en el tema están convencidos del valor de este concepto:

- *'Las palabras son aburridas. El tema no lo es'* (Geoffrey Lean, periodista).
- *'El desarrollo sostenible es el único concepto intelectualmente coherente, suficientemente inclusivo que potencialmente cambia el modo de pensar que se acerca en parte a captar la verdadera naturaleza y urgencia del reto que ahora afronta al mundo. Realmente, no hay otra alternativa.'* (Jonathan Porritt, ecologista)

Fuente principal: Green Futures No. 30. 2001. Foro del Futuro, Londres

Recuadro 7.5 ¿Cómo se puede comunicar satisfactoriamente el desarrollo sostenible?

- Reconociendo que son *las cuestiones específicas las que interesan a la gente*, más que el total de la agenda del DS: "Si se sustituyen todas las diversas eco-etiquetas con una que diga "certificado como sostenible", a primera vista podría parecer más simple y riguroso, pero se vendría abajo gran parte del entusiasmo". (Consultor de responsabilidad social colectiva).
- Es decir, fragmentando el DS en *partes manejables que tengan sentido para la gente en su contexto*. No se trata de prohibir las palabras "desarrollo sostenible", sino de añadir el mensaje de que "esta idea/iniciativa fomenta el desarrollo sostenible".
- Haciendo uso de las oportunidades para *poner de manifiesto las conexiones existentes entre los asuntos que preocupan a la gente*, por ejemplo, las condiciones de transacción y el medioambiente, el empleo de combustible y las inundaciones en el cambio climático.
- *Presentando la cara positiva, no sólo la negativa*. Con demasiada frecuencia, se presentan los problemas dando a entender que el DS trata de lo que *no se puede hacer*. En contraposición, las comunicaciones sobre DS deberían hacer hincapié en las oportunidades, las ideas y las innovaciones que entusiasman a la gente sobre el futuro, y mostrar qué papeles puede desempeñar la gente para su puesta en práctica.

- Con frecuencia, esto significará *concentrarse en lo posible/alcanzable e inmediato* reciclaje y limpiezas medioambientales locales- y añadir mensajes en el contexto más general y de más largo plazo para estas actividades.
- También significará *ilustrar las opciones para el futuro que despierten el interés de la gente*: por ejemplo, vivienda y transporte de bajo consumo, acciones comunitarias para erradicar el problema de las personas sin techo, mercados de granjeros que intensifiquen las economías rurales y provean de alimentos más saludables.
- Empleando una buena práctica de comunicaciones: preguntándole a la gente qué le preocupa y qué puede hacer, y no sólo diciéndoles qué han de hacer; haciendo correr la voz de historias sobre lo que ha funcionado, y no sólo presentando “recomendaciones” abstractas; empleando lenguaje llano en lugar de jerga; conociendo a las audiencias y sus problemas y no sólo el tema y sus complejidades. Este enfoque también es válido para los “especialistas”.
- *Inaugurando talleres y conferencias a otros interesados* que asientan con lo anterior y no se sientan obligados a hablar de DS únicamente entre “miembros”. El DS no precisa “embrutecimiento”, sino “apertura”.

Fuente principal: *Green Futures* N° 30 (2001) Foro para el Futuro, Londres.

ordenadores, la televisión y la radio han transformado la capacidad de la gente corriente para informarse y así liberar su potencial creativo. Todas las tecnologías han contribuido a derribar las barreras para el intercambio de información.

Por tanto, como se indica en el Recuadro 4.1, un paso clave en el proceso de estrategia es que la secretaría establezca **una estrategia y un sistema de comunicación e información** para asegurar caudales de información habituales y bidireccionales concernientes tanto al proceso de estrategia en sí como al desarrollo sostenible, y un diálogo efectivo entre los interesados y entre los foros (véase Recuadro 7.6). Esto, a su vez, ayudará a acumular el consenso nacional necesario, crear transparencia y facilitar la participación pública en la elaboración y la implementación de las ENDS. La comunicación debería ser una tarea continua a través de los sucesivos ciclos del proceso de estrategia. La comunicación efectiva potenciará una participación más amplia: horizontalmente, uniendo diferentes sectores y, verticalmente, acercando el plano local al global, y viceversa. Esto precisaría:

- el empleo, en el seno de la secretaría, de personal de información, educación y comunicación (IEC) adecuado con una amplia variedad de habilidades (véase Recuadro 4.6) y un mandato claro;
- la identificación, por medio de un ejercicio de campo inicial, de las necesidades exactas de información y comunicaciones de la secretaría en sí y de los participantes clave;
- la preparación de una estrategia promocional de la ENDS;
- el encargo de un documento sectorial sobre el estado actual de la información, la educación y la comunicación para proporcionar información de fondo para la preparación de una estrategia de IEC y de un plan de acción;
- tras un proceso de consulta a los diversos interesados, la preparación de una estrategia de IEC y de un plan de acción a largo plazo que trate las necesidades de comunicación de cada fase en el proceso de la ENDS.

Recuadro 7.6: Estrategia de comunicación para la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán

Para asegurar que se emplea un enfoque planificado, integral y coordinado que utilice el medio más apropiado para despertar la conciencia de la ECN, se creyó necesario confeccionar una estrategia para las comunicaciones. Se esperaba que esta estrategia ayudase a evitar la tradicional atención *ad hoc* en soluciones reactivas hechas públicas a los problemas medioambientales y en su lugar se crease un apoyo sistemático para el cambio de conducta efectivo. Adil Najam, de la secretaría de la FCN ofrece recomendaciones para este cambio de conducta en su estudio prescriptivo, *Communicating Conservation*. Según él, el cambio de conducta no sólo respalda las campañas de concienciación medioambiental de la ECN, sino que es la ECN. Con el fin de que el proceso de comunicación sea verdaderamente efectivo, se debe capacitar a los individuos y a las comunidades mediante la educación en los temas de desarrollo sostenible.

“Una estrategia de comunicación es, por tanto, un requisito indispensable para la planificación y la implementación inteligentes. No descarta los errores, pero aumenta las posibilidades de éxito”.

De: Final Report, Mid-Term Review of National Conservation Strategy, Mass Awareness Initiatives. [Informe final, Examen de mediados de periodo de la Estrategia de Conservación Nacional. Iniciativas de concienciación de masa] HBP Ref.: D0B01NCS, Febrero 16, 2000. ILCN Pakistán, Islamabad.

Con anterioridad a la preparación de una estrategia de IEC, el equipo quizá desee establecer una Mesa Redonda de IEC (véanse Recuadros 3.20 y 7.11 para ejemplos de estrategias de conservación nacional, provincial y regional de Pakistán) con representación de múltiples interesados de los sectores de los medios de comunicación orales y escritos, las artes interpretativas, la informática, la educación y las ONG. Esto aseguraría en especial la aportación y la propiedad de la estrategia de comunicaciones a su finalización e implementación.

7.3.1 Una estrategia de información, educación y comunicaciones y un plan de acción

Una estrategia de IEC actúa como el marco intelectual y normativo principal para la planificación de actividades de educación y comunicaciones. Debería prever el establecimiento de un mecanismo general y duradero para consultar a la sociedad civil en lo concerniente a todas las decisiones importantes e iniciativas hacia el desarrollo sostenible, con el fin de permitir una mayor participación del público, fomentar el consenso y para asegurar la propiedad y el apoyo. Debería incluir los pasos que se precisan para promover y desarrollar educación continua sobre desarrollo sostenible (véase Recuadro 7.7).

En un nivel operacional, la estrategia de IEC requiere la traducción a un plan de acción que identifique participantes/públicos clave, tipos de cambio de conducta requeridos, mensajes apropiados y medios para comunicarlos, responsabilidades y recursos, y el aspecto más difícil de todos: indicadores para controlar el cambio de conducta. Precisaré incluir actividades con espacios de tiempo de largo, medio y corto plazo. Las actividades para promover el cambio de comportamiento, de actitud y cultural serán, probablemente, de naturaleza de largo plazo (a partir de tres años) y

El plan de las comunicaciones debiera estudiar detenidamente: ¿Cuál es el mensaje? ¿Quién necesita oírlo? ¿Cómo hacerle llegar el mensaje? Y, ¿qué hacer enseguida?

Recuadro 7.7: Educando para el desarrollo sostenible

El éxito global de cualquier estrategia de desarrollo sostenible dependerá del compromiso de la gente y de su buena disposición para asumir responsabilidades. Necesita *información* relevante en formas que pueda comprender y utilizar, así como *aptitudes* y *motivación*, que facilitarán el cambio.

Con el tiempo, se ha demostrado que la educación es el modo más eficiente y rentable para cambiar la mentalidad de la gente hacia un determinado problema, lo que produce luego el cambio de actitud deseado. Como una vez dijo Albert Einstein, "*No podemos resolver los problemas que hemos creado con la misma mentalidad que los ha creado*".

La concienciación y la educación son herramientas importantes en el camino hacia el desarrollo sostenible, y deberían utilizarse como complementos a las herramientas económicas, regulatorias y legales. El conocimiento conduce a un mayor entendimiento que, a su vez, ayuda a fomentar prácticas de desarrollo sostenible. No obstante, el entendimiento es sólo un elemento que puede generar cambios en el comportamiento. Otros ingredientes que pueden estimular el cambio incluyen la motivación, el acceso a destrezas y oportunidades, relevancia e interés personal, y beneficios reconocibles y tangibles. La ventaja de un proceso de ENDS es que puede combinar estos factores.

La educación para el desarrollo sostenible precisa alcanzar tres objetivos importantes (adaptado de la Declaración de Tbilisi, UNESCO 1977):

- Promover la conciencia y la *comprensión de la interdependencia* de las dimensiones ecológicas, sociales y económicas del desarrollo, tanto en zonas urbanas como rurales, y la necesidad de abordar esto de un modo global, así como con intereses estéticos, culturales, legislativos, tecnológicos y políticos.
- Proporcionar a cada persona *oportunidades para adquirir* el conocimiento, los valores, las actitudes, el compromiso y las aptitudes necesarias para contribuir al desarrollo sostenible.
- Crear *nuevos patrones de conducta* entre los individuos, los grupos y la sociedad como un todo encaminados hacia el medioambiente, la sociedad y la economía.

Para alcanzar estos tres objetivos, las iniciativas educativas deberían:

- desarrollarse en el seno del sistema educativo existente;
- centrarse en el desarrollo sostenible a todos los niveles del sistema educativo formal;
- adoptar métodos interdisciplinarios;
- adoptar una perspectiva global mientras que también se tienen en cuenta las diferencias regionales;
- promover el valor de la cooperación internacional, nacional y local para progresar hacia el desarrollo sostenible;
- concentrarse tanto en la situación actual como futura;
- centrarse en problemas prácticos que están directamente relacionados con el entorno inmediato de los estudiantes;
- aspirar a inspirar una ética de la conservación;
- incluir exhaustivos programas educativos no formales para proporcionar información sobre el desarrollo sostenible a un segmento mayor de la población que si se realizase con métodos formales;
- ser un proceso continuo y que dure toda la vida, tanto en la escuela como después de ella;
- hacer hincapié en la participación activa de los interesados en la prevención y solución de problemas de desarrollo.

Los objetivos son especialmente importantes en muchos países en vías de desarrollo donde el índice de alfabetización es bajo, se necesita mejorar la infraestructura de la educación formal y las ONG han comenzado a desempeñar un papel importante a través de la comunicación no formal y de los canales educativos.

Fuente: Ali Raza Rizvi, IUCN Pakistán (comunicación personal)

requerirán recursos suficientes para llevarlas a cabo. Debería revisarse regularmente el plan de acción a lo largo del proceso de estrategia.

Las técnicas en el desarrollo y la implementación de una estrategia de IEC y de un plan con participantes del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado serán de vital importancia, así como la capacitación en determinadas técnicas en caso de necesidad. El equipo de IEC necesitará comprender la base, el origen y la dinámica conceptuales de las ENDS, así como las cuestiones técnicas; así, necesitará implicarse (como un elemento central) en el proceso de las ENDS desde el principio, y no ser visto como una actividad suplementaria que añadir al proceso (como ha sido muy a menudo el caso en el pasado). Es muy importante que comprenda cómo se comunican, aprenden y cambian su comportamiento los diversos interesados. Una tarea prioritaria para el equipo será establecer una red de agentes principales de comunicaciones y de contactos en los medios para diferentes localidades, temas y grupos.

El Recuadro 7.8 proporciona un conjunto de preguntas para ayudar a diseñar la estrategia de IEC.

Recuadro 7.8: Preguntas clave para desarrollar un plan de información, educación y comunicaciones

El Instituto Nacional de Diseño en India ha definido una secuencia de ocho preguntas, por las que se guía al desarrollar estrategias de comunicaciones para programas de desarrollo nacional o local. Este enfoque ha sido puesto a prueba y perfeccionado durante más de una década de experiencia de campo:

- **Audiencia objetivo:** ¿De quién es el comportamiento que la comunicación debe intentar cambiar?
- **Respuesta objetivo:** ¿Qué cambio en el comportamiento se necesita?
- **Investigación asociada:** ¿Qué necesitamos saber sobre conocimiento, actitudes y prácticas ya existentes antes de planear nuestros mensajes?
- **Mensaje objetivo:** ¿Qué mensajes se pueden intercambiar entre planificadores/activistas y audiencias objetivo para ayudar a conseguir la respuesta deseada?
- **Instituciones e individuos de los medios de comunicación:** ¿A qué cualidades y a qué talentos se puede recurrir para ayudar a desarrollar y a implementar decisiones de los medios de comunicación?
- **Presupuesto:** ¿Cuál será el coste de los planes de comunicación para alcanzar a todas las grupos objetivo?
- **Criterios de evaluación:** ¿Qué objetivos e indicadores se emplearán para observar el cambio de conducta deseado?

La evaluación debería conducir a la revisión de cada paso de una secuencia y a la reactivación de la secuencia en la fase siguiente de la estrategia de comunicaciones.

Fuente: Carew-Reid *et al.* (1994)

7.3.2 Coordinación de información

Las diferentes agencias responsables de las ENDS necesitarán asegurarse de que los socios y los interesados están informados de los nuevos desarrollos y de que se les anima a reaccionar. Se debería animar a los medios de comunicación de masas en su

papel de críticos y vigilantes. Para hacer frente a estas necesidades, quizá se precise un “centro de intercambio de información” de IEC para asegurarse de que la información se divulga con eficacia al público adecuado (dentro y fuera del gobierno), y regresa a la estrategia. Esto sería una tarea indicada para el equipo de IEC.

La coordinación de la información se puede ver desde dos perspectivas: *interna* (entre el gobierno o los interesados centrales de la estrategia) y *externa* (entre el gobierno y los interesados centrales de la estrategia, y otros interesados):

(a) Coordinación interna – concentración en crear una base de información compartida

Existe una necesidad de cooperación y coordinación interna efectiva entre los individuos y las instituciones en el seno del gobierno –derribando barreras y actitudes tradicionales que defienden áreas de influencia y control (“territorio”) a favor del desarrollo y la implementación de estrategias.

El desarrollo de una base común de información sobre desarrollo sostenible –para hacer que la información relevante sea de acceso inmediato y para posibilitar que la información sea manejada con fines útiles– es, por tanto, una tarea prioritaria al comienzo de un proceso de estrategia y se necesita mantener a lo largo de todo el proceso. Dicha base de información no necesita hallarse en un único lugar, pero es necesario que toda la información sea accesible para todos. Véase el Capítulo 10 sobre seguimiento y el Capítulo 5 (sección 5.3) sobre evaluación de la sostenibilidad. Las propuestas electrónicas pueden posibilitar que una base de información sea compilada de modo eficiente por numerosos interesados (7.3.8).

(b) Coordinación externa – utilizando una amplia gama de métodos

También existe una necesidad de comunicación externa efectiva entre el gobierno y otros interesados (donantes, el sector privado, la sociedad civil), así como con otras partes interesadas (p. ej. donantes), y de colaboraciones más sólidas con figuras clave de los medios de comunicación a favor del proceso de estrategia.

La comunicación con el público en general es muy importante, puesto que las estrategias para el desarrollo sostenible son una preocupación de todos. Las estrategias han de ser abiertas y transparentes para el gran público en lo referente a sus objetivos, estructura y procesos. Así, la información se debería facilitar en todas las fases del proceso y no sólo publicarse como un documento final de estrategia. El público también necesita ser animado a desempeñar papeles de impulso y de control de estándares e indicadores de sostenibilidad. Debería ser posible para todos los participantes compartir información sobre la estrategia con el público y presentarla con su punto de vista. No obstante, para evitar la confusión general, la comunicación del proceso de estrategia en su conjunto debería estar coordinada por la secretaría. La secretaría debería aclarar cómo y cuándo prepara aportaciones públicas y debería buscar reacciones en todo el proceso. Habrá de hacerse frente al reto de hacer comprensibles los temas para el público en general.

Generalmente, se confía en los canales de los medios de comunicación de masas para comunicarse con el público en lenguaje más accesible, aunque, en ocasiones, los denominados medios de comunicación “alternativos” también podrían ser adecuados para ciertos grupos (Cuadro 7.1).

Una base de datos común puede unir a los interesados, como asimismo, reunir en un todo la información útil

Un lenguaje “cotidiano”, sin tecnicismos, puede serle tan útil al “experto” como al público en general

Cuadro 7.1: Ejemplos de formas de medios de comunicación de masas y alternativos

Fuente: adaptada de Mehrs (1998)

Medios de comunicación de masas:	
Periódicos	
Radio	
Anuncios en periódicos y revistas	
Televisión	
Programas semanales (programas y anuncios)	
Publicaciones comerciales	
Cine	
Publicaciones en Internet	
Medios de comunicación alternativos:	
Medios impresos/escritos	Publicaciones locales
Informes anuales	Boletines informativos
Pancartas	Panfletos y folletos
Libros infantiles	Insignias y chapas
Cómics	Poemas
Kits de información	Publicaciones especializadas
Etiquetas y pegatinas	Materiales educativos
Cartas	Camisetas
Medios audiovisuales:	
Panoles publicitarios	Carteles
Documentales	Anuncios públicos
Exposiciones	Canciones
Exposiciones fotográficas	Presentaciones en vídeo y diapositivas
Medios interactivos	
Competiciones de arte, debates, agricultura	Desfiles
Presentaciones	Participación en acontecimientos existentes
Ruedas de prensa	Premios y galardones de reconocimiento
Debates públicos	Reuniones públicas
Visitas de campo	Espectáculos de marionetas
Simposios en universidades	Programas religiosos
Teléfono	Mesas redondas
Encuentros personalizados (entre vecinos, entre niños, etc.)	Días especiales (Día Mundial del Medioambiente...)
Manifestaciones	Teatro de la comunidad/callejero (playas, lugares públicos, medina o zoco)
Conferencias de expertos	Visitas
Internet	Clubes juveniles
Actividades/foros religiosos	

Las comunicaciones con el público podrían dividirse en las siguientes:

- *Actividades de relaciones públicas* (impacto a corto plazo): por lo general, se llevan a cabo a través de los medios de comunicación de masas y la publicidad, y son principalmente un medio de comunicaciones unidireccional;
- *Investigación de mercado* – esto provoca las comunicaciones unidireccionales en la dirección opuesta, es decir, desde el público. El Capítulo 6 (6.5.7) ofrece detalles. El trabajo en las ENDS ha incluido:

- *Encuestas de opinión.* Una encuesta a media y gran escala del público puede elaborar una visión independiente de la solidez de la opinión del público y de su conocimiento sobre diversos temas. Puede ser una herramienta muy poderosa en la formulación de la política de estrategia y en los debates asociados.
- *Participación telefónica gratuita.* Para el desarrollo de la estrategia Medioambiente 2010 en Nueva Zelanda (1995), se puso a disposición del público la participación telefónica gratuita para animarlo a tomar parte. Todos los comentarios realizados se sumaron a las propuestas escritas y se introdujeron en una base de datos para preparar un perfil de temas;
- *Actividades de concienciación pública (impacto a medio plazo):* consultando a grupos del proceso de estrategia, a través de medios de comunicación tradicionales y de masas y de estructuras de participación del gobierno y de ONG; implicándolos en el debate sobre desarrollo sostenible, y manteniéndolos informados de todos los aspectos de los resultados (el Recuadro 7.9 proporciona un ejemplo de Burkina Faso).
- *Participación pública (impacto a largo plazo):* esto requiere mucho más tiempo y depende de incentivos, la educación y preparación formal e informal y de los resultados en el cambio de actitud. Las actividades de medios de comunicación de masa son aquí mucho menos importantes. La participación activa y la experiencia son clave, particularmente en el establecimiento y la observación de indicadores de sostenibilidad. La participación se aborda con detalle en el Capítulo 6.

7.3.3 *Escogiendo el medio y desarrollando productos de información complementarios*

Con el fin de aumentar la concienciación, cambiar actitudes y alentar la acción sobre el desarrollo sostenible, se requerirán diversos productos de información, particularmente: documentos y material audiovisual (7.3.4), acontecimientos (7.3.5), redes (7.3.6), bases de datos (7.3.7), medios electrónicos (7.3.8) y medios de comunicación de masas (7.3.9).

Para establecer qué medios proporcionan los canales de información más efectivos para cada grupo de interesados, es importante hacer lo siguiente:

- *Realizar un exhaustivo análisis de las necesidades:* el plan de acción de IEC debería identificar grupos específicos de interesados, los medios de comunicación más apropiados para llegar a ellos y los modos de unirlos entre sí. En el desarrollo del plan, no se debería dejar lugar a las suposiciones. Un análisis de los interesados y los “análisis de necesidades” asociados deberían ayudar a dar validez a las suposiciones iniciales, identificar lagunas en los flujos de información y proponer innovaciones que animen a los interesados a utilizar la información.
- *Asegurarse de que los medios de comunicación dan poderes a los interesados y posibilitan la mejora de estrategia:* las comunicaciones efectivas darán poder a los individuos y a los grupos, capacitándolos para utilizar sus habilidades y sus recursos para identificar nuevos modos de colaborar. Los medios de comunicación seleccionados deberían, por tanto, ser del tipo que mejor capacite a

Recuadro 7.9: Desarrollo sostenible y desertificación: una campaña de concienciación pública en Burkina Faso

En Burkina Faso, a finales de los años 90, casi 47.000 personas participaron en una campaña de ámbito nacional para hacer correr la voz sobre el desarrollo sostenible y su papel clave en la lucha contra la desertificación. Al tiempo que comunicaban la información y realizaban una labor de concienciación en los pueblos, los profesores y los docentes también escuchaban a la gente, hallando modos de transmitir las prioridades de la gente a los planificadores y a los diseñadores de políticas de la capital. Muchos ciudadanos participaron en el proceso.

Con el apoyo del programa Capacidad 21 del PNUD, el Consejo Nacional de Gestión Medioambiental (CONAGESE) creó un mecanismo descentralizado para facilitar el reparto de información desde el nivel nacional al local a través de una pirámide de comisiones de dirección. Compuesta por representantes de todos los sectores, éstos cubrían los niveles nacional, regional, provincial, departamental y de pueblo. Durante dos años, las comisiones mantuvieron conversaciones con los ciudadanos a todos los niveles sobre cómo combatir la desertificación a través del desarrollo sostenible.

El programa se centró en capacitar a las comunidades locales para asumir la responsabilidad de gestionar recursos naturales de modo sostenible. En algunos casos, esto supuso la corrección de errores ampliamente generalizados que habían conducido al fracaso de intentos anteriores para combatir la desertificación. Por ejemplo, las campañas de plantación de árboles no habían surtido efecto. Así que se centraron en explicar que los árboles podían proporcionar más que leña; que los árboles podían proteger y mejorar la tierra y mejorar la producción agrícola.

La pirámide de comisiones funcionaba como una cascada de distribución de información, centrándose en especial en reforzar la planificación del desarrollo y la gestión de recursos a nivel del pueblo. La comisión nacional preparó a las comisiones regionales, que prepararon a las comisiones provinciales, que, a su vez, prepararon a las comisiones departamentales, y éstas prepararon a las comisiones de los pueblos. Estas últimas las formaban entre 5 y 10 personas, una de ellas alfabetizada y que actuaba como secretario. Las comisiones constituían el núcleo del sistema de gobierno local y de los planes de acción locales en que se basaba la estrategia de desarrollo rural del país.

Abogar por un enfoque integrado para el desarrollo era primordial para la estrategia de comunicación del programa, que estaba diseñada para proporcionar información sobre desarrollo sostenible a todos los interesados, rurales y urbanos, educados y analfabetos, desde el público en general hasta el sistema de escuelas nacionales y el sector privado.

Se produjeron folletos, carteles, música y revistas medioambientales trimestrales y se preparó a los periodistas en periodismo medioambiental. Se emitieron programas de radio rurales sobre agricultura sostenible, así como "teatros-foro", en los que actores itinerantes representaban obras para poner de relieve cuestiones de desarrollo.

La gente aprendió que luchar contra la desertificación es algo más que una actividad aislada y que es necesario integrar actividades tales como la plantación de árboles, la construcción de pequeños muros de piedra, el empleo de fertilizantes, la conservación de agua y tierra y la colaboración cohesiva.

La campaña condujo a grandes cambios en la actitud y el comportamiento de la gente. Se talaron menos árboles para preparar nuevos campos y la gente dejó de quemar maleza. Se prepararon pilas de abono orgánico en la mayoría de los pueblos. Los pueblos comenzaron a desarrollar sus propios planes de desarrollo integrado para llevar a cabo los cambios.

Un participante clave en el proceso a múltiples niveles de concienciación y de distribución de la información fue COPODE (Comisión para las ONG que Combaten la Desertificación), que enseñó a 114 ONG de todo el país modos de promover el diálogo sobre desarrollo sostenible a nivel de los pueblos. Con el apoyo de Capacidad 21, COPODE produjo miles de copias de versiones simplificadas e ilustradas de la Convención para Combatir la Desertificación en las cuatro lenguas nacionales de

Burkina Faso. Esto ayudó a que la gente corriente adoptase como suya la respuesta del país hacia la convención.

Fuente: PNUD Capacidad 21 (www.undp.org/capacity21)

los grupos participantes para comunicar lo que opinan, lo que saben y lo que quieren, así como para comprender mejor de qué trata la estrategia. Cuando se utilicen los medios impresos, electrónicos y tradicionales, y en el sistema educativo, será importante no restringir el papel de estos diferentes medios de comunicación a emitir “mensajes” de estrategia. En lo posible, los papeles de los medios de comunicación deberían abarcar los de crítico, monitor y abogado de opiniones de estrategia.

- *Se necesitarán múltiples medios de comunicación:* los grupos de interesados pueden contar con atributos diferentes, desde jerárquicos a igualitarios en naturaleza, y desde orientados hacia tareas hasta orientados hacia las personas. La información llegará y saldrá de dichos grupos de modos distintos. Cada grupo tendrá también sus preferencias y sus reservas con los medios de comunicación. Así, los diversos interesados de una estrategia requerirán diversos medios de comunicación, según las circunstancias, los temas, las audiencias o grupos de participantes y las consideraciones de coste de los países y las localidades. Muchos de estos medios de comunicación podrían no estar familiarizados con el personal de estrategia.
- *Análisis del coste/beneficio de los medios de comunicación:* es necesario calcular el coste y el beneficio de los medios de comunicación alternativos. También deberían incluirse los beneficios ocultos, especialmente en el caso del usuario. Por ejemplo, el correo electrónico puede parecer muy barato, pero algunos usuarios, especialmente en zonas remotas de países en vías de desarrollo, quizá tengan que viajar a un núcleo urbano para utilizar un ordenador que se cobra por hora y con una conexión deficiente. En tales casos, una carta, una llamada telefónica, una reunión de la comunidad, animación y espectáculo, y la participación de agentes de extensión y las ONG quizá sean el enfoque más adecuado.

Todos los materiales deberían estar disponibles en las lenguas locales (donde fuese apropiado) y deberían desarrollar y promover la identidad de la estrategia. Esto último es importante si se adopta un enfoque de “paraguas”, es decir, si se producen productos por parte de muchos departamentos del gobierno y de otros interesados a través del proceso de las ENDS.

7.3.4 Documentos y material audiovisual

Éstos pueden abarcar:

- El folleto de estrategia y los resúmenes basados en él: exponiendo tales asuntos como el objetivo de la estrategia, los procesos implicados, cómo participar, o el calendario de los pasos/acontecimientos. Se ofrece un esquema de dicho folleto en el Recuadro 7.10.

Recuadro 7.10: Perfil del folleto informativo para el *Projet de société* canadiense

El canadiense *Projet de société* (proyecto de sociedad) se inició en 1992 como una respuesta canadiense a la CNUMAD y a Agenda 21. Estaba coordinado por la Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía (NRTEE) y se ocupaba de temas de desarrollo sostenible y a nivel nacional (no sólo federal). Tuvo como resultado un documento de estrategia, *Canadian Choices for Transitions to Sustainability* (*Elecciones de Canadá para transiciones a la sostenibilidad*) (*Projet de société*, 1995).

Se publicó un folleto informativo en 1994. Presentaba la iniciativa, describía su trabajo e invitaba a participar a las partes interesadas en futuras actividades. Describía la iniciativa como una colaboración múltiple de organizaciones de gobierno, indígenas, de empresas y de voluntariado, comprometidos a promover la transición de Canadá hacia un futuro sostenible, y establecía su papel principal en ser catalizador del cambio, reconociendo que el desarrollo sostenible es una responsabilidad colectiva de todos los canadienses.

El folleto informativo explica que en el primer año se produjeron una evaluación del progreso de Canadá desde la CNUMAD, la preparación de un marco y un proceso para una estrategia nacional para desarrollo sostenible, y el inicio de una serie de acciones prácticas para hacer avanzar varios elementos de este enfoque. El folleto informativo marcaba el movimiento del proceso hacia un programa de actividad más sustancial, que incluía componentes de comunicación, planificación y demostración para promover la sostenibilidad como una misión nacional. Los documentos emitían una invitación a todas las instituciones y a todos los individuos interesados a participar en el trabajo del *Projet de société* y a invertir ideas, destrezas y contribuciones en la tarea de planear un futuro sostenible. El folleto informativo estaba dispuesto en varias secciones:

- La Cumbre de la Tierra y más allá. Por qué debemos actuar.
- *Projet de société*: plan para un futuro sostenible. Qué queremos conseguir.
- Hacia una Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible. Cómo abordamos el reto de cambiar de rumbo (incluye principios y características de la iniciativa).
- Progreso hasta la fecha. Describe el trabajo que ya se ha realizado (ver párrafo anterior) (incluye cronología del *Projet de société*).
- Próximos pasos. Hacia dónde nos dirigimos (describe el proceso más amplio y oportunidades para la colaboración e iniciativas por parte de interesados ya existentes y otras partes interesadas; y discute la concienciación del público, la distribución de información y la creación de una red de conexiones, la suministración y posibilidadación, el diseño de una estrategia, la convocatoria de un diálogo nacional, la catalización de la preparación de estrategia de sostenibilidad en sectores y comunidades y el aprendizaje de la experiencia).
- Requisitos de recursos. Qué necesitamos para la tarea que nos aguarda.
- Alianza estratégica. Quién debería unirse a *Projet de société*.

Fuente: *Projet de société* (1994)

- Documentos informativos (sobre temas, opciones e iniciativas; algunos de naturaleza general, otros para grupos objetivo en particular; tanto regulares como únicos).
- Informes y mapas del "estado del medioambiente y el desarrollo".
- Boletines informativos y comunicados regulares.
- Videos y presentaciones multimedia.
- Paquetes de formación y recursos (para participantes y otros).
- Un documento de estrategia global que exponga la amplia visión, la base, los objetivos, el sistema para abordarlos y perfilar planes.

La estrategia no es un "documento"; pero los documentos son herramientas útiles para la estrategia

Aunque es común referirse a un documento de estrategia como "la estrategia", resulta engañoso e invita a la gente a dedicar demasiados esfuerzos en preparar documentos en lugar de establecer los mecanismos para desarrollar la estrategia y sus resultados. Los documentos son sólo productos intermedios o "hitos" del proceso, los medios para un fin. Sin embargo, los documentos (tanto en papel como en formato electrónico) son herramientas esenciales para la preparación y la implementación efectivas de una estrategia. Esto ayuda a los participantes (alfabetizados) y a otros, y en especial a los creadores de políticas y a los que toman las decisiones a entender la visión y los objetivos, saber qué pasa, qué se ha acordado y qué se espera de ellos. Sin documentos, una estrategia pronto podría perder coherencia y fragmentarse en decisiones *ad hoc* dictadas por las necesidades inmediatas del departamento del gobierno y de otras agencias nacionales implicadas. Por ejemplo, algunos consejos nacionales de desarrollo sostenible han sufrido la falta de documentación de estrategia: esto los ha hecho parecer opacos a ojos de algunos grupos; y la falta de un plan claro puede haber contribuido a los enfoques un tanto pasivos o reactivos a su trabajo.

Sin embargo, se debe evitar la sobrecarga de información. Aunque los análisis, los archivos y los informes de inversiones requerirán información detallada, los documentos de estrategia clave no deberían ser demasiado extensos. La coherencia, el consenso y la dirección clara son características primordiales de una estrategia y los documentos clave habrán de expresar estas características. El lenguaje llano, los cuadros, los mapas y las ilustraciones serán de ayuda.

Para una mayor efectividad, el documento de estrategia central necesita estar publicado y ser de fácil acceso en forma de documento final aprobado. Las agencias gubernamentales, las autoridades locales, las grandes ONG y muchos negocios necesitarán el documento íntegro. Pero los informes muy técnicos no resultan útiles para los políticos, los órganos decisorios ocupados, los grupos de interés comunitario y el público en general. Los documentos de estrategia principales quizá hayan de ser presentados en formas distintas, cada una pensada para una audiencia en particular¹. Sin embargo, será importante asegurar que los distintos documentos no envíen mensajes contradictorios.

La información se puede poner a disposición del público –en lenguas locales donde así se requiera– y de las escuelas y universidades, donde puede promover el debate sobre temas que han de ser tratados por la estrategia, ayudando a reforzar las competencias primordiales de los estudiantes, los líderes del mañana (p. ej. innovación, cuestionamiento, comunicación, gestión del cambio, pensamiento/planificación estratégica y liderazgo).

Se podrían facilitar versiones electrónicas en la página web de la estrategia y se podrían producir CD-ROM periódicos (véase sección 7.3.8) y versiones en audio y video (por ejemplo, como se ha hecho para la ECN de Pakistán y la Agenda Local 21 para las autoridades del Reino Unido). Haciendo hincapié en los documentos concisos, el acceso complementario a la base íntegra de conocimiento de estrategia, quizá a través de la página web de la estrategia, contribuiría tanto a aumentar la transparencia como a hacer posible que los interesados se impliquen más.

¹ A menudo, hay carencia de personas con la habilidad de escribir bien y con claridad. Quizá sea necesario contratar especialistas en comunicaciones con las aptitudes apropiadas de redacción y presentación para desarrollar productos que cumplan adecuadamente su propósito y sirvan de utilidad a su público.

Los documentos breves tienden a ser los mejores; pero los interesados necesitan también tener acceso a las fuentes donde la información se encuentra completa

7.3.5 Acontecimientos

Durante el desarrollo y la implementación de la estrategia, la secretaría necesitará organizar diferentes acontecimientos con el fin de mejorar la comunicación de preocupaciones, cuestiones e ideas entre los interesados y de diseminar los objetivos de la estrategia. A menudo, las reuniones constituyen hitos en un proceso de estrategia, por lo que han de planificarse con criterio, debido especialmente a que pueden suponer una gran proporción de los costes de la estrategia.

- *Reuniones informativas para toma de decisiones* sobre cuestiones de estrategia, recomendaciones, progreso y temas restantes. Se le debe prestar igual atención a la claridad conceptual y al material de casos locales de calidad y adaptado al lugar. Debería darse una idea general de los costes, los riesgos y los beneficios.
- *Reuniones informativas para los medios de comunicación de masas y los medios tradicionales.* Aquí, el reto es crear una historia de interés periodístico de lo que puede parecer ser una agenda extensa e intensa y poder complementar esto con buenos contactos para hacer posible que los medios de comunicación continúen con la historia y contribuyan así al debate, al análisis y a las ideas. Una vez sensibilizados, los medios de comunicación también pueden ayudar a promover el diálogo entre los interesados (cartas al editor, artículos de opinión, etc.) y aumentar la responsabilidad. Los periodistas han desempeñado papeles importantes en algunas estrategias, tales como una de las estrategias provinciales bajo la ECN de Pakistán (véase Recuadro 7.11).

Los acontecimientos tienen mucho poder; pero son costosos, de suerte que necesitan estar justificados y planificados cuidadosamente

Recuadro 7.11: Servicios de apoyo para periodistas y ONG, Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad, Pakistán.

Uno de los retos para la Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad (SPCS) ha sido el de ayudar a su distrito a crecer fuera del sistema de gobierno y dentro del mismo. Tanto el Foro Fronterizo para Periodistas Medioambientales (FFPJ) como el Centro de Recursos de Frontera para ONG y OBC (FRC) recibieron considerables incentivos estratégicos por parte del SPCS. El FFPJ ofrece cursos para periodistas de la provincia para familiarizarse con temas de medio ambiente (por los que pagan los periodistas) y ha tenido como resultado un creciente caudal de reportajes sobre desarrollo sostenible aparecidas en los medios de comunicación. Un objetivo en concreto es la prensa en urdu. El FRC ofrece formación, investigación, documentación y servicios de contactos, con especialidad en desarrollo sostenible local práctico. El trabajo de estos servicios de apoyo, además de las mesas redondas sobre temas de la SPCS, está acrecentando las esperanzas de mejorar las colaboraciones entre el gobierno y la sociedad civil en la toma de decisiones, y las esperanzas de mejoras en la transparencia, lo que ayudará a impulsar la SPCS. Algo similar se precisa para el sector privado y la banca, en los que miembros individuales ya han expresado su interés a través de la mesa redonda.

Fuente: Hanson et al. 2000

- *Reuniones públicas.* Pueden hacer salir a la superficie preocupaciones generalizadas, como se ilustra en el caso de Sta. Helena con respecto al medio ambiente (Cuadro 7.2). Aquí, la claridad en el propósito de las reuniones y en las expectativas de los organizadores de la estrategia es clave, así como el aviso con tiempo de los acontecimientos, el fácil acceso para los interesados, la información posterior y su diseminación. Se ha de ser cuidadoso con la organización de la agenda. Tanto ésta como el marco político del acontecimiento a menudo pueden

Cuadro 7.2: Encuesta de preocupación pública sobre el medio ambiente en Sta. Helena.

CATEGORÍA/TEMA	FOROS															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15 TOTAL	
1. CONVENIOS DEL GOBIERNO	-	*	*	*	*	-	*	*	-	*	*	*	-	-	*	10
2. Seguridad agrícola y alimentaria	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	-	*	*	9
2. Investigación/Educación	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	-	*	*	9
2. Erosión del suelo	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	-	*	*	8
2. CONTAMINACIÓN INTERNACIONAL	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8
2. Apatía entre la población	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	7
3. Escasez de agua	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	7
3. Costo de la vida	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	7
3. DEMASIADOS ASESORES	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	7
3. Falta de dinero para el medioambiente	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6
4. DESEMPLEO	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6
4. AGOTAMIENTO DE LAS RESERVAS DE PESCAS INTERNACIONALES	*	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6
4. FALTA DE CONTINUIDAD	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5
5. Aumento del costo del agua	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5
5. Opuntia plagada por cactoblastas	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5
5. Materia orgánica	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4
6. Aumento en el número de plagas	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4
6. Contaminación local	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4
6. Mantillo de limo/Acondicionador de tierra	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	4
6. Estrategia del uso de la tierra	*	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. Falta de flota pesquera	*	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. Instalaciones recreativas	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. Trabajo de tres días	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. Regeneración natural	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. Impuestos, esp. impuestos de leneno	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3
7. CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. Calidad del agua	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. Patrimonio de edificios	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. Senderos naturales	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. Legislación	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. VIDEOS	*	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2
8. Sequía	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1
9. Hacendados ausentes	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1
9. Estado de las carreteras	-	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1
9. Cierre de escuelas	-	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1

9. Falsa de financiación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Eliminación de restos históricos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Pesca con arpón	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nº. Presente	7	13	8	16	11	7	7	9	6	14	6	4	4	3	5	5	15	131			
Sexo - hombres	2	7	3	11	7	3	2	6	5	12	6	1	3	3	3	10	81				
- mujeres	5	6	5	5	4	4	5	3	1	2	0	3	0	2	2	5	50				
Edad <30	0	2	1	3	2	2	2	4	2	2	0	0	4	1	0	17					
30-60	6	7	7	10	8	2	4	5	5	9	6	2	1	4	14	90					
>60	1	4	0	3	1	3	1	2	1	3	0	2	2	3	0	1	25				

NB: Los elementos en mayúsculas son o están influenciados por cuestiones internacionales. Los ítems listados arriba se encuentran detallados a continuación.

Notas

La pequeña isla de Sta. Helena (5.600 habitantes) es un territorio de ultramar del Reino Unido, situado en el remoto océano Atlántico meridional. Sus flora y fauna endémicas son raras, pero sufre de severa degradación del terreno, limitadas opciones de desarrollo y es muy vulnerable a las acciones y decisiones externas.

En 1993 se comenzó un proceso hacia el desarrollo de una Estrategia de Desarrollo y Medio Ambiente Sostenible (EIMAS). Inicialmente, se realizó un ejercicio durante seis semanas, facilitado por un equipo de los Reales Jardines Botánicos de Kew y del IIMAD. El ejercicio abarcaba varios sectores e incluyó todos los departamentos gubernamentales; el sector privado, las ONG y el público. Englobó una gran gama de encuestas, de ejercicios de recogida de datos y de consultas, por ejemplo, numerosas reuniones oficiales y 13 reuniones públicas (listadas abajo), visitas a granjeros y minifundistas, participación telefónica, concursos de pintura, y seminarios escolares y disertaciones *ad hoc*.

Se organizaron las siguientes reuniones públicas y actividades (su numeración corresponde con la del Cuadro)

(1) Comunidad de Alarm Forest (the Briars); (2) Comunidad de Half Tree Hollow; (3) Comunidad de Longwood; (4) Comunidad de Kingshurst (St Pauls); (5) Comunidad de Levelwood; (6) Comunidad de Blue Hill; (7) Comunidad de Jamestown; (8) Comunidad de Sandy Bay; (9) Asociación de Agricultores; (10) Minifundistas; (11) Asociación de pescadores; (12) Sociedad de Patrimonio; (13) Grupo Eclesiástico; (14) Participación telefónica por radio; (15) Seminario SEIDS.

Los temas tratados eran de ámbito nacional e internacional. El equipo los listó mas situarlos en contexto junto con información de la diversidad de otros métodos empleados para evaluar las opiniones y las actitudes de los isleños, por ejemplo, cuestionarios.

Fuente: Real Jardín Botánico y IIMAD (1993).

dictar el resultado y restringir un debate sincero. Es importante considerar cómo los resultados de las reuniones públicas pueden ser efectivos y tener impacto en el desarrollo de la estrategia, en la creación de políticas y en la toma de decisiones, y explicarlo.

- *Talleres de formación.* Algunos talleres de formación serán la preocupación principal de la estrategia (por ejemplo, proporcionando formación sobre lo que es el proceso de estrategia y cómo grupos de interés en particular se pueden comprometer con efectividad y presentar sus puntos de vista, sobre conceptos de desarrollo sostenible y cuestiones clave, y sobre métodos de análisis). Pero se organizarán en otros lugares muchos otros talleres de formación, que también presentan oportunidades para mejorar la comprensión del desarrollo sostenible y la estrategia. Puesto que se centran en el cambio, presentan oportunidades para contribuir al proceso de ENDS.
- *Exposiciones compartidas.* En las que varios interesados exhiben su producción y su información en un tipo de “mercado” de información. La reunión está abierta a todos y se anima a la gente a discutir y a compartir su trabajo de una manera informal. Esto puede ayudar a fomentar el consenso sobre áreas prioritarias de acción. También da apoyo a un cuerpo cada vez mayor de valiosa información sobre los enfoques que se pueden adoptar por aquellos que se enfrentan a retos similares.
- *Visitas de intercambio y viajes de estudios formales e informales.* A menudo, esto funciona bien con grupos mixtos de una región en particular o que trabajan con una estrategia determinada y anima al aprendizaje y a la creación de relaciones de confianza. Dichas visitas hacen posible que los participantes vean cómo se han organizado los procesos de estrategia en otros lugares, comparen cuestiones, retos, soluciones y demás, y aprendan de la experiencia de la estrategia en otros países/áreas con el fin de que los individuos puedan implicarse mejor en los procesos de su área.

A menudo, la celebración de algunos acontecimientos resulta cara, éstos pueden incluir a relativamente poca gente y, por tanto, debería sopesarse con mantener actividades de información más asequibles. A menudo, las reuniones se celebran en grandes capitales y centros urbanos; el reparto de los acontecimientos de un modo equitativo por todo el país animará a una mayor participación y sentimiento de “pertenencia”. Esto mismo se podría aplicar a la integración con acontecimientos celebrados con otros propósitos. Se podrían considerar las alternativas si resultan adecuadas para los interesados y para la tarea de que se trata, por ejemplo, conferencias por correo electrónico y los otros medios descritos en esta sección (7.3).

(a) Gestionando el diálogo y fomentando el consenso durante las reuniones

Muchas de las tareas de estrategia suponen la celebración de reuniones. El modo en que se realiza la comunicación durante estas reuniones tendrá implicaciones significativas para el éxito de la estrategia. Para que los grupos de trabajo resulten eficaces, se ha juzgado útil acordar directrices de comunicación, especialmente al efecto del fomento del diálogo y/o el consenso. Los participantes han de asumir que nadie posee todas las respuestas. En su estudio de procesos con múltiples interesados, el Foro de NUMAD (2001) sugiere algunas directrices para las reuniones (Recuadro 7.12).

En las reuniones de estrategia, las reglas operativas pueden obtener mejores resultados de estrategia y contribuir a crear un mejor clima para la participación de los interesados

Recuadro 7.12: Directrices para reuniones

En un estudio de procesos con múltiples partes interesadas, el Foro NCMAD (2001) señaló que las siguientes "reglas" de comunicación habían resultado efectivas:

1. Durante el debate, los participantes han de esforzarse por ser lo más francos y abiertos posible, al tiempo que mantienen un interés respetuoso por las visiones de los demás. Es importante una atmósfera que cultiva **la franqueza, la transparencia, la objetividad, la honradez, la confianza y la humildad.**
2. Todos los participantes han de **estar abiertos al cambio** al embarcarse en un proceso de comunicación como el indicado anteriormente. No se puede entrar en un verdadero diálogo con el objetivo de "salirse con la suya".
3. Para ayudar a la comprensión y para aclarar percepciones, se debería animar a los participantes y los facilitadores a repetirse mutuamente sus puntos de vista con sus propias palabras ("escucha activa").
4. Los participantes deberían abstenerse de suponer los motivos de los demás y decidirse a **hacer preguntas directas.**
5. Se pide a los participantes que **se dirijan al grupo en su conjunto, al tiempo que muestran interés por cada punto de vista, en lugar de enfrentarse y criticar a los individuos.**
6. Los participantes deben argumentar con una **base lógica**, ofreciendo su propia opinión, pero también buscando diferentes visiones.
7. **La tormenta de ideas** puede ser de utilidad: la celebración de una sesión para la presentación de ideas y su recepción sin juicios para un debate posterior puede crear una mayor reserva de ideas. Cuando se presenta una idea, ésta pasa a ser propiedad del grupo.
8. Los participantes deberían llevar a cabo un **ejercicio de aprendizaje** para extraer los factores de éxito de otros procesos y acuerdos y emplear los resultados para aumentar la reserva de ideas.
9. Dejar espacio y tiempo para **varios modos de comunicación**, tanto socio-emocionales como estrictamente centrados en la tarea.
10. Si los participantes opinan que otros **no se rigen por las reglas acordadas**, es necesario que lo hagan saber al grupo y que el grupo aborde el problema.

Estos puntos están muy bien, pero, a menudo, se pasan por alto otros factores: el lugar de la reunión, el estilo del lugar y la cultura de los diferentes participantes. En la medida de lo posible, las reuniones deberían diseminarse de modo equitativo por el país en lugares que animen a la participación total de los participantes y que no sólo satisfagan la vanidad de las personalidades importantes. Según apunta un autor (Barnard, 1995), se pierde el 50% del tiempo empleado en reuniones, pero lo difícil es saber cuál es ese 50%.

Además, se podrían desarrollar reglas sobre **el registro y la información**, por ejemplo, dónde atribuir opiniones (tras importantes ejercicios de consulta, se necesita clasificar las respuestas de acuerdo a grupos específicos) y dónde no (por ejemplo, informes públicos de reuniones de mesas redondas). En algunos casos, esto puede requerir un alto grado de confidencialidad. La regla de Chatham House sigue la línea de esta tradición y se usa de modo generalizado en otros entornos.

La regla de Chatham House

“Las reuniones [del Real Instituto de Asuntos Internacionales, Londres] pueden celebrarse “bajo acta” o según la regla de Chatham House. En este caso, se podría acordar con el/los oradores que sería conducente a una discusión libre que una cierta reunión, o parte de la misma, fuese estrictamente privada y, por tanto, celebrada según la regla de Chatham House”.

“Cuando una reunión o parte de ella se celebre según la regla de Chatham House, los participantes son libres de utilizar la información recibida, pero no la identidad ni la filiación de los oradores, ni la de ningún otro participante: tampoco se ha de mencionar que se recibió la información en una reunión del Instituto”.

Una tradición similar se utilizaba por parte de los trabajadores de desarrollo comunitario filipinos de distintas facciones políticas bajo la dictadura de Marcos para permitir el debate y fomentar el consenso al tiempo que se permitía la autoprotección y la confidencialidad.

7.3.6 *Estableciendo redes, o estableciendo conexiones con redes existentes*

El término “red” se utiliza con frecuencia para describir distintos tipos de relaciones organizativas o individuales. Las redes se componen fundamentalmente de individuos de diferentes organizaciones o de departamentos pertenecientes a grandes organizaciones y a menudo se pueden confundir con otros tipos de relaciones organizativas tales como alianzas, coaliciones, asociaciones y federaciones. La estructura de estas formas depende en gran medida de la base de unidad, es decir, de hasta qué punto las organizaciones y los individuos comparten aspiraciones y retos comunes. Las alianzas, por ejemplo, a menudo tienen corta duración, puesto que se forman alrededor de una cuestión en particular y luego se disuelven, mientras que las coaliciones y las federaciones crean secretarías más permanentes con sofisticados canales de información y comunicación. Si dichas agrupaciones comienzan a apoyar la estrategia, pueden aportar sus propios miembros organizativos, sus delegaciones, la influencia política y el conocimiento técnico, así como sus múltiples canales de información (Wilson 1993).

Las redes pueden ser tanto de naturaleza formal como informal. Hay un número de tipos de “red” que quizá sea útil incluir en la estrategia:

- Las “Comunidades normativas” que se centran en temas específicos por razones específicas (véase Recuadro 5.5) y que trabajan a través de un medio establecido (p. ej. el correo electrónico) pueden ser de gran ayuda. Dichas “comunidades” existirán tanto formalmente (véase, por ejemplo, el Recuadro 7.13 para el caso de Bolivia) como informalmente ().
- “Comunidades de consulta” o redes que están compuestas por una gama de personas e instituciones de diferentes áreas profesionales, tales como redes de conocimiento⁵, especialistas de la educación, agentes de “extensión” y

Las “comunidades normativas” y las redes profesionales existentes facilitan la comunicación ENDS – muchas de ellas se interesan al proceso de estrategia más largo de las ENDS

⁴ Real Instituto de Asuntos Internacionales (RIIA): www.riia.org/meetings/rule.html

⁵ Las redes de conocimiento se encargan de llevar el conocimiento a la práctica y de ampliar las audiencias (véase Creech y Willard 2001). Los ejemplos incluyen: Red Panasiática (PAN) y Bellanet del Centro Internacional de Investigación del Desarrollo; Colaboración de Conocimiento Global y Red de Desarrollo Global del Banco Mundial; Red de Comunicaciones de Desarrollo Sostenible auspiciada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible; y el Grupo de Redes Regionales e Internacionales (RING) auspiciado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Recuadro 7.13: Algunas redes existentes en Bolivia

En Bolivia, existen redes y asociaciones de temas relacionados con la estrategia que proporcionan información, promueven el refuerzo de capacidades, movilizan iniciativas conjuntas y actúan como foros de discusión y como puntos centrales para el diálogo con el gobierno central y con otros agentes. Pueden ser activos valiosos para una estrategia. Hay dos redes clave:

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) engloba todas las asociaciones municipales de cada región. Representa a los municipios y sus intereses, peticiones y necesidades. Su objetivo es consolidar el proceso de descentralización, reforzar la democracia representativa y participativa y lograr un estado multiétnico, eficiente, transparente y participativo, principalmente promoviendo el desarrollo institucional de los municipios. Como resultado de los talleres de diálogo del CAD sobre ENDS organizados en Bolivia, se han establecido redes para la planificación estratégica en dos regiones y en La Paz, y se están desarrollando en otras regiones con el apoyo de FAM, las ONG y otros.

Red Nacional de ONG Medioambientales: LIDEMA, Liga para la Defensa del Medio Ambiente, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los bolivianos y promover la participación ciudadana con la identificación y el tratamiento de problemas medioambientales. Los miembros promueven una política de coordinación con el gobierno y otras organizaciones sociales civiles. Esto ha tenido como resultado su mayor participación en el desarrollo de leyes medioambientales, el Plan Nacional de Acción Medioambiental, el diálogo medioambiental y los Diálogos Nacionales I y II. LIDEMA ha desempeñado un papel activo en la identificación de preocupaciones medioambientales, mediante la promoción de una acción del gobierno más coordinada para el medio ambiente y el desarrollo sostenible (aspectos legales e institucionales incluidos), la concienciación de la opinión pública y el refuerzo de capacidades. Ha promovido el establecimiento de un Foro para el Medio Ambiente y el Desarrollo y un centro de información para la industria.

representantes de los negocios, que se mantienen informados someramente unos a otros sobre desarrollos en una gama de áreas.

El Capítulo 5 (Análisis) repasa cómo identificarlas e implicarlas en un proceso de estrategia (véanse secciones 5.2 y 5.4.4). Ha de guardarse cautela ante la creación de alternativas a éstas, pero quizá sea necesario donde no existan o donde se necesita un cambio debido a, por ejemplo, posiciones inmóviles o a inercia.

Las Mesas Redondas establecidas en Canadá para el *Projet de société* son buenos ejemplos de redes efectivas en un país con instalaciones de comunicación sofisticadas (véase Recuadro 6.24); el Recuadro 7.14 enumera algunas de las ventajas y los problemas de las redes.

Debería prestarse atención a la identificación de las necesidades de información y comunicación de cada red (tanto formales como informales, nacionales como locales), así como a entablar una relación de comunicación y confianza con los contactos clave de dichos grupos. En cada uno, la información y el conocimiento se comparten de modos distintos que dependen de los niveles de interdependencia y confianza, por lo que a menudo se necesitará una estrategia de trabajo distinta para

Recuadro 7.14: Ventajas y problemas de las redes

Ventajas de las redes

- Las redes facilitan intercambios de información, aptitudes, conocimiento, experiencias, materiales y medios de comunicación a través de reuniones, talleres, publicaciones y programas de cooperación.
- El intercambio y la coordinación de información de las redes llevan a una menor repetición del trabajo y el esfuerzo.
- Las redes unen a gente de niveles, disciplinas, organizaciones y orígenes distintos que, de otro modo, no tendrían la oportunidad de relacionarse.
- Las redes hacen ver que otros tienen preocupaciones y problemas de desarrollo similares.
- Las redes pueden proporcionar la crítica necesaria para la defensa, la acción y el cambio de política.
- Las redes pueden ayudar a abordar problemas y temas de desarrollo que parecen abrumadores para aquellos que trabajan a un único nivel.
- Las redes pueden reunir a agencias de cooperación técnicas y de financiación y a aquellos que necesitan recursos y apoyo.
- Las redes son para los miembros una fuente de compañerismo, ánimo, motivación y reconocimiento profesional.

Problemas de las redes

- Discrepancia de los miembros.
- Por tanto, una carencia potencial de objetivos claros.
- Dominación y/o competición.
- Interferencia de los donantes.
- Centralización y burocracia.
- Carencia de recursos, o manipulación de recursos.
- Vigilancia y evaluación difíciles.

Fuente: adaptado de Starkey (1998).

los distintos grupos. Desgraciadamente, aún hay poca documentación acerca del mantenimiento y el trabajo con dichas redes y asociaciones^{6, 7, 8}.

Las redes internacionales de profesionales de la estrategia constituyen recursos útiles para una secretaría de estrategia

Finalmente, la capacidad, el interés y la motivación de la red se pueden ver reforzados y promovidos con el intercambio de experiencia con aquellos que trabajan en otros procesos de estrategia. Es muy enriquecedor el aprendizaje Sur-Sur y Sur-Norte entre redes y profesionales de la estrategia. Existe un creciente número de redes interesadas en ENDS y en enfoques de estrategia similares (Recuadro 7.15). Unas cuantas han creados páginas web para facilitar el intercambio de información (p. ej. www.nssd.net).

⁶ Véase por ejemplo Starkey (1998); Edwards y Gaventa (2001); Keck y Sikkink (1998).

⁷ El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible de Canadá ha ayudado en gran medida a la investigación para aumentar el impacto de los miembros de las redes sobre la política y la práctica. <http://iisd1.iisd.ca/networks/>

⁸ Véase Cala & Cirageda (19954) para una reseña interesante de redes de nivel nacional en Filipinas, que proporciona una visión de la dinámica de alianzas y coaliciones desde el punto de vista de los miembros.

Recuadro 7.15: Algunos ejemplos de redes de profesionales de estrategia.

IUCN: A principios de la década de los 90, IUCN organizó varias redes regionales informales para profesionales y expertos de estrategia. Esto resultó muy útil para compartir experiencias y generó muchas de las lecciones básicas sobre las mejores prácticas que forman los principios de OCDE/CAD (Recuadro 3.1).

RedLat: Por ejemplo, la RedLat (Red Latinoamericana de Estrategias para el Desarrollo Sostenible) ha recibido ayuda de IUCN. Se ha reunido cinco veces desde 1994. Un núcleo de profesionales que participan en unas 25 estrategias subnacionales y locales en 14 países discute temas comunes y comparte las lecciones aprendidas. Dichas lecciones se mantienen en una página web y hay una red electrónica activa con más de 1200 usuarios en países de habla hispana. RedLat ha organizado talleres temáticos sobre herramientas para el desarrollo sostenible, además de visitas Sur-Sur para intercambiar experiencia de campo.

La Red para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible en África: NESDA se fundó en 1992 bajo el patrocinio del Banco Mundial y ayuda a los gobiernos, instituciones, sector privado, ONG y comunidades locales africanas a crear la capacidad para la planificación e implementación de estrategias. Centrada inicialmente en PNAA, sus competencias son, en la actualidad, mucho más amplias.

Consejo de la Tierra: Basada en resoluciones del Foro Internacional para los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS) (Abril de 2000), la red global de CNDS está realizando una evaluación multilateral de los compromisos de la Cumbre de la Tierra. Varios grupos regionales de CNDS se reúnen con regularidad para compartir sus experiencias. Varían en su efectividad, así como en su adhesión a los principios de las ENDS. Sin embargo, son un útil primer punto de contacto para apoyar y ayudar a la evolución de los CNDS.

Capacidad 21: El PNUD también ha desarrollado extensas redes de personas implicadas en estrategias de desarrollo sostenible a nivel mundial a través de su trabajo con Capacidad 21.

La Red Internacional de Planificadores Verdes (INGP): INGP se fundó en 1992 como una red informal de profesionales de todo el mundo implicados en el desarrollo de planes de implementación, estrategias y marcos de políticas para el desarrollo sostenible. En abril de 1998, la INGP se convirtió en una asociación formal. Se organiza una conferencia mundial cada 18 meses con reuniones regionales intermedias (www.greenplanners.org).

Fuente: www.dssd.net

Los Programas de Redes de Desarrollo Sostenible de Pakistán y China (Recuadro 7.19) son buenas muestras de cómo, por medio de la tecnología de Internet, los países en vías de desarrollo pueden tener acceso a la información y compartir las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y aprender sobre el desarrollo sostenible. Se trata de un área en crecimiento, con un gran potencial para estimular el cambio duradero (para más información, visítese www.sdnf.undp.org/).

7.3.7 Estableciendo bases de datos o conectándose con bases de datos existentes

Las bases de datos son programas informáticos que pueden recuperar y manejar datos, texto y otras formas de elementos electrónicos tales como gráficos. Las bases de datos electrónicas, que pueden encontrarse de distintos formatos y tamaños, son herramientas de valor incalculable para apoyar el desarrollo de estrategias.

Debidamente estructuradas y actualizadas, pueden proporcionar información precisa y actualizada al usuario.

Generalmente, las bases de datos contienen información tal como datos de contacto, información financiera y estadística e información geográfica (véase, por ejemplo, el caso de la página web de Información sobre Desarrollo Sostenible de China, Recuadro 7.19). Algunas bases de datos contienen metadatos (“información sobre información”), con datos de importantes fuentes de información entre las que se incluyen otras bases de datos y otros centros de recursos como “señales” para otras fuentes de información. Además de los costes de los programas y la formación, el mantenimiento de las bases de datos puede resultar muy caro debido al coste humano del mantenimiento de datos, por lo que es imperativo maximizar su utilización extendiendo el acceso en todo lo posible a los interesados en la estrategia.

Esto se puede llevar a cabo colgando de las páginas web material extraído de las bases de datos, distribuyéndolo en CD-ROM o enviando listas de información actualizada a usuarios potenciales a través de boletines informativos y correo electrónico.

Un ejemplo de una base de datos en línea relativamente simple y fácil de usar es la de los centros de documentación en línea del Colectivo Internacional en Apoyo a los Trabajadores Pesqueros (www.iscf.org). Otro ejemplo más complejo y de gran potencia es ELDIS (www.eldis.org), gestionada por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, del Reino Unido. En octubre de 2001, ELDIS había examinado 6400 documentos, listado 3423 organizaciones y tenía más de 120.000 páginas web.

Cualquiera que sea la estrategia que se adopte para la base de datos, es extremadamente importante proporcionar información actualizada y de gran calidad.

7.3.8 Utilización de medios electrónicos

Una vez que la información se halla en formato digital, su manejo en los distintos medios, como por ejemplo correo electrónico y archivos vinculados, páginas web y CD-ROM, resulta muy asequible. Esto puede incluir no sólo información en formato de texto, sino también gráficos, vídeo y sonido. Dependiendo de los grupos a los que se dirige, de la capacidad tecnológica y del acceso, se puede utilizar una gama de estos formatos (véase Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3: La elección de medios electrónicos estará determinada por los costes y las velocidades de acceso a Internet

Gama de Medios Electrónicos	Sin Conexión a Internet	Mala Conexión a Internet	Buena Conexión a Internet
CD-ROM	✓		
Correo electrónico		✓	
Búsqueda en Internet de información de páginas web			✓

= medio adecuado

Hay ahora internacionalmente disponibles cada vez más bases de datos, útiles para el desarrollo sostenible

El mejoramiento de las conexiones por vía Internet puede ser una valiosa inversión para los interesados de una estrategia

Si resulta útil, el equipo de IEC podría crear y gestionar una *página web* con un coste razonable. Esta se puede emplear como una fuente de información para todas las partes interesadas y como una herramienta de comunicación. Una página web con actualizaciones frecuentes permite que la estrategia esté abierta a las aportaciones de los interesados que no pueden participar directamente en el proceso. Se podría complementar con unos CD-ROM actualizados con frecuencia que contengan información clave sobre el proceso de estrategia y sus productos. Los CD-ROM pueden, sencillamente, repetir el material más útil de la página web.

Hasta la fecha, la mayoría de las páginas web asociadas con estrategias concretas ha tendido a ser utilizada principalmente para acoger breves descripciones o el texto íntegro de documentos de estrategia (se enumeran algunos ejemplos en el Recuadro 7.16). Sólo unas cuantas páginas web se han utilizado de modo activo para ayudar a la comunicación y para implicar a los interesados durante el proceso de desarrollo de la estrategia en sí. Un buen ejemplo es la página web de la Asamblea Nacional para Gales (Recuadro 7.17).

Recuadro 7.16: Algunos ejemplos de páginas web de estrategia

Bulgaria

Un sitio para la Agenda 21 local y para la estrategia de desarrollo sostenible regional:
www.Capacity21-bg.com

Canadá

Cada ministerio canadiense tiene una página web dedicada a su propia estrategia para desarrollo sostenible (véase también Recuadro 4.11). Por ejemplo:

Medio Ambiente - www.ec.gc.ca (francés/inglés)

Ciudadanía e Inmigración - www.cic.gc.ca

Industria - www.ci.gc.ca/SSG

Pesca y Océanos - www.dfo-mpo.gc.ca/sustdev/sust_e.htm

Recursos Naturales - www.nrcan.gc.ca/dmo/susdev

También existen estrategias regionales de desarrollo sostenible. Por ejemplo:

La Estrategia Athabasca de Alberta, Canadá - www3.gov.ab.ca/env/regions/

La Agenda 21 de China

Informe nacional y Libro Blanco sobre la Agenda 21 de China www.acca21.edu.cn/

India

Una página web útil es la del Programa de Redes de Desarrollo Sostenible (India), gestionado como una iniciativa conjunta del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques y el CIDI: <http://sdnp.delhi.nic.in/>

Escocia

La estrategia de desarrollo sostenible para la Escocia rural está contenida en una página web gestionada por la Secretaría de Escocia www.scotland.gov.uk/library/

Suiza

La estrategia sostenible del Consejo Federal está disponible en www.buwal.ch/publikat/d/

Reino Unido

La página web de la estrategia de desarrollo sostenible del Reino Unido está gestionada por el Departamento de Comercio e Industria: www.dti.gov.uk

Uzbekistán

Una página web para la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan de Acción:
http://bosp-ncca.brim.ac.cn/books/actipln_uzbek/index.html

Pueblos y ciudades

Algunos pueblos y ciudades también han desarrollado sus propias páginas web de estrategia, muchas de ellas conectadas a la Agenda Local 21: por ejemplo, la de Sandwell, en el Reino Unido: www.sandwell.gov.uk/smbc/sustrat.htm

Iniciativas de estrategia en múltiples países

La información de una gama de marcos de planificación estratégica se halla en páginas web gestionadas por organizaciones internacionales. Por ejemplo, la información sobre el progreso realizado con estrategias de reducción de la pobreza y el texto de las Ponencias sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza se pueden encontrar en la página web del FMI: por ejemplo, para Senegal, visitase <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

Recuadro 7.17: La página web de la Asamblea Nacional para Gales

La Asamblea Nacional para Gales es una de las pocas que tiene responsabilidad legal para el desarrollo sostenible (otras incluyen Estonia y Tasmania). Pretende reforzar el trabajo realizado a nivel del Reino Unido en el campo de la sostenibilidad, fomentando las ENDS en el Reino Unido y reflejando las necesidades de Gales. En enero de 2000, la Asamblea emitió su mayor documento de consulta: *Un Gales sostenible: Aprendiendo a vivir de otro modo*, que expone cómo cumplirá con sus obligaciones legales sobre desarrollo sostenible.

La Asamblea ha utilizado de modo activo su página web (www.wales.gov.uk/themessustainabledev/) para promover el desarrollo de un *Plan de Desarrollo Sostenible* (estrategia) y para implicar a los interesados en el proceso. La página web ofrece información sobre desarrollo sostenible, qué es, el deber de la Asamblea para promoverlo y la acción que se está llevando a cabo para cumplir con esa responsabilidad.

La Asamblea inició un amplio y proactivo proceso de consulta que duró tres meses, hasta abril de 2000. Se utilizaron varios modos diferentes de llegar a la gente, con el fin de convencer a tantos como fuese posible para participar. Esto incluyó el envío de 2.000 copias de un documento de consulta y 1.000 copias de su resumen a una amplia gama de organizaciones y grupos comunitarios. El documento de consulta, un folleto sobre las propuestas y otros documentos se pusieron en la página web de la Asamblea, que también se utilizó para un foro de discusión moderado. En la página web se pueden conseguir versiones en Braille, audio y con letra muy grande.

Una parte importante del proceso de consulta fueron las reuniones públicas o "programas itinerantes" celebrados por los cuatro Comités Regionales de la Asamblea en febrero de 2000. A ellas asistieron organizaciones representantes de todos los sectores de la sociedad que hicieron presentaciones, y muchos miembros del público ofrecieron sus puntos de vista a los Miembros de la Asamblea.

La Asamblea recibió 161 respuestas al ejercicio de consulta: 80 por correo, 52 a través de presentaciones en los programas itinerantes del Comité Regional, 21 por correo y presentación, tres por correo electrónico dirigido a la Unidad de Desarrollo Sostenible de la Asamblea y cinco en el foro de discusión de la página web. Todas las respuestas individuales y su análisis se hallan en el sitio web. Algunos de los asuntos clave en el Análisis incluyen:

- la relación entre el Plan de Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico de la Asamblea. www.Better.Wales.com;
- los temas principales que se han de abordar para alcanzar un Gales sostenible;
- la necesidad de un Foro de Desarrollo Sostenible.

La mayoría de los Comités de Temas de la Asamblea consideraron un documento sobre las respuestas y se celebró un debate plenario en julio de 2000. A continuación, la Unidad de

Desarrollo Sostenible de la Asamblea volvió a redactar el Plan a la vista de los deseos de los miembros. Posteriormente, se debatió el Plan y la Asamblea lo aprobó en noviembre de 2000. Se emprendió un plan de acción en marzo de 2000 y se ha publicado un primer informe anual sobre progresos con respecto a compromisos para el ejercicio fiscal 2001-2002.

Un elemento importante del borrador del Plan de Desarrollo Sostenible es el énfasis que pone en hallar modos de medir el éxito en alcanzar un Gales sostenible y en la necesidad de vigilar e informar del progreso. El proceso de consulta ha buscado opiniones en una gama de indicadores de desarrollo sostenible para Gales, así como en un marco más amplio de información sobre desarrollo sostenible.

Fuente: www.wales.gov.uk/themessustainabledev/

El equipo de IFC también puede utilizar los otros medios electrónicos para alentar y hacer posible el debate y el intercambio de información; por ejemplo, las listas y grupos de discusión por correo electrónico (moderados o no) o los boletines informativos electrónicos. Pero, al emplear dichas formas de comunicación electrónica, hay que tener presente que muchos interesados (en particular los pobres y aquellos que viven en zonas remotas) quizá tengan nulo o limitado acceso a equipos informáticos y a Internet (Recuadro 7.18). El Cuadro 7.4 muestra cómo la utilización de Internet fluctúa según las regiones, con una utilización menor en África y en Oriente Medio.

Recuadro 7.18: Algunas ventajas y limitaciones de la comunicación electrónica

Se centra en el contenido del mensaje no en la personalidad del participante: pasar de la comunicación cara a cara a la electrónica puede ofrecer una buena base para neutralizar las diferencias de estatus y personalidad, así como las relacionadas con género, edad y origen étnico. Los estímulos no verbales como las características personales, tales como el carisma, la imitación y la gesticulación no se utilizan de modo tan efectivo en el proceso de comunicación y, por tanto, surten menor efecto al impedir que otros contribuyan o se opongan (Kiesler *et al.* 1988; Hiltz y Turoff, 1993). Fundamentalmente, se beneficiarían de este filtrado de características personales los representantes de grupos de menor estatus, como las mujeres o los miembros de minorías étnicas. Sin la presencia física de los participantes, se le puede prestar mayor atención a los contenidos del acto comunicativo (Turkle 1995; Geser 1996).

Apoya la diversidad: las investigaciones sugieren que la comunicación por medio de la informática es más adecuada para producir heterogeneidad. Así, Internet sería la herramienta ideal para recoger sugerencias para un determinado problema en una tormenta de ideas o para tener una perspectiva general de la diversidad de opiniones sobre un determinado tema. Si el objetivo es convencer a otros o alcanzar la unanimidad, Internet no sería la herramienta más adecuada (Geser 1996; Kerr y Hiltz 1982; Sproull y Kiesler 1993).

Velocidad, bajo coste y alcance global: algunos procesos con multiplicidad de interesados han operado con un gran empleo de Internet e incluso con una dependencia total de la información hallada en la red, incluidos los canales de aportación de información de los participantes. Existen numerosas y significativas ventajas de la diseminación y la comunicación de información basadas en Internet. Entre éstas se hallan la velocidad, el bajo coste y, en teoría, la capacidad para interconectar un número ilimitado de personas y de grupos de interesados.

Problemas de acceso y de equidad: sin embargo, en países con conexión a Internet limitada

y grupos sociales y lingüísticos desfavorecidos (p. ej. minorías étnicas, mujeres, pobres), existen grandes lagunas en lo referente al acceso a la información de la web. Tradicionalmente, estas lagunas realizan las siguientes divisiones: entre Norte y Sur, entre mujeres y hombres, entre pobres y ricos, entre minorías y mayorías étnicas, etc. (PNUD 1999; Paul 2000).

Fuente: Foro NLMAD (2001)

Cuadro 7.4: Usuarios de Internet (febrero 2000)

(Fuente: PNUD 2001b)

Región	Cifra (millones)
EE UU y Canadá	135,06
Europa	71,99
Asia/Pacífico	54,90
América Latina	8,79
África	2,46
Oriente Medio	1,29
Total	274,49

En los países en vías de desarrollo, el mejor enfoque quizá sea unir las necesidades de información más limitadas para coordinar una ENDS con un recurso de Internet de gran base que sirva para muchos propósitos a favor del desarrollo sostenible; por ejemplo, mejorando la interconexión entre interesados y mejorando el acceso a la información sobre sostenibilidad. El Programa de Redes para el Desarrollo Sostenible del PNUD ha ayudado a desempeñar dicho papel en varios países (Recuadro 7.19).

Recuadro 7.19: Internet para la comunicación, la concienciación y la solución de problemas: el Programa de Red de Desarrollo Sostenible del PNUD. Ejemplos de Pakistán y China

Pakistán

La revolución de la información que acompañó a la instauración de Internet y a la introducción del correo electrónico puede tener éxito en los países sólo si se disponía de una buena conexión con un coste razonable. La mayoría de las organizaciones requieren un cambio en la cultura empresarial con el fin de realizar la transformación. En 1992, se inauguró el Programa de Redes de Desarrollo Sostenible (SDNP) en Pakistán con el apoyo del PNUD. El SDNP pronto se convirtió en el principal defensor del país para mantener el acceso a Internet bajo términos financieros razonables y él mismo instauró las redes iniciales. Fue el pionero en el camino hacia la red de información electrónica en Pakistán, especialmente para organizaciones de desarrollo. El SDNP cuenta con gran potencial como herramienta de comunicación sobre objetivos e implementación de ECN.

En la actualidad, la capacidad como proveedor de servicios de Internet (PSI) del extenso sector privado ha desviado la atención del papel inicial del SDNP. Ahora éste comienza a concentrarse en cómo asegurar un mejor acceso a la información sobre desarrollo humano sostenible, por ejemplo, mediante la creación de una gran página web acorde con las necesidades de Pakistán y la creación de un eje de Internet en el seno de Pakistán que reducirá los costes de la compra de la costosa amplitud de banda internacional. Mientras tanto, el SDNP busca convertirse independiente económicamente a través de la oferta de distintos servicios. Esto no resulta fácil, particularmente debido a que existen enormes obstáculos para alcanzar a grupos de clientes que viven apartados de los sistemas de comunicación de datos establecidos y cuya tarea se ve obstaculizada por los bajos índices de

alfabetización y por la pobreza. Así, el SDNP, calificado de gran éxito por lo que ya ha hecho por la concienciación y la conexión actual, se enfrenta a un futuro en el que debe transformarse de modo que responda a las necesidades de información de desarrollo sostenible de una manera mucho más equitativa. Su futuro papel podría ser el de un complemento inestimable para la iniciativa de descentralización que se lleva a cabo en Pakistán y también podría ayudar en la información sobre el estado del medio ambiente y en otras necesidades de difusión de la información de la ECN.

Fuente: Hanson *et al.* (2000)

China

Cada mes, unos cuatro millones de personas visitan la nueva Página Web de Información de Desarrollo Sostenible de China (www.sdinfo.net.cn). Contiene nueve gigabytes de información, por primera vez almacenada electrónicamente, sobre los recursos naturales de China, la protección del medio ambiente y los desastres naturales, además de datos demográficos, económicos, agrícolas y meteorológicos. Con el apoyo de Capacidad 21, en colaboración con el Programa de Redes de Desarrollo Sostenible del PNUD (SDNP), la División de Red e Información de la Agenda 21 de China (conocida como ACCA 21) ha coordinado el trasvase de estos datos desde documentos del gobierno y ha desarrollado tecnologías de integración que hacen posible que los usuarios relacionen y comparen datos de distintas fuentes.

No sólo se han digitalizado los datos, sino que se han mejorado al cotejarlos con los datos de localización espacial del Estudio de Información Geológica. Cinco mil personas consultan dichos datos cada mes. Además, se ha creado una plantilla estándar para poder acceder de modo simultáneo a los datos de diversas fuentes. Así, por ejemplo, un usuario puede comparar datos de silvicultura con datos sobre el empleo del suelo, el suministro de agua y los patrones climáticos.

Se calcula que el 40% de los usuarios son individuos particulares, estudiantes y gente de negocios, además de miembros de ONG. Otro 30% proviene de agencias gubernamentales y establecimientos académicos y el 30% restante son extranjeros. Un grupo que parece beneficiarse de la página web es el de agricultores chinos, al menos los que disponen de acceso a Internet. Con frecuencia, los agricultores buscan información o aportaciones sobre la mejora de semillas.

Fuente: Capacidad 21 del PNUD (www.undp.org/capacity21)

(a) Democracia electrónica

La democracia electrónica y el gobierno electrónico describen nuevas formas de comunicación ciudadana y de participación popular en el gobierno. Estos conceptos se anuncian como vehículos para emplear los medios de comunicación con el fin de democratizar la información y la participación en la toma de decisiones. "El gobierno electrónico no trata de introducir datos en las páginas web, sino de cambiar la estructura política e institucional para que los ciudadanos puedan acceder a la información que necesitan" (Susana Finquelievich, Universidad de Buenos Aires).

Según el PNUD (2001b), la promoción de la tecnología de las comunicaciones de la información (TCI) como parte de una visión social, requiere: la formulación de una política pública pertinente; nuevos enfoques del saber, el aprendizaje y la evaluación; y enfoques adecuados para el acceso, el uso y la asignación diferenciales de TCI. Una estrategia de TCI que promueva el acceso equitativo a la información podría contar con los siguientes objetivos:

La "democracia electrónica" va en ascenso; una estrategia de comunicaciones tiene que considerar detenidamente sus múltiples consecuencias

- **Colaboración entre los sectores privado, público y civil de la sociedad, con una agenda transparente y una estrategia bien fundada que haga uso del saber local;**
- **Refuerzo de aptitudes y procesos nuevos con el fin de transformar la política pública;**
- **Desarrollo de metodologías para producir y adaptar información con el fin de transformarla en saber;**
- **Documentación, comunicación y análisis de los resultados positivos y negativos.**

7.3.9 Medios de comunicación de masas

Los medios de comunicación de masas locales, nacionales y regionales deberían participar como una parte interesada clave en el proceso de ENDS. Pueden servir no sólo para informar de noticias sobre el progreso de la estrategia y los temas de desarrollo sostenible, sino también para ayudar a establecer una agenda y para promover el diálogo. Los medios de comunicación ya no son tan sólo observadores, sino también agentes del desarrollo sostenible.

Nos hemos habituado a pensar en los medios de comunicación de masas como agentes principales del cambio. Pueden contribuir al cambio y lo hacen, y son importantes en la concienciación del público y en la influencia sobre los que toman decisiones y los formadores de opinión. Sin embargo, la transición hacia el comportamiento sostenible debe producirse a nivel local, de la comunidad e individual, y aquí los enfoques “de masas” cuentan con limitaciones. Eso no significa que los enfoques de masas no se puedan adaptar al nivel local; el suministro de noticias e información a periódicos y emisoras de radio existentes a menudo goza de gran aceptación (véase también 7.3.5 acontecimientos de los medios de comunicación).

7.3.10 Controlando el proceso de comunicación

De todos es sabido que el control y la evaluación en el campo de la información y las comunicaciones es todo un desafío. Los responsables de la gestión y la implementación de tales programas a menudo se hallan distanciados de aquellos que se encuentran en el extremo del “usuario” en la “cadena” de la comunicación. Los cambios en el saber, la conciencia y el comportamiento del grupo objetivo estarán influenciados por muchos factores aparte de las actividades de comunicación realizadas por el equipo de IEC, por lo que es difícil atribuir esos cambios únicamente a la estrategia de información y comunicaciones. En el contexto de ENDS con objetivos múltiples y orientadas al proceso, la necesidad de respaldar y adaptarse a expectativas, requisitos y necesidades que cambian con rapidez será cada vez más difícil y precisará la instauración de mecanismos para controlar el progreso del proceso de comunicación. Los retos que suponen el control y la evaluación, y sus enfoques, se abordan en el Capítulo 10.

Si el plan de acción de IEC tiene metas y objetivos bien definidos que se han establecido en colaboración con los propios grupos objetivo, entonces es posible preparar indicadores comprobables e informativos de impacto y avance hacia el objetivo. Quizá no sea necesario o incluso acertado controlar continuamente todas las actividades, pero sin un cierto sistema predeterminado, no será posible el ajuste y la verificación.

La calidad de las comunicaciones está indicando la validez del propio proceso de estrategia; puede ser útil reflexionar regularmente sobre esto

Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos, así como orientados al proceso u orientados al impacto (véase Cuadro 7.5).

Cuadro 7.5. Ejemplos de posibles indicadores para su empleo en el control y evaluación de una página web de estrategia.

	Indicadores cuantitativos	Indicadores cualitativos
Orientados al proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de regreso de usuarios a la página web • Tiempo empleado por los usuarios en la página web • Número mensual de visitantes • Número de documentos descargados • Número de otras páginas web vinculadas a la página web de estrategia • Número de individuos que solicitan más información sobre la estrategia tras su visita a la página web 	<ul style="list-style-type: none"> • Comentarios de los usuarios sobre la navegabilidad y el diseño de la web • Alcance de los tipos de otras páginas web vinculadas a la web principal • Los usuarios ofrecen voluntariamente información para colocar en la página web
Orientados al impacto	<ul style="list-style-type: none"> • Con qué frecuencia los usuarios utilizaban los documentos • Cuántas veces se emplearon los documentos como material de formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniones de los usuarios sobre el impacto de la información de la página web

Nota: Se hallan disponibles programas de gestión de páginas web que pueden encontrar los indicadores cuantitativos orientados al proceso. Para otros indicadores, habrán de desarrollarse procesos de medición que incluyan encuestas y el contacto directo con los usuarios.

En algunas circunstancias, las encuestas de lectores tradicionales y los formularios para usuarios de centros de recursos siguen siendo medidas poderosas y reactivas para controlar el impacto de la información. Pero en una gran mayoría, serán más apropiados unos enfoques más participativos para el control y la evaluación (especialmente donde la comunicación incluya reuniones presenciales y conferencias con grupos e individuos que no tienen acceso a los servicios adecuados).

Se precisarán mecanismos que permitan a los interesados reflexionar sobre el proceso de comunicación en sí: los procedimientos, la elección de medios, la formulación de los mensajes y su participación (metacomunicación)⁹. Los mecanismos para la metacomunicación han sido componentes poco comunes de las estrategias hasta la fecha, pero, en ocasiones, han aparecido espontáneamente de una manera informal.

El equipo de IEC puede establecer un proceso para metacomunicación a través de bucles de evaluación, por ejemplo, realizados por animadores que soliciten reflexiones sobre el proceso en las reuniones. Han de incluirse todos los participantes en dichos ejercicios de evaluación, que han de ser transparentes y estar aprobados por

⁹ Metacomunicación: [del griego 'meta' = superior] comunicación sobre la comunicación: intercambiar información, pareceres, opiniones sobre el modo en que nos comunicamos en una situación y una estructura dadas. Una herramienta importante en los procesos de comunicación, particularmente donde hay una gran diversidad de idiomas, culturas y orígenes.

los participantes. Los problemas que se identifiquen han de ser abordados de modo colectivo en los foros a los que se apliquen.

Capítulo 8

TOMA DE DECISIONES DE ESTRATEGIA¹

Las estrategias tienen que estar basadas en la política, las orientaciones políticas, los programas, las normas, los paradigmas, las medidas de rendimiento, y las patologías que preocupan tanto a la población como a los que formulan la política
(Fariq Banuri 1999)²

Una gran parte de las “pequeñas” decisiones tienen que ser tomadas diariamente durante todo el proceso de estrategia de desarrollo sostenible; desde, cuál es el mejor sitio para una celebración hasta cómo alentar a una persona para que participe. Sin embargo, estas decisiones diarias, aunque importantes, no son el tema de este capítulo. Más bien se centra en cómo llegar a decisiones importantes que pueden determinar el propósito y el enfoque general de una estrategia de desarrollo sostenible. Este capítulo trata:

Una estrategia es fundamentalmente asunto de escoger opciones: la ciencia y el arte de la toma de decisión es clave para ello

- el alcance de las decisiones de estrategia importantes desde las visiones y objetivos de política ya acordados, hasta las decisiones sobre la implementación de los programas de acción de estrategia (sección 8.1);
- los posibles valores, principios y marcos que pueden servir de guía para las opciones estratégicas (sección 8.2);
- los acuerdos institucionales y de procedimiento para la toma de decisiones de estrategia (sección 8.3);
- los factores a considerar cuando se decide qué instrumentos son los mejores para implementar una estrategia (sección 8.4).

Existen muchos vínculos entre este capítulo y otros referentes al “ciclo de la estrategia” (Figuras 4.2 y 5.13). En particular, las buenas decisiones de estrategia no pueden tomarse sin las aportaciones adecuadas, especialmente, los análisis pertinentes y la participación de los interesados, los cuales se describen en detalle en los capítulos 5 y 6.

8.1 Campo de aplicación de las decisiones de estrategia³

El típico conjunto de importantes decisiones de estrategia incluye: visión, objetivos, metas, catalizadores, plan de acción y papeles institucionales. Estos se ilustran en el

¹ Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios de estudios y materiales adicionales proporcionados por Ralph Cobham, RU; y el catedrático Michael Carley, Universidad de Herriot Watt, Escocia.

² Citado en Hanson *et al.* (2000).

³ El material para esta sección se ha extraído de Hagen, sin fecha; CHLA 1996a; y Carew-Reid *et al.* 1994.

Cuadro 8.1 donde se usan ejemplos de Países Bajos y de la provincia fronteriza del noroeste de Pakistán (Sarhad). A continuación se describe cada tipo de decisión una por una:

8.1.1 *Visión estratégica*

Una visión nos dice hacia dónde queremos ir

La *visión estratégica* describe las aspiraciones a largo plazo que, según acuerdan los interesados, deberían guiar todos los otros aspectos del desarrollo de la estrategia. Esto puede describir, por ejemplo, qué clase de sociedad se visualiza; y/o qué tipos de cambios importantes se desean en la producción, consumo u organización y comportamiento social. Puede ser acompañada de una declaración que refleje el consenso de los interesados sobre problemas y temas clave que deben recibir prioridad. Normalmente se usa un período de 20 a 30 años para fijar visiones, tal como los ejercicios de Visión 2020 en Malasia, Ghana, Malawi y muchos otros países. El proceso para desarrollar y acordar una visión tiene que ser uno de múltiples interesados, de esfuerzo a varios niveles y se convertirá en un valioso ejercicio de aprendizaje. El consenso debe buscarse normalmente durante todo el proceso, de lo contrario los interesados clave no subirán "a bordo" en las últimas etapas (véase sección 8.3.3). Algunos escenarios (marcos hipotéticos) diferentes pueden servir de información útil (sección 5.5).

8.1.2 *Objetivos Estratégicos*

Los objetivos describen de qué manera podemos llegar hasta allí: ...

Los *objetivos estratégicos*, en conjunto, describen cómo se puede realizar la visión. Los principios y valores intrínsecos de la visión pueden aplicarse a temas primordiales para establecer objetivos particulares para cada tema. Cada objetivo debe tratar un tema dado (problema u oportunidad), referirse a los principales cambios que se que sea lo suficientemente general y abarque todos los aspectos del tema asegurando que "ataña" a todos los interesados pertinentes, pero también lo suficientemente específico para permitir que se definan metas que se puedan medir. La estrategia debe incluir suficientes objetivos para tratar las principales cuestiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible, pero también la cantidad justa para que se puedan comprender y realizar. Algunos objetivos pueden acordarse como prioridades, para que se fijen metas (véase abajo) y para que sean implementados en un corto plazo. Otros objetivos, que no son prioridades actuales, pueden comenzar a tratarse solamente cuando se haya hecho progreso con las prioridades, o en caso de que haya un activador (véase abajo) que demuestre que han adquirido más prioridad.

8.1.3 *Metas*

... algunos para ser alcanzados en fechas límite; ...

Las *metas* para cada objetivo describen actividades específicas que se pueden medir, logros a ser alcanzados en una fecha dada. Éstas forman el núcleo de cualquier plan de acción y ayudan a enfocar los recursos y a guiar la selección de opciones de acción. Debido a que las metas implican acciones concretas y cambios en el comportamiento de ciertos interesados, ellas deben ser producto de la negociación. Por ejemplo, tanto el Programa de Política Ambiental de Países Bajos como el PNAA de Egipto negocian metas locales con las autoridades locales y otros interesados.

Cuadro 8.1: Ejemplos del marco de decisiones estratégicas vinculadas

PAÍSES BAJOS 4^o PLAN NACIONAL DE POLÍTICA AMBIENTAL (PNPA)	
Visión estratégica	<p><i>"Se ve en esta una visión nueva, más amplia y más orientada hacia el futuro. Una visión más amplia, para poder ver detrás de las fronteras nacionales y dar una cuenta que el exceso y la escasez están distribuidos en forma desigual, y que el equilibrio ecológico se está viendo distribuyendo más allá de las naciones. Una visión más orientada al futuro, porque alcanzar un equilibrio sostenible a largo plazo –por ejemplo, treinta años– obliga que hagamos hoy."</i></p> <p>Esta base produce un plan de política que es diferente porque se extiende mucho más allá en el futuro, con un horizonte político que se extiende hasta 2030, y una situación deseada a alcanzarse en un período de 30 años, que se describe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vida saludable y segura: <i>La tierra, el agua y el aire, así como los productos alimenticios y el agua potable son tan saludables y seguros que existe un riesgo muy pequeño de que la gente se enferme o ve muera a causa de ellos. El riesgo de accidentes serios se acepta socialmente.</i> • Dentro de un medio ambiente atractivo codeado de naturaleza dinámica: <i>El ambiente de la vida diaria se percibe como limpio y atractivo. Por todas partes, la calidad del aire, de la tierra y del agua, está en armonía con la función de esa área y esta calidad no representa ningún obstáculo para los funciones de la naturaleza. La disponibilidad de agua no es problema en ninguna zona y estas zonas rurales son de alta calidad. La biodiversidad y la fertilidad del suelo son utilizadas de una forma sostenible.</i> • Sin dañar la diversidad global ni agotar los recursos naturales: <i>La disponibilidad de los recursos naturales es resguardada; tanto las presentes como las futuras generaciones pueden satisfacer sus necesidades. La demanda de recursos renovables está en equilibrio con el suministro en todo el mundo. Los recursos no renovables están disponibles durante un tiempo lo suficientemente largo para permitir el desarrollo de buenas alternativas. La biodiversidad es tal que el suministro de materiales genéticos continúa siendo adecuado.</i>
Objetivos estratégicos	<p>Para cada tema hay "principios" y "objetivos" estipulados. Es interesante que la retórica que se utilizaba para elaborar sobre los objetivos de cada tema no es uniforme: para "Innovación de política de seguridad externa", se estipulan "principios", mientras que para la "Innovación de política de sustancias químicas", se fijan "objetivos".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se le ha dado un plazo de 30 años a la estrategia. • Se dice que las metas han sido negociadas localmente en vista de los objetivos nacionales. • Los Países Bajos, como miembro de la Unión Europea, también cumplen las metas medioambientales fijadas para los países miembros de la UE.
Actividades	<p>La financiación es un quid importante del plan instruccional para Países Bajos. Si las posibilidades para internar costos medioambientales resultan ser limitadas en la práctica, la implementación en fases del conjunto de instrumentos propuesto para el documento de la política será modificada.</p> <p>Tales se deciden por tema: "Emisiones, energía y movilidad"; "Biodiversidad y recursos naturales"; "Medio ambiente, naturaleza y agricultura"; "Innovación de la política de sustancias químicas" e "Innovación de política de seguridad externa".</p> <p>Por ejemplo, bajo "Biodiversidad y recursos naturales", tareas específicas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tomar iniciativas internacionales para combatir la deforestación; • trabajar para traducir el concepto de agricultura sostenible en directrices concretas para los países en vías de desarrollo.
Planes de acción	<p>Existe un énfasis considerable en la coherencia, la coordinación y el significado de gobierno local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mayor cohesión entre políticas espaciales y medioambientales; • mayor cohesión entre políticas en los varios niveles de gobierno. <p>Responsabilidades adicionales por el ambiente de vida local y más libertad para los estratos de gobierno inferiores.</p>

ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN PROVINCIAL DE SARIAD (ECPS), PAKISTÁN

Visión estratégica

- La ECPS es una declaración de **compromiso** por parte del gobierno y de la gente de la provincia de Sairad (provincia de la frontera noroeste - NWFP) hacia un programa efectivo de desarrollo sostenible. No hay "visión" explícita, sino principios y una meta.
- La **meta fundamental** es asegurar el bienestar económico, social y ecológico de la gente de la NWFP a través de la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales de la provincia.
- Los **principios** para guiar la implementación de la ECPS son:
 - La conservación y el desarrollo sostenible de los recursos de la NWFP son esenciales para la supervivencia humana
 - Los procesos ecológicos esenciales y el sistema de soporte de vida deben mantenerse
 - La diversidad genética y biológica de las plantas, animales y ecosistemas debe promoverse y conservarse
 - El desarrollo económico y la gestión del medio ambiente deben diseñarse al mismo tiempo
 - Las organizaciones de desarrollo y de la comunidad y el sector privado son esenciales para encontrar soluciones para el desarrollo sostenible
 - Los valores religiosos y culturales deben respetarse y utilizarse como recursos en el diseño y la implementación de la ECPS
 - Cada ciudadano tiene una responsabilidad con el medio ambiente y puede tener un impacto positivo en la conservación del mismo
 - La NWFP tiene un papel que desempeñar en los esfuerzos nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible y la protección global del medio ambiente

Objetivos estratégicos

- Tratamiento de los problemas sociales fundamentales que son la causa subyacente de la degradación del medio ambiente
- Conservación, rehabilitación y desarrollo sostenible de los recursos naturales
- Protección del medio ambiente vital contra la polución del aire, del agua y de la tierra
- Desarrollo de mecanismos de alta calidad para la protección del medio ambiente que incluyan legislación adecuada, mecanismos de planificación de desarrollo, estándares de calidad medioambiental y acuerdos institucionales regulatorios y participativos
- Mejora de la capacidad institucional y financiera del gobierno para el desarrollo sostenible de los recursos naturales
- Protección y conservación del patrimonio cultural de la NWFP
- Mejora de la participación en la toma de decisiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente por parte de la comunidad y del individuo
- Aumento de la sensibilización pública y el entendimiento de temas sobre la conservación y el desarrollo sostenible

Metas

Se les ha dado un plazo de tres años a todos los compromisos del plan de acción (abajo).

Activadores

No hay activadores aparentes.

Planes de acción

Se usa la frase "compromiso" bajo encabezamientos generales como "medio ambiente urbano y ciudades sostenibles" y "desarrollo industrial sostenible". Aunque estos encabezados no se corresponden exactamente con los objetivos anteriores, los compromisos parecen estar diseñados para satisfacer estos objetivos. Se han listado en un **plan financiero**, se han presupuestado, y forman parte del esfuerzo para "verdear" los **Programas Anuales de Desarrollo**.

Plan institucional

Se incluyen las responsabilidades clave en el **plan financiero**. También se han creado **puntos de enfoque** en diferentes organizaciones que han sido reunidos en **mesas redondas temáticas**.

8.1.4 Activadores

Los activadores son compromisos a tomar una acción específica en una fecha futura. Cuando no se ha podido alcanzar un acuerdo en una meta particular, debido a falta de información, o cuando una meta no sea aún realística dado el plazo extendido de una estrategia, entonces puede “catalizarse” cuando se den ciertas condiciones. Esto puede incluir el llegar a un límite específico en el crecimiento de la población o en el daño al medio ambiente, o cuando los recursos se hacen disponibles, o cuando se ha logrado una meta dada. Además, si una estrategia ha establecido objetivos con prioridades primarias y secundarias, se pueden fijar metas para las prioridades primarias y activadores para las secundarias. Por ejemplo (CIIA, 1996a):

<i>Objetivo Estratégico 1:</i>	Promover tecnologías, productos y normas que reduzcan la producción de desechos.
<i>Meta 1.1:</i>	Para 2015, reducir la generación de basura doméstica sólida en un 50% de los niveles de 2000.
<i>Catalizador 1.1:</i>	Si para 2010 la basura doméstica sólida no se ha reducido en un 25% del nivel de 2000, se introducirán recargos de colección de desechos basados en su volumen.

En resumen, tanto las metas como los activadores tienen que referirse específicamente a los objetivos estratégicos.

8.1.5 Plan de acción

Un *plan de acción* es un marco de acciones para lograr objetivos y metas estratégicos. En él se indica claramente cómo contribuye cada acción a uno o más de los objetivos estratégicos dados y puede sugerir una clasificación de relativa prioridad (p. ej. alta, media o baja, esencial, importante o deseable). A continuación se detallan en líneas generales los siguientes tipos de acciones y su orden:

- políticas nuevas, cambios en las políticas y vínculos para mejorar su coherencia (véase sección 8.3.5);
- legislación nueva o cambiada, instrumentos económicos u otros que ayuden a la implementación de políticas o a la creación de capacidades (sección 8.4);
- programas importantes y proyectos piloto para el desarrollo sostenible y cambio de administración;
- directrices para la sostenibilidad y estándares para las actividades de sector y los papeles institucionales.⁴

Por lo tanto, el plan/marco de acción de la estrategia comprendería actividades ya existentes y además especificaría actividades nuevas. También identificaría dónde se pueden implementar adecuadamente los recursos existentes, y dónde se necesita inversión (externa) adicional. Sin embargo, no ofrecería planes paso por paso, para cada acción.

⁴ Algunas veces las directrices y los estándares de la sostenibilidad pueden expresarse con claridad y detalle dentro de una estrategia, especialmente cuando los objetivos estratégicos ponen énfasis en acciones voluntarias y principios comunes para el cambio legal e institucional.

... otros con acciones a ser activadas en el futuro. ...

... y todo dispuesto dentro de la estructura de un plan de acción que comprende actividades en vigor y otras que son nuevas...

8.1.6 Plan institucional

Un *plan institucional* incluye los papeles a desempeñar, las asociaciones y los sistemas requeridos para implementar la estrategia. Esto puede incluir vínculos entre la ENDS y otros planes estratégicos y entre planes a diferentes niveles espaciales: nacional, subnacional, local, o para diferentes sectores o regiones geográficas. Identificaría qué instituciones son responsables de las diferentes partes del plan de acción de la estrategia, su grado de libertad y dónde tienen la obligación de deferir a otros interesados o a coordinadores de la estrategia. Puede también señalar una base para racionalizar las instituciones (especialmente donde las responsabilidades coincidan en parte o estén en conflicto) o incluso proponer el establecimiento de instituciones nuevas si fuese necesario.

Debido a todo lo anterior, se necesitan ciertas aclaraciones sobre los *límites geográficos* dentro de los cuales se aplican las decisiones de estrategia. La sección 4.11.2 se refiere a la distinción entre las necesidades internacionales, nacionales y locales y se da un ejemplo sobre Pakistán en el Recuadro 4.12. Esto es muy importante debido a que una debilidad que ha puesto en peligro anteriormente el desarrollo de la estrategia ha sido la omisión de niveles espaciales clave en la toma de decisiones, o la existencia de vínculos débiles entre los niveles.

También debería existir un *camino claro y lógico desde la visión al plan de acción y a los papeles institucionales*. Algunas de las estrategias anteriores han dejado fuera uno o dos de estos componentes. Por ejemplo, muchas ENDS no desarrollaron visiones compartidas por los interesados; en el mejor de los casos “pidieron prestadas” visiones directamente de la Estrategia Mundial de Conservación, sin una mención de las condiciones locales. Como faltaron metas y líneas de responsabilidad definidas además de la asignación de la propiedad por parte de los interesados y de la sociedad en general, las ENDS fueron vistas como poco más que una “lista de deseos” de propuestas viejas y nuevas, o como un conjunto de directrices genéricas técnicas (como “enciclopedias de acciones descadas” en la opinión de la ENDS de Pakistán –Grupo de revisión de mediados de período – Hanson *et al.* 2000). A algunos de los ejercicios de Visión 2020 les faltaron planes institucionales y por tanto no había un vínculo definido para su implementación. A muchas estrategias les faltaron activadores –enmarcaron todas las aspiraciones como metas desvinculadas y sin prioridad, por lo cual son propensas al fracaso en su totalidad.

Sin embargo, como se vio en la sección 4.5, una estrategia que se concentra en visiones básicas, logros sociales de base y mecanismos, en lugar de involucrarse en los detalles de las metas individuales, tiene más probabilidades de sobrevivir a los cambios de régimen político.

8.2 Retos, principios y marcos conceptuales útiles para la toma de decisiones de estrategia

8.2.1 Retos para la toma de decisiones

(a) Conseguir un buen dominio de los problemas a enfrentar

“No es que no vean la solución, lo que pasa es que no pueden ver el problema”
(GK Chesterton)

“Un problema bien expuesto es un problema medio resuelto”
(Charles Kettering)

"El problema es que determina la solución, no una teoría ni un estilo"
(Karl Gerstner)

Aunque parece obvio que quienes toman decisiones deberían tener un entendimiento claro de la naturaleza de los problemas a tratar, como el primer paso fundamental hacia la acción sobre desarrollo sostenible, no siempre es el caso. El Capítulo 5 (Análisis) y el Capítulo 6 (Participación) tratan de cómo se puede conseguir esto. Si la definición del problema está bien hecha, se ha ganado la mitad de la batalla para llegar a la decisión más acertada:

El primer paso hacia la acción en el desarrollo sostenible es comprender el problema

(b) Afrontar una amplia gama de desafíos de integración y compensación

"Si nuestras decisiones se van a tomar de una manera convencional, unidimensional, ¿cómo podemos esperar mejorar un mundo que está hecho totalmente de vínculos complejos?" (Ashok Khosla, 2001).

Incluso con buenas aportaciones, puede ser muy difícil integrar una variedad de diferentes objetivos, dimensiones, niveles jerárquicos, participantes y los intereses de las diferentes generaciones o grupos sociales -mucho menos hacer arbitrajes informados entre ellos- donde la integración demuestre ser imposible. Los retos incluyen lo siguiente:

Es difícil reunir la complejidad de objetivos, niveles e interesados diferentes en un todo, de manera tal de favorecer la toma de decisión; ...

- Hallar una compensación entre *objetivos y dimensiones muy diferentes*: Este es el problema común de la falta de una "escala" aceptada comúnmente, sobre la cual comparar y escoger entre opciones que son tan diferentes como las "manzanas y naranjas". Un buen ejemplo son las decisiones sobre las opciones para la reducción de la pobreza en lugar de la protección de la biodiversidad. El análisis económico intenta usar dinero como dicha escala, pero existen diferentes grados de buena voluntad para confiar en los precios, particularmente cuando se calculan valores monetarios para los valores sociales o del medio ambiente sin comercializar, o para interferir con los mercados para producir cierto resultado.
- Hallar una compensación entre los *diferentes niveles espaciales*: Muchos asuntos tienden a ser complicados por efectos diferenciales en varias escalas. Por ejemplo, una decisión de abrir una mina en un paisaje virgen puede reducir la biodiversidad a nivel local. Pero también puede abrir caminos benéficos para el desarrollo nacional y aliviar los problemas regionales y estructurales de empleo. Sin embargo, puede que tal intercambio no sea simplemente entre el medio ambiente local y el desarrollo nacional. A nivel global, el mineral producido puede permitir que se desarrolle la tecnología, resultando en una extensa eficiencia de energía y una reducción global de los gases invernaderos.
- Hallar una compensación entre los intereses de las *diferentes partes*: Algunas partes interesadas pueden resultar más afectadas que otras por una decisión particular, o un interesado puede correr más riesgo que otro. Esto sugiere la importancia de identificar a los interesados clave y de que el gobierno encabece una negociación con interesados múltiples. Puede que también sea necesario poner peso en las decisiones a favor de aquellos que asumen costes y riesgos involuntariamente, en lugar de aquellos que lo hacen por ganancias comerciales.
- Hallar una compensación entre *generaciones*: Partiendo de la definición de desarrollo sostenible, las futuras generaciones representan interesados importantes que sin embargo, no pueden hablar por sí mismos. Proteger sus intereses es fundamental para alcanzar la sostenibilidad. Es posible que esto

requiera sistemas y procedimientos de decisión, desde pronosticar y modelar hasta legislación y acordar tasas de descuento para inversiones, para exponer su caso.

... y esto presenta retos institucionales y metodológicos

Esta complejidad hace que surjan retos tanto institucionales como metodológicos. Un reto inicial es determinar qué grupo de valores debe tomar preferencia en decisiones de estrategia, quién debe hacer qué en el proceso y qué capacidad necesitan para participar efectivamente. Los retos metodológicos se refieren a cómo tomar decisiones, o, preferiblemente a cómo negociarlas. No hay una fórmula universal –los procesos de decisión necesitan reflejar los valores aceptados por una sociedad y sus normas culturales, y varios procesos aceptados socialmente para la negociación y para trabajar hacia el consenso. También debe haber una consciencia adecuada de los procesos de decisión en diferentes niveles espaciales. Por ejemplo, si se está desarrollando una estrategia nacional, necesitará ser sensible a las decisiones de valores y de consenso, que se han tomado en áreas locales y dentro de un marco internacional.

(c) Ocuparse de asuntos del “mundo real” evitando los “sueños de planificadores”

Los procesos ENDS debieran ser integrados, con toma de decisión de “mundo real”...

Hasta la fecha, las estrategias han tomado a menudo decisiones en un vacío político, comercial o social. Las directrices existentes sobre estrategia de desarrollo a menudo fracasan en dirigir aspectos problemáticos de la toma de decisiones, aun cuando estas directrices cubren la mayoría de los aspectos de participación y requisitos de información (p. ej. Directrices del PMAM para Estrategias de Biodiversidad Nacional y Planes de Acción: Carew-Reid *et al.* 1994 sobre las ENDS). En general, dan la impresión de que importantes decisiones se pueden y podrán tomar mediante sesiones de *puestas en común, siempre y cuando haya suficiente información* disponible y suficientes interesados tomen parte. En el mejor de los casos, se tiende a asumir que se llega a decisiones a través de un proceso racional bajo asesoría experta, una serie de talleres de discusión, la finalización de documentos y aprobación final del gobierno (Recuadro 8.1). Un enfoque así en la toma de decisiones ha sido normal en muchas estrategias hasta la fecha. Pero sufre de dos mayores inconvenientes:

- Es raro que se hagan explícitos los diferentes valores sostenidos por los interesados y los miembros del equipo.
- Sus bases de poder operan sin ser restringidas por los resultados del proceso de estrategia.

... evitando ser demasiado técnicos y asegurando el apoyo político para las decisiones fundamentales...

En otras palabras, los procesos de las ENDS han tendido a utilizar procesos decisorios que son demasiado tecnocráticos y a menudo, políticamente ingeniosos. En la mayoría de los países, sino en todos, muchas de las decisiones “reales” que afectan a la sociedad profundamente y conducen en dirección del desarrollo son esencial y fundamentalmente decisiones políticas, no técnicas. Ellas reflejan abierta o implícitamente, algunos valores fijos sobre otros, e implican muchos mecanismos obvios o sutiles para hacer que las opiniones de algunos interesados cuenten más que otras. Puede que impliquen negociaciones “entre bastidores” y pueden usar procesos de fomentación de consenso para fines particulares (p. ej. negociar con sindicatos de trabajadores, y llegar a acuerdos con empresas en la privatización de funciones públicas).

No hay respuestas fáciles sobre cómo asegurar que los procesos de decisión política apoyen los objetivos del desarrollo sostenible. Por una parte, los procesos de estrategia deben hacer uso de los “verdaderos” procesos de toma de decisiones del mundo político, de las empresas y de los inversionistas, e introducir en ellos, de una

Recuadro 8.1: Errores en la ruta convencional de la toma de decisiones de estrategia

(i) *Las asesorías “expertas” y las herramientas técnicas* han dominado la provisión de información para la toma de decisiones, particularmente las herramientas económicas y de modelado. Sin embargo, la relevancia de estas herramientas y su poder para influenciar decisiones se toman a menudo como dados y no están abiertos a la crítica. Aun así se podía argumentar que:

“Cada herramienta lleva consigo el espíritu por el que fue creada” (Heisenberg 1901-1976)

(ii) *Una serie de “talleres”* ha sido un proceso común para llegar a “decisiones” —la noción es que si se reúnen tantas partes interesadas como sea posible, se producirán las mejores ideas sobre cómo tratar los temas. De hecho, está por verse si los talleres hacen las mejores decisiones. En la práctica:

“Los que asisten y gritan más, normalmente consiguen lo que quieren”.

“La consulta” y “el fomento de consenso” son actividades intrínsecamente diferentes y no se deben confundir. Ambas forman parte de los procesos de toma e implementación de decisiones, pero, en sí, no aseguran que se tomen decisiones compatibles con los principios de desarrollo sostenible.

(iii) *“La finalización del documento”* finalmente resulta en que una persona o un pequeño grupo de personas sean obligados a tomar la decisión final. De nuevo, esta realidad no siempre es cuestionada, a pesar de que:

“El que controla la pluma, controla todo”.

(iv) *La “aprobación final del gobierno”* y la decisión de proceder con la estrategia. Se tiende a suponer que la estrategia, en su totalidad, debería someterse a los estratos más altos de gobierno, a pesar de una creciente ola de observaciones que dicen:

“Una década después de Río... la fe en la habilidad de los gobiernos para cambiar la dirección del desarrollo mediante su poder de decisión colectivo parece un poco extraño. Ya no se espera que los gobiernos tomen decisiones que “den lugar” a desarrollo sostenible” (Halle 2001).

forma más eficaz, los objetivos principales de sostenibilidad. Las personas que participan en los procesos de estrategia necesitan estar constantemente al tanto de los valores sociales que podrían guiar compensaciones y promover sostenibilidad. Por otra parte, a menudo existe una mala herencia de terribles “procedimientos” de toma de decisiones, con frecuencia disfrazados por un enfoque tecnocrático, con la intención de proteger el *status quo* de los poderosos. Es posible que éstos necesiten ser desmantelados o sutilmente alterados. Igualmente, existen valores anti-sostenibilidad que necesitan ser retados —específicamente asegurando una buena comunicación y promoviendo el valor de la transparencia.

La consecuencia de este problema a largo plazo es la necesidad de que se hagan cambios en los patrones de gobernanza a través del ejercicio continuo de toma de decisiones de estrategia, en lugar de la toma de decisiones percibida simplemente como un eficiente “diseño de proyecto” de varios factores. Típicamente, el proceso de estrategia puede comenzar siendo obstaculizado por estructuras decisorias y sistemas

... y labrando por cambios de largo plazo en la gobernanza, que lleven al desarrollo sostenible hacia el centro de la corriente dominante del acontecer social

de valores inadecuados, y por la exclusión de grupos marginados de la toma de decisión. Pero la estrategia en sí debería ser vista como el principal medio para desarrollar procesos administrativos que fomenten sostenibilidad y traigan a grupos sociales apropiados a la toma de decisiones principal. A nivel nacional, esto implica reconocer que la estrategia experimentará con nuevos enfoques para la toma de decisiones. Aquí, un papel común para los estados y para las organizaciones multilaterales es el de estimular la discusión y la adopción final de un marco universal normativo de derechos y principios de sostenibilidad que debería guiar las decisiones futuras (sección 8.2.2).

(d) Alcanzar consenso en la inmensa gama de temas de desarrollo sostenible

De acuerdo con el Consejo de la Tierra (2000), una restricción importante para la evolución de estrategias, que están siendo desarrolladas por los CNDS en Burkina-Faso, Canadá, Honduras y Uganda, fue la incapacidad de alcanzar consenso en temas de sostenibilidad. Parte del problema es que el desarrollo sostenible cubre tal multiplicidad de tópicos interrelacionados que prácticamente nadie puede comprender (o incluso se preocupa de) toda la agenda. Es más fácil ser claro acerca de los valores que conlleva un caso específico; por ejemplo, una decisión de desarrollo para quitar una selva natural y sustituirla por plantaciones de pulpa, o una decisión de introducir impuestos de carbón. Si la gente entiende a grandes rasgos la agenda, su posición puede ser extrema, como un enfoque de “cuerno de la abundancia”, el cual cree en el potencial del triunfo tecnológico *versus* una creencia de “juicio final” con el colapso sociológico y ecológico inevitable.

En la ausencia de consenso, el conocimiento de lo que es posible y práctico de alcanzar es un ingrediente esencial del proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, mientras que es sensato explorar las contradicciones entre las políticas sectoriales existentes de un gobierno y los principios de desarrollo sostenible, esto puede ser contraproducente como resultado de ser percibido como una crítica negativa. La inversión en el desarrollo de una estrategia que pase de largo las deficiencias de las disposiciones existentes, puede, algunas veces, ser el único camino a seguir. Esto se verificó directamente en la realización de una evaluación de estrategia medioambiental en la región noroeste de Botsuana, la cual se enfocó en la reducción del riesgo al controlar enfermedades del ganado importantes (Ralph Cobham, comunicación personal).

8.2.2 Principios y marcos para toma de decisiones

(a) Las buenas decisiones han de basarse en valores reconocidos

Los valores invariablemente condicionan las decisiones de estrategia, ya sean expresados abiertamente (p. ej. en derechos constitucionales, principios o en códigos de normas) o implícitamente en la decisión. Esos valores que predominan no solamente determinan el resultado de los procesos de decisión, sino también la aceptabilidad de las decisiones para varios interesados y de esta manera la probabilidad de su implementación. El llegar a un consenso factible de un sistema de valores que sirva de fundamento para el desarrollo sostenible es una de las áreas más desafiantes de las ENDS y una

Hay dos amplias dimensiones en este tema. Primero, dada la naturaleza transfronteriza y regional de las muchas tareas del desarrollo sostenible y el alcance global de las corporaciones multinacionales (para bien o para mal), y los acuerdos

Los valores de la sociedad condicionan las decisiones de estrategia y su aceptabilidad...

internacionales, se necesita un sistema ético compartido que sobrepase los límites nacionales y las culturas, y que aun así pueda encontrar resonancia y expresión en sistemas culturales locales (lo último se discute en la próxima sección). Segundo, se necesita considerar temas de igualdad internacional los cuales, por ejemplo, actualmente aquejan el debate sobre la implementación del Acuerdo de Kyoto.

Estos son grandes temas que sólo se pueden tocar aquí. El primero es expuesto por Carley y Christie (2000b):

"Lo que sustenta a las restricciones organizacionales e institucionales de desarrollo sostenible... es el fracaso en desarrollar una filosofía de consenso de conservación de recursos que nos permita idear soluciones prácticas para los retos de tratar 'los bienes comunes'. De consenso quiere decir una filosofía que cree vínculos entre naciones y culturas y, posiblemente más difícil, que una los intereses de los residentes del mundo con ingresos elevados, medios y bajos en un interés común por la conservación de los recursos. Dicha filosofía también tendría que vincular los intereses éticos sobre la igualdad entre generaciones y la justicia social con los sistemas cuantitativos y cualitativos para la asignación de oportunidades para la cosecha de recursos basándose en asesorios científicos de la capacidad de carga de los ecosistemas".

... de modo que es muy importante procurar el consenso y abordar preocupaciones éticas

El segundo aspecto de este tema es señalado por Cable (1999):

"Posiblemente uno de los temas éticos más difíciles es la desigualdad internacional. También es uno de los más urgentes desde que algunos de los acuerdos importantes internacionales, sobre todo aquellos referentes a los bienes medioambientales "comunes", dependen de que se alcance un sentido compartido de una distribución de obligaciones y beneficios justa. Este asunto ha persistido en el fondo de las relaciones internacionales a lo largo de la era de la posguerra".

(b) Las decisiones de estrategia han de reflejar los valores aceptados localmente

Los sistemas de valores locales son también de vital importancia como base de una estrategia nacional. Si la estrategia no refleja los valores locales, es muy probable que no sea "adoptada" ni implementada, aun cuando sus decisiones parezcan lógicas, interesantes o fundadas científicamente. Como consecuencia, se necesita que un proceso de estrategia identifique y exprese, cuando sea necesario, el marco normativo para la toma de decisiones. Debería comenzar con las bases de valores existentes nacionales o locales sobre las que se pueden tomar decisiones. Esto incluirá valores formales e informales expresados a través de, por ejemplo:

Un proceso de estrategia debe reflejar los valores locales y trabajar con sistemas de toma de decisión nacionales y locales ya establecidos

- garantías constitucionales;
- derechos de propiedad;
- derechos democráticos;
- estipulaciones importantes de legislación económica, medioambiental y social;
- programas actuales de desarrollo sostenible (si se están implementando);
- valores políticos relacionados, especialmente aquellos que son comunes a partidos importantes;
- marcos de conocimiento local que incorporen incertidumbre, experiencia y valores;
- sistemas tradicionales de cultura;
- creencias religiosas.

Un buen punto de partida es examinar cuáles metas de políticas públicas existentes han ayudado al desarrollo sostenible

No siempre será posible capturar el “espíritu” con el que se han tomado las decisiones estratégicas locales. Los enfoques participativos pueden ofrecer medios tanto políticamente deseados como analíticamente rigurosos para destapar los valores más informales (ESRC 1998). Las bases más fiables serían, identificar una *jerarquía de metas existentes de política pública*, cada una con un precedente, que puede demostrar que ha ayudado al desarrollo sostenible. Por ejemplo, en muchos países, ciertos derechos humanos tienden a estar por encima. Esto ha ayudado a llegar a decisiones que excluyen las opciones de desarrollo que nieguen los derechos de algunos grupos en la sociedad, incluso si ayudasen a conseguir los derechos de otros.

La estrategia no debiera ocultar la realidad de que los conflictos sobre valores no siempre pueden ser resueltos

La mediación entre sistemas de valores conflictivos es un reto muy importante. Por ejemplo, en algunos países, la tradición es que la gente local pueda cortar árboles libremente, pero esta práctica, que puede que no sea sostenible, dependiendo de la capacidad de regeneración del ecosistema, puede ir en contra de la legislación nacional. En otros países, la legislación puede permitir que el ganado pascie libremente, o que se pesque en todas las aguas, pero las costumbres locales pueden imponer algunas restricciones sobre quién haga qué y cuándo. Los procesos de estrategia de interesados múltiples pueden ayudar a superar dichos conflictos, pero siempre habrá situaciones donde los conflictos sobre valores no puedan resolverse totalmente, y donde algunos individuos mantengan posiciones intransigentes con puntos de vista inflexibles.

(c) Las decisiones de estrategia han de reflejar valores globales

Las decisiones debieran considerar el efecto de las decisiones nacionales

Esto es en parte necesario debido a que existe una “huella” internacional, o impacto, de acciones nacionales, y los medios para tratar estos impactos tienen que ser decididos de modo que sean universalmente justos y sólidos, o en conformidad con algunos de los marcos éticos, como se ha discutido anteriormente.⁵ Pero también es necesario porque puede que el conjunto de valores de una sociedad en sí necesite *evolucionar* –o al menos ser *retada*– para promover el desarrollo sostenible. Las jerarquías de valores locales precedentes y actuales ofrecen bases oportunas para la toma de decisiones, pero puede que no reflejen lo que deberían ser las aspiraciones de modernismo de la sociedad contemporánea.

Las estrategias tienen que abordar los nuevos valores mundiales introducidos por el sistema normativo universal que emerge

Sin embargo, hay también necesidad de que haya una participación clara, transparente y amplia en cualquier proceso por el que se introduzcan “nuevos” valores en los marcos de la toma de decisiones. Por lo tanto, es instructivo y necesario para las ENDS orientadas al futuro que consideren el *marco normativo universal* que está emergiendo internacionalmente (Recuadro 8.2) –particularmente porque en gran parte, su emergencia es una respuesta a los temas medioambientales, de desarrollo e igualdad.

Es instructivo el sistema utilizado por la Comisión Mundial de Presas

No es sorprendente que haya una cantidad de conjuntos alternativos de principios para guiar decisiones, tanto locales como internacionales, pero ¿cómo se toman las “metadecisiones” y en qué conjunto o conjuntos de principios se basan para guiar los procesos subsiguientes de toma de decisiones? Un diagnóstico de la jerarquía actual de objetivos de política pública (arriba) quizá revele áreas que necesitan reforzarse. El marco de toma de decisiones que se usó en *La Comisión Mundial de Presas* –basado en derechos, riesgos y negociación– es muy instructivo a este respecto, por haber

⁵ Un reto importante es la diferencia entre las definiciones/interpretaciones de justicia. Los continuos conflictos en muchas áreas del mundo (p. ej. en Irlanda del Norte y Israel/Palestina) sugieren que incluso el derecho básico de autodeterminación es problemático.

Recuadro 8.2: El marco normativo universal que emerge

- *Los derechos humanos*, expresados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1947 (www.un.org/Overview/rights). Esto comprende el derecho a: la autodeterminación; la consulta; la representación demográfica; la cura; y a un estándar adecuado de vida. También cubre la liberación de la privación arbitraria de propiedad y de la violencia; y la libertad de pensamiento, conciencia, creencia religiosa y expresión. Promueve el derecho a un orden social e internacional en el que estos derechos pueden alcanzarse en su totalidad. Al expresarse en términos legales, los derechos humanos ofrecen, como se ha expuesto en el informe de la Comisión Mundial de Presas (2000), "una base llena de principios para poder mediar las selecciones de desarrollo entre los intereses conflictivos".
- *Los derechos de desarrollo*, expresados en la Declaración de Derechos de Desarrollo de 1986 (www.unhcr.ch). Esto va más allá de la esfera de los derechos del individuo para tratar las relaciones entre los actores y el estado, y especifica las responsabilidades de aplicar un enfoque de derechos humanos al desarrollo. Promueve el derecho de las personas a ejercer completa soberanía sobre sus recursos, derechos a participar libre, activa y significativamente en el desarrollo nacional, y derechos a la distribución justa de los beneficios. Promueve ciertos criterios de buena gobernanza, tal como el imperio de la ley, las burocracias responsables y la libertad de información. Define límites a la autoridad del estado (es decir, adhiriéndose al marco de convenciones internacionales). Un número de agencias de desarrollo ha ampliado este marco de derechos para sugerir la necesidad de un enfoque de desarrollo basado en derechos, donde los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son, en efecto, indivisibles. Ellos promueven los derechos a la educación, la salud, el sustento, etcétera.
- *Los Principios de Río sobre la integración del medio ambiente y desarrollo*, expresados en la Declaración del Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (www.unep.org/Documents). Aquí se aceptó que el medio ambiente es fundamental para el bienestar humano, y que su gestión para el avance de las metas humanas es una tarea central para los gobiernos y para la comunidad internacional. Los 27 principios incluyen: la noción de que la gente está en el centro de los temas de desarrollo sostenible, (Principio 1); el derecho al desarrollo siempre que sea de un modo equitativo que tenga en consideración las futuras generaciones (3); la importancia de integrar los temas medioambientales en el proceso de desarrollo, pero también siendo una figura central de ese proceso (4); la participación en la toma de decisiones (10); la compensación del estado a las víctimas de daños medioambientales (13); el principio de prevención a ser adoptado por los estados de acuerdo a sus capacidades (15); y la importancia de las comunidades indígenas y locales en la gestión del medio ambiente y desarrollo (22). El efecto de estos principios se ha fortalecido aún más por la inclusión de varios acuerdos de NU, desde legal a operacional, incluyendo Agenda 21.

"La integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones" es algo particularmente significativo para las ENDS. Es un principio clave de la Comisión de NU para el Desarrollo Sostenible, cuyo progreso se trata regularmente en las sesiones de la CDS, en dos áreas amplias: el desarrollo de ENDS integradas (la falta de progreso en el que se ha llamado un gran problema); y la valoración, contabilidad de recursos naturales y otras formas de responsabilidad económica o medioambiental.

- *Las Metas Internacionales de Desarrollo* – un conjunto integral de metas económicas, sociales y medioambientales para el desarrollo sostenible, seleccionado por el CAD de la OCDE (véase Recuadro 2.7, CAD OCDE 997 y www.developmentgoals.org).
- *Las Metas de Desarrollo del Milenio* – propuestas en la Declaración del Milenio, firmada por líderes de 187 países en la Asamblea General de NU el 8 de septiembre de 2000. Entre ellas está la meta de "integrar los principios de desarrollo sostenible dentro de las políticas y los programas de los países y revertir la pérdida de los recursos medioambientales", para los que las ENDS representan un mecanismo reconocido (www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm) (véase Recuadro 2.10).

- *Otros principios de desarrollo sostenible* se están estableciendo en las leyes internacionales, principalmente a través de los marcos de los Acuerdos Medioambientales Multilaterales. Éstos incluyen:
 - *El principio preventivo* – si hay amenazas de daños medioambientales serios o irreversibles, la falta de certeza científica total no debe usarse como una razón para posponer las medidas para prevenir la degradación medioambiental.⁶
 - *El contaminador paga* – aquellos que generen contaminación y desechos deben responsabilizarse de los costes de evitar, contener y/o disminuir dicha contaminación.
 - *El usuario paga* – los usuarios de productos y servicios deberían pagar precios basados en el ciclo completo de vida, incluyendo costes “externos” relacionados con el uso de los recursos naturales y activos sin comercializar, y la eliminación final de los desechos.
 - *Equidad entre generaciones* – la generación actual debería mantener o mejorar el capital y mantener abiertas las opciones de desarrollo para futuras generaciones (véase abajo “sostenibilidad fuerte y débil”).
 - *Equidad entre generaciones* – la disminución de desigualdad en la generación actual como una meta primaria de desarrollo. Sin embargo, esto a menudo es interpretado de diferente forma, en general se interpreta como eliminación o alivio de la pobreza (como en las Metas de Desarrollo Internacional, véase el Recuadro 2.9), pero también como porciones iguales para todos (como en la llamada de muchos países en vías de desarrollo para que haya derechos de “ecoespacio” equitativo en las emisiones de carbón).
 - *Previo consentimiento, libre, y bien informado* de grupos a cambios tales como planes de desarrollo. Esto ha recibido una posición legal en el borrador de la Declaración de los Derechos de los Indígenas y en las Convenciones 107 y 169 del ILO.
 - *Ayuda a los que involuntariamente sufren riesgos para que participen en las decisiones tanto como los que asumen riesgos (gobierno, inversores)* – los precedentes en esta área están empezando a emerger a través del trabajo de la Comisión Mundial de Presas (Recuadro 8.4).

- *Colecciones extensas internacionales de principios de desarrollo sostenible:* A la creciente lista anterior se le pueden añadir colecciones de principios asociados con ciertas iniciativas internacionales. Estas han sido promovidas precisamente porque ofrecen una colección extensa de principios que asisten a la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. Pueden incluir muchas de las anteriores. Ejemplos clave son:
 - los principios UICN/ PNUMA/ WWF de “Cuidado de la Tierra” (UICN/ PNUMA/ WWF 1991);
 - los Estatutos del Consejo de la Tierra para la Tierra (www.earthcharter.org);
 - los principios del Pacto Global de NU (tres principios de cada uno de los Derechos Humanos, CNUMAD, y la convención de trabajo de la OIT) (www.unglobalcompact.com);
 - los principios del CAD de la OCDE para Estrategias de Desarrollo Sostenible (Recuadro 3.1); ofrecen principios clave de las instituciones, procesos y sistemas requeridos para el desarrollo sostenible (transparencia, responsabilidad, globales e integrados, participación, consenso, capacidad, impulso por demanda desde abajo hacia arriba, etc).

- *Compromisos constitucionales para la protección del medio ambiente y para el desarrollo sostenible.* Ya existen más de 60 constituciones nacionales en el mundo que reconocen al menos algo de responsabilidad para proteger el medio ambiente (el Recuadro 8.3 proporciona ejemplos de África meridional). Englobar dichos derechos en las constituciones es una cosa; garantizarlos es más difícil.

⁶ El uso general del *principio preventivo* ha tendido a oscurecer una gama de diferentes niveles de incertidumbre. A menos que se use de forma que distinga entre la alta y baja probabilidad de riesgos, hay peligro de que el principio sea seriamente devaluado o que resulte en discriminación no justificada, por ejemplo en términos comerciales.

Recuadro 8.3: Lo que dicen algunas constituciones de África meridional sobre el medio ambiente

Malawi: Artículo 13 del Capítulo III (Derechos Fundamentales) compromete al Estado a promover activamente el bienestar y desarrollo del pueblo de Malawi adoptando e implementando progresivamente políticas y legislación dirigida a *inter alia*, una gestión responsable del medio ambiente para poder "acordar reconocimiento total de los derechos de las futuras generaciones por medio de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible de los recursos naturales".

El Estado también tiene la obligación de prevenir la degradación del medio ambiente; proporcionar un medio ambiente saludable para la vida y el trabajo del pueblo de Malawi; y conservar y mejorar la diversidad biológica.

Mientras que la nueva constitución no es específica sobre los derechos del medio ambiente *per se*, el Artículo 30 (2) estipula que "el Estado deberá tomar todas las medidas necesarias para conseguir el derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, la comida, el alojamiento, empleo y a la infraestructura".

Mozambique: la constitución obliga al Estado a promover esfuerzos para garantizar el equilibrio ecológico, y la conservación y preservación del medio ambiente, buscando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El Artículo 72 (Derechos Fundamentales, Obligaciones y Libertad) estipula que los ciudadanos de Mozambique "tendrán derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y natural y tendrán la obligación de defenderlo".

El Artículo 80 además proporciona una oportunidad para que los ciudadanos obliguen al gobierno a proteger sus derechos medioambientales y otros. Estipula que "todos los ciudadanos tendrán el derecho a presentar peticiones, quejas y reclamaciones ante la autoridad competente para obtener la restauración de los derechos que han sido violados, o en defensa del interés público".

Namibia: EL Artículo 95 (Promoción del Bienestar de las Personas) se refiere al mantenimiento de los ecosistemas, los procesos ecológicos esenciales y la diversidad biológica del país, y la utilización de los recursos naturales vivos de una manera sostenible para el beneficio de todos los namibios, tanto presentes como futuros. En particular, "el Gobierno proporcionará medidas contra el vertido o reciclaje de desechos nucleares y tóxicos extranjeros en el territorio de Namibia".

Sudáfrica: Se han hecho amplias provisiones con el fin de asegurar un medio ambiente saludable. La constitución estipula que "todas las personas tendrán derecho a un medio ambiente que no sea perjudicial para su salud ni su bienestar". En la sección 175, subsección 3, se extiende este derecho a los gobiernos locales: "Un gobierno local deberá, en la medida determinada por cualquier ley en vigor, hacer provisión para el acceso de todas las personas que residen dentro del área bajo su jurisdicción, al agua, a la sanidad, las facilidades de transporte, la electricidad, los servicios básicos de salud, la educación, la vivienda y a la seguridad dentro de un medio ambiente seguro y saludable, siempre que dichos servicios e instalaciones puedan prestarse de una manera sostenible y sean posibles tanto física como financieramente". La constitución también hace provisiones para la restitución de los derechos del terreno.

Fuente: Adaptado de Chenje (1995).

**Recuadro 8.4: El marco decisorio
de la Comisión Mundial de Presas:**

“Reconocimiento de los derechos y evaluación de riesgos como base para las decisiones negociadas”

El mandato de la Comisión Mundial de Presas (WCD) es muy pertinente para las ENDS – balanceando el medio ambiente local y las necesidades de desarrollo, y a su vez, sopesando éstas con las necesidades a nivel regional y nacional. La WCD reconoce los dilemas que afrontan los gobiernos cuando están tratando de satisfacer las necesidades urgentes de desarrollo nacional y, al mismo tiempo, progresar en la realización de los derechos fundamentales. Ella observó cómo, al enfrentar estos dilemas, el “interés público” está cambiando de uno que daba mucha importancia a los intereses de crecimiento económico a uno que pone más peso en los derechos e intereses de las personas y de las comunidades afectadas por el desarrollo, y en los riesgos que ellos sobrellevan (a menudo sin querer). Por consiguiente, la WCD ha juzgado que la base de valores para la toma de decisiones tiene que ampliarse:

“El enfoque tradicional de balance para calcular los costes y beneficios es inadecuado para la planificación efectiva de desarrollo y toma de decisiones... Tales intercambios ni capturan la complejidad de las consideraciones en juego, ni pueden reflejar adecuadamente los valores que las sociedades adjuntan a las diferentes opciones en un contexto más amplio de desarrollo sostenible... [Aún más], la práctica tradicional restringe la definición de riesgo a los promotores o a los inversionistas. En contraste, a menudo se imponen, involuntariamente, riesgos a un grupo mucho más grande mientras que otros los gestionan... [En] el caso de las futuras generaciones y el ecosistema... estas “personas que se arriesgan” no pueden hablar por sí mismas, incluso si se han reconocido los riesgos que van a enfrentar”.

Como iniciativa reciente, la WCD buscó evaluar la creciente variedad disponible de marcos normativos internacionales para tratar estos temas. Propuso un marco que fuese coherente a nivel global pero que también tuviese en cuenta las diferencias locales. Como consecuencia, el marco decisorio de la WCD se basa en:

“Un enfoque basado en derechos donde el reconocimiento de derechos y la evaluación de riesgos (particularmente derechos en riesgo) proporciona la base para decisiones negociadas sobre presas”.

La WCD sugiere que la aceptación pública demostrable de las decisiones clave es esencial, y que esta aceptación ha surgido cuando se reconocen los derechos, se abordan los riesgos, se protegen los derechos que tienen todos los grupos de gente afectada, y se asegura que los acuerdos se negocian dentro de un proceso abierto y transparente, conducido de buena fe, con una participación informada y un consentimiento previo, libre y bien informado. También observa cómo se puede facilitar esto por medio de un foro de interesados múltiples. Para la toma de decisiones, la WCD propone cinco valores de igualdad, eficiencia, toma de decisiones participativa, sostenibilidad y responsabilidad. También aplica el principio preventivo con relación al riesgo.

Fuente: Comisión Mundial de Presas (2000)

sacado de la práctica internacional un conjunto coherente de principios (Recuadros 8.5 y 8.13). El hecho de que la Comisión Mundial de Presas haya proporcionado este marco refleja la insatisfacción generalizada con muchas decisiones estratégicas tomadas sobre el desarrollo de grandes proyectos de presas, que incluyen varios en China, India y Pakistán.

(d) Las decisiones de estrategia deben reflejar riesgo y duda

Los que toman decisiones tienen que abordar los horizontes a largo plazo del desarrollo sostenible, las incógnitas de las reacciones de los interesados antes las decisiones, las incógnitas en la ciencia y los cambios imprevistos en los sistemas sociales y comerciales. Los diferentes sistemas políticos, los sistemas de sustento y negocios, tienen su propia forma de abordar la incertidumbre y exhibirán diferentes actitudes hacia el riesgo. Muchos de ellos habrán desarrollado sus propias fuentes de resistencia útiles. Estas provisiones necesitan ser identificadas, discutidas y evaluadas en relación con los crecientes niveles de incertidumbre. Los enfoques existentes quizá no sean adecuados. Ellos pueden complementarse con un número de enfoques que han ayudado en las estrategias de otras partes:

- *Evaluación y categorización del riesgo.* La evaluación comparativa del riesgo se desarrolló en E.E.UU. como una herramienta para ayudar a los que toman decisiones a categorizar las prioridades entre los muchos riesgos. Esto implica la recopilación de datos, el uso de técnicas estadísticas y la presentación de los riesgos relativos para los interesados (véase el primer párrafo en el Recuadro 8.5). No obstante, a menudo se ha tendido a enfocarse en los riesgos actuales en lugar de las tendencias emergentes. La evaluación del riesgo es un proceso separado del establecimiento de prioridades (lo que entonces reúne los criterios basados y no basados en riesgos y puede usar una variedad de métodos, desde el consenso negociado hasta las fórmulas, las votaciones).

El desarrollo sostenible es una empresa de largo plazo...

... y tanto los riesgos como las incertidumbres tienen que ser evaluados

Recuadro 8.5: Establecimiento de prioridades basadas en riesgo

Categorización del riesgo

En la categorización del riesgo (medioambiental) los problemas se evalúan basándose en tres tipos de riesgos: riesgo para la salud humana, riesgo ecológico y riesgo para la calidad de vida, los cuales incluyen impactos económicos y sociales adversos. Los problemas medioambientales son evaluados y categorizados dentro de un marco común que permite la comparación de los problemas. Se han desarrollado pasos específicos y fórmulas para evaluar las tres clases de riesgo.

Establecimiento de prioridades

En el paso de establecimiento de prioridades, la información recogida por medio del análisis de riesgos es presentada a los interesados y a los que toman decisiones para incrementar pero no reemplazar los valores, inquietudes y juicios de las personas en el establecimiento de prioridades. Se invita a las partes interesadas a que establezcan prioridades basándose en el análisis de los factores de riesgo y otros. Las prioridades pueden finalmente diferir de la categorización de riesgo, debido a otros factores como la relación coste-rendimiento, la viabilidad técnica, la percepción pública y los recursos disponibles.

Para establecer prioridades normalmente se usan tres actividades: consenso negociado, votaciones y fórmulas. Estas herramientas varían y pueden ser relativamente sin estructura o muy sistemáticas.

El consenso negociado es el método de establecer prioridades menos estructurado e implica la discusión abierta para analizar y discutir datos, valores e incertidumbres. Generalmente se toman los siguientes pasos: la revisión de datos; la solicitud de propuestas sobre cómo se deberían priorizar los problemas; la discusión de objetivos o propuestas alternativas; la discusión y el debate de objeciones sin resolver; y el establecimiento de las prioridades finales.

La votación para establecer el deseo de la mayoría es el enfoque que se usa si hay desacuerdos sin resolver sobre problemas o proyectos. La mayoría puede ser definida por el grupo decisorio (p. ej. 51%, 66%, etc). Existen por lo menos tres métodos diferentes de votar: votación secreta, votación abierta y votación múltiple.

Las *Fórmulas* se usan para dividir los problemas medioambientales en partes, para evaluar matemáticamente cada una de esas partes y para combinar esas partes para obtener un resultado. Las prioridades se determinan conforme a los resultados de los puntos asignados a cada problema. Existe una amplia variedad de enfoques con formulas para establecer prioridades. La *puntuación ponderada* se usa normalmente en el cálculo del riesgo comparativo e incluye cinco pasos:

Paso 1: Identificar criterios para evaluar el riesgo.

Paso 2: Dar una puntuación a cada problema para cada criterio.

Paso 3: Asignar peso a cada criterio.

Paso 4: Multiplicar los puntos de los criterios por el peso y sumar los resultados para producir una puntuación total.

Paso 5: Clasificar los problemas según la puntuación.

Fuente: CILLA 1996a

- *Incluir redes de información e investigación.* Como se ha observado en la sección 5.1, es extraordinario ver cuánta política se hace sin enfocarse de una manera informada en la ciencia o las tendencias sociales o del mercado. El apoyo a las instituciones de investigación y a los grupos de expertos y a su interacción con los interesados en estrategia puede ayudar a generar un enfoque informado. Quizá también sea necesario acordar un papel formal para dichas instituciones, que implicaría proporcionar el mejor criterio en temas emergentes.

(c) Las metodologías formales para la toma de decisiones ayudan, pero tienen limitaciones

En el Capítulo 5 se discutieron muchos *métodos analíticos* que proporcionan información práctica para las buenas decisiones, tales como la evaluación estratégica medioambiental. Aquí se introducen algunos métodos y marcos formales para *la toma de decisiones*. Por una parte, ellos tienen un papel importante que desempeñar en el fomento del tratamiento inteligente de temas complejos –estructurando información, presentando posibles opciones y resaltando temas para los que quizá se necesiten soluciones de compensación. Por otra parte, no se puede confiar en ningún método formal como medio primario para evaluar las opciones y hacer concesiones mutuas para el desarrollo sostenible, aunque sea sólo porque:

- cada tipo de método formal esté basado en una serie de suposiciones, que representen en sí, juicios de valores sobre la manera en que el desarrollo debe desplegarse y sobre qué prioridades debe conllevar;
- cada método represente una simplificación, o modelo, de una realidad compleja y muy interactiva, y es sólo una representación parcial.

Se pueden usar enfoques formales para tomar decisiones...

... desde lo teórico -con presunciones que requieren cuidadosa evaluación- ...

Teoría de decisión:

La teoría de decisión tiende a ser muy compleja. No obstante, en su nivel básico, implica unos pocos pasos simples:

- una fase de inteligencia, que reúna información para entender un problema;
- una fase de diseño en la que se exploren alternativas por medio de la construcción de modelos y la evaluación de las posibles consecuencias cuando se alteran las variables del modelo;
- una fase de selección, en la que se comparen las alternativas con los criterios dados.

Tomar estos tres pasos requiere una estandarización de valores con el fin de comparar las opciones en una sola escala (normalmente dinero o la probabilidad de acontecimientos). Entonces, los valores estandarizados son agregados para formar la base para un juicio por medio de herramientas de apoyo de decisión como el análisis de factores o el análisis de criterios múltiples (abajo). Una decisión favorable se defiende si los valores agregados exceden un límite dado. Mientras que la teoría de la decisión puede servir de ayuda en algunas decisiones de ingeniería o de planificación del uso del terreno, por ejemplo, también se basa en suposiciones que no tomen en consideración temas complejos de desarrollo y cambio social. Entre las áreas problemáticas están: la ineficiente medida de variables, la falta de relaciones conocibles entre las variables, la dificultad de objetividad en los cálculos y la utilidad de la agregación.

Cuando haya dificultad en modelar los procesos de toma de decisiones –lo que a menudo es el caso en temas de desarrollo sostenible– existe una tendencia a basarse en ciertos individuos para que hagan los juicios necesarios (lo que aquellos involucrados en la teoría de decisión disfrazan de “decisiones basadas en el ser humano”, como si hubiese otras). En algunos casos más sencillos, un pequeño número de personas puede tener la capacidad para comparar alternativas y reconocer un buen resultado, incluso si no pueden explicar el porqué. No obstante, todos incorporan algún sistema de valores que aplican a decisiones de sostenibilidad. Cuando las personas de diferentes orígenes necesiten trabajar juntas para llegar a un consenso, los valores conflictivos tienen que hacerse evidentes y se tienen que definir los grupos de valores acordados (arriba) (Hall, sin fecha).

Herramientas de apoyo de decisiones

Las herramientas de apoyo de decisiones pueden ayudar con algunos aspectos de las decisiones del desarrollo sostenible, en particular si se reconoce que ellas respaldan, o ayudan en, las decisiones, pero no las toman. Por ejemplo, los reguladores e inspectores de planificación actúan como árbitros y afrontan una serie de decisiones repetidas en las que surgen cuestiones de lógica y criterio uniforme. La lógica debe basarse en valores y principios relevantes y debe aplicarse de forma transparente. Aunque las decisiones también pueden ser asistidas por herramientas “ya preparadas” que sean científicamente respetadas, profesionalmente justificadas y socialmente aceptadas. Algunas de éstas se basan en programas electrónicos:

- *El diseño asistido por ordenador (DAO) y los sistemas de información geográfica (SIG, Recuadro 5.10) han demostrado ser valiosos para la planificación espacial.*
- *El análisis del ciclo de vida puede ayudar a vincular ciertos sistemas de producción con temas de sostenibilidad múltiples y diferentes responsabilidades industriales.*
- *La evaluación de riesgo puede ayudar en la planificación de proyectos importantes (punto (d) anterior).*
- *Los sistemas basados en conocimientos pueden “captar” pericia y convertir datos en información práctica para los que toman decisiones.*

... a herramientas de planificación estándar que a menudo simplifican la realidad...

- Normalmente se piensa que *el análisis de criterio múltiple (ACM)* conduce más a un enfoque que se sostiene en la **participación de interesados** tanto como en el análisis técnico, ya que pone énfasis en las **decisiones políticas**.
- *Los árboles de decisión* (Figura 8.1) proporcionan una estructura en la cual las decisiones e implicaciones alternativas de tomar tales decisiones pueden exponerse y evaluarse. Ellos ayudan a la formación de una imagen equilibrada y precisa de los riesgos y recompensas asociados con cada una de las opciones a escoger. El objetivo debería ser el de hacer explícitas las opciones y el grado de incertidumbre en cada etapa, como una forma de mejorar la aportación de los interesados y la transparencia de la decisión. Cuando sea posible, se deben asignar números a cada una de las flechas en el diagrama (ratio coste-beneficio, clasificación, etc). Véase la sección 5.3.9 para más información sobre diagramas causales, y diagramas de árboles de problemas y decisiones.

... y esquivan la elección de opciones difíciles, ...

Sin embargo, todas estas herramientas tienden a **eludir el reto de evaluar los intercambios y hacer elecciones difíciles**. Incluso el ACM "pasa la pelota" a los interesados de quienes se espera que decidan cómo se **compensa progreso en un criterio con cambio negativo en otro criterio**. En efecto, es un análisis coste-beneficio sin monetarismo. Estos enfoques son más bien reduccionistas ya que **simplifican la realidad con enfoques más agregados perdiendo información al convertirse en beneficios de agregación**.

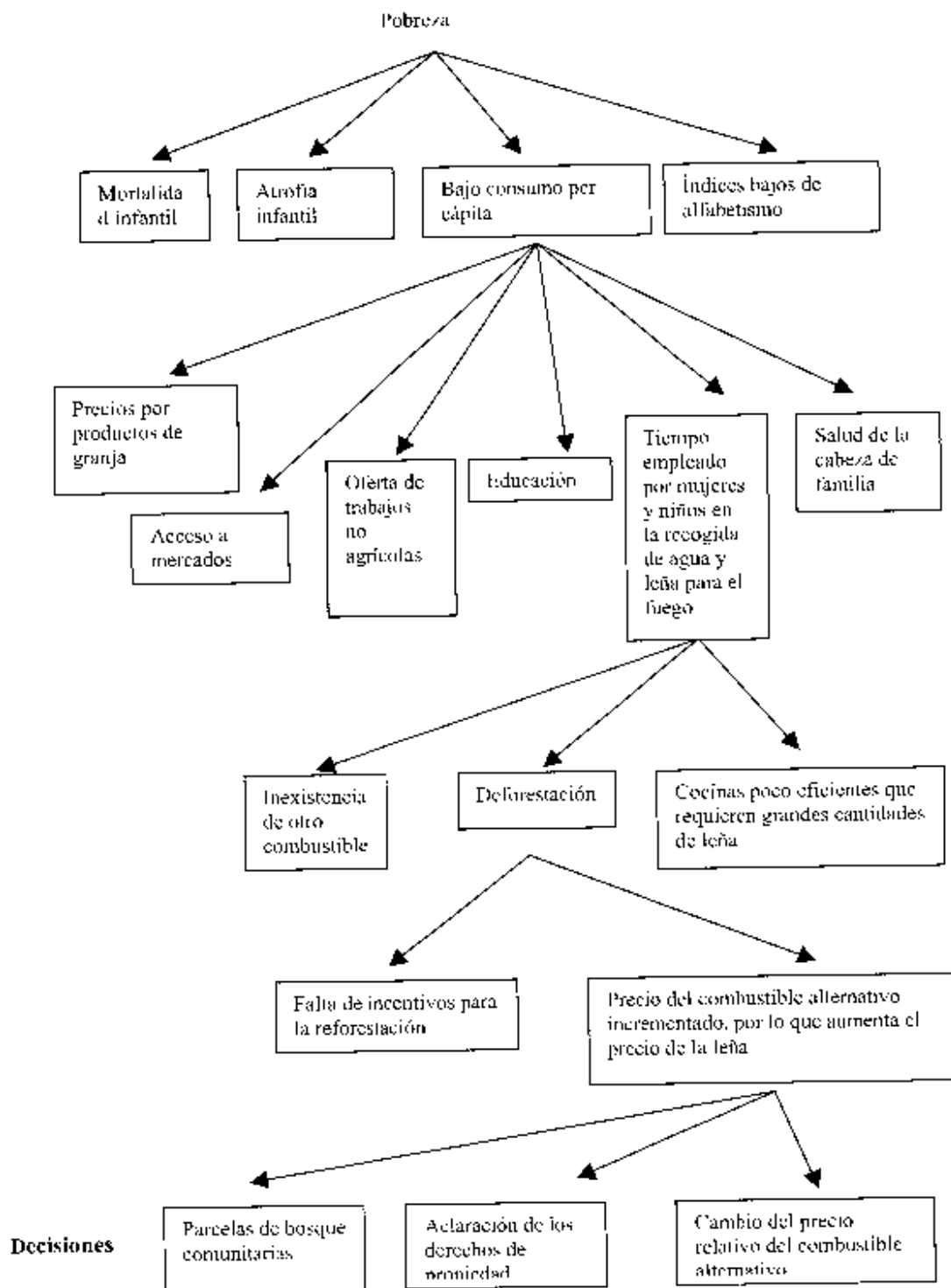
No es de sorprender que quede una búsqueda continua de sistemas de apoyo de decisión para el desarrollo sostenible que puedan reunir estas herramientas dispares y *la información asociada, especialmente si también lleva a un enfoque encabezado por los interesados*. Una reciente conferencia organizada por el Centro Internacional de Investigación de Desarrollo con sede en Canadá para evaluar la necesidad de sistemas de apoyo de decisiones, concluyó que el tipo de sistemas más práctico debe incluir sistemas con base en conocimientos, SIG y modelado, con aptitudes de lenguaje múltiples (Hall, sin fecha). El Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) está de acuerdo con que un sistema integrado sería muy útil, pero pone énfasis en que no debemos convertirnos en sus esclavos (ESRC 1998).

Sostenibilidad "Fuerte" y "Débil":

Hacer uso del concepto de "*sostenibilidad fuerte*" puede ayudar con ciertas decisiones, restringiendo la gama de opciones que necesitan considerarse. Por ejemplo, sus principios prohíben compensaciones que impliquen ciertas formas de "capital natural crítico", por lo cual se pasan sus demandas sin disminuir a generaciones siguientes. Este capital puede incluir, *inter alia*, parques nacionales u otras áreas de gran valor de biodiversidad, tierras pantanosas y otros ecosistemas que proporcionan funciones de apoyo vital como el reciclaje de nutrientes. La base aquí es que estos valores son irremplazables. La dificultad ocurre, por supuesto, al identificar los límites del capital natural "crítico": qué biodiversidad, por ejemplo es "crítica" en lugar de simplemente "valiosa". Otra dificultad es que el negar la posibilidad de sustitución implica que ciertos tipos de capital tienen un valor "absoluto" más grande que cualquier otro objetivo o consideración. Esto a menudo es difícil de reconciliar con un enfoque centrado en la gente para el desarrollo sostenible.

... hasta limitar la gama de opciones a ser tomadas en consideración

Figura 8.1: Árbol de decisiones para una estrategia que reduzca el tiempo dedicado por las mujeres para reunir leña para el fuego



Por otro lado, el concepto alternativo de *sostenibilidad "débil"* permite la sustitución de diferentes formas de capital: natural, físico, económico, humano y social. Sus principios exigen que se traspasen a las generaciones posteriores cantidades equivalentes o mayores de capital, pero permite que la forma de dicho capital sea intercambiable (sigue siendo todo un reto para la mayoría de las sociedades existentes). Así, potencialmente, el concepto permite, por ejemplo, la eliminación de selva tropical partiendo de la base de que podría proporcionar tierras de labranza para la producción sostenida de alimentos o la acumulación económica que permitiría una mejor educación. La dificultad se halla en la comparación de estas "manzanas y naranjas" y en asegurarse de que los sustitutos técnicamente viables para los beneficios naturales del medio ambiente aparezcan realmente en la práctica.

8.3 Papeles y procesos institucionales para decisiones de estrategia

Se necesitan marcos institucionales para poder llevar a cabo y coordinar el amplio campo de decisiones requeridas (sección 8.1) y para aplicar los principios de sostenibilidad para tales decisiones (sección 8.2).

El sistema institucional de la estrategia debe contribuir a apoyar la toma de decisión

Se necesitan cinco iniciativas institucionales, a saber:

- el establecimiento de estructuras de interesados múltiples (sección 8.3.1);
- la provisión de talleres facilitados (sección 8.3.2);
- la búsqueda de consenso total/parcial (sección 8.3.3);
- el desarrollo de pautas para la negociación de resultados sostenibles (sección 8.3.4);
- la adopción de un enfoque centrado en las fases y evolutivo para alcanzar la coherencia entre las políticas de sector (sección 8.3.4).

Quiénes preparan y toman decisiones tienen papeles diferentes

Sin embargo, para comenzar, es necesario establecer una clara distinción entre dos grupos implicados en el proceso de toma de decisiones de estrategia y sus responsabilidades respectivas:

- Los que *elaboran las decisiones* son normalmente grupos de personas con experiencia profesional y técnica (p. ej. miembros de una Secretaría o Consejo de Desarrollo Sostenible), que tienen la responsabilidad conjunta de reflejar y coordinar las necesidades y aspiraciones del total de los grupos de interés legítimos. Sus funciones son, por lo general, de carácter *constitutivo*. Aunque lo más probable es que la mayor parte de las organizaciones implicadas sea de tipo nacional o local, existen ejemplos claros de organismos externos que han tenido un gran impacto en el proceso de toma de decisiones: por ejemplo, bancos internacionales y regionales, agencias de ayuda multinacionales, donantes bilaterales y ONG internacionales.
- Los *tomadores de decisiones*, normalmente reconocidos como políticos nacionales y locales y miembros de las juntas de grandes compañías nacionales e internacionales, asumen la *responsabilidad final* no sólo de las decisiones tomadas, sino también del impacto que se derive de ellas.

Es esencial la estrecha interacción y cooperación entre los que elaboran las decisiones y los que las toman para asegurar que los intereses de todos los interesados se ven reconocidos y que existe un equilibrio entre ellos. De lo contrario, existe el riesgo de "sesgar" las decisiones para dar más importancia a uno o más grupos de interés especiales. Una función primaria de los desarrolladores de decisiones es eliminar la

parcialidad del proceso de toma de decisiones, facilitando así la tarea de los que toman las decisiones.

8.3.1 Estructuras de interesados múltiples para la toma de decisiones

Es esencial alguna forma de estructura de múltiples interesados, con niveles relacionados a niveles descentralizados donde corresponda, para las decisiones de estrategia, como se ha analizado en el Capítulo 4. Dicha estructura necesita operar a largo plazo como una base para la exploración, el desarrollo y la clarificación normativa de *los valores y los procedimientos* que se trazarán para mantener decisiones. El Foro NUMAD (2001) ha facilitado una orientación de gran ayuda en los procesos de múltiples interesados (descrito en el Capítulo 6).

Los últimos diez años han visto un gran volumen de experiencia de los foros nacionales denominados, sin excesivo rigor, como Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS). Sin embargo, los CNDS han adoptado muchas y variadas formas (Recuadro 8.6, véase también el Recuadro 3.14 y la Tabla 3.2). El Recuadro 8.7 compila algunos elementos a tener en cuenta de los últimos diez años.

Los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible asumen muchas formas

Recuadro 8.6: Diversos mandatos, estructuras y composición de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS)

Mandatos

A la mayoría de los CNDS se le han asignado múltiples funciones y tienen niveles variados de autoridad para implementar sus tareas. En la mayoría de los mandatos, los temas constantes incluyen:

- proporcionar foros de debate sobre temas de desarrollo que ofrezcan consejos y recomendaciones a los tomadores de decisiones;
- desarrollo (y, en ocasiones, implementación) de políticas y planes nacionales;
- coordinación y armonización de planes de acción;
- creación de capacidad de organismos clave;
- vigilancia de la evolución general hacia el desarrollo sostenible;
- la concienciación pública como una actividad importante.

El CNDS puede tener también un significativo mandato regulador y de supervisión, como en Uganda y en Uzbekistán. Sin embargo, el ámbito puede ser un tanto más limitado que el alcance general del desarrollo sostenible: por ejemplo, los CNDS rumanos y sudafricanos se concentran en temas medioambientales.

Existen casi tantos procedimientos para la creación de CNDS como CNDS en sí, desde legislación a decretos del gobierno e iniciativas del sector privado. Los primeros CNDS se establecieron en Filipinas y la República Dominicana y sus experiencias pronto demostraron que el apoyo legislativo es necesario para la continuidad del CNDS, para asegurar la claridad en la competencia del CNDS con respecto a otras agencias gubernamentales y a organizaciones de la sociedad civil y así evitar la repetición de esfuerzos y los conflictos. Los CNDS de Canadá, Cuba, Malawi, México y Uganda también se regulan a través de la legislación.

Estructuras de organización

La organización de los CNDS varía mucho y continúa evolucionando para cubrir las necesidades cambiantes de la agenda del desarrollo sostenible:

- El componente más importante y común de un CNDS es su *asamblea de múltiples*

interesados, que incluye a representantes de diferentes grupos y sectores y normalmente se reúne a intervalos regulares.

- Varios países han adoptado un enfoque flexible que asegura la formación de *comités especializados o grupos de trabajo* y la contratación de *expertos externos* en caso de ser necesario. Estos comités realizan la mayoría del trabajo técnico del CNDS, como la preparación de documentos e informes para su estudio por parte de la asamblea de múltiples interesados. Por ejemplo, el CNDS de la República Dominicana cuenta con ocho comités temáticos.
- Algunos países también tienen *consejos o delegaciones regionales*. Por ejemplo, México tiene cuatro consejos regionales que poseen autoridad para crear estructuras regionales aparte.
- A menudo, una *secretaría* sirve como apoyo administrativo o técnico al CNDS. Éstas pueden ser parte del ministerio en el que se afinea el CNDS, como en Estonia, o independientes como en Bélgica, Finlandia, Nicaragua y Canadá. En Filipinas, el CNDS está asistido por una secretaría formada por dos componentes independientes, uno para coordinar las actividades del gobierno y para dar apoyo técnico y administrativo global, y otro para coordinar las actividades y las aportaciones de la sociedad civil. En El Salvador, hay un Comité Ejecutivo para supervisar la ejecución de las actividades por parte de la secretaría, como se acordó en la Asamblea de Interesados. Uganda ha desarrollado una estructura única de varios niveles que engloba un organismo implementador semejante a una secretaría que recibe trabajo de un comité de política medioambiental y de una junta de directores. Estos organismos, a su vez, reciben consejo de comités técnicos y de unidades de coordinación medioambiental de departamentos gubernamentales, ONG y el sector privado. Esto fomenta una mayor colaboración con el CNDS. En esta línea, el CNDS de Uganda cumple muchos de los principios de proceso de las ENDS (Recuadro 3.1).

Afiliación

La *presidencia* del CNDS es un cargo importante. El presidente o presidenta, por lo general, está subordinado a un cargo de alto nivel en el gobierno. Generalmente, la presidencia también se encuentra a un alto nivel:

- Los CNDS de Burkina Faso, Estonia, Finlandia, Honduras, Kirguistán, Mongolia, Panamá, Filipinas, Uganda y los EE UU están presididos o dependen directamente del Jefe de Estado.
- Muchos países cuentan con presidentes que detengan puestos en el gobierno a nivel ministerial o más alto. Los CNDS de la República Dominicana y El Salvador están presididos por el Vicepresidente y él de Uzbekistán por el Viceprimer Ministro. Un ministro de estado (a menudo el de medio ambiente) lo preside en Cuba, Hungría, México, Níger, Noruega, Filipinas, Rusia y Senegal.
- Otros CNDS están presididos por una persona independiente respetada profesionalmente.

La composición de los *miembros* varía. En la mayoría de los países, los grupos de interesados representados en el CNDS son determinados por un mandato ejecutivo o legal.

- A menudo se requiere un equilibrio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, como en Bélgica, Finlandia, Indonesia, Nicaragua, Malawi, México, Filipinas, Senegal, República Eslovaca, los Estados Unidos y El Salvador.
- Los CNDS en Canadá, Suiza y el Reino Unido se diferencian en que no tienen representantes del gobierno. Los miembros incluyen líderes de opinión de diferentes regiones y sectores de la sociedad; compañías, sindicatos, el mundo académico, ONG y (en Canadá) pueblos indígenas.
- En contraposición, en Uzbekistán y Sudáfrica, el CNDS está compuesto por completo de representantes del gobierno.

El procedimiento para la *selección de representantes* varía según los países. Para aproximadamente un tercio de los CNDS, el Jefe de Estado nombra a todos los miembros del CNDS. En muchos casos, los representantes del gobierno están nombrados por el gobierno y los representantes que no pertenecen al gobierno, lo son por sus propios grupos o circunscripciones. En El Salvador, los representantes del sector de las ONG son nombrados

por el presidente, que los selecciona de una lista de candidatos nominados por los distintos grupos representados en el consejo. Normalmente, se espera que los representantes realicen consultas con su público y lo representen.

Fuente: Consejo de la Tierra (2000)

Recuadro 8.7: Consejos para decisiones en CNDS

No resulta fácil para un CNDS de múltiples interesados llegar a un acuerdo en los difíciles e importantes temas del desarrollo sostenible. A menudo, son los desacuerdos en esos temas entre los interesados los que han impedido la toma de decisiones acertadas en el pasado. Es inevitable, y necesario, que los miembros del CNDS pongan esas diferencias sobre la mesa. También es esencial que hallen medios para resolver esas diferencias. La revisión 1999-2000 de los CNDS señaló los enfoques comunes que han aumentado la confianza y creado la base para el acuerdo:

Actuación por consenso (véase sección 8.3.3): se ha notado que el acuerdo generalizado (pero no necesariamente el consenso unánime) es más lento y más difícil que la resolución de los temas por voto mayoritario. Sin embargo, ya que los CNDS no son organismos legislativos ni ejecutivos, las decisiones divididas carecen relativamente de significado porque repitan las disputas que dividen a la sociedad sin ofrecer solución alguna. En efecto, en los casos en los que ha sucedido esto, a veces la división se ha hecho mayor. El poder del CNDS proviene no del poder que requiere que actúen otros, sino de su oportunidad única para crear acuerdos que permitan y persuadan a otros a actuar y que no podrían producirse de otro modo. El consenso es necesario para cruzar los límites de los viejos desacuerdos que han obstruido la sostenibilidad. En los casos en los que los miembros del CNDS tengan un bagaje de desconfianza y conflicto, el fomento del consenso es también un medio efectivo para la construcción del entendimiento, la confianza y un conjunto emergente de valores que conducen a la sostenibilidad. Trata a cada miembro con la misma importancia y exige que todos los miembros se comprendan unos a otros.

Proceso justo: los miembros han de tener la seguridad de que tienen igualdad de oportunidades para expresar sus puntos de vista, participar en reuniones, revisar borradores, tener acceso a información y contribuir a las decisiones. Para aquellos que carezcan de los recursos adecuados, deberían tener acceso a apoyo de personal y a ayuda económica. Así, se necesita un conjunto de reglas claras y consensuadas para asegurar que los procedimientos del CNDS son justos y equilibrados.

Transparencia: parte de la justicia es asegurar que las propias prácticas del CNDS son transparentes, tanto interna como externamente. Todos los miembros necesitan saber qué se dice y qué se acuerda y el público necesita la oportunidad de conocer y comentar las actividades del CNDS (algunos CNDS prevén la participación pública).

Compromiso y resolución de problemas: los desacuerdos provienen de ideas y valores fuertemente enraizados y de intereses sectoriales significativos. Su resolución requiere compromiso, persistencia, buena fe y, a menudo, habilidades para la resolución de conflictos. Los miembros han de asistir a las reuniones y ver que existen ventajas reales en la resolución de desacuerdos. Han resultado ser útiles el acceso a la facilitación y la negociación de grupo y las habilidades para la resolución de conflictos.

Fuente: Consejo de la Tierra (2000)

8.3.2 Facilitación de la toma de decisiones mediante talleres

Los talleres pueden ser hitos clave en el proceso de alcanzar decisiones

En los procesos de múltiples interesados para el desarrollo sostenible, los talleres son inevitablemente importantes para explicar la base de decisiones clave y para llegar a un acuerdo. Reconociendo que también tienen sus limitaciones, muy a menudo tomando atajos en decisiones acertadas (sección 8.2.1), el Programa PNUD-FMAM de Apoyo a la Planificación de la Biodiversidad ha ofrecido una útil orientación (Recuadro 8.8)

Recuadro 8.8: Talleres como medios para hallar decisiones, no para predefinirlas

Aunque la gran parte de la recopilación, análisis y consulta de la información se hará por un número relativamente pequeño de personas, el modo en que se puede presentar a los interesados ayudará a desempeñar un papel significativo en las decisiones de estrategia. En este punto, los talleres son útiles mecanismos para implicar directamente a los interesados en la traducción de las conclusiones en objetivos. Una presentación modelo que la secretaria/organismo facilitador de la ENDS puede ofrecer en un taller de múltiples interesados sobre el análisis y consulta iniciales cubriría los siguientes puntos:

- Estos son los criterios que consideramos importantes para determinar prioridades...
- Éstas son las conclusiones clave extraídas de la información recabada sobre problemas y las causas (subyacentes) de los problemas...
- Éstas son las lagunas o puntos débiles clave en la base de información...
- Nuestra aplicación preliminar de los criterios a las conclusiones sugiere que éstas deberían ser las prioridades (nacionales)...
- Nuestro razonamiento es...
- Éste es nuestro grado de certeza/incertidumbre sobre las conclusiones/recomendaciones.
- ¿Está de acuerdo/en desacuerdo con nuestras conclusiones y recomendaciones?
- ¿Hay información clave que hemos pasado por alto?

Donde existe un buen consenso, el trabajo del equipo de estrategia con el desarrollo de opciones basadas en las recomendaciones acordadas de modo general es relativamente sencillo. Éstas se pueden utilizar en posteriores talleres de múltiples interesados que abordan la ultimación de opciones de estrategia. Una presentación modelo para un taller así cubriría:

- Esto es un recordatorio de las prioridades acordadas en el primer taller...
- Esto es el trabajo que hemos realizado para desarrollar las prioridades...
- Éstas son las opciones de estrategia...
- He aquí un resumen de lo que consideramos que podrían ser las ventajas e inconvenientes de cada opción, sus costes y responsabilidades...
- Así es cómo quisiéramos comparar y clasificar las opciones...

Fuente: Hagen (sin fecha)

8.3.3 Consenso

Los procesos de consenso son integrales para la mayoría de las decisiones de estrategia...

El término "consenso" se emplea cada vez con más frecuencia en el contexto del desarrollo sostenible, pero se interpreta de muchos modos diferentes (Recuadro 8.9).

Una estrategia con una amplia base de apoyo requiere el consenso de todos los participantes. El consenso necesita construirse implicando los objetivos, principios,

Recuadro 8.9: Consenso, un término cargado de significados

El término “consenso” se ha introducido fácilmente en la retórica de diálogo, junto con “win-win” (todos salen ganando), “participación”, etc. En general, significa acuerdo, una condición en la que todos los participantes pueden vivir con el resultado, aunque no todos (y quizá ninguno) ellos lo acepten con gran entusiasmo. Sin embargo, el consenso no significa acuerdo incondicional o unanimidad: los puntos de vista, los valores y las perspectivas diferentes forman parte de la vida. El consenso tampoco significa acuerdo mayoritario por el cual las preocupaciones minoritarias quedan excluidas efectivamente.

Muchos procesos de múltiples interesados suponen que el consenso es posible, aunque quizá subestimen terriblemente el tiempo, la voluntad y el dinero necesario para alcanzarlo. Pero existen peligros en la consecución de un consenso frágil. Los acuerdos aparentes entre ministerios o políticos clave quizá sean de poco valor si esos mismos poderes continúan tomando decisiones sin hacer referencia a ellos, pero, al mismo tiempo, utilizan el acuerdo para racionalizar esas mismas decisiones. El consenso apresurado no permite a todas las partes conseguir lo que quieren de él, pero puede producir un lenguaje que parece aceptable (p. ej. “consenso” sobre “gestión conjunta”, que sólo sirve a intereses de poder, o el consenso sobre la adopción de soluciones “foráneas” antes de que las locales se hayan desarrollado). Así, el consenso puede ser un espejismo, y el forzar su formación puede obstaculizar la equidad y la innovación.

Fuente: adaptado de Mayers *et al.* (2001)

temas, visión, prioridades, políticas y acciones de la estrategia. El consenso puede ser una base particularmente valiosa de acuerdo para estrategias, puesto que ningún participante puede perder la votación. Por tanto, todos los participantes están obligados a hacer lo posible para acomodar los intereses ajenos, a comprometerse, a alcanzar un acuerdo en lo posible y a identificar temas que siguen siendo polémicos para su posterior resolución.

Como propone el Recuadro 8.7 sobre CNDS, es conveniente trabajar para alcanzar el consenso total en los foros de múltiples interesados en ENDS porque el poder de estos foros deriva no de sus papeles ejecutivo o legislativo, sino de la oportunidad única de alcanzar acuerdos tendiendo un puente entre lo que pueden ser profundas divisiones en la sociedad. Los procesos de consenso también son un buen medio para fomentar el entendimiento, la confianza y un valor emergente para la sostenibilidad, y para desarrollar el compromiso para la implementación de la estrategia. Las diferencias reales entre la consulta a los interesados y el fomento del consenso han de entenderse bien desde el comienzo. Lo último nunca puede ser un sustituto de lo primero, como se reconoció tardíamente en el proceso elegido para formular la FCN en Botswana. El proceso trató grandes cuestiones de sostenibilidad y en parte fue responsable de los 12 meses adicionales que se necesitaron antes de que el Gobierno de Botswana estuviese preparado para aprobar la FCN.

El enfoque consensuado se diferencia bastante del típico enfoque de confrontación de la política parlamentaria y el derecho, ya que este último por lo general se basa en el gobierno de la mayoría, lo que a menudo deja a una minoría significativa insatisfecha

... como una base valiosa para el acuerdo...

... y para crear comprensión, confianza y compromiso...

con el resultado y potencialmente alienada del proceso de toma de decisiones. También es diferente a la administración descendiente, que tiende a imponer las decisiones (Carley y Christie 2000a).

Mucha gente puede no estar familiarizada con los enfoques consensuados y pueden darse expectativas poco realistas o confusas sobre el “amplio interés” que buscan y referentes al proceso de trabajo hacia el consenso en una primera etapa del proceso de estrategia. Por ejemplo, existen grandes diferencias entre consenso “unánime” y consenso “mayoritario” y cada uno conlleva implicaciones significativas para las decisiones de estrategia. En Canadá, por ejemplo, la Ley para Creación de Reglas Negociadas define consenso como “la coincidencia unánime entre los intereses representados en un comité de creación de reglas negociadas”. Una ENDS habrá de ser flexible, pues tendrá que tratar una amplia gama de temas. Por tanto, es importante ser claro sobre cuándo es deseable la unanimidad (por ejemplo, para objetivos prioritarios inmediatos) y cuándo no es necesaria (como para opciones y catalizadores futuros). Los pros y los contras de la unanimidad para las distintas situaciones se abordan en el Recuadro 8.10.

Como es probable que los métodos consensuales den lugar a expectativas irreales y poco claras, se necesita un reglamento de proceso

Recuadro 8.10: Consenso al 100 por ciento o menos. ¿Cuál es mejor?

Un consenso negociado es tal vez el método más indicado para llegar a muchas decisiones estratégicas.

Consenso total: Esto reúne a los múltiples interesados en un grupo con un objetivo común, el de llegar a un resultado aceptable para todos. Si bien pueden no estar de acuerdo con todos los aspectos del resultado, todos los participantes desean acatar el paquete total. En el mejor de los casos, esto crea un clima de “si uno de nosotros tiene un problema, todos tenemos un problema, así que centrémonos en resolver los problemas particulares de cada participante”. Sin embargo, esto significa que todos los interesados tienen derecho a veto, lo que puede engendrar un considerable derroche de esfuerzo, buenas ideas y buena voluntad si no se alcanza el consenso total. Si las partes minoritarias controlan efectivamente un componente central del acuerdo, esto les confiere un poder extraordinario y las partes mayoritarias (además del mediador/facilitador) se sentirán frustradas.

La opción “del 80%”: la dinámica del proceso cambia notablemente si la definición de consenso se modifica para requerir algo menos que la unanimidad. Puede facilitar los procedimientos porque los grupos de interés difíciles pueden ser “ignorados” (sin embargo, nunca se les ignorará por completo, ya que podrán recurrir a otros procesos como a los tribunales y a los medios de compensación). Pero también puede resultar que las partes se adhieran a posiciones públicas fijas, en lugar de verse animados a desarrollar sus intereses subyacentes y a hallar alternativas creativas.

Fuentes: Harter y Pou, (1997); Sigurdson (1997); Katz (1997)

El Foro NUMAD (2001) recomienda que:

- Los participantes han de acordar al comienzo de cualquier proceso con múltiples interesados qué constituirá el consenso.
- En general, los participantes deberían buscar una solución que incluya todos los puntos de vista.

- En ocasiones, un voto por mayoría puede ayudar a finalizar un proceso de consenso.
- Sin embargo, existen riesgos considerables en alcanzar el consenso por la fuerza y, más en general, en tomar decisiones que son prematuras.
- Esto último se puede evitar tratando de ser creativo e integrador, más que abogando por posiciones existentes favorecidas, y viendo las diferencias como algo útil.

Es necesario dejar constancia tanto de los puntos de vista consensuados como de los discrepantes. Por ejemplo, durante el desarrollo de la ECN de Botswana a finales de la década de los 80, cuando los temas eran demasiado polémicos o realmente no negociables (en aquel momento), (finalmente) se vio necesario dejar clara constancia de ello y acordar cuándo y cómo se revisaría el tema.

El consenso no es necesario en todas las fases de un proceso de estrategia. En efecto, dada la naturaleza incierta y cargada de valores de muchos de los temas y los inmensos intereses que están en juego, es probable que se produzcan grandes y persistentes desacuerdos. Las diferencias de valor fundamentales son, probablemente, inmunes al consenso. Pero el consenso se alcanza de modo muy gradual, a través de la investigación conjunta y la acción centrada en los problemas (compartidos). Son muy importantes una exploración y un entendimiento de la diversidad de preocupaciones y pareceres, y la amplia participación en el proceso de estrategia proporciona un vehículo continuado para esto.

El empleo de mecanismos de fomento del consenso para múltiples interesados, en particular las mesas redondas, ha sido fundamental en muchas de las iniciativas estratégicas en Canadá durante la última década (Recuadro 8.11). Se han empleado para desarrollar amplias estrategias y para tratar de resolver las restricciones institucionales que se enfrentan al desarrollo de una estrategia (p. ej. algunas de las barreras para la participación "horizontal" y "vertical"); para implementar o vigilar esas estrategias; para preparar principios o planes de acción que puedan "autoimplementarse"; para preparar opciones de políticas para el gobierno (para temas temporales o permanentes); o para llevar a cabo fases de consulta pública en el desarrollo de la política pública.

En 1993, la Mesa Redonda Nacional Canadiense sobre el Medio Ambiente y la Economía (NRTEE) publicó un conjunto de *principios de consenso*, que se han distribuido ampliamente por todo Canadá y muchos otros países. En síntesis, estos principios (NRTEE/ParticipACCIÓN 1994) son:

10 principios de consenso

- 1 Motivación por el propósito (la gente necesita una razón para participar)
- 2 Inclusivos, no exclusivos (siempre que las partes tengan un interés significativo)
- 3 Participación voluntaria
- 4 Autodiseño (las partes diseñan el proceso)
- 5 Flexibilidad
- 6 Igualdad de oportunidades (en el acceso a la información y la participación)
- 7 Respeto por los diferentes intereses (y valores y saberes diferentes)
- 8 Responsabilidad (ante las partes tanto dentro como fuera del proceso)
- 9 Límites de tiempo (plazos realistas)
- 10 Compromiso con la implementación y el monitoreo

Recuadro 8.11: Experiencia de mecanismos de múltiples interesados para el fomento del consenso en Canadá

En Canadá, se han empleado frecuentemente los mecanismos de múltiples interesados durante la pasada década para fomentar el consenso en temas de políticas. Éstos han incluido:

- mesas redondas (muchos centenares han sido organizados por la Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía (NRTEE) a nivel nacional, provincial y local), tales como la Mesa Redonda del Bosque y el relacionado Diálogo de Pasta y Papel;
- grupos de trabajo de múltiples interesados (p. ej. el Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático y el Grupo de Trabajo sobre Instrumentos Económicos y Desincentivos para Prácticas Medioambientales Responsables);
- comisiones, consejos y colectivos (p. ej. Ica Colectivo de Instrumentos Económicos).

Todos estos mecanismos iban destinados a reunir una amplia gama de intereses conflictivos para trabajar por soluciones y a menudo se basaban en el consenso para la toma de decisiones y en un presidente o facilitador neutral.

Una revisión de la experiencia de Canadá con los procesos de mesa redonda (NRTEE 1995) destacó algunos claros dilemas y lecciones:

(1) Durante el diseño del proceso de múltiples interesados, es importante distinguir entre consulta y consenso. La primera cubre las necesidades de la parte iniciadora, pero el último debería enfocarse hacia el participante, lo que requiere un facilitador neutral. El papel de un proceso de múltiples interesados es diferente en cada caso, pero "muchas de las frustraciones de los pasados esfuerzos se han producido por una falta de claridad en esto... o por un intento de mezclar los dos enfoques. No se mezclan con facilidad... No se puede tener la apropiación y otras ventajas de un proceso de consenso hasta que se esté dispuesto a... permitir que los participantes diseñen y gestionen el proceso". Sin embargo, no se ofrecen ejemplos específicos.

(2) La facilitación neutral es necesaria para alcanzar los objetivos de la mesa redonda, ya que a la gente con sistemas de valores muy diferentes e incluso con vocabularios diferentes le resulta difícil llegar a un acuerdo.

(3) La implicación de las ONG es esencial, pero muchas no pueden permitirse el participar, especialmente el implicarse en la investigación e ir más allá de la mera asistencia. Sin embargo, la financiación del gobierno para las ONG compromete su independencia y significa que algunas ONG están totalmente desbordadas con agendas enfocadas por el gobierno. En otras palabras, las mesas redondas podrían verse como un medio para que los gobiernos "contengan" ingeniosamente la participación a una parte limitada del proceso normativo global y para invitar a algunos grupos. Esto ha supuesto todo un problema en algunas mesas redondas.

(4) En muchas circunstancias, los enfoques de las mesas redondas no son apropiados debido al tema tratado, a que no es el momento adecuado o a la falta de compromiso por parte de los interesados clave. Concretamente, se necesita al comienzo un compromiso político firme para actuar sobre posibles resultados. Los procesos de mesas redondas se encuentran "todavía en una fase de desarrollo, y resulta erróneo considerarlos como una fase madura en el proceso de política".

Sin embargo, puesto que las instituciones actuales no logran hacer frente a la transición hacia la sostenibilidad, en parte debido a su fragmentación jurisdiccional, las mesas redondas han obligado al gobierno a tomarse en serio lo que llaman el "problema de horizontalidad"; es decir, la cooperación interdepartamental. Ronald Doering, el antiguo director ejecutivo de la NRTEE, opinó que los procesos de múltiples interesados: "han sido importantes experimentos en la creación de políticas y en la administración pública. Su papel es esencialmente de transición y de catalizador; apoyan más que reemplazan a los organismos electos. A pesar de todos sus fallos y de que siguen siendo marginales en

la creación central de políticas, las mesas redondas canadienses son asociaciones con sentido común”.

Otro observador abordó los aspectos políticos, reconociendo que los procesos de múltiples interesados han ayudado a que los intereses medioambientales, del consumidor y de los aborígenes estén mejor representados en el “mercado de las políticas”. Pero estos procesos pueden tener como resultado un “consenso políticamente imperioso que constriña la capacidad de los políticos electos para tomar decisiones”. Es decir, “regatear” en este mercado es reemplazar la búsqueda por el bien común. Los mejores regateadores consiguen los mejores tratos o, quizás, “los intereses organizados negocian entre ellos, cortan el pastel e invitan a los representantes electos a servir los pedazos”. En efecto, “la utilidad de los ejercicios de múltiples interesados debería reflejar cómo y con cuánta eficacia ayudan a los representantes electos en su principal tarea: buscar y definir el bien común e incorporarlo en la política pública”. Otro observador sugiere que es esencial tener un foro neutral como la NRTEF; ningún interesado pudo reunir al grupo adecuado sin suscitar desconfianza.

La NRTEF examinó los temas de representatividad, gobierno y democracia. Los tipos de dilemas suscitados incluían: la noción de la prosperidad de una élite de interesados a costa de la implicación del gran público en la toma de decisiones; la representación de los interesados (los interesados deberían poder exponer quiénes son y a quién y qué representan); la necesidad de hacer la participación más transparente y de implicar a más que una élite, mientras una red mayor de interesados reduciría la presión sobre los “demasiado consultados”. Un observador sugirió que “los procesos de múltiples interesados ocultan desequilibrios significativos en el poder sobre los recursos y diferencias... considerables en la influencia sobre el gobierno entre los participantes”.

Se presentan más dilemas en la implementación de los acuerdos y los planes de acción de las mesas redondas. Dana Silk ha propuesto la noción de “mediadores de sostenibilidad”, individuos de varias instituciones cuyo trabajo es actuar de enlace con otras instituciones y trabajar para un mayor consenso, la gestión conjunta, etc. Considera a esta gente como especialistas que trabajan en distintos sectores y reconoce que se trata de una habilidad especial que no todos poseen.

Este enfoque se ha empleado en algunas ECN y en algunos PNAA. Bajo la LCN de Pakistán, por ejemplo, los oficiales de contacto de medio ambiente se escogen de las agencias clave del gobierno. No obstante, se desconoce si el Gobierno de Pakistán seleccionó a estos oficiales de contacto basándose en sus aptitudes.

Fuente: NRTEF (1995)

El fomento del consenso es una actividad iterativa que puede avanzar a través de la mediación o de la facilitación, siendo esta última más aplicable a las ENDS. La *mediación* es formal y está cuidadosamente estructurada, se centra en temas claramente definidos y polémicos y emplea a mediadores formados. Es una forma de resolución de conflictos asistida. La *facilitación* (véase sección 6.4.6a y Recuadro 6.35) es más útil cuando los temas no están bien definidos o cuando los interesados desconfían de las implicaciones de un proceso de consenso. También tiende a consumir más tiempo porque emplea enfoques de autodescubrimiento mutuo y procesos de aprendizaje (Carley y Christie 2000a).

Se ha descubierto que los procesos de fomento del consenso y de toma de decisiones pueden ser considerablemente avanzados a través del nombramiento de equipos de consejeros independientes, seleccionados de una combinación de expertos internacionales y nacionales⁷.

⁷ Los ejemplos en los que los procesos de toma de decisiones se han visto enriquecidos de este modo incluyen la LAE de las Cataratas Victoria, la FAF de Ngamiland, el enriquecimiento

8.3.4 Negociación y resolución de conflictos

(a) Negociación

La negociación es particularmente importante para la fijación de blancos descentralizados

El objetivo de las negociaciones es abordar las compensaciones inherentes al desarrollo sostenible, alcanzar compromisos en la toma de decisiones o establecer responsabilidades y planear objetivos. Es importante al nivel de estrategia global, pero especialmente en la fijación de objetivos descentralizados. Los objetivos surgidos del acuerdo tienen mayores probabilidades de ser implementados que aquellos que son impuestos.

En los Países Bajos, se ha hecho hincapié en los procesos de negociación para el establecimiento de objetivos (Recuadro 8.12). En contraposición, los objetivos de reciclaje del Reino Unido, los objetivos relativos al dióxido de carbono de Alemania y los objetivos de la CE relativos al anhídrido sulfuroso y NO_x se establecieron sin negociación y, si bien los objetivos produjeron un fuerte impacto político, no se han llevado a la práctica.

Recuadro 8.12: Establecimiento de objetivos en los Países Bajos

Los Países Bajos han preparado una serie de Planes Nacionales de Política Ambiental (PNPA), el cuarto de los cuales se ha publicado a mediados de 2001 (véanse Recuadros 4.3 y 4.5). Se pretende que los PNPA unan las políticas nacionales con los objetivos locales y están desarrollados por el Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente (VROM). El ministerio trabaja con el gobierno provincial y municipal y con varios "grupos objetivo" (p. ej. productores agrícolas, fabricantes químicos, sindicatos). Cada grupo está liderado por un comité de dirección, compuesto de representantes del gobierno y del grupo objetivo. Los objetivos locales los establecen oficiales locales basándose en el plan nacional. Las provincias están obligadas a hacer esto; los municipios tienen el incentivo de la financiación adicional del gobierno central si lo llevan a cabo. Con la industria, los PNPA han hecho hincapié en los acuerdos o pactos voluntarios (Recuadro 4.5) para asegurar acuerdos con el gobierno sobre objetivos medioambientales. Los pactos se negocian con las asociaciones de comercio y las variaciones locales son aprobadas por los miembros de la delegación. El personal ministerial acepta que el precio que se ha de pagar por un alto grado de participación y motivación local será una cierta pérdida de control sobre la dirección y las acciones de los PNPA. El ministerio ha negociado planes de acción con todos los grupos objetivo de los PNPA.

"El gobierno central llegó a considerar a los grupos objetivo y a las autoridades regionales y locales como socios importantes en la preparación e implementación de políticas. Las asociaciones y los pactos se convirtieron en importantes instrumentos de política medioambiental. El siguiente paso era que el gobierno central incorporase la desregulación, flexibilización y descentralización en la política medioambiental con el objeto de implementar la responsabilidad conjunta para la solución de problemas medioambientales. Esto representó un cambio en el papel del gobierno central, que pasó de ser regulador en las décadas de los 60 y 70 a ser "negociador", socio contractual además de regulador a finales de la década de los 80 y en la década de los 90".

Fuente: VROM (1997)

medioambiental de la Estrategia de Energía Jordana, los mecanismos para reforzar las políticas y los planes de desarrollo sostenible de Rusia, el fortalecimiento de todas las instituciones implicadas en la implementación del PNAA de Kenia.

"Donde compiten o entran en conflicto los derechos, las negociaciones regidas por la buena fe ofrecen el único proceso a través del cual se pueden reconciliar de modo legítimo los distintos intereses... Donde no existe ningún proceso para el arbitraje de buena fe entre los distintos intereses encontrados, a menudo es resultado es el conflicto prolongado, la intensificación y, finalmente, las consecuencias de pérdida unilateral en las que los grupos menos privilegiados se ven todavía más desfavorecidos..." (Comisión Mundial de Presas, 2000).

Los resultados negociados han de implicar a todos los interesados con derechos relacionados con un tema, tanto los que aceptan un riesgo como los que lo sufren (Recuadro 8.13). El proceso de negociación apropiado dependerá hasta cierto punto del tipo de tema, la escena política y cultural y otras restricciones relacionadas con la urgencia de la necesidad y la posibilidad de impactos negativos. Un proceso que es demasiado complejo puede retrasar innecesariamente las decisiones y privar a los beneficiarios de los primeros frutos de las opciones que se consideran.

Todos los interesados deberían participar...

Recuadro 8.13: Procesos de negociación basados en los derechos y los riesgos para la toma de decisiones sobre presas

En vista de la importancia de los temas relacionados con los derechos en relación con las presas, y la naturaleza y la magnitud de los riesgos potenciales para todos los protagonistas, la Comisión Mundial de Presas propuso que se desarrollase un enfoque basado en el reconocimiento de los derechos y en la evaluación de los riesgos (en particular de los derechos en riesgo) como una herramienta para guiar planes y tomas de decisiones futuros (véase Recuadro 8.4). Esto también proporcionaría un marco más efectivo para integrar los temas económicos, sociales y medioambientales en juego cuando se evalúen las opciones de desarrollo y se implementen los proyectos.

"La noción de riesgo añade una dimensión importante a la comprensión de cómo y hasta qué punto un proyecto puede tener un impacto en tales derechos. Tradicionalmente, la definición de riesgo estaba limitada al capital invertido y a los rendimientos esperados por los promotores y los inversores empresariales. Estos corredores de riesgo voluntarios pueden determinar el nivel y el tipo de riesgo que desean correr y explícitamente definen sus límites y su aceptabilidad. Pero también existe un grupo mucho mayor de corredores de riesgo involuntarios, que ven que sus sustentos, su calidad de vida y su supervivencia misma están en juego, y que los riesgos que les son impuestos están gestionados por otros. Como de costumbre, estos corredores de riesgo involuntarios tienen escasa o nula influencia sobre la política global.

Como los derechos y los títulos, estos riesgos han de ser identificados, articulados y abordados. Esto supondrá el reconocimiento formal del hecho de que los gobiernos o los promotores no son las únicas partes que corren riesgos.

Un enfoque de derechos y riesgos para evaluar las opciones y la implementación proporcionará un marco efectivo para determinar quién tiene un lugar legítimo en la mesa de negociación y qué temas han de incluirse en la agenda (Figura 8.2). Aunque este enfoque sea más difícil en las fases iniciales de la evaluación de opciones y el diseño del proyecto, los procesos de toma de decisiones globales y transparentes van dirigidos a que los resultados negociados legitimen las fases posteriores del proyecto, ayudando por tanto a resolver los numerosos y complejos temas concernientes al agua, las presas y el desarrollo".

Fuente: Comisión Mundial de Presas (2000)

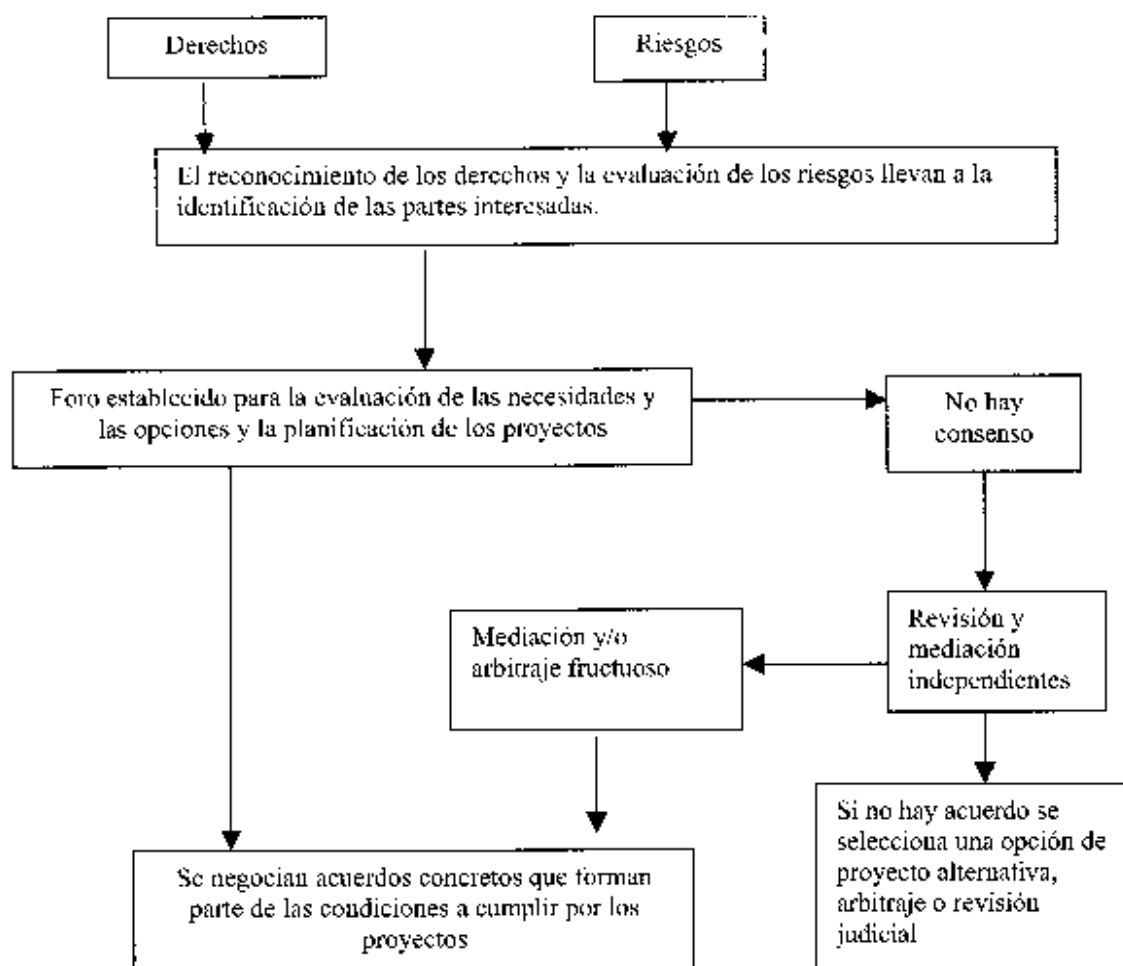
... utilizando reconocidos procedimientos de negociación, donde sea posible,...

Es de notar que hay muchos procedimientos internacionales para la negociación (p. ej. para acordar tarifas comerciales en la OMC, para convenciones internacionales de NU) y procedimientos locales (p. ej. sobre derechos laborales a través de sindicatos y planes locales), pero muchos menos a nivel nacional, donde se han tomado decisiones por otros medios dominados por el gobierno. Es más, los resultados negociados no sustituyen al gobierno en la toma de decisiones. De hecho, dependen activamente de que el estado cumpla con su papel como planeador y posibilitador, y a menudo financiador y organismo implementador de decisiones de desarrollo. Si una negociación tiene como resultado el acuerdo entre las partes, el estado (como parte afectada) sólo ha de refrendarlo.

... centrando la atención en derechos y riesgos

La Comisión Mundial de Presas propone un proceso de negociación basado en derechos y riesgos; véanse el Recuadro 8.13 y la Figura 8.2.

Figura 8.2: Proceso de negociación basado en derechos y riesgos
(Fuente: Comisión Mundial sobre Presas, 2000)



La secretaria de la ENDS (u otro facilitador designado) desempeñará un papel clave en la negociación. En efecto, por lo general tiene que adoptar una posición en relación con la negociación de una decisión. Si enfoca las negociaciones como si tuviese todas las respuestas y sólo buscarse su ratificación, podría salir sin acuerdo alguno y con el enfado de los participantes, que se sentirían "utilizados", en el mejor de los casos. En el otro extremo, si se cruza de brazos y no toma una postura, es poco probable que las partes lleguen a un acuerdo: hablarán sin cesar, pero no convergirán (Harter y Pou 1997; Sigurdson 1997; Katz 1997).

(b) Resolución de conflictos

El número de posibilidades en las que todos salen ganando en el desarrollo sostenible es limitado, y siempre se requiere una resolución de los conflictos. Hasta la fecha, pocas estrategias han usado dichas técnicas, pues prefieren concentrarse en posibilidades no contenciosas o en las que todos salen ganando. Sin embargo, a nivel local, donde puede que varios grupos dependan de un único recurso -como una zona pesquera, una cuenca o un bosque- la resolución de los conflictos es esencial. Por ejemplo, a mediados de los años 90 en Columbia Británica, Canadá, un gran número de grupos de interés negoció una estrategia para el uso de un terreno de la provincia. Las cuestiones para las que no se llegó a un consenso se revirtieron al gobierno para que tomara una decisión. En Santa Lucía, la Zona de Manejo Marino de Soufriere es gestionada por la comunidad local, pero los conflictos se delegan al gobierno para que los resuelva (Brown 1997). El Recuadro 8.14 describe cómo el Northern Lights Institute resolvió con éxito un conflicto para tratar la cuenca de un río.

Es esencial resolver conflictos, particularmente, en el ámbito local

Recuadro 8.14: Resolución de un conflicto y mediación en la estrategia de la cuenca de un río, EE.UU.

Históricamente, el uso del agua del río Clark Fork, Montana, EE.UU., ha sido contencioso. Rancheros, ecologistas, compañías mineras, grupos de pesca recreativa y compañías eléctricas dependen del río para realizar sus operaciones. La enorme demanda de agua, sobre todo en tiempos de sequía, ha reducido algunos afluentes a cauces secos. En otras partes, están cargados de sustancias químicas que suponen una amenaza para los intereses de ciertos usuarios. Los distintos grupos de interés han estado, hasta recientemente, librando unas batallas cada vez más enconadas en los tribunales y en las asambleas legislativas.

El Northern Lights Institute, un grupo que promueve el uso de las técnicas de mediación en los conflictos de disputas medioambientales, ofreció un enfoque participativo, que calificó de "ciudadanía de la cuenca del río" como una alternativa más sostenible al litigio y la defensa. El intento del estado de reclamar los derechos a una parte de las aguas del río para proteger los intereses pesqueros ofreció una oportunidad para probar este enfoque.

Northern Lights intentó responder a la pregunta: ¿podrían los ciudadanos locales con intereses conflictivos, junto con gestores del agua federales y estatales, reunirse para desarrollar una estrategia de gestión de la cuenca que apoyase tanto la irrigación como la protección del medio ambiente, y reducir el conflicto? La incertidumbre y la "fatiga de la lucha" contribuyeron a facilitar la mediación en el conflicto. El instituto ha demostrado que la toma de decisiones en colaboración funciona especialmente bien cuando todas las partes creen que se trata de su último recurso; la gente debe tener la sensación de que tiene poco que perder y tal vez algo que ganar.

Las primeras reuniones de los diversos grupos trataron despacio el problema, dedicando tiempo a conocerse unos a otros y sobre todo el río. La clave fue aprender juntos a conocer

el río, mediante excursiones al terreno, donde se presentaban las perspectivas de los distintos grupos. Progresivamente, los "símbolos y demonios" que dominaban el debate y la percepción de los otros participantes dieron lugar a un mayor entendimiento. A partir de acuerdos sobre puntos en común, pudieron empezar a vislumbrarse acuerdos sobre cuestiones más contenciosas. Al final, se formó el Comité Directivo para la cuenca del río Clark Fork de intereses múltiples para preparar la estrategia de la gestión del agua: el primer plan sobre el agua basado en un consenso desarrollado en Montana. Resultó exitoso sobre todo al abordar "la disparidad entre la legislación y la política sobre el agua, y cómo se usa el recurso en realidad"; es decir, abordó necesidades y situaciones realistas.

Fuente: Maughan (1994)

En Canadá se han utilizado tablas de "choicework" para ayudar a los interesados a clasificar las opciones y alcanzar soluciones innovadoras en las áreas de conflicto

Una característica clave del *Projet de société* (proyecto de sociedad) canadiense fue la resolución del conflicto a través de reuniones "cara a cara", que reunían a los individuos (corretaje a nivel personal por la Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía, el facilitador del proceso de la estrategia). Para ayudar a las partes interesadas a llegar a soluciones innovadoras, el documento de la estrategia del *Projet de société* (1995) intenta quitar las "anteojeras" del prejuicio sectorial y de los mandatos tradicionales al proporcionar unas tablas de "CHOICEWORK"⁸ innovadoras sobre las necesidades humanas básicas, como el aire, el agua, la comida y la movilidad. Un ejemplo de un cuadro de CHOICEWORK se ofrece en el Cuadro 8.2. Estos cuadros intentan "comparar la percepción de los expertos y del público de varias cuestiones a fin de encontrar un método para salvar la distancia entre los expertos y el público en general sobre toda una serie de cuestiones de sostenibilidad".

Las tablas también identifican áreas de conflicto y niveles de consenso para mostrar dónde se puede realizar un progreso inmediato y dónde se necesita obtener más consenso.

8.3.5 Coherencia de políticas: un enfoque escalonado

Ubicar al desarrollo sostenible en el centro del flujo social dominante exige procedimientos para coordinación normativa, para consecuencia y coherencia

Si el principio clave de "integrar el medio ambiente y el desarrollo" es quizá el más relevante de todos los Principios de Río (y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) para una ENDS, se necesita invertir más en los procedimientos para lograr tal integración (véase sección 4.10). En su "lista de control de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza", el CAD de la OCDE trata tres términos distintos que se usan para describir lo que hacen la mayoría de los gobiernos para integrar mejor sus políticas (normalmente respecto a nuevas políticas más que las políticas existentes). Éstas son: coordinación, concordancia y, con menor frecuencia, coherencia:

⁸ "CHOICEWORK" se define como clasificar las opciones, sopesar los pros y los contras, y comenzar a adoptar las difíciles soluciones transaccionales.

Cuadro 8.2: Cuadro CHOICEWORK para la movilidad (Fuente: Projet de société, 1995)

Error! Bookmark not defined. Algunos ejemplos de opciones que podrían considerarse	Tiempo Duración Impacto	Costes: \$ Ambientales Sociales	Beneficios \$ Ambientales Sociales	Algunas consecuencias	Sociedades	Responsabilidades	Niveles de consenso
Reemplazar las cuotas de matriculación de los vehículos; descuentos para los vehículos eficientes; tasas para los ineficientes	meses años xx	S ss	S eeee ssss	Aumentaría la eficiencia y garantizaría que pagase el que contamina	Concesionarios de coches	P	?
Negociar convenios con el sector de los seguros para facilitar que se compartan los coches y el seguro de pagar en los surtidores	meses años xx	SS ss	SS eee sssss	Mayor ocupación de los vehículos; más puestos de trabajo en la industria de alquiler de coches; una distribución más justa de los costes de seguros	Gente que viaja para ir a trabajar y sector de los seguros	F P B	?
Reducir el déficit a través de aumentos de los impuestos especiales para los combustibles fósiles	meses décadas xxxxxx	S sss	SSSSS eeeeee ssss	Aprovecharía la preocupación por el déficit para reducir las emisiones de CO ₂ y respetar los compromisos de la CNUMAD	Transporte público e industria de revisión de coches	F	?

Clave

Tiempo: Tiempo que se tardaría en aplicar la elección. **Duración:** Periodo durante el cual se nota el impacto. **Impacto:** x bajo impacto; xxxxx – alto impacto. **Coste:** \$ – bajo coste monetario; eee – coste ambiental medio; ssssss = coste social alto. **Beneficios:** \$\$\$\$\$\$ = altos beneficios monetarios; eee – beneficios ambientales medios; s – beneficio social bajo. **Responsabilidades:** F – federal; P – provincial; M = municipal; E – empresarial; C – sociedad civil.

Fuente: Projet de société (1995)

*“La mayoría de los gobiernos, y sin duda todos los de la OCDE, tienen instituciones y mecanismos de gestión para la **coordinación** de las políticas. Los funcionarios estarán familiarizados con la maquinaria entre los ministerios y los organismos en la cual una entidad con la principal responsabilidad para tomar una decisión sobre una política reunirá a otros que podrían estar afectados por ella o tener un interés en ella, para llegar a una postura común. Dicha coordinación a menudo implica reducir una propuesta inicial para obtener consenso, según el mínimo común denominador.*

*La **concordancia** de las políticas tiene más que ver con el diseño y la aplicación de las políticas de varios ministerios u organismos para apoyar un objetivo global, normalmente definido y articulado a un alto nivel político. La reducción de la pobreza es uno de tales objetivos. La idea clave de la concordancia es evitar aquellas políticas que suponen un conflicto para alcanzar el objetivo definido.*

*La **coherencia** de las políticas aspira aún más alto. También opera para alcanzar objetivos definidos políticamente, pero mira más allá de la eliminación de contradicciones en las políticas y aspira a un proyecto más creativo que utilice todas las acciones de las políticas pertinentes para lograr un objetivo. Hace hincapié en la idea de un valor acumulativo añadido a partir de las contribuciones de distintas comunidades de políticas, yendo más allá de la mera consistencia para alcanzar una visión más positiva y fuerte de cómo se pueden lograr los objetivos”.*

CAD OCDE (2001c)

El CAD de la OCDE pasa a ofrecer una lista de los pasos a seguir para intentar alcanzar el objetivo “más alto” de coherencia, y otra de cuestiones de política para guiar la búsqueda de coherencia (en este caso, relacionada concretamente con la pobreza). Los mecanismos y las instalaciones que los gobiernos suelen tener establecidos para mejorar la coherencia pueden ser elementos clave para las estrategias.⁹ El CAD de la OCDE cita el Reino Unido como el país más avanzado para garantizar la coherencia de las políticas por su interés en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Las iniciativas del Reino Unido están ilustradas en el Recuadro 8.15.

Puede resultar útil desarrollar un marco para evaluar y planificar la coherencia para el desarrollo sostenible. La Shell International Petroleum Company ha desarrollado un diagnóstico para que lo usen todas sus divisiones (Tabla 8.3), a fin de formular y controlar planes anuales para integrar el desarrollo sostenible al negocio (Figura 8.3). Éstos están disponibles en su página web (www.shell.com).

8.3.6 Un reto: consolidar las relaciones entre quienes elaboran las decisiones y quienes las toman.

Este capítulo se ha centrado en el diseño y el funcionamiento de los buenos procesos decisórios. Ahora es conveniente referirnos a lo que sucede y no sucede en la práctica, a fin de mostrar de qué modo se pueden lograr las mejoras.

Se han hecho muchos progresos desde la CNUMAD de Río de Janeiro de 1992. La mayoría de las naciones han preparado documentos para apoyar el desarrollo sostenible. Algunas han publicado lo que sólo puede describirse como modelos ejemplares de visiones de futuro, estrategias, políticas, planes de acción, programas

⁹ Dicho esto, buscar tan sólo la coherencia de las políticas no es una panacea. Debe acompañarse de un ejercicio paralelo relacionado con los mecanismos de apoyo. Así, también se requiere la integración de leyes y normativas, de medidas de aplicación, de instrumentos económicos y de iniciativas de concienciación pública (por mencionar unos pocos).

Pese a los progresos hechos después de Río, existe una ancha brecha entre los documentos de estrategia publicados y los resultados...

Recuadro 8.15: Promover la coherencia de las políticas en el Reino Unido

El Reino Unido ha tomado iniciativas de gran alcance para promover la coherencia de las políticas:

- El gobierno tuvo un claro *compromiso político*. Estableció un *nuevo departamento independiente* para el desarrollo internacional (Department for International Development, DFID) y otorgó a su secretario plena condición de ministro del Gabinete.
- Tras extensas discusiones entre los departamentos gubernamentales, el Gobierno elaboró un *Libro Blanco sobre la reducción de la pobreza*, lo presentó al Parlamento y le dio una *amplia divulgación*.
- *Se dedicaron recursos* a la coherencia de las políticas. El DFID garantizaba *la capacidad de analizar* independientemente o de encargar trabajos de investigación sobre las implicaciones para el desarrollo de cuestiones que no sean de desarrollo y debatirlas en el seno del Gobierno. Cuatro series de cuestiones fueron las que recibieron más atención: (i) el medio ambiente, (ii) el comercio, la agricultura y la inversión, (iii) la estabilidad política y la cohesión social, y (iv) la estabilidad económica y financiera.
- *Los mecanismos para la coordinación de las políticas se reforzaron*. Esto incluía la creación a nivel ministerial de un *Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre el Desarrollo* para tratar cuestiones interrelacionadas.
- El DFID consolidó sus *vínculos con organizaciones multilaterales*, como la Organización Mundial del Comercio, la UNCTAD y el Banco Mundial, que tratan con campos que necesitan una mayor coherencia de las políticas.
- El DFID pasó a *desarrollar la capacidad de los países en desarrollo* para prepararse las negociaciones internacionales y participar en ellas.

Fuente: CAD OCDE (2001c)

Cuadro 8.3: Diagnóstico para la alineación de los procesos comerciales con los principios del desarrollo sostenible

Desglose de la tabla	Nivel 1 Alineación mínima	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 Plena alineación
Grado de integración	La toma de decisiones se basa primordialmente en consideraciones financieras o económicas	La toma de decisiones tiene en cuenta consideraciones económicas y medioambientales más amplias	La toma de decisiones incorpora consideraciones económicas, medioambientales y sociales, pero cada elemento se gestiona de forma independiente	La toma de decisiones se basa en un proceso sistemático que gestiona las interrelaciones entre las cuestiones económicas, medioambientales y sociales
Alcance del compromiso	Local, interno	Algo de compromiso interno y uso de asesores externos especiales	Programa de compromiso bien desarrollado	Una actividad de compromiso avanzado integrada en procesos interfuncionales de toma de decisiones
Horizonte temporal	Predominantemente a corto plazo	Corto plazo con reconocimiento de necesidades más a largo plazo	Prioridades a corto plazo gestionadas con contexto de necesidades más a largo plazo	Prioridades a corto plazo que posibiliten un crecimiento de valor a largo plazo

Una herramienta de autoevaluación consta de una serie de declaraciones que describen el grado de alineación de la estrategia y de los procesos de planificación con los tres principios clave del desarrollo sostenible. Se podría añadir más información, como por ejemplo, responsabilidades institucionales en cada "casilla"

Fuente: www.shell.com/royal-en/content

Figura 8.3: Planes anuales para integrar el desarrollo sostenible en la actividad comercial

Hoja de ruta	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004+
Desarrollo sostenible	Comprensión	Investigación	Piloteaje e implementación progresiva				
Normas		Empotramiento de políticas y procedimientos					
Sistemas		Integración de principios de desarrollo sostenible					
Objetivos		Elaboración y realización progresiva de los KPI (objetivos Shell)					
Perfeccionamiento continuo			En curso				
Verificación	Enfoque en datos	Enfoque en controles	Estudios de nuevos métodos de seguro				
Informes				Informes integrados			
				Informes Internos en tiempo Real y locales			
Compromiso interno	Sensibilización y creación de compromiso	Diálogo	Cooperación	Atribución de poder	Vivir los valores		
Compromiso externo				Cooperación	Transacción hacia la actividad comercial dirigida por las partes interesadas		

Source : www.shell.com/royal-enj/content

de concienciación, etcétera. No obstante, en realidad existe una gran disparidad entre las palabras, las acciones y el logro de resultados beneficiosos. Muchos individuos, y los escépticos en particular, consideran que los documentos sólo se suman al montón de "tigres de papel" y que las palabras no son más que pura retórica. El reto consiste no sólo en reducir el abismo existente entre las palabras y las acciones, sino en dar a conocer qué iniciativas están funcionando y por qué.

Las disparidades y contradicciones entre los principios y la práctica, entre las palabras y las acciones, no se limitan a los países realmente pobres o en transición. También conciernen a economías más ricas donde, sorprendentemente, algunas políticas han ido directamente en contra de los consejos de comités consultivos multisectoriales designados por el gobierno; y donde, asimismo, se han permitido ciertas acciones sin referencia alguna a las ENDS ni a las EJA. Gobernar aplicando una regla para unos y no para otros no sólo es contraproducente respecto a las cuestiones que están en juego, sino que va en contra de la buena voluntad de las partes interesadas sobre la que se basa el éxito de las iniciativas de desarrollo sostenible.

... tanto en el Norte como en el Sur

De cara al futuro, debemos volver a la distinción que se ha hecho al inicio de la sección 8.3 entre "quienes elaboran las decisiones" y "quienes las toman". Mientras que es indiscutible la necesidad de mejorar los procedimientos para elaborar las decisiones, los procesos decisorios requieren tanta, si no más atención. En este sentido, es necesario buscar maneras eficaces de consolidar las relaciones entre quienes elaboran las decisiones y quienes las toman. Una vez más, mientras que no hay panaceas, se puede conseguir mucho mediante los siguientes tipos de iniciativas:

Hay muchas iniciativas que pueden fortalecer las relaciones entre los que elaboran las decisiones y quienes las toman

- *Emplear pericia en el desarrollo institucional y la buena gobernanza para trabajar con los CNDS y con las Secretarías de Estrategias.*
- *Conferir a los CNDS los poderes apropiados, de modo que no sólo se les consideren titeres consultivos de los gobiernos y de sus gabinetes.*
- *Desarrollar una estrecha relación entre el CNDS y el gabinete al reconocer que el primero es un organismo no político (y posiblemente el único) que proporciona un foro imparcial para la resolución objetiva de complejos problemas multisectoriales.*
- *Consolidar la relación entre la Secretaría de la Estrategia y el CNDS de modo que, conjuntamente, sean capaces de influir en (y cambiar) las organizaciones unisectoriales.*
- *Aumentar los niveles de confianza y el entendimiento profesional entre la Secretaría de la Estrategia/ CNDS y las organizaciones sectoriales (en especial las subsecretarías); por ejemplo, a través de Oficiales de Enlace para el Desarrollo Sostenible en cada una de las organizaciones sectoriales.*
- *Aprovechar las habilidades de investigación de políticas (expertos políticos e historiadores, además de la serie habitual de aptitudes profesionales) para ver qué lecciones se pueden sacar de los acontecimientos pasados y contemporáneos, así como los éxitos y los fracasos de paquetes de instrumentos concretos (como sucede en los centros de defensa nacional).*
- *Exigir auditorías de concordancia y coherencia de todas las políticas, todos los programas y instrumentos del gobierno, realizadas por Secretarías de Estrategias y/o Comisiones de Auditoría, que deberían comunicar los resultados al gabinete a*

través de los CNDS.

- *Trabajar con los medios de comunicación* para asegurarse de que la transmisión de los problemas se basa en hechos precisos, en el análisis objetivo y en un debate equilibrado.

8.4 Escoger instrumentos para implementar las decisiones de estrategia

Los instrumentos clave que pueden utilizarse en el proceso estratégico en sí (a saber, la participación, el análisis, los sistemas de información, la comunicación, etc) se tratan en otros capítulos. Aquí presentamos una gama más amplia de instrumentos para aplicar el desarrollo sostenible; el medio por el cual se pueden alcanzar los objetivos estratégicos. Cada uno de dichos instrumentos merece un "libro de texto" en sí, y un análisis detallado sobre ellos queda fuera del alcance de esta guía estratégica. Los instrumentos que se describen a continuación no pretenden representar un conjunto exhaustivo, sino que dan una idea de aquellos que están disponibles y se pueden aplicar.

8.4.1 La gama de instrumentos para el desarrollo sostenible

Estos instrumentos se pueden clasificar de varias maneras. Dado que el desarrollo sostenible puede requerir cambios en la propiedad, las inversiones, la producción y el consumo, un enfoque consiste en reagrupar los instrumentos según su *función* económica; esto es, la gestión de la oferta, la gestión de la demanda y la redistribución. Los instrumentos también se pueden distinguir dependiendo de si sirven como medidas de persuasión ("incentivos") o como intervenciones de orden y control ("castigos").

El método que se usa a continuación consiste en clasificar los instrumentos según su *modo de funcionamiento*, principalmente porque los distintos modos tienen ventajas e inconvenientes similares. Muchos instrumentos, naturalmente, pertenecen a varias de dichas categorías. Algunos de ellos son muy conocidos, mientras que otros han sido concebidos expresamente para promover el desarrollo sostenible y podrían estar en fase experimental.

(a) Instrumentos legislativos/reguladores/jurídicos¹⁰

- Garantías constitucionales sobre el desarrollo sostenible y sus elementos (véase Recuadro 8.3)
- Las leyes, las ordenanzas municipales y las normativas establecen criterios que regulan la propiedad, la producción, el consumo, el comercio, la responsabilidad ambiental, la asociación y los contratos.
- Convenciones: acuerdos nacionales e internacionales sobre el comportamiento social, ambiental y económico.

Los instrumentos jurídicos tienen ventajas, puesto que pueden establecer límites absolutos y proporcionar unas sanciones claras. Esto es deseable cuando predomina

¹⁰ Véase la sección 5.4.2, donde se explica cómo analizar el marco legal para el desarrollo sostenible.

Cuatro conjuntos de instrumentos; clasificados según sus medios de funcionamiento

Fijar límites legales y estipular sanciones claras

un consenso claro en la sociedad sobre ciertos objetivos. También tienen una función educativa si se da a conocer la información sobre los instrumentos jurídicos. Sin embargo, los instrumentos legales pueden quedarse anticuados rápidamente frente a las aspiraciones cambiantes de la sociedad, los descubrimientos científicos, las posibilidades tecnológicas y las condiciones económicas; por ejemplo, la inflación puede reducir el poder de las multas. El enfoque "exigir, regular, litigar" puede resultar muy costoso de aplicar, en términos económicos, por las hostilidades que ha provocado, al fijar tecnologías anticuadas o inadecuadas y por la innovación que podría haber frenado. Por otra parte, la normativa se puede "capturar" para servir a los intereses de grupos poderosos. Por último, la capacidad del sector público para hacer respetar los instrumentos jurídicos podría ser débil.

b) Instrumentos financieros/de mercado¹¹

- *Enfoques basados en el derecho a la propiedad* (el que suelen preferir los economistas); entre ellos, permisos de contaminación comerciables, concesiones para el ecoturismo, licencias de pesca comerciables, permitir demandas de responsabilidad por daños medioambientales.
- *Enfoques basados en los precios* que incluyan impuestos por contaminación, pagos por la conservación del medio ambiente (p. ej. a agricultores), subastar recursos públicos en lugar de venderlos a precios determinados administrativamente, tasas de usuarios, desgravaciones fiscales para fondos de inversiones socialmente responsables, planes de reembolso de señales, fianzas de cumplimiento.
- *Reforma de los subsidios nocivos* para reducir la degradación ambiental, por ejemplo con la agricultura intensiva, y fomentar un uso más eficaz de los recursos (básicamente lo contrario del enfoque basado en los precios).
- *Medidas de facilitación para el mercado* - entre ellas, requisitos de revelación de información, certificación y etiquetado de productos, políticas de adquisición.

La mayoría de los instrumentos económicos funcionan al influir en el comportamiento a través de señales de precios. Las ventajas de los instrumentos económicos se centran en su capacidad de beneficiarse de la existencia de la competencia y de la eficiencia en el mercado. Pueden producir un resultado deseado a un coste mucho más bajo que la reglamentación, al fomentar la innovación y una mejora constante, encontrar soluciones que se ajusten a la situación local y reducir los costes del cumplimiento y la administración por debajo de aquellos asociados con la legislación.

Los instrumentos de mercado producen un resultado deseado de manera más barata que las reglamentaciones

Por lo general, se reconocen dos tipos de ahorro de costes: eficacia "estática", por el hecho de que quienes cumplen la normativa suelen ser aquellos a quienes les resulta más barato, y eficacia "dinámica", que se deriva de la innovación por parte de las empresas para reducir aún más los costes del cumplimiento de la normativa. Los costes de aplicar los instrumentos basados en el mercado (IBM) no son necesariamente inferiores a los de los instrumentos de orden y control (O&C)¹².

¹¹ La mayoría de estos instrumentos se analizan con más detalle en el Capítulo Nueve, pues son fundamentales para la base financiera de una estrategia de desarrollo sostenible.

¹² Los instrumentos basados en el mercado y los de orden y control se basan en la ley y podrían requerir una legislación específica. La principal diferencia es que los de O&C no tienen en cuenta las diferencias en los costes de cumplimiento para los

Como tales, acaban teniendo el efecto beneficioso de incorporar los costes sociales y ambientales a los precios de los productos y los servicios. Esto también puede darse en el caso de los instrumentos de O&C, pero la distribución de los costes y de los beneficios suele ser menos transparente y, en general, menos eficaz. Por consiguiente, los IBM también pueden ser un medio eficaz de obtener ingresos para la gestión medioambiental y las prestaciones sociales. Sin embargo, se necesita una capacidad considerable para desarrollar y aplicar unos IBM eficaces. Introducir unos instrumentos basados en el mercado sin una cuidadosa preparación y negociación podría causar un grave trastorno económico, tal vez favorecer a los grupos económicos más ricos que tengan una mayor capacidad para afrontar el cambio. Los instrumentos económicos que implican la imposición de cargas por un uso de los recursos naturales que antes era "gratis" podrían no ser factibles políticamente y ni siquiera deseables cuando los grupos más pobres se vean considerablemente afectados.

(c) Instrumentos educativos/informativos

- Información accesible sobre los recursos, las partes interesadas y su rendimiento, problemas de sostenibilidad y oportunidades para mejorar el rendimiento (p. ej. mercados entendidos).
- Información para el consumidor sobre los procesos de la producción y el contenido ambiental/social de los productos y los servicios (es también un instrumento de mercado).
- Proyectos piloto y de investigación sobre cuestiones de desarrollo sostenible, sobre todo cuando estén implicadas las partes interesadas.
- Proyectos de demostración, sobre todo si los llevan las "auténticas" partes interesadas en verdaderos entornos comerciales.
- Campañas de concienciación pública (p. ej. a través de los medios de comunicación), formación y divulgación de las mejores normas y medios para mejorar la sostenibilidad.

Elevar el grado de conciencia, alentar la autorregulación e inducir positiva presión por parte de los iguales; pero, muy pocos "incentivos" y "castigos".

Las ventajas de los instrumentos educativos incluyen la capacidad de concienciar a la gente, fomentar la autorregulación y dar lugar a una presión positiva por parte del grupo paritario. También pueden reforzar otros instrumentos, al ayudar a comprender la lógica y los beneficios de los mismos. Como la mayoría de instrumentos de persuasión, los resultados de las iniciativas de concienciación pública están relacionados con la capacidad de sus diseñadores para hacer que estén de moda y por tanto resulten irresistibles. No obstante, por sí solos, suelen carecer de unos "castigos" e "incentivos" adecuados, salvo tal vez en las sociedades más cívicas y con altos niveles educativos.

(d) Instrumentos institucionales

- Foros y facilidades para el diálogo.
- Sociedades (públicas-privadas) y asociaciones (corporativas o mixtas).
- Sistemas de gestión medioambiental.
- Privatización parcial (de recursos, derechos, prestación de servicios) a organismos paraestatales.

productores/consumidores, mientras que los IBMs están diseñados para alcanzar unos objetivos ambientales concretos a un coste mínimo. Los de O&C suelen hacer poco uso de los incentivos del mercado (aunque se pueden usar castigos e incentivos simples), mientras que los IBM se basan casi por completo en los precios e incentivos del mercado para lograr sus objetivos.

- Plena privatización (de recursos, derechos, prestación de servicios) a empresas privadas y comunidades.
- Descentralización de los derechos y responsabilidades.
- Códigos de conducta por compañías individuales y asociaciones;
- Acciones de los ciudadanos;
- Contratos/acuerdos sobre acceso, gestión, prestación de servicios;
- Regímenes de propiedad común.

Los instrumentos institucionales tienden a basarse en el interés propio y en la innovación que se puede generar en los enfoques para interesados múltiples. Sin embargo, lo que se puede conseguir mediante el voluntariado es realmente limitado. En parte, porque un auténtico cambio de comportamiento puede ser menos evidente que las palabras pronunciadas (sobre todo a falta de "castigos e incentivos"). Y en parte porque pueden resultar demasiado estresantes, al dejar atrás al gobierno y provocar un clima de negligencia por parte del estado, en el que los grupos más débiles podrían volverse vulnerables.

Confiar en el interés propio y la innovación

8.4.2 Orientación para la selección de instrumentos

La visión de la estrategia, y los objetivos concretos de la misma, son los principales criterios para seleccionar un instrumento o una serie de instrumentos. Los marcos de toma de decisiones tratados en la sección 8.2.2 también pueden ayudar a seleccionar los posibles instrumentos. Los siguientes criterios podrían ayudar a tomar una decisión final a partir de alternativas que han sido seleccionadas por satisfacer los requisitos arriba mencionados.

Criterios para escoger los instrumentos para el desarrollo sostenible...

1. *Eficacia* a la hora de producir resultados medioambientales y sociales y/o de abordar la raíz de los problemas (alcance de la cobertura geográfica, "extenderse" más allá de los resultados actuales, efecto multiplicador/de extensión y consistencia entre las fases de, por ejemplo, un ciclo de producción/procesamiento/uso/reciclaje).
2. *Eficiencia* (bajos costes marginales en términos económicos, de información, de recursos, de transacciones y administrativos; incentivos para la innovación y las mejoras: facilitar el entendimiento).
3. *Viabilidad administrativa* (basarse en lo que ya existe y funciona bien, donde hay buenos precedentes, entendimiento y capacidad).
4. *Equidad* en la distribución coste-beneficio (a diferentes niveles).
5. *Aceptabilidad* frente a los grupos que se verán afectados, y grado de controversia.
6. *Su carácter oportuno y "mordacidad"* con relación a las grandes cuestiones políticas/económicas/sociales y la preocupación de las partes interesadas.
7. *Nivel de riesgo e incertidumbre*, sobre todo con relación a las posibles repercusiones negativas.
8. *Fiabilidad y capacidad de reproducción* en diferentes grupos y regiones.
9. *Innovación y potencial de aprendizaje*: esto es, la capacidad de hacer progresos mediante tests y pruebas, y de utilizar dicho aprendizaje en el proceso de las

políticas.

10. *Credibilidad* ante las partes interesadas en general (que puede conseguirse prestando atención a todo lo anterior).
11. *Equilibrio* de los instrumentos empleados para abordar una necesidad determinada.

El último criterio, el equilibrio, es especialmente importante. Ninguna sociedad responde bien a los instrumentos basados únicamente en la coacción, la persuasión o el incentivo. Se necesita un equilibrio para abordar una serie de motivaciones e intereses de las partes interesadas. Y los instrumentos en sí necesitan integrarse para asegurarse de que se refuerzan mutuamente. De hecho, algunos pueden ser ineficaces sin los demás. Sin educación, nadie conocerá la legislación, ni la forma de cambiar el comportamiento a bajo coste. Sin instrumentos económicos o jurídicos, la educación sólo puede concienciar a la gente y fomentar una auténtica presión para conseguir un cambio práctico. Sin una asignación clara de la responsabilidad y de los derechos de la propiedad, o la publicación de la información pertinente (p. ej. sobre las emisiones), muchos instrumentos económicos no funcionarán. Los instrumentos deben considerarse y designarse colectivamente (esto es, como un paquete hecho a medida) y no sólo individualmente. Hay que elegir un paquete específico para cada uno de los objetivos de la estrategia. Los paquetes deberían, dentro de lo posible, consistir en medidas que, en el mejor de los casos, se complementen y se refuercen y, por lo menos, sean suplementarias.

... y para lograr el equilibrio entre ellos

Capítulo 9

LA BASE FINANCIERA PARA LAS ESTRATEGIAS¹

9.1 Introducción

Ninguna estrategia para el desarrollo sostenible puede tener éxito sin respaldo financiero. Ello surge de la experiencia de la Agenda 21, la cual perdió credibilidad cuando la brecha entre lo que se necesitaba y lo que estaba disponible se hizo más evidente.

“ Las declaraciones y programas de la Agenda 21, si bien individualmente son razonables y apremiantes, cuando son tomados en conjunto y sin una referencia a fuentes de financiamiento, parecen poco más que una lista de deseos de cosas que vale la pena tener pero que están lejos de nuestro alcance” (Panayotou, 1994).

Las primeras estrategias nacionales de conservación (SNC), planes ambientales nacionales (PAN), planes de acción para bosques tropicales (PABT) y otras estrategias, también perdieron rápidamente su ímpetu, debido a que un componente crucial del sistema necesario para el desarrollo sostenible —el financiamiento— fue apenas considerado. Las tareas ‘financieras’ de la estrategia se limitaban, frecuentemente, a sumar el costo de las acciones recomendadas y a proponer incrementos en el presupuesto del gobierno. Aun cuando es importante movilizar financiamiento para una estrategia de desarrollo sostenible (en particular para iniciar el proceso de formulación), esto no es suficiente. Al haberse abandonado aquel enfoque del desarrollo sostenible centrado en la elaboración de documentos de planificación (usualmente, en países en desarrollo incorporaban o estaban acompañados de un menú de propuestas de proyectos), para adoptar un enfoque centrado en los ‘procesos’, los requerimientos financieros también han cambiado.

En efecto, ya no se trata de un simple caso de movilización de fondos para dichos proyectos o actividades, con el gobierno liderando su implementación. Una estrategia es vista hoy más como la definición de una visión con amplias direcciones, acordando los atributos de un sendero hacia el desarrollo sostenible e introduciendo los mecanismos claves. Entonces, también se deberá prestar atención a los mecanismos financieros indispensables para internalizar los costos ambientales y sociales, a fin de lograr los cambios necesarios en el enfoque (ver el capítulo 8, en el cual se integran los mecanismos financieros o de mercado dentro de la lista de los instrumentos estratégicos). La principal responsabilidad de introducir las medidas necesarias todavía descansa en el gobierno, pero la intención también es modificar el comportamiento financiero, principalmente del sector privado (por ejemplo, haciendo que pague aquel que contamine o que se beneficie de los servicios ambientales).

Para 1997, la mayoría de los gobiernos se había dado cuenta de la importancia de la viabilidad financiera de las nuevas políticas de desarrollo sostenible. En su informe “Cinco años después de Río”, el Banco Mundial resaltó la necesidad de eliminar los subsidios perversos, de imponer impuestos ambientales y de fijar un pago más adecuado por el derecho de uso, como instrumentos de política que podrían asegurar

La primeras estrategias centraban su atención en costear proyectos de largas “listas de compras”...

... pero ahora el reto es velar por que el sistema financiero en general apoye el desarrollo sostenible...

¹ Este capítulo también se ha beneficiado de la revisión, comentarios y material adicional proporcionado por Tira Banuri (Instituto Ambiental de Suecia, Boston Center) y Nicola Borregard, Alemania

la sostenibilidad económica. Estos instrumentos pueden ser complementados con un abanico de otros instrumentos que podrían fortalecer la base financiera de las estrategias de desarrollo sostenible; por ejemplo, mercados para los servicios ambientales. Los gobiernos deben poner menos énfasis en financiar la implementación de proyectos y más en definir los marcos generales o en facilitar las actividades; por ejemplo, diseñando los mecanismos de política necesarios o ayudando a ciertos grupos a adecuarse a los cambios requeridos por el desarrollo sostenible. Esto significa que los gobiernos tienen que concentrarse menos en establecer normas prescriptivas y más en iniciativas que tengan un efecto catalizador, canalizando recursos o alentando la cooperación entre los actores.

... lo cual significa hacer participar en el proceso a los inversionistas del sector privado, como asimismo al gobierno

Adicionalmente, las decisiones adoptadas por las instituciones involucradas en asuntos de inversión y financieros deben ser coherentes con los fines y las directivas de la estrategia; de otro modo, todo el proceso de la estrategia se vería amenazado. Para lograr esto, el desarrollo sostenible debe convertirse en un componente integral de los objetivos y operaciones de los inversionistas e instituciones financieras, y estas instituciones tienen que involucrarse completamente en el proceso de elaboración de la estrategia desde el inicio. Por ejemplo, a través de un 'financiamiento semilla' (capital inicial) las instituciones financieras pueden jugar un papel en la reorientación de la industria hacia una producción más sostenible.

Podría argumentarse que si se establecieran mecanismos para internalizar los costos ambientales y sociales del desarrollo, las decisiones de las instituciones financieras se alinearían automáticamente con la orientación de la estrategia. En la práctica, es poco probable que esto suceda en forma natural, dadas las fallas en la información, los costos de transacción y los problemas en la aplicación de las leyes. Por tal razón, es necesario apuntar directamente hacia las instituciones financieras y trabajar con ellas en el análisis de las limitaciones a las inversiones sostenibles.

Es esencial una mayor concentración en la toma de decisiones financieras del sector dada la tendencia de los flujos de capital hacia varios de los países del sur. En efecto, los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo fueron más de cuatro veces los flujos oficiales en el 2000 (Banco Mundial 2001a).

La base financiera para una estrategia de desarrollo sostenible tiene tres dimensiones:

- *Movillar recursos financieros para actividades específicas, tales como la formulación, revisión y actividades marco de la estrategia, así como de componentes puntuales de la estrategia que requieran financiamiento específico. Este tema es desarrollado en la sección 9.2*
- *Usar mecanismos financieros para alinear los incentivos con las directivas de la estrategia (sección 9.3).*
- *Convertir el desarrollo sostenible en un elemento central dentro del proceso de toma de decisiones y operaciones de las instituciones financieras y de inversión, tanto en el sector público como en el privado (sección 9.4).*

Asimismo, asuntos de escala son estratégicamente importantes para que el desarrollo sostenible pueda ser desarrollado a varios niveles: nacional, sub-nacional y local. A nivel local los recursos económicos son generalmente escasos, hay menores oportunidades económicas para desarrollar e implementar una estrategia, y las instituciones financieras involucradas son probablemente de otro tipo que las que intervienen a nivel nacional. Por ejemplo, las instituciones micro-financieras pueden ser actores claves a nivel local para la sostenibilidad de los medios de subsistencia y

para la pequeña empresa. El equilibrio entre las tres dimensiones puede también diferir, dependiendo del nivel que se trate. A nivel local, el énfasis tendrá que orientarse más a la movilización de fondos, dadas las limitaciones a la capacidad fiscal que usualmente se les aplica a los gobiernos locales.

Este capítulo considera los retos involucrados cuando se abordan estas diferentes dimensiones: en todos los niveles (desde el nacional al local), y tanto en el corto como en el largo plazo.

9.2 Movilizando el financiamiento

Bajo el antiguo paradigma (estrategias en forma de documentos de planificación con portafolios de actividades), la mayor parte del financiamiento estaba asignado a la implementación de proyectos. En el pasado, una parte significativa del apoyo de los donantes hacia los países en desarrollo había sido otorgada para asistirlos en la formulación de planes estratégicos, pero probó ser un mayor desafío garantizar financiamiento para su implementación. Aun en los casos en que el apoyo de los donantes ha sido asegurado para proyectos específicos, usualmente éste se ha restringido a los costos de inversión, y muy rara vez los donantes se han comprometido a cubrir los costos recurrentes durante largos periodos. Consecuentemente, muchos proyectos no han contribuido al desarrollo sostenible.

El enfoque de la Agenda 21 enfatiza la necesidad de contar con un flujo significativo de adicionales y nuevos recursos para los países en desarrollo. La Secretaría de la CNUMAD estima que el costo promedio anual (1993-2000) para implementar la Agenda 21 en los países en desarrollo estaría por encima de los 600 billones de dólares EE.UU., incluyendo alrededor de 125 billones de dólares EE.UU./año en donaciones o préstamos blandos provenientes de la comunidad internacional (Agenda 21, capítulo 33 www.un.org/esa/sustdev). En la práctica, no se recaudó ninguna cifra parecida.

La experiencia muestra que la dependencia en la movilización de grandes sumas de financiamiento adicional (particularmente de donantes) para la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible no es realista. Aun cuando existe una creciente presión sobre los países desarrollados para incrementar el monto oficial de apoyo al desarrollo —en particular para cumplir con la meta de 0.7% del PBI— igual habría una brecha financiera. Incluso centrándose sólo en la provisión de bienes públicos globales, la situación no sería muy diferente. El Panel de alto nivel sobre Financiamiento para el Desarrollo de las NU, recientemente ha estimado que “para comenzar a atender estas necesidades probablemente se necesitará al menos 20 billones de dólares EE.UU.”; una suma que, según se señala, es alrededor de cuatro veces el nivel actual de gastos. Por esta razón, se ha señalado la necesidad de encontrar otros caminos para movilizar fondos y tener más confianza en la realineación de los incentivos.

Actualmente, el concepto de estrategia de desarrollo sostenible se enfoca en ‘procesos’ y sistemas. El efecto de esto es diluir la tradicional distinción entre formulación de estrategia e implementación de estrategia y, por extensión, los requerimientos financieros. El proceso establecido para la formulación de una estrategia debe ser visto hoy como una actividad que debe ser mantenida indefinidamente. El enfoque en la implementación tiene que variar hacia el establecimiento de actividades operativas potencialmente autofinanciables que cubran los costos de ajustes, y sólo mínimamente para financiar actividades en el largo plazo.

9.2.1 Los requerimientos financieros de la estrategia

(a) Formulación y revisión

Se necesita financiación para invertir en un eficaz proceso de formulación de estrategia

Si una estrategia va a ser participativa, liderada por el país respectivo y basada en un análisis integral y confiable (Ej. aplicando los principios y elementos que se requieren para hacer efectiva una estrategia, descritos en los cuadros 3.1. y 3.2), entonces los recursos financieros serán necesarios desde las primeras etapas: para investigación, análisis, consultas, comunicaciones y para el desarrollo y mantenimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación. Los recursos requeridos para el proceso de formulación de la estrategia son definidos en la sección 4.8.3. Adicionalmente, los costos de estos procesos no deben ser subestimados, dada la cantidad de tiempo involucrada y la necesidad de mantener un proceso constante —tal como lo refleja el caso de la ECN de Pakistán (Cuadro 9.1) —. Sin embargo, cuánto de la estrategia sea diseñada a partir de actividades y procesos previos tendrá una significativa influencia en su costo. Es de esperar que los costos de repetición de la primera estrategia sean relativamente altos, pero que los costos y el tiempo de elaboración necesarios para las subsecuentes estrategias sean menores.

Recuadro 9.1: Financiando la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán

La ampliamente aplaudida Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán tuvo un periodo de gestación de nueve años. Durante tres años, desde 1988, en los cuales el documento de la estrategia fue elaborado, más de 3000 personas estuvieron involucradas a través de talleres y consultas. Este nivel de participación fue posible porque atrajo desde el inicio el financiamiento de donantes (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y el PNUD).

Se han planteado algunas preocupaciones en cuanto a que el producto (el documento de la ENC y, en consecuencia, el portafolio de proyectos) primó sobre el continuo proceso participativo de interesados múltiples, y que los mecanismos de monitoreo y evaluación fueron ignorados.

Los donantes pensaron que la inversión en el 'proceso' había sido ampliamente satisfecha una vez que el documento de la estrategia había sido aprobado. La implementación de proyectos constituyó la mayor prioridad para ellos. Sin embargo, este vuelco redujo dramáticamente el impacto potencial de los proyectos, al no existir más una fuerte capacidad de coordinación, monitoreo, comunicación y diálogo como parte 'central' de la estrategia, para mantenerla en el camino correcto y permitirle evolucionar.

Fuente: Hanson et al. 2000.

Más aún, el gobierno no es el único que necesita recursos económicos, otros actores también necesitan apoyo para poder proporcionar insumos efectivos. Mientras que los costos involucrados pueden no siempre ser un problema para el sector privado, ellos pueden dificultar la participación de otros actores, como ONG y gremios. Así, las ONG pueden necesitar apoyo financiero para cubrir los costos en tiempo y viajes para asistir a las reuniones de consulta y para realizar las preparaciones necesarias, tales como investigaciones independientes. Por ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda destinó fondos a las ONG para participar en las discusiones de la Ley de Manejo de Recursos de 1991, y también financió a algunas para realizar trabajos específicos (Dalal-Clayton, 1996).

El precio de asegurar una efectiva participación puede ser alto, pero puede rendir sus frutos después: al garantizar la credibilidad de la estrategia (ver el capítulo 6, en especial la sección 6.4). Esto también surge de la experiencia en Nueva Zelanda, donde la respuesta pública a la Ley de Manejo de Recursos fue mucho más favorable que la de la Estrategia Ambiental 2010, la cual fue elaborada en una forma menos participativa (Dalal-Clayton 1996). En efecto, la difusión de la estrategia (ver el capítulo 7) es parte de los componentes de la participación, y no puede ser olvidada al momento de diseñar el presupuesto para el proceso participativo.

Es decir que, gran parte de los requerimientos financieros serán para preparar y usar los mecanismos de la estrategia, tales como la participación y difusión. Además de financiar estos mecanismos, existen otras dos tareas financieras, relevantes para la formulación de la estrategia:

Primero, los potenciales impactos ambientales, económicos y sociales de las recomendaciones de la estrategia deberán ser evaluados, incluyendo los de las políticas propuestas y cualquier nuevo mecanismo financiero. Un aspecto clave del análisis de dichos impactos será la evaluación de la sustentabilidad económica de cualquier instrumento de política (las herramientas de análisis requeridas para el proceso de creación de la estrategia son enumeradas en el cuadro 5.1). Algunos países han establecido la obligación de realizar análisis socioeconómicos de las normas ambientales (aunque muy raramente se establece este requisito para las políticas en otras áreas). El caso de Chile proporciona un ejemplo reciente en un país en desarrollo (cuadro 9.2).

Existe la necesidad de evaluar las consecuencias de todas las políticas y actividades recomendadas por la estrategia, ...

Recuadro 9.2: Evaluando el impacto de nuevas normas ambientales

El análisis económico de las nuevas normas ambientales fue introducido en Chile en 1996. Luego de haber desarrollado un sistema metodológico para dicho análisis (en el 2001), se elaboraron alrededor de diez estudios de este tipo. Los estudios son llevados a cabo directamente por la Comisión Nacional del Ambiente o por consultores externos, e identifican los costos y beneficios de cada nueva norma, incluyendo los requerimientos financieros que correspondan al sector público y al privado. Usualmente, los estudios se han concentrado en la valoración económica de los impactos ambientales. Sin embargo, un cambio hacia indicadores más efectivos —como por ejemplo la sustentabilidad económica de la regulación— sería sumamente útil y relevante en términos de política, y no requeriría recursos adicionales.

Fuente: Botregaard et al. (2001)

En segundo lugar, el diseño de mecanismos financieros necesita ser sustentado mediante un análisis sobre su potencial impacto en el crecimiento económico, el medio ambiente y la distribución del ingreso. En particular, se debe examinar sus posibles impactos en grupos específicos, y desarrollarse proyectos para ayudar a aquellos afectados a ajustarse durante el periodo de transición. Antes que estos mecanismos sean implementados en su totalidad, necesitarán ser probados en programas pilotos, con el fin de mejorar la comprensión respecto a como van a funcionar en la práctica.

... y evaluar las consecuencias ambientales y sociales del instrumental financiero

(b) Implementación

La implementación de la estrategia implica distintas formas de actividad financiera. A pesar del cambio hacia un enfoque en procesos, todavía habrá algunas actividades

La búsqueda de métodos de autofinanciamiento para implementar una estrategia, a menudo aconsejará recurrir a mecanismos dictados por el mercado; pero hay límites a lo que se puede autofinanciar

que requerirán financiamiento de largo plazo, para las cuales existirá un ámbito limitado para su auto-financiamiento —por ejemplo, redes eficaces de protección social o áreas naturales protegidas. Otras actividades que tienen el potencial de ser autofinanciadas en el largo plazo podrían necesitar apoyo financiero en sus etapas iniciales. Como ejemplos tenemos la sustitución de combustibles con alto contenido de sulfuro por otros que tengan menos sulfuro y la promoción de métodos de producción más limpios. Es más fácil argumentar la importancia de financiar dichas actividades si se plantean como parte de un programa que, en el largo plazo, las convierta en autofinanciables. Finalmente, es probable que la implementación de mecanismos de mercado sean autofinanciables —dependiendo del balance que se haya hecho entre usarlos como un medio para modificar el comportamiento o como fuente de ingreso. Se debe separar fondos para monitorear el impacto de estos mecanismos y, si fuera necesario, para rediseñarlos. Sin embargo, aún habrá actividades que van a requerir financiamiento de largo plazo y que tienen un ámbito limitado de autofinanciamiento, tales como la administración de las áreas naturales protegidas.

9.2.2 Fuentes de financiamiento

a) Donaciones

Hoy en día, la mayoría de los procesos de formulación de estrategias en los países en desarrollo han sido financiados por donantes o han sido diseñados para responder a las condiciones de los donantes, y así poder recibir apoyo adicional para otras actividades (Ej. PNAA a mediados de los años 90). Una ventaja del apoyo de los donantes es que se puede disponer de fondos suficientes que normalmente no podrían extraerse del presupuesto corriente del ministerio que dirige la estrategia, en especial para actividades que generalmente no son financiadas en su totalidad, tales como la participación. Pero el lado negativo aparece cuando hay presión (de los donantes) para producir una estrategia dentro de un plazo rígido, con el fin de justificar el apoyo proporcionado o de asegurar asistencia para el desarrollo en el futuro. Esto puede afectar seriamente la calidad de la participación, como en el caso de Pakistán (Cuadro 9.1.). La Iniciativa para países pobres muy endeudados (PPMF), otorga ayuda para el pago de la deuda sujeta a la aprobación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza. Se ha hecho notar que existe una tensión entre asegurar un rápido alivio del pago de la deuda y preparar una estrategia de buena calidad con la participación de la sociedad civil (Oficina de Contabilidad General de EE.UU., 2000). Así, mientras los donantes han estado dispuestos a apoyar la formulación inicial del documento para una estrategia, ha probado ser más difícil asegurar las donaciones para su monitoreo y revisión. El reto es persuadir a los donantes de proveer apoyo económico para un proceso continuo, sin resultados predeterminados. El modelo del fondo fiduciario puede ser una solución a este problema (ver sección 9.2.3c).

Otro problema es que los donantes tienen diferentes agendas y prioridades y, por lo tanto, se han inclinado a financiar diferentes actividades o tipos de estrategias. Por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Global se ha concentrado en financiar planes de acción para la biodiversidad en varios países. El FMI y el Banco Mundial han estado promoviendo estrategias de reducción de la pobreza para países de bajos recursos, inicialmente como condición para reducción de la deuda bajo el PPMF y, desde julio del 2002, para recibir asistencia del ADI. Los costos de transacción involucrados son considerables —Por ejemplo, la PFRP de Uganda tomó más de cinco años para prepararse (Oficina General de Contabilidad de EE.UU., 2000)—. No ayuda el hecho de que las prioridades de los donantes también cambian con el tiempo, como resultado de los cambios en los gobiernos, el personal o los modelos de

La financiación por donantes puede ser útil; pero deberían quedar bien entendidas las consecuencias y condicionamientos asociados a las "marcas" de procesos de estrategia favorecidos por donantes

desarrollo. Entonces, el desafío está en integrar o modernizar las diversas estrategias y hacer más eficiente el uso de los fondos provenientes de donaciones.

Dos aspectos importantes deben ser tomados en cuenta: un apoyo oportuno de los donantes, proporcionado adecuadamente, puede ser importante para asuntos específicos y puede activar la movilización de recursos varias veces mayores que las cantidades iniciales; y un indicador claro de los potenciales efectos multiplicadores podría ayudar a convencer a los donantes de los beneficios de su contribución.

Usualmente, las donaciones son canalizadas a través de ONG sin pasar por del gobierno —como ha sido el caso de la preparación de varias de las ENC que fueron coordinadas por la UICN. No existen estimados del monto total del financiamiento de donantes privados/ beneficiarios de fondos para el desarrollo sostenible. En lugar de ver a las ONG como competidores o “policías ambientales”, los gobiernos pueden beneficiarse adoptando un enfoque más positivo hacia la contribución de las ONG, las que pueden plantearse a través de propuestas de políticas innovadoras y proyectos de desarrollo sostenible.

(b) Gobierno

Los fondos de gobierno para financiar una estrategia usualmente permiten una redistribución de los gastos de otras actividades. Por lo tanto, es necesario alegar buenas razones para que el gobierno apoye el proceso de elaboración de la estrategia, particularmente en los países pobres en los cuales los ingresos usualmente están limitados por la pequeña base imponible y los problemas de evasión de impuestos. En estos casos existe una mayor oportunidad de justificar actividades marco que eventualmente pudieran llevar a mecanismos de autofinanciamiento, en comparación con la que existe para proyectos que requieren constantes insumos económicos.

Con frecuencia, los fondos provenientes del gobierno involucran un compromiso de recursos humanos necesarios para la formulación e implementación de la estrategia y la política. Sin embargo, la resistencia del gobierno a asignar fondos para la formulación de la estrategia conlleva el riesgo de que el gobierno, y por lo tanto, la ‘pertenencia de la estrategia’ y las prioridades, puedan modificarse en el transcurso del proceso. El financiamiento puede ser retirado aun antes de haber hecho avances significativos. Este es un problema que incluso puede ocurrir en países del norte —por ejemplo, el *Projet de Société* (proyecto de sociedad) de Canadá, que se inició en noviembre de 1992 con dinero proveniente de Ministerio del Medio Ambiente de Canadá y de otras agencias de gobierno, sufrieron un serio revés cuando el gobierno cambió un año después. El nuevo gobierno estaba preocupado por reducir el déficit fiscal y no destinaba fondos para el proceso, aun cuando el nuevo ministro del ambiente apoyaba la idea. (Dalal-Clayton).

Los fondos para implementación de la estrategia provenientes del gobierno pueden ser —y van a tener que ser— bastante significativos. En Chile, el desarrollo de un marco institucional para la administración pública en materia ambiental fue financiado (originalmente en 1992) un tercio por el Banco Mundial y dos tercios por contrapartes chilenas. Cuando el sistema empezó a consolidarse en 1999, los gastos públicos en materia ambiental se habían elevado a 300 millones de dólares EE.UU. anuales aproximadamente, frente a la contribución total de los donantes provenientes de agencias bilaterales que fue de 105 millones de dólares EE.UU. por un lapso de ocho años (Banco Mundial, 2000b).

La financiación de estrategias por un gobierno probablemente se justifique por razones de eficiencia y equidad; ...

... pero el dominio de la financiación gubernamental puede traerle problemas de credibilidad a la estrategia

Los gobiernos pueden crear incentivos para incrementar las donaciones voluntarias para el desarrollo sostenible

Usualmente, los gobiernos canalizan las donaciones disponibles para las ONG. Éstas también necesitan información sobre los programas de los donantes del sector público y privado, así como la disponibilidad de fondos y contactos. Dicho rol canalizador e informativo puede ser desempeñado con relativa facilidad por el gobierno, utilizando recursos existentes y muy pocos recursos marginales adicionales. Sin embargo, los gobiernos pueden ir más allá y trabajar en el fortalecimiento del capital social; el cual, eventualmente, ayudará en la formulación e implementación de la ENDS. Pero este rol requiere recursos más sustanciales. De esta manera, una ENDS podría incluir una revisión de la política e incentivos existentes para las donaciones. En muchos países en desarrollo, las donaciones para medio ambiente o desarrollo sostenible aún no han sido consideradas elegibles para créditos tributarios, los cuales son, por lo general, aplicables a la ayuda humanitaria y a programas culturales o de educación (Fondo para las Américas, 2000). El Banco Interamericano de Desarrollo recientemente se ha visto involucrado en las estrategias de varios países que tenían como objetivo fortalecer a la sociedad civil.

(c) Otras fuentes nacionales de financiamiento

No resulta realista esperar una gran contribución económica de la sociedad civil para el proceso de formulación de la estrategia, excepto cuando las ONG sean los canalizadores de los fondos provenientes de donaciones (ver la sección anterior). Sin embargo, contribuciones de este tipo pueden ser significativas, dado que los procesos de consulta involucran tiempo y el suministro de información por parte de diversos actores. Pero algunos grupos tienen mayor capacidad que otros, tales como las grandes empresas y, en menor medida, las ONG internacionales. El desafío está en asegurar que los grupos menos poderosos no sean impedidos de participar debido a limitaciones económicas.

Las empresas del sector privado —en particular las empresas transnacionales— tienen el mayor potencial para efectuar contribuciones directas para formulación e implementación de estrategias. Como corolario está la necesidad de asegurar que los procesos para la definición de estrategias no se vean comprometidos en ninguna forma. Financiar la estrategia no debe significar comprar influencias. Canalizar las contribuciones del sector privado a través de fondos fiduciarios independientemente administrados (ver la sección 9.2.3c) puede ser una manera de solucionar este problema.

(d) Transferencias internacionales

Se trata de transferencias realizadas por países del norte a países del sur en reconocimiento —o como pago— por proporcionar bienes públicos globales, tales como la conservación de la biodiversidad y la absorción y almacenaje de carbono. Las transferencias son realizadas por agencias multilaterales —en nombre de los países contribuidores, por ONG o, en algunos casos, por el sector privado. Los tres tipos más importantes son analizados a continuación.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El FMAM fue creado para financiar proyectos que protejan el medio ambiente global en las áreas de cambio climático, biodiversidad y aguas internacionales. Su contribución a los proyectos está basada en el "costo incremental acordado" a favor

El FMAM puede financiar actividades que proporcionen servicios ambientales mundiales consecuentes con las necesidades ambientales locales

de los países en desarrollo por proporcionar beneficios globales. También financia actividades de habilitación, tales como los planes de acción de biodiversidad. A pesar de que el principio de costo incremental suena simple en teoría, ha probado ser extremadamente difícil de aplicar (de ahí el énfasis en acordado). El enfoque básico adoptado por el FMAM consiste en distinguir entre acciones que proporcionan beneficios globales y aquellas que son de interés nacional, definidas por una línea de base de desarrollo sostenible de nivel nacional. Si existe una brecha entre la situación actual y la línea de base de desarrollo sostenible nacional, las actividades necesarias para cruzar la brecha deben estar financiadas por otras fuentes, pues el FMAM no financiaría esto, dado que no lo considera como incremental.

En parte debido a la necesidad de distinguir los costos incrementales, los proyectos del FMAM están asociados a elevados costos de transacción, tomando de cuatro a nueve años la preparación de los proyectos. Teniendo en cuenta la misión del FMAM, los proyectos son enfocados en los beneficios para el medio ambiente y no en el desarrollo. Aun cuando la participación de las comunidades es enfatizada en los criterios para los proyectos del FMAM, son los proyectos con beneficios ambientales globales, y no con beneficios para las comunidades, los que son financiados.

Recientemente, el FMAM se ha estado moviendo hacia una mayor involucración del sector privado, tanto a nivel de proyectos como a nivel estratégico, utilizando mecanismos financieros de contingencia. El objetivo es incrementar la efectividad en el uso de los fondos FMAM, manteniendo los incentivos de desempeño para los inversionistas privados, y al mismo tiempo reducir los riesgos de inversión (Ej. por nuevas tecnologías o por tecnologías no utilizadas aun en países en desarrollo). Se espera que estos mecanismos influyan sobre otros capitales (públicos o privados) que están en mercados de alto riesgo. Al mismo tiempo, dichos mecanismos reducen la necesidad de donaciones directas.

Los procesos de las ENDS pueden reducir los costos de transacción involucrados en los proyectos FMAM, ya que proporcionarían claridad acerca de la línea de base para el desarrollo sostenible. Sin embargo, por definición, el FMAM no podrá financiar actividades que formen parte directa de la estrategia, ya que éstas serán consideradas como de interés de desarrollo nacional. La potencial contribución de un financiamiento FMAM para una estrategia de desarrollo sostenible será entonces, en principio, a través del financiamiento de actividades de habilitación, tales como la formulación de planes de acción de biodiversidad —el desafío comienza por asegurar que estas actividades sean consistentes con el proceso de la estrategia. En la fase de implementación, el financiamiento del FMAM puede tener un efecto indirecto, pudiendo así servir como catalizador para otros apoyos financieros provenientes de donantes o del co-financiamiento requerido de los gobiernos. También son importantes las condiciones del FMAM para los fondos fiduciarios (ver (I) abajo).

Compensación de emisiones de carbono y el Mecanismo de Desarrollo Limpio²

El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto permitirá a los países desarrollados implementar proyectos en países en desarrollo que reduzcan las emisiones netas de gases de efecto invernadero. Tiene el objetivo adicional de asistir a los países en desarrollo para que puedan lograr un desarrollo sostenible. Los países desarrollados pueden usar 'certificados de reducción de emisiones' (CRE) generados por las actividades de proyectos en países en desarrollo para contribuir con el

Una ENDS ofrece los criterios de desarrollo sostenible locales que se necesitan para el diseño de un proyecto MDL...

² Ver para más detalles: www.edmcapacity.org (una iniciativa conjunta de IIMAD, EcoSecurities y el Edinburgh Centre for Carbon Management).

cumplimiento de sus propios compromisos de emisiones. Una parte del CRE será retenida por el MDL para ayudar a los países en desarrollo a cubrir los costos de adaptación al cambio climático (ver www.unfccc.de/text/issues/mechanisms). Como se piense que existen mayores oportunidades en los países en desarrollo para reducir gases de efecto invernadero a un menor costo, este mecanismo puede reducir el costo de alcanzar los compromisos, y de esta manera proporcionar poderosos incentivos para la involucración del sector privado. Sin embargo, los analistas han indicado que, dada la excesiva oferta de crédito para emisiones de carbono (ante la ausencia de participación de EE.UU.) y, por lo tanto, los bajos precios, los elevados costos de transacción que involucra el MDL pueden convertirlo en un instrumento poco atractivo para algunos inversionistas (CAFMA, 2001). Los críticos del MDL también han señalado que los costos pueden ser bajos en los países en desarrollo, debido a los bajos estándares sociales y la ausencia de estándares ambientales relacionados con el clima en lugar de deberse a alguna diferencia en cuanto a la eficiencia en la reducción de emisiones de carbono.

Luego de que la mayoría de los detalles operativos fueran confirmados en Marrakech en noviembre de 2001, las partes habían indicado su intención de ratificar el tratado antes de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Esto ayudará a proporcionar mayor certeza al sector privado respecto al reconocimiento de los mecanismos del Protocolo, en especial el MDL. Los proyectos implementados después de enero del 2000 serán elegibles para créditos de emisión de carbono bajo el MDL. Las anteriores iniciativas de 'compensación de emisiones de carbono' tendrán que ser consideradas como beneficios en forma de relaciones públicas o ejercicios de aprendizaje como preparación para el momento en que se implemente el MDL (Landell-Mills *et al.*, próximamente).

Que tanto el MDL y otras iniciativas similares de 'compensación de emisiones de carbono' puedan promover actividades que contribuyan al desarrollo sostenible y al mismo tiempo promover la reducción de la pobreza, dependerá de cómo estos sean implementados. En particular, ello estará determinado por el marco utilizado para evaluar los proyectos de acuerdo con sus impactos en el desarrollo sostenible y el alcance de la participación de los actores en la fase de diseño y aprobación de los mismos (Baumeri y Peikova, 2000). Corresponde a los gobiernos anfitriones definir los criterios de desarrollo sostenible que deben cumplir los proyectos de MDL. En ese sentido, la ENDS puede resultar muy importante como un punto de referencia clave para dichas iniciativas. Por otra parte, la contribución actual de estas iniciativas de reducción de carbono para ampliar el desarrollo sostenible, será mayor si los procedimientos para evaluar su impacto en el desarrollo sostenible son elaborados a través del proceso de preparación de la estrategia. El fondo de 410 millones de dólares EE.UU. que fue puesto a disposición como asistencia financiera para los países en desarrollo, dentro del contexto del Protocolo (ver "Mecanismos de financiamiento" en el acuerdo de Marrakech), puede ayudar a los a países en desarrollo en esta tarea.

Canje de deuda

Este es un mecanismo introducido en los años 80, mediante el cual la deuda o demandas existentes en contra de un país en desarrollo son canceladas a cambio de compromisos ambientales o de desarrollo social (ver Cuadro 9.3). Hasta hace poco, la forma más común era el canje de deuda por protección de la naturaleza. Más recientemente, la iniciativa PPMJ ha unido el alivio de la deuda con estrategias de reducción de la pobreza para determinados países de bajos ingresos.

... e incrementa también la probabilidad de que los proyectos MDL contribuyan realmente al desarrollo sostenible

Se pueden capitalizar, por medio de canjes de deuda, fondos locales independientes...

Recuadro 9.3: Ejemplos de Canje de Deuda

Perú

En 1994, Canadá canceló 75% de los 22,7 millones de dólares canadienses (valor nominal) de la deuda que el Perú tenía con dicho país. A cambio de ello, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú pagó el 25% del valor de la deuda en moneda local a un Fondo de Pobreza, a UNICEF y a un Fondo para la Naturaleza.

Filipinas

Una deuda bilateral de 32,3 millones de dólares EE.UU. fue convertida a una tasa de amortización del 50%; esto quiere decir, la mitad de la deuda fue condonada. A cambio, el gobierno de Filipinas pagó el equivalente en moneda local de 16,1 millones de dólares EE.UU. a una fundación privada establecida para financiar proyectos ambientales y sociales.

Jamaica

La Fundación Ambiental de Jamaica fue creada para administrar los fondos provenientes de un canje de deuda del gobierno de Estados Unidos. Estos fondos apuntan a las actividades de actores no gubernamentales que promuevan iniciativas de política de desarrollo sostenible a nivel local.

Fuente principal: Kaiser and Lambert 1996.

Como fuente de financiamiento para una ENDS, los canjes de deuda tienen dos principales desventajas:

- Estos pueden no ser necesariamente adicionales, pues las agencias que cancelan o reducen la deuda pueden compensar este aporte reduciendo otras formas de ayuda económica.
- Pueden estar desproporcionadamente enfocados en las prioridades de los países desarrollados. Esta ha sido la principal crítica al canje de deuda por protección de la naturaleza, en particular en los casos en que esto se ha concentrado en áreas naturales protegidas en lugar de usos sostenibles (Ej. Panayotou 1994).

Las PERP requeridos para el alivio de la deuda bajo la iniciativa PPMF también han sido criticadas, tal como es analizado en el capítulo 3. Sin embargo, si se puede encontrar la forma de alinear los intereses de los países acreedores con las directivas de la estrategia, entonces éstas pueden resultar ser útiles.

(c) Fondos ambientales nacionales

En algunos países, principalmente en Europa del Este, los gobiernos han asignado a fondos para el medio ambiente los ingresos provenientes de tarifas y multas por contaminación. Estos fondos pueden financiar proyectos ambientales a través de donaciones y préstamos blandos. Esto también puede funcionar a nivel regional (Ej. en Polonia, Zyllicz 1994) y a nivel municipal (Ej. in Bulgaria, Klarer *et al.* 1999). Dichos fondos han jugado un rol significativo, ayudando a las empresas a ajustarse a normas ambientales más estrictas y a acelerar los avances en el cuidado del medio ambiente. En Polonia, estos fondos son responsables del 30-40 por ciento del total de los gastos nacionales de inversión en la reducción de la contaminación y de los gastos de inversión en medidas de control durante 1993-1996 (Klarer *et al.* 1999). Algunos países han creado fondos forestales financiados con el pago de derechos relacionados

... establecidos por el propio gobierno...

a la actividad forestal, tales como tasas según el precio de la madera en pie, impuestos al área e impuestos a la madera. Por ejemplo, en Eslovenia, el gobierno utiliza un impuesto a las ventas de madera de 10 por ciento para financiar un programa de subsidios para apoyar el manejo de bosques (Landell-Mills y Ford, 1999). Ambos tipos de fondos tienen la ventaja de proporcionar financiamiento más estable para actividades tales como el control de la contaminación y el manejo forestal, que generalmente están últimas en la lista de prioridades de los gobiernos (Landell-Mills, 2001).

Dichos fondos podrían jugar un rol importante en la fase de implementación de la estrategia, proporcionando asistencia temporal a las compañías para ayudarlas a hacer los cambios más difíciles de alcanzar y que son necesarios para avanzar hacia la sustentabilidad; por ejemplo, a través de préstamos blandos para tecnologías limpias.

(f) Fondos fiduciarios

... como asimismo por organizaciones privadas

La mayoría de los fondos fiduciarios que son relevantes para el desarrollo sostenible han sido creados para fines ambientales, pero existen algunos con objetivos sociales, tales como la reducción de la pobreza. Ellos reciben fondos de diferentes fuentes, generalmente de donaciones, pero también de canje de deuda e ingresos provenientes de impuestos o pago de derechos (ver sección 9.2.3c). Por ejemplo, el Fondo para la Conservación de Área Protegidas de Belice consiguió 500,000 dólares EE.UU. por año a través de un impuesto a los turistas que ingresaran al país por avión o barco (FMAM, 1999). Pero los fondos fiduciarios generalmente son creados y administrados por organizaciones privadas o ONG. Por esta razón, los analizaremos separadamente de los fondos nacionales ambientales (ver (e) arriba), que tienden a ser creados como agencias de gobierno autónomas. Normalmente, los fondos fiduciarios son dirigidos por una junta cuyos directores son tomados del sector privado, de las ONG, del gobierno y del sector académico; mientras que la administración de sus activos es encargada a profesionales expertos en administración de fondos. Los fondos fiduciarios son más efectivos cuando los temas que abarcan requieren financiamiento durante una cierta cantidad de años; es decir, cuando se requiere financiamiento estable de largo plazo. Usualmente, se distingue entre tres tipos de fondos fiduciarios:

- **Fondos de beneficencia**, en los cuales sólo se utilizan las ganancias provenientes del capital principal (es decir ganancias provenientes de inversiones);
- **fondos de amortización**, que desembolsan todo el principal y los ingresos de inversiones por un periodo fijo;
- **fondos revolventes**, que reciben regularmente nuevos ingresos provenientes de impuestos o pago de derechos.

En la práctica, los fondos fiduciarios pueden involucrar una combinación de estas distintas modalidades. El fondo de conservación del Perú, PROFONANPE, tiene tanto fondos de beneficencia como fondos de amortización (cuadro 9.4).

Una evaluación conducida por el FMAM encontró que los fondos ambientales exitosos eran producto de un amplio proceso de consulta que involucraba gente de distintos sectores en su gestión, los cuales tenían procedimientos transparentes y creíbles. También encontró que era necesario un apoyo activo del gobierno, incluso si el fondo funcionaba fuera del control directo de éste (Smith 2000).

Recuadro 9.4: PROFONANPE – Fondo fiduciario del Perú para la Conservación

El Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) es una entidad privada sin fines de lucro, establecida en 1992 con la finalidad de apoyar la conservación y la administración de las áreas naturales protegidas. Empezó con financiamiento proveniente de donaciones; sin embargo, en 1995 recibió 5,2 millones de dólares EE.UU. del FMAM para operar como un fondo de beneficencia. Para el 2000 había recibido un total de 28.8 millones de dólares EE.UU. provenientes de varias fuentes, principalmente donantes bilaterales y multilaterales y la Fundación MacArthur. También recibió fondos del gobierno peruano como parte de un acuerdo de canje de deuda. El PROFONANPE tiene planeado ampliar su base de financiamiento para incluir más organizaciones multilaterales y regionales, así como al sector privado. Actualmente, viene explorando, conjuntamente con el Consejo de The Nature Conservancy, cómo acceder a las posibilidades de canje de deuda abiertas por la ley de Conservación de Bosques Tropicales aprobada por el Congreso de Estados Unidos en julio de 1998.

El fondo fiduciario opera fondos de endeudamiento, fondos de amortización y fondos mixtos; así como fondos destinados, fondos de contingencia y donaciones.

El directorio del PROFONANPE incluye representantes de gobierno del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Recursos Naturales, representantes de la sociedad civil y un representante de los donantes internacionales.

Fuente: www.profonanpe.org.pe

Los fondos independientes ofrecen una fuente de financiación sostenible de largo plazo; y pueden así poseer la potencialidad de mantener vivo por muchos años el proceso de estrategia

En diversos países pobres, los fondos fiduciarios podrían servir como mecanismos para financiar el desarrollo y la implementación de ENDS a través de sucesivos ciclos durante varios años. El Fondo para las Américas (ver cuadro 9.5) proporciona un ejemplo de cómo los fondos fiduciarios pueden ser importantes elementos innovadores de las ENDSs, especialmente cuando son administrados por un comité multisectorial.

9.2.3 Movilizando financiamiento a nivel local

De manera progresiva, a través de la descentralización, las autoridades sub-nacionales (Ej. distritales y municipales) vienen asumiendo responsabilidades respecto al desarrollo sostenible, y están preparando sus propias estrategias de desarrollo y planes de acción. Sin embargo, la descentralización formal es raramente respaldada por una adecuada asignación de fondos del gobierno central (ver sección 3.4.2). Las autoridades locales de muchos países en desarrollo tienen muy poca o ninguna capacidad de generar ingresos, y esto hace difícil formular e implementar estrategias creíbles de desarrollo sostenible. Aun en los casos en que sí cuentan con esa capacidad, podría no haber voluntad política de buscar alternativas a la dependencia de recursos provenientes del gobierno nacional.

Ghana nos ofrece un ejemplo de una forma de lidiar con este problema. Cada uno de los 110 distritos de Ghana tiene la responsabilidad de desarrollar e implementar planes de desarrollo distritales anuales y de mediano plazo que deben considerar el desarrollo sostenible. Al menos el cinco por ciento de los ingresos internos del gobierno son asignados, por el parlamento, al Fondo Común de las Asambleas Distritales. Cada año es acordada una fórmula para la distribución entre los distritos,

basada en la cantidad de población e indicadores de nivel de desarrollo. Las asambleas distritales tienen la capacidad de usar estos fondos como capital para ser invertido en actividades de desarrollo (ver Cuadro 3.21).

Recuadro 9.5: El Fondo para las Américas

El Fondo para las Américas fue establecido en los años 90 en cuatro países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia y Perú. Estos Fondos se crearon sobre la base de los canjes de deuda entre los Estados Unidos y los países involucrados. Son entidades público-privadas dirigidas a fortalecer la respuesta de la sociedad civil al desarrollo sostenible. Los Fondos han desarrollado distintas estrategias de sostenibilidad y han hecho contribuciones significativas al desarrollo sostenible en sus respectivos países.

Por ejemplo, en Chile, el Fondo para las Américas ha financiado 198 proyectos, así como 14 estudios estratégicos que fueron dirigidos por comités integrados por los interesados y acompañados de estrategias de comunicación. Adicionalmente, ha desarrollado tres programas de cooperación con representantes del sector público y privado, con el fin de promover el manejo sostenible de los recursos naturales del país. Entre 1995 y 2000, el Fondo contribuyó con más de 16 millones de dólares EE.UU. para estos proyectos e iniciativas.

Fuente: www.fidjla.cl

Se requieren métodos creativos para lograr que los interesados concurren para movilizar las finanzas

Las iniciativas que reúnen a los actores locales, y al mismo tiempo, potencialmente, prometen la futura sostenibilidad económica de una estrategia local de desarrollo sostenible, requieren un 'financiamiento semilla' (capital inicial) que les permita construir la confianza y crear un marco institucional básico. Subsecuentemente, se pueden buscar contribuciones de actores locales, en especial de empresas privadas. Una experiencia en ese sentido está siendo llevada a cabo en la región de Antofagasta, Chile (ver www.cipma.cl/bolsambiental/). En Tailandia, las concesiones tributarias otorgadas por el gobierno nacional a las empresas multinacionales fueron un incentivo importante para participar en la iniciativa de Tailandesa de Negocios para el Desarrollo Rural, la cual promueve el sustento de la población rural. (Grieg-Gran, 2001).

9.3 Usando mecanismos de mercado para crear incentivos para el desarrollo sostenible

"Es necesario aprender más de aquellos lugares donde el sector privado ha adoptado espontáneamente prácticas sostenibles —aprendiendo las lecciones de las señales eficientes de las políticas y el mercado que coinciden con las motivaciones de los productores".

Hanson *et al.* (2000)

(Comentarios sobre la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán)

Los mecanismos de mercado pueden capturar fondos de usuarios y contaminadores de recursos ambientales

Los mecanismos de mercado pueden crear incentivos poderosos para lograr los objetivos de la estrategia, y pueden tener efectos más duraderos que la movilización de financiamiento para proyectos específicos. Por ejemplo, es inútil financiar plantas de tratamiento de aguas residuales si a las compañías no se les cobra lo suficiente por arrojar residuos en las aguas. Aun cuando los mecanismos de mercado pueden generar algunas ganancias, su efecto más importante es captar mayores recursos

económicos de los contaminadores, usuarios de recursos o beneficiarios de servicios ambientales, y cambiar su comportamiento.³ Así, el uso de estos mecanismos puede generar una reducción de gastos por parte del gobierno y un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, es probable que cambie la distribución de dichos recursos. En efecto, la introducción de una tarifa por la emisión de contaminantes industriales significa que las compañías tendrán que pagar por la utilización de la capacidad de asimilación del medio ambiente, cuando antes podían acceder a ella sin costo alguno. Por esta razón, puede ser necesario contar con financiamiento en el corto plazo para ayudar a ciertos grupos a adecuarse.

Una serie de informes ha tratado el tema de mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible; por ejemplo, Panayotou (1994) sobre la Agenda 21, y Landell Mills (2000) y Richards (1999) sobre manejo sostenible de los bosques. La literatura sobre mecanismos de mercado para el desarrollo sostenible es extensa. En el informe del Banco Mundial (1997), *Cinco años después de Río*, una matriz de políticas describe diferentes mecanismos de mercado y proporciona ejemplos concretos de su implementación. En años recientes, varias iniciativas han considerado el tema de cómo los mecanismos de mercado pueden ser implementados adecuadamente a partir de una implementación lenta, en particular en el contexto de los países en desarrollo. Una iniciativa en marcha es la del Grupo de Expertos sobre la Introducción de Instrumentos Económicos del PNUME, dirigida por su Unidad de Economía y Comercio. Los mecanismos de mercado pueden operar a nivel nacional (9.3.1) y, en menor medida, a nivel local (9.3.2).

9.3.1 Mecanismos de mercado a nivel nacional

Existen tres enfoques básicos:

- Remover los mecanismos financieros existentes que trabajen en contra del desarrollo sostenible, tales como subsidios a la energía.
- Adaptar los mecanismos de mercado existentes.
- Introducir mecanismos financieros nuevos que internalicen las externalidades ambientales y sociales.

Los tres tipos de medidas tendrán ganadores y perdedores, y sus impactos y efectividades variarán dependiendo de la naturaleza del sector o del asunto ambiental o social en cuestión. Por esta razón, primero es necesario un estudio de sus potenciales impactos, tal como se discute en la sección 9.2.

(a) Removiendo los incentivos perversos

Por una serie de razones, insumos claves para la producción, tales como energía, agua y pesticidas, son generalmente valorados por debajo del costo marginal privado. Esto puede deberse a los subsidios del gobierno o los controles de precios que buscan alentar la actividad productiva industrial. Alternativamente, la racionalidad puede estar en proteger los intereses de los grupos de bajos ingresos o en proporcionar servicios que se considere tengan beneficios en la salud pública. En algunos casos, puede considerarse más simple, en términos administrativos, tener políticas tarifarias

La terminación de los subsidios a la energía y al uso de recursos puede ser de beneficio para el desarrollo sostenible...

³ La distinción entre mecanismos financieros e instrumentos de política para lograr el desarrollo sostenible puede convertirse en algo confuso. El énfasis aquí es en aquellas medidas políticas que puede ser clasificadas como financieras.

menos precisas. WR1 (1996) estima que, en promedio, en los países en desarrollo un consumidor paga sólo el 35 por ciento del costo del abastecimiento de agua. Esta subvaloración genera no sólo pérdidas económicas, sino también costos ambientales, ya que incentiva actividades que utilizan recursos naturales o degradan el medio ambiente. Por ejemplo, en el caso de Polonia, se estimó que la remoción de subsidios a la generación de energía podría haber reducido las emisiones de partículas de óxido sulfúrico en más de un 30% entre 1989 y 1995 (Banco Mundial, 1992).

Tal como lo señala Panayotou (1994), la remoción de subsidios distorsionantes tiene una cantidad de efectos positivos. Ésta libera recursos financieros que pueden entonces ser distribuidos en actividades más beneficiosas para el desarrollo sostenible. Mejora el medio ambiente, alienta la eficiencia económica y es probable que mejore la distribución de los ingresos. La OCDE (1998), a partir de estudios de casos en varios de sus países miembros, ha demostrado cómo la remoción de subsidios en agricultura, energía, actividades industriales y transporte puede llevar a situaciones beneficiosas para todos.

... incluso para los pobres

Aun en los lugares donde los subsidios tienen por finalidad proteger los intereses de los pobres o proporcionar beneficios de salud pública (Ej. abastecimiento gratis o subsidiado de agua), estos pueden ser contraproducentes para los objetivos del desarrollo sostenible. Muchos de los problemas en el abastecimiento de agua y el saneamiento provienen de una insuficiente recuperación de los costos. Al mismo tiempo, es menos probable que los pobres sean conectados a sistemas municipales subsidiados de abastecimiento de agua y saneamiento (Johnstone 1997). En lugar de proporcionar servicios urbanos de mala calidad a tarifas subsidiadas, sería mejor cobrar la tarifa completa por un servicio que sea más confiable y que se ajuste más a las necesidades de la población de bajos ingresos (Panayotou 1994). Involucrar a las comunidades en la prestación de dichos servicios puede también reducir las necesidades de financiamiento. Dentro del marco del desarrollo de proyectos en Pakistán, se ha estimado que un servicio que cuesta 1 dólar EE.UU., cuando es proporcionado por una comunidad local, cuesta entre 3 y 5 dólares cuando forma parte de un proyecto del gobierno y entre 7 y 30 dólares si es el componente de un proyecto financiado por el Banco Mundial (Hassan 2001).

Identificar y adoptar tales incentivos perversos requiere la participación del Ministro de Economía o de la autoridad equivalente, así como de otros departamentos de línea, ya que estos pueden involucrar un replanteamiento radical de la política tributaria estándar --como nos lo muestra el caso de Bélgica (cuadro 9.6).

(b) Adaptando los mecanismos de mercado existentes

Muchos de los mecanismos de mercado en vigor poseen potencialidad para desarrollo sostenible si se les "reorienta" hacia resultados sustentables

Para poder crear un incentivo para el desarrollo sostenible, usualmente es mejor adaptar las políticas existentes para que éstas consideren más adecuadamente los objetivos del desarrollo sostenible, en lugar de removerlos o introducir nuevos mecanismos. Un estudio sobre instrumentos adaptables en Chile los llamó "pseudo instrumentos económicos para la creación de políticas ambientales" (ECLAC, 2001); enfatizando que, mientras estos instrumentos parecen ser mecanismos de mercado para la generación de políticas ambientales; en realidad, originalmente fueron diseñados por razones puramente económicas. Este estudio proporciona ejemplos de dichos instrumentos, incluyendo:

- Un subsidio para actividades de reforestación que originalmente incluía tanto especies exóticas como nativas. Dicho subsidio ha sido reorientado hacia especies

Recuadro 9.6: Integrando los objetivos del desarrollo sostenible dentro del sistema tributario -Bélgica

Bélgica ha priorizado la incorporación de los principios del desarrollo sostenible como elemento principal dentro del sistema fiscal en su Plan Federal de Desarrollo Sostenible 2000-2004. Su objetivo es revisar la base imponible, abolir los regímenes fiscales preferentes para productos y procesos productivos que contaminen, introducir un impuesto (suplementario) sobre pautas de producción o consumo que son indeseables por razones sociales o ecológicas, y/o introducir regímenes preferentes para aquellos que sí son deseables.

Un grupo de trabajo interdepartamental, presidido por el Ministro de Economía, va a preparar un reporte sobre la reforma tributaria verde. Primero, el grupo preparó un inventario de todas las exenciones y reducciones que existen dentro del sistema fiscal y que van en contra del desarrollo sostenible, y después formulará propuestas para corregir dicha situación. Asimismo, mirará varias propuestas de impuestos verdes.

Fuente: Plan Federal para el Desarrollo Sostenible 2000-2004, Bélgica.

nativas y sólo para pequeños y medianos propietarios, tomando en cuenta las consideraciones sociales y ambientales.

- Un sistema en el cual los derechos de uso del agua han sido asignados libres de pago alguno, sin restricciones referidas al acaparamiento del agua.

Un punto importante es que la adaptación de los mecanismos de mercado existentes es relativamente fácil de implementar, y no se requiere un nuevo sistema administrativo para introducirlos. Por lo tanto, estos podrían ser percibidos como una opción más viable que la de introducir mecanismos totalmente nuevos.

(c) Nuevos mecanismos de mercado

Los mecanismos de mercado pueden penalizar a las compañías o a los individuos por impactos ambientales o sociales negativos. También pueden hacer que paguen por el uso de los recursos naturales, o pueden recompensarlos por proporcionar servicios ambientales o sociales. Estos enfoques tienen tres principales ventajas:

- Pueden reducir los costos de lograr los objetivos para el desarrollo sostenible establecidos en la estrategia.
- Pueden proporcionar incentivos continuos por innovación y perfeccionamiento.
- Proporcionan una fuente de ingresos que puede ser usada para los fines de la estrategia de desarrollo sostenible —sea a través de financiamiento asignado a actividades específicas, como contribución a un fondo ambiental o social, o para compensar otros impuestos (Ej. impuestos laborales). Por ejemplo, en Europa del Este, los fondos ambientales creados a partir del establecimiento de varias tarifas ambientales están jugando un rol clave en el camino hacia la solución de los problemas ambientales.

Se pueden proyectar nuevos mecanismos de mercado para producir múltiples beneficios al desarrollo sostenible; ...

Actualmente existen diversas experiencias sobre una amplia gama de mecanismos que han sido introducidos tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, de los cuales se pueden extraer lecciones significativas (ver cuadro 9.7).

Recuadro 9.7: Mecanismos de mercado para lograr los objetivos del desarrollo sostenible

- Tarifas a las emisiones, tales como tarifas a los efluentes e impuestos al SO₂ y NO_x para alentar a las empresas a reducir sus emisiones a través de procesos integrales y medidas de atenuación ("end-of-pipe") a fin de evitar cobros por el pago de tarifas.
- Impuestos a los residuos (Ej. impuestos a los vertederos de basuras) para hacer la eliminación final de estos más costosa. Así se promovería el reciclaje y una reducción en la generación de residuos.
- Los impuestos a los productos: por ejemplo, energía, lubricantes, aceites, baterías, fertilizantes, pesticidas y empaquetado, así como otros productos que tienen impactos ambientales en su manufacturación, consumo y disposición final.
- La diferenciación en los impuestos para favorecer la sostenibilidad (Ej. gasolina con o sin plomo), desviando el consumo de un producto más contaminante hacia un producto menos contaminante.
- Cargas a los usuarios, tales como el pago de un derecho de entrada a los parques naturales.
- Subsidios o créditos preferentes por la introducción de tecnología limpia u otra forma de producción que implique la generación de externalidades ambientales positivas.
- Incrementar la generación de rentas (Ej. de concesiones forestales) a través de licitaciones competitivas e impuestos calculado según el área, o cobrando por la extracción del agua (Ej. fijando precio al agua subterránea, como lo hace Tailandia).
- El desempeño ambiental ligado a la minería y la actividad forestal debe conllevar la obligación de asegurar que las minas abandonadas sean recuperadas y que se lleve a cabo la reforestación o el manejo sostenible del bosque.
- Sistemas de devolución de depósitos (Ej. sobre empaquetado) para incentivar el reuso, el reciclaje o la disposición final controlada. Se hace un depósito para comprar un producto y éste es reembolsado cuando el producto —en algunos casos su envoltura— es devuelto a un lugar designado.
- Mercados para servicios ambientales: por ejemplo, permisos negociables de SO₂, 'comercio de compensación de emisiones de carbono', derechos de desarrollo transferibles o pagos para la protección de cuencas hidrográficas (ver Cuadro 2.1 en el Capítulo 2).

... pero hay varias limitaciones a su eficaz accionar...

Los aspectos principales asociados a dichos mecanismos son:

- *Determinar el nivel apropiado de la tarifa o pago.* Los primeros esquemas fueron introducidos más como mecanismos para incrementar las rentas que con la idea de modificar comportamientos. Por lo tanto, las tarifas fueron bajas. Posteriormente, los esquemas han tratado de poner más énfasis en los efectos de los incentivos.

- *Exigir pagos y lidiar con la evasión* sin incrementar indebidamente los costos administrativos involucrados, **en particular donde existe una pobre aplicación de las regulaciones. Las tarifas a las aguas residuales han padecido de una pobre aplicación (Seroa et al. 2000).**
- *Superar las resistencias de ciertos grupos que probablemente pierdan como resultado de la introducción de los mecanismos financieros.* Por ejemplo, los **impuestos a los combustibles fósiles han sido resistidos por sectores industriales que realizan un uso intensivo de energía, con la consecuencia de que éstos impuestos han sido frecuentemente diluidos por la inclusión de excepciones y reducciones.** La cooperación internacional puede ayudar a superar estos problemas. Por ejemplo, en la reunión del Comité Preparatorio para la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo de las NU, en octubre 2001, la introducción de un impuesto al carbono a escala internacional fue considerado como uno de los **principales mecanismos mediante los cuales se puede promover el desarrollo sostenible.** Mientras las **naciones industrializadas** tendrían que contribuir con cierta proporción del impuesto a la agencia internacional encargada de su administración, los países en desarrollo podrían estar eximidos de dicha obligación, pudiendo, de esta manera, asignar la suma total a las estrategias de desarrollo sostenible.
- *Enfrentando los impactos regresivos sobre los pobres, quienes tienen poca capacidad de adaptarse a los cambios propuestos.* Por ejemplo, los impuestos a los combustibles fósiles pueden tener impactos adversos sobre los pobres a menos que se pueda dar asistencia a estos grupos para que adopten medidas de ahorro de energía, (Ej. cambiando sus equipos de cocina y calefacción por otros nuevos, más eficientes).
- *Asegurar que los ingresos obtenidos sean usados apropiadamente y dar garantías contra su apropiación indebida.* Normalmente, esto involucraría el establecimiento de **una estructura institucional.**

La OCDE (1997b, 2001) ha evaluado los mecanismos de mercado en sus países miembros. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe recientemente ha compilado las primeras evaluaciones de estos mecanismos en dicha región (ECLAC 2001).

Algunos mecanismos financieros transfieren los costos de control y monitoreo del Estado a las empresas. Pero tales enfoques generalmente son dejados fuera del 'menú' general de mecanismos de mercado, debido a que carecen de incentivos provenientes de los mecanismos de mercado tradicionales. Sin embargo, en el contexto de un país en desarrollo éstos pueden resultar instrumentos importantes para el financiamiento de las herramientas de política ambiental. En el Perú, el costo de monitoreo de los planes ambientales de las empresas mineras es cubierto por las compañías involucradas (CONAM, 1998).

... que el proceso de estrategia puede contribuir a superar

9.3.2 *Mecanismos de mercado de nivel local*

La medida en la cual los mecanismos descritos líneas arriba pueden ser aplicados por los gobiernos locales depende del nivel de descentralización, y de la división conexas de las responsabilidades y la autoridad. En muchos casos, los gobiernos locales tienen una limitada autoridad para crear impuestos. Pero usualmente pueden tener control sobre la provisión de los servicios urbanos, tales como la recolección de residuos, el

abastecimiento de agua y los servicios sanitarios. Mayores costos de recuperación provenientes de los servicios controlados a nivel local movilizarán financiamiento y al mismo tiempo incrementarán la eficiencia en la utilización de los recursos naturales. Brasil nos proporciona un ejemplo de un mecanismo financiero para alcanzar los objetivos ambientales y sociales que opera a nivel local (cuadro 9.8).

Recuadro 9.8: Los mecanismos de mercado para objetivos ambientales a nivel local: El ICMS Ecológico

El ICMS ecológico muestra cómo las reglas sobre la distribución de las rentas entre los distintos niveles de gobierno pueden afectar los incentivos para el desarrollo sostenible a nivel local. El ICMS es un impuesto a las ventas recaudado por los diversos estados del Brasil. Bajo la constitución brasileña, los estados federados deben pasar un 25% de los ingresos del ICMS a las municipalidades. De esta cantidad, el 75% es distribuido entre las municipalidades sobre la base del valor agregado que éstas generan. El 25% restante es dividido entre las municipalidades de acuerdo con criterios elegidos por el gobierno estatal. Tradicionalmente, estos criterios han sido: población, superficie de tierras y producción agrícola. Pero en algunos estados del Brasil, se ha introducido un criterio ecológico. Éste está basado en el área de tierras sujetas a protección y, en algunos casos, la calidad de dicha protección. Esto proporciona un incentivo a las municipalidades para designar áreas protegidas y para mejorar la administración de las existentes. En el Estado de Paraná, 2.5% del total de rentas entregado a las municipalidades es distribuido de acuerdo con dicho criterio ecológico. Otro 2.5% es distribuido sobre la base de las áreas de protección de cuencas. En Minas Gerais, además de este criterio ecológico, la distribución se hace también sobre la base de la calidad de los servicios urbanos, sanitarios y la disposición final de los residuos.

Fuente: Grigg-Gran (2000)

9.4 Incorporando el desarrollo sostenible como lenguaje común en los procesos de toma de decisiones financieras y de inversión

El éxito y la credibilidad de una estrategia para el desarrollo sostenible dependen de la medida en que los interesados clave actúen en concordancia con dicha estrategia. Por ejemplo, una estrategia que enfatiza la promoción de energías renovables o la eficiencia energética es socavada si las organizaciones del sector privado o público invierten en plantas de generación de energía con combustibles fósiles. Esto quiere decir que las decisiones financieras claves tienen que ser coherentes con la ENDS y, al mismo tiempo, la incorporación de los objetivos del desarrollo sostenible en los procesos de toma de decisiones de las compañías debe ser uno de los objetivos claves de la ENDS. A fin de lograr esto, distintos actores deben ser involucrados; en especial: dependencias de gobierno, el sector privado y las instituciones financieras tanto del país como del extranjero (ver cuadro 9.9). Dada la importancia de la inversión extranjera en los países en desarrollo, la situación se complica ante la necesidad de incorporar empresas extranjeras y a las instituciones financieras que las apoyan. La mayoría de las decisiones corporativas sobre inversión extranjera directa (IED) involucra la participación de una institución financiera —ya sea directamente, a través de la provisión de un préstamo para cubrir los costos de instalación, o indirectamente; por ejemplo, a través de la provisión de seguros contra riesgos. Las instituciones financieras locales, que en los países en desarrollo cada vez más son propiedad de capitales extranjeros, también constituyen fuentes importantes de financiamiento para las empresas productivas.

Los inversionistas debieran incluir los criterios de desarrollo sostenible local en su toma de decisión

Recuadro 9.9: Tipo de instituciones involucradas en las decisiones de inversión del sector privado en los países en desarrollo

Agencias oficiales

Nacionales

- Ministerio de Industria o Finanzas, y otros ministerios que participan en negociaciones con inversionistas extranjeros.
- Agencias de promoción de la inversión o Directorios de inversiones —a nivel nacional y sub-nacional—. Son los encargados de publicitar las oportunidades de inversión en el país y de atraer la inversión extranjera
- Los bancos nacionales de desarrollo. Estos proporcionan préstamos y recursos propios para las empresas locales.

Instituciones multilaterales/bilaterales de desarrollo financiero

Las agencias de desarrollo económico (Ej. CFI y el Swedfund) buscan promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo a través del otorgamiento de fondos o recursos propios, así como canalizando el capital privado. También invierten en fondos para capitales de riesgo, con el fin proporcionar financiamiento para la creación de empresas.

Agencia de exportación de créditos

Las agencias de exportación de créditos (AEC) originalmente fueron creadas para promover el comercio, proporcionando respaldo del gobierno a las empresas (por el riesgo involucrado en exportar) o dándoles asistencia a los compradores en forma de financiamiento. Hoy en día, las funciones de las AEC son mucho más amplias y se extienden a dar garantías a las inversiones, brindar seguros contra riesgos políticos y, en algunos casos, financiamiento directo para inversiones a través de préstamos o recursos propios. En ese sentido, las AEC juegan un papel importante en las decisiones sobre inversiones directas, en particular aquellas relacionadas con proyectos de infraestructura, minería y petróleo. Su participación puede determinar si el proyecto sigue adelante o no.

Sector privado

Administradores de activos

Las instituciones que administran fondos de pensión y fondos mutuos en los países en desarrollo son inversionistas importantes de varias empresas transnacionales y/o empresas con cadenas de producción en países en desarrollo. También invierten directamente, aunque en menor medida, en empresas cotizadas en bolsa de los países en desarrollo. En algunos países de medianos ingresos, los fondos locales de pensiones se están convirtiendo en inversionistas importantes.

Las bancos comerciales apoyan la inversión extranjera directa y a las empresas locales a través del financiamiento corporativo y de proyectos que se otorgan para nuevas instalaciones, expansión o adquisición de empresas.

Capital privado/ capital-riesgo Es usualmente invertido en empresas que no están cotizadas en bolsa. Generalmente se trata de inversiones de alto retorno, por ser actividades de alto riesgo. Esta clase de inversión es particularmente importante para el financiamiento del establecimiento y la reestructuración de las empresas

La evaluación de las motivaciones de los inversionistas y de los criterios de inversión por los que actualmente se rigen es una útil tarea de estrategia

Para desarrollar una FNDS coherente con los instrumentos apropiados, es importante entender los motivos que tienen las compañías y las instituciones financieras para adoptar el desarrollo sostenible. Un requisito clave es mejorar el acceso a la información vinculada a las decisiones de inversión de las compañías y las instituciones financieras —una condición necesaria para canalizar los recursos privados hacia inversiones sostenibles y para monitorear el impacto de sus actividades.

9.4.1 Razones para adoptar un desarrollo sostenible

Para todos los tipos de instituciones enumeradas en el cuadro 9.9, una pregunta clave es: ¿por qué deberían estar interesadas en dar al desarrollo sostenible una consideración central en sus operaciones?

Los organismos de desarrollo económico (ODE) multilaterales y bilaterales y las agencias de crédito para exportación (ACE) han sido criticados por las ONG debido al aparente conflicto entre sus decisiones financieras y las políticas de sus gobiernos respectivos sobre cooperación y desarrollo sostenible (o las metas de desarrollo internacionales, para el caso de los organismos multilaterales). El objetivo primordial de las ACE es promover el desarrollo industrial o las exportaciones del país de origen; Pero un importante móvil es la necesidad de mantener la coherencia con la política de gobierno general. De este modo, hasta hace poco se había prestado poca atención a los impactos del desarrollo financiados por estos organismos en los países anfitriones. Sin embargo, las presiones de las ONG están forzándolos a tomar en cuenta más ampliamente los impactos de sus actividades.

Esto surge a partir de ciertos proyectos controvertidos, que involucraron financiamiento de las ACE; tales como la represa de los Tres Gorges en China y la Represa Illisu en Turquía. A finales del 2000, el Departamento de Garantía de Créditos para Exportaciones del Reino Unido, publicó una declaración de principios de negocios. La meta era asegurar que sus actividades reflejaran las políticas sobre desarrollo sostenible, medio ambiente, derechos humanos, buena gobernanza y comercio del gobierno (ver: www.ecgd.gov.uk). Las ACE de otros países miembros de la OCDE están desarrollando políticas similares, y esta última está desarrollando directrices para las ACE, a fin de asegurar la igualdad de condiciones para las compañías.

Para las instituciones del gobierno del país anfitrión, el argumento de la 'coherencia' es menos imperioso. Las presiones para competir con otros países por inversiones internas podrían llevar a la aceptación de actividades IED que entren en conflicto con una FNDS en términos de estándares ambientales y sociales. Asimismo, la asignación de incentivos o impuestos a las concesiones puede minar las posibilidades de los mecanismos financieros de dirigir el desarrollo sostenible introducido en la estrategia. Dos factores pueden motivar esta falta de interés en la coherencia: la presión institucional para lograr ciertos objetivos (Ej. el número y tamaño de las transacciones en inversiones privadas, o el número de puestos de trabajo creados); y la percepción de que adoptar un desarrollo sostenible será un costo neto.

Sin embargo, se ha observado que los gobiernos más exitosos en atraer IFD son también aquellos que cumplen con los requisitos de buena gobernanza. Por lo tanto, en lugar de utilizar un enfoque tradicional de incentivos, un enfoque basado en normas —concentrándose en la creación de reglas más estables y transparentes para los inversionistas— podría ser efectivo como medio para atraer IED, sin debilitar necesariamente los estándares ambientales y laborales (Oman, 2000). A fin de

convencer a las instituciones de gobierno encargadas de las inversiones sobre la necesidad de adoptar un desarrollo sostenible, será necesario para el proceso de las ENDS adoptar las reglas que gobiernan las inversiones.

Para las instituciones del sector privado, el argumento más efectivo es, que exista un argumento económico para adoptar los asuntos del desarrollo sostenible. Esto es ilustrado por los hallazgos de un estudio del PNUMA sobre instituciones financieras, el cual encontró que un obstáculo significativo para integrar los asuntos ambientales en el análisis de créditos e inversiones fue la percepción de que dichos aspectos no eran importantes en términos de rentabilidad (UNEP/PWC, 1998). Sin embargo, este argumento económico es promovido también por instituciones del sector público, especialmente debido a las presiones que tienen para operar a nivel comercial.

El argumento económico para adoptar el desarrollo sostenible puede ser considerado a dos niveles: a nivel de las empresas y a nivel de la institución financiera que la respalda.

(a) A nivel de empresa

Generalmente se argumenta que las compañías que practican la responsabilidad social corporativa tienen una serie de beneficios económicos que, en definitiva, influyen en los riesgos y en la rentabilidad de las inversiones. Los argumentos típicos incluyen:

- *El costo de los ahorros.* Usualmente, las tecnologías limpias son más eficientes y, al mismo tiempo, la reducción del uso de materias primas y el aumento del reciclaje pueden reducir los costos de producción. De manera similar, condiciones laborales adecuadas pueden llevar a una mayor productividad, a la disminución de los conflictos con los sindicatos y a hacer más fácil la contratación y permanencia de los empleados.
- *Mayor preparación.* Los cambios en la legislación (Ej. regulaciones más estrictas) o en las normas sobre responsabilidad por daños pueden involucrar costos significativos —a veces éstos no son anticipados por las empresas. Así, las empresas que pueden prepararse para los cambios en las normas —por ejemplo, a través de acciones voluntarias— tendrán una ventaja competitiva.
- *Beneficios del mercado.* Las compañías que pueden demostrar que cumplen con rigurosos estándares ambientales y sociales pueden, asimismo, generar beneficios financieros. Ellos tendrían acceso a ciertos mercados que muestran preocupación por el medio ambiente, o tendrían más probabilidades de mantener sus mercados actuales, si los compradores adoptan estándares más estrictos para sus compras o garantizan precios más altos para los productos.
- *Reputación y manejo de riesgos.* Las prácticas comerciales responsables tienen un impacto positivo en la reputación e imagen pública de las compañías. La pérdida de reputación puede afectar las ventas, particularmente cuando las campañas de las ONG llaman a un boicot de consumidores. En términos generales, puede afectar la ‘licencia social para operar’ de la compañía. Salvaguardar la reputación es importante para mantener una buena relación con las autoridades y la comunidad local. Esta conducta puede traer beneficios económicos: reduciendo el tiempo necesario para asegurar la aprobación del gobierno y logrando el apoyo de la comunidad para nuevas actividades o para una expansión de la empresa.

El argumento económico para adoptar el desarrollo sostenible tiene que ser explorado a través del proceso de estrategia, tanto desde el punto de vista propio de las empresas...

(b) El argumento económico desde el punto de vista de las instituciones financieras

Los beneficios económicos de las compañías que adoptan aspectos de desarrollo sostenible se traducen en altos rendimientos o bajos riesgos para los inversionistas. Por el contrario, el riesgo que enfrenta una empresa por un manejo inadecuado de los aspectos ambientales y sociales de sus operaciones puede convertirse en un riesgo para la institución financiera que la respalda.

La evaluación de riesgos es un componente estándar del procedimiento para las decisiones financieras; pero sólo recientemente los temas ambientales y sociales han sido considerados como parte esencial del riesgo. Los riesgos ambientales y sociales para las instituciones financieras pueden clasificarse en:

- *Riesgo directo.* Cuando la institución financiera encuentra que es responsable por los costos de recuperación o por demandas de terceros frente a daños por contaminación. Esto puede ocurrir cuando un banco ejecuta una hipoteca sobre un préstamo y toma posesión de la tierra ofrecida en garantía.
- *Riesgo indirecto.* Cuando una mayor rigidez en las normas ambientales afecta la liquidez de una compañía y su habilidad para pagar préstamos o generar ganancias sobre sus inversiones.
- *Riesgos en la reputación.* Cuando la institución financiera falla en dar una cuidadosa atención a los impactos ambientales y sociales; lo cual puede resultar en publicidad negativa, tanto para la institución como para la compañía involucrada.⁴

Siendo optimistas podemos decir que, la forma en que una empresa se encarga de los asuntos de sostenibilidad puede proporcionar un buen indicador de su capacidad administrativa, que es uno de los factores más importantes de cualquier decisión financiera. La efectividad en el tratamiento de los complejos desafíos del desarrollo sostenible implica también una habilidad para manejar otras áreas administrativas. (Trevet, 2000).

(c) Factores cruciales del argumento económico

El argumento económico se respalda fuertemente en los siguientes factores:

- Los gobiernos introducen y aplican normas ambientales y sociales.
- El mercado se vuelve sensible a los temas de desarrollo sostenible.
- La amenaza a la reputación de las empresas que tienen un pobre desempeño ambiental y social, si es publicitado, tendrá un impacto sobre el desempeño financiero de la compañía.

En varios países en desarrollo, los dos primeros factores son aún poco relevantes, ya que la implementación y aplicación de la legislación son débiles y los consumidores no están interesados en otros aspectos que no sean precio y calidad. Así, en este caso, el argumento inmediato depende de las implicancias económicas de los impactos en la reputación de la empresa a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, el riesgo en la reputación es irregular en su impacto, y es probable que afecte a las empresas grandes, con mayor visibilidad ante los consumidores, más que a las otras.

⁴ Basado en la iniciativa de las Instituciones Financieras del PNUMA. Ficha descriptiva No. 3 El medio ambiente y el riesgo de los créditos (www.unep.ch/etu/finserv/finserv/Fact-Sheet-3.htm)

El proceso de una ENDS puede no necesariamente hacer que las empresas se vuelvan más visibles. Sin embargo, puede proporcionar una base más objetiva para juzgar la reputación de una compañía. El proceso puede elevar el interés sobre las expectativas de la sociedad respecto a las compañías, y sobre cuáles de las posibles ventajas y desventajas entre desarrollo económico y desempeño ambiental y social pueden ser consideradas aceptables. La participación del sector privado en el proceso de la ENDS puede también tener impactos positivos tanto en la reputación de las compañías como de las instituciones financieras que las respaldan.

9.4.2 *Cómo las instituciones financieras pueden convertir el desarrollo sostenible en la tendencia predominante*

Con algunas excepciones, las instituciones financieras tradicionalmente se han aproximado a la toma de decisiones de manera restringida, sin prestar mucha atención a los impactos ambientales o sociales. Sin embargo, existen señales de cambio, ya que varias instituciones (aunque la mayoría en el norte) están introduciendo procedimientos de evaluación ambiental y social. Un amplio número de instituciones ha adoptado la Declaración del PNUMA de las Instituciones Financieras sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (ver cuadro 9.10). Adicionalmente, algunas de las grandes transnacionales financieras han firmado el *Pacto Mundial* (ver sección 2.2.2e), que implica un compromiso con la sostenibilidad social y ambiental.

(a) Los desafíos para las instituciones financieras del norte

El reto para las instituciones financieras del norte es determinar qué estándares son apropiados como punto de referencia, y que dichos estándares tomen en cuenta las perspectivas y prioridades locales. Esto es particularmente importante en aquellos lugares donde la legislación del país anfitrión no establece o impone de manera efectiva altos estándares sociales y ambientales. Existe presión de las ONG de los países del norte sobre las agencias de cooperación oficial para que excluyan completamente ciertas actividades (Ej. minería y combustibles fósiles), debido a sus impactos ambientales y sociales. Sin embargo, esta clase de decisiones necesita ser tomada a nivel nacional o local sobre la base de un análisis de las ventajas y desventajas, tal como en el proceso de la ENDS.

Otro desafío para las instituciones financieras es examinar los impactos, más allá de los límites de los proyectos y las compañías, a lo largo de la cadena de producción. Dada la complejidad de la red de proveedores y contratistas que pueden estar asociados a una empresa en particular, y la falta de transparencia que generalmente ha prevalecido en dichas relaciones comerciales, puede ser difícil recopilar la información necesaria para dicha evaluación.

Se ha desarrollado una serie de mecanismos que pueden servir a las compañías e instituciones financieras para considerar cuestiones ambientales y sociales al momento de evaluar las decisiones sobre inversiones.

- *Los sistemas de certificación* pueden reducir las necesidades de reunir información y evaluación de los inversionistas individuales, ofreciendo un sello independiente de aprobación o evaluación de aspectos claves del desempeño ambiental y/o social.

La ENDS puede guiar a los inversionistas extranjeros sobre los estándares de sostenibilidad que tienen sentido localmente

Recuadro 9.10: Iniciativa del PNUMA sobre Instituciones Financieras

Un amplio grupo de instituciones ha firmado la Iniciativa para las Instituciones Financieras del PNUMA (bancos comerciales, bancos de inversión, capitales de riesgo, administradores de activos y bancos multilaterales de desarrollo). Ellos han adoptado la Declaración de Instituciones Financieras sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUMA. Ésta compromete a sus signatarios a incorporar sus operaciones prácticas ambientales adecuadas. Un objetivo secundario de la Iniciativa es promover la inversión del sector privado en tecnologías y servicios ambientalmente adecuados. A pesar de la inclusión del 'desarrollo sostenible' en la declaración del PNUMA, el énfasis está puesto principalmente en los aspectos ambientales, reflejando la misión de la organización que lo dirige.

Hasta ahora, los signatarios provienen principalmente de Europa y América del Norte. Sin embargo, el PNUMA ha estado llevando a cabo reuniones en diferentes regiones para alentar a las instituciones financieras de los países en desarrollo a firmar la Declaración (empezando por Asia en abril del 2001 y América Latina en noviembre del 2001). Ejemplos de los signatarios incluyen: el Banco de Tierras de Filipinas, El Banco Comercial de Uganda, El Banco Nacional de Angola y la Compañía de Inversiones y Valores de Tailandia. En los países en desarrollo, los signatarios son principalmente bancos de desarrollo y otras instituciones de propiedad del Estado; pero la participación del sector privado está siendo promovida a través de reuniones regionales. Sin embargo, algunas de las más grandes transnacionales financieras privadas también se encuentran representadas: el HSBC, Barclays, UBS y Citigroup. Estas instituciones están estableciendo, cada vez más, compañías afiliadas en los países en desarrollo.

En 1998 se llevó a cabo un estudio para monitorizar el progreso de los firmantes en la incorporación de consideraciones ambientales. Se encontró que la mayoría de las organizaciones que respondieron a la encuesta tenía una política ambiental interna y un departamento ambiental dedicado al tema; y tenían, operando o en proceso de elaboración, políticas y procedimientos ambientales para créditos corporativos y financiamiento de proyectos. Pocas instituciones disponían de una política ambiental para cubrir la banca de inversión o seguros.

Los temas ambientales más comúnmente considerados en las transacciones de créditos, inversiones y seguros fueron:

- Cumplimiento de la ley
- Reputación general de la empresa
- Naturaleza y extensión de las responsabilidades ambientales

Fuente: UNEP/PWC 1998 www.unepfi.net

- *Mejora de la calidad de los informes sobre la sostenibilidad de las compañías, facilitando su interpretación por los inversionistas y comparándolos con otras compañías. La Iniciativa Global de Presentación de Informes (GRI en inglés) busca estandarizar los informes sobre sostenibilidad y ponerlos a la par de los informes financieros en términos de credibilidad y comparación. Las directrices para la presentación de informes de sostenibilidad fueron emprendidas por el GRI en junio del 2000, seguida de una discusión multisectorial, y actualmente está siendo revisada.*
- *Siguiendo el modelo de la clasificación crediticia y de los índices bursátiles, diversas organizaciones han desarrollado un esquema de puntaje ambiental y/o de sostenibilidad para las compañías. Dados los problemas en la presentación de*

informes ambientales y de sostenibilidad, mencionados líneas arriba, estas organizaciones intentan servirse del análisis de expertos para interpretar y evaluar dicha información, asignando un puntaje a cada compañía de cada sector (cuadro 9.11).

Recuadro 9.11: Calificación del desempeño de las compañías según el nivel de sostenibilidad

El Índice de Sustentabilidad del Grupo Dow Jones (ISGDJ) hace el seguimiento del desempeño de las empresas líderes en los temas de sostenibilidad en el Índice del Dow Jones Group. Con ello busca proporcionar a los inversionistas y a las industrias una medición neutral, rigurosa y transparente del desempeño de sostenibilidad. En octubre de 2001, los dos componentes del Índice, el Índice Mundial del Dow Jones y el Índice STOXX de Sostenibilidad del Dow Jones, incluyeron 300 y 151 compañías de 64 industrias respectivamente. El ISDJ Mundial selecciona el primer 10% de las compañías líderes en sostenibilidad en el Grupo Dow Jones. El Índice de Sostenibilidad DJSTOXX incluye el primer 20% en términos de sostenibilidad, del Índice STOXX600 del Dow Jones. Las empresas son evaluadas de acuerdo con una metodología trazada por el DJSI que evalúa los riesgos y oportunidades económicas, ambientales y sociales. Los criterios incluyen aspectos industriales generales y específicos. El criterio social utilizado incluye: estrategias para la participación de los interesados, formulación de una política social, códigos de conducta corporativos y estándares para proveedores. La base para la evaluación es la información proporcionada por la empresa a través de cuestionarios e informes y políticas de la empresa, así como información públicamente disponible (ver: www.sustainability-index.com).

La Serie de Índices FTSE4Good es un enfoque similar al de otros principales actores del mercado en los índices bursátiles (ver: www.ftse4good.com). Fue creada en 2001. Las series consisten en ocho índices regionales distintos para inversiones socialmente responsables. Las empresas deben presentar una solicitud para ser consideradas; y son evaluadas de acuerdo con la sostenibilidad, aspectos sociales, relación con los actores y derechos humanos.

Es poco realista esperar que las instituciones financieras internacionales vayan a jugar un papel directo significativo en el proceso de la ENDS. Sin embargo, es importante considerar cómo el proceso de la estrategia puede fortalecer las iniciativas de dichas instituciones al proporcionarles estándares de referencia; generando así información y asegurando acuerdos con los interesados sobre actividades/ sectores a ser priorizados o evitados.

(b) Retos para las instituciones financieras y de inversión nacionales

Todas las instituciones de nivel nacional enumeradas en el cuadro 9.9 necesitan involucrarse en el proceso de la estrategia. Las agencias de gobierno preocupadas por las inversiones nacionales y el desarrollo industrial generalmente deben ampliar sus objetivos para adoptar asuntos de desarrollo sostenible. Las instituciones financieras necesitan ser persuadidas de los beneficios de integrar a sus operaciones las consideraciones sobre desarrollo sostenible. Por lo tanto, ambos tipos de instituciones deben participar como actores claves en el proceso de la ENDS desde el principio.

Durante el desarrollo de la estrategia, es necesario identificar actividades que vayan a construir capacidades en las instituciones financieras para evaluar el desarrollo sostenible, generar información y acordar estándares referenciales. Esto puede

El proceso ENDS ofrece una oportunidad para que las instituciones financieras nacionales aborden los costes, beneficios y riesgos del desarrollo sostenible; y para que trabajen juntas en estándares extranjeros lógicos

involucrar nuevas iniciativas; pero, en algunos casos, puede ser posible construir o enlazarlas con las iniciativas existentes. El cuadro 9.12 proporciona ejemplos de iniciativas nacionales y regionales en países en desarrollo que tienen por finalidad proporcionar información para los inversionistas respecto del desempeño ambiental y social de las compañías, así como elevar la toma de conciencia sobre la vinculación entre desempeño económico y desarrollo sostenible.

Recuadro 9.12: Ejemplos de iniciativas sobre inversiones sostenibles en países en desarrollo

Brasil

La Iniciativa Eco-fincas de Brasil fue creada en septiembre de 2000 como una asociación entre Amigos de la Tierra y la Escuela de Negocios de Sao Paulo. La misma tiene por finalidad instruir a las ONG sobre instituciones financieras y concienciar a las instituciones financieras de los asuntos ambientales. Se organizaron talleres para las ONG sobre finanzas; y, para las instituciones financieras, sobre temas ambientales (en especial riesgos ambientales y sistemas de manejo ambiental).

Asia del Pacífico

La Asociación para las Inversiones Sostenibles y Responsables (ASrIA en inglés) fue creada en 2000 para promover la responsabilidad corporativa y las prácticas de inversiones sostenibles en la región del Asia Pacífico. La misma busca crear una comunidad de individuos y organizaciones interesadas en las inversiones sostenibles y responsables (ISR), y de esta manera movilizar a los mercados financieros de Asia para que puedan recompensar a las empresas sostenibles. Su premisa básica es que el esquema de los tres saldos finales, que integra preocupaciones tales como justicia social, desarrollo económico y un ambiente saludable, en las consideraciones financieras puede traer beneficios tanto económicos como sociales. ASrIA es apoyada por algunos de los actores financieros clave en el campo de la ISR en Europa y América del Norte. (www.asria.org).

India

El Centro de Ciencias y Medio Ambiente de la India está implementando un proyecto de *valoración verde*. Este tiene por finalidad analizar el desempeño relativo de las industrias de la India en cuanto a la incorporación de buenos principios de manejo ambiental en sus prácticas administrativas. Las valoraciones tienen la intención de proporcionar información a los inversionistas, pero también serán útiles para los gerentes industriales y las agencias reguladoras. Las valoraciones han sido producidas para el sector de pulpa y papel, y están en preparación para los sectores automovilístico y de los álcalis de cloro.

(www.oneworld.org/cse/html/eyou/eyou32_old.htm)

SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN¹

10.1 Introducción

10.1.1 Elementos de un sistema de monitoreo y evaluación

¿Cómo podemos saber si una estrategia para el desarrollo sostenible ha sido exitosa o está en el camino correcto? Las estrategias no sólo tienen múltiples objetivos, sino que además sus actividades cambian con el transcurso del tiempo, como también lo hacen las condiciones sociales, económicas y ambientales. Esto presenta un desafío considerable para el monitoreo y la evaluación, el cual debe ser enfrentado, pues la razón de ser de un enfoque estratégico es aprender y adaptarse. Por lo tanto, el requerimiento central del monitoreo y la evaluación es seguir sistemáticamente las variables y procesos claves en un período de tiempo y espacio, y ver cómo cambian por el resultado de las actividades de la estrategia (Spellerberg, 1991). Hacer esto requiere:

- Medir y analizar la sustentabilidad.
- Monitorear la implementación de la estrategia.
- Evaluar los resultados de la estrategia.
- Elaborar informes y disseminar los hallazgos de estas actividades.

Cuatro tareas de monitoreo para mantener una ENDS en ir por buen camino

Medir y analizar la sustentabilidad es necesario para determinar el estado de la sociedad, la economía y el medio ambiente, las principales fortalezas y debilidades, los aspectos de la estrategia que deben ser adoptados y los factores subyacentes. La manera más productiva de aproximarse a esto es emprender una evaluación de la sustentabilidad basada en indicadores, complementada con un análisis espacial y posiblemente con otras mediciones y análisis útiles. Los indicadores elegidos para la evaluación requieren de un monitoreo continuo para identificar las tendencias, detectar (y, si es posible, anticipar) cambios y hacer un seguimiento del progreso. Esto es expuesto en detalle en la sección 5.3.

Para monitorear la implementación de la estrategia (sección 10.5) es necesario asegurar una supervisión administrativa y una rendición de cuentas estándar. Es necesario un monitoreo regular de los siguientes factores, a fin de asegurar que las actividades de la estrategia estén siendo bien ejecutadas:

- *Insuficios*, en términos de recursos financieros, físicos y humanos, aplicados a la estrategia y sus actividades relacionadas.
- *Calidad del proceso*, en términos de cómo los principios de la estrategia son satisfechos (p.ej. centrada en las personas, participación, integración, generación de compromiso; véase recuadro 3.1).
- *Productos*, en términos de la generación de los productos de la estrategia (bienes, servicios y capacidades) por las agencias involucradas en ésta..

¹. Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios y el material adicional proporcionado por Robert Prescott-Allen, Canadá.

- *Resultados*, en términos de acceso a, uso de y satisfacción con los productos de la estrategia (que *no* están necesariamente bajo el control de las agencias involucradas en la misma).
- El *desempeño de los actores individuales de la estrategia* en implementar dicha estrategia, en términos de la efectividad y eficiencia en la provisión y administración de sus servicios.

Es necesario evaluar los resultados de la estrategia (sección 10.6) para correlacionar las acciones con los cambios específicos en las condiciones humanas y ambientales, probar las hipótesis de la estrategia (elección de los asuntos prioritarios, análisis de causas subyacentes, prescripción de acciones), asegurar la rendición de cuentas, capturar lecciones y desarrollar capacidades a través del aprendizaje.

Es necesario preparar informes y diseminar (sección 10.7) los hallazgos mencionados líneas arriba para retroalimentar los mensajes claves hacia los actores principales; y de esta manera permitirles mejorar constantemente su desempeño, la estrategia misma y las actividades que la componen. Gran parte de la orientación del capítulo 7 (Comunicaciones) resulta directamente relevante.

Las tablas A.1 y A.2 (véase apéndice) ilustran el abanico de *datos, fuentes y oportunidad* para los distintos tipos de monitoreo esbozados líneas arriba.

Algunos de estos elementos —o muy frecuentemente todos— han sido ignorados de muchas estrategias en el pasado. Los problemas típicos asociados con la ausencia de un sistema de monitoreo son ilustrados en el recuadro 10.1.

Los datos para el monitoreo, las fuentes y los indicadores CDS requeridos aparecen en lista en los cuadros del Apéndice

Recuadro 10.1: una estrategia sin monitoreo ni evaluación periódicos – Pakistán

El examen de mediados de periodo de la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán (ECN) encontró prácticamente una falta total de monitoreo rutinario de productos, resultados e impactos relacionados con indicadores sociales; así como una ausencia de enlaces de política entre el ente coordinador de la ECN y los proyectos inspiradores de la ECN. Durante ocho años de implementación, los objetivos (bastante coherentes) de la estrategia fueron fragmentados en cientos de actividades desconectadas, sin ningún mecanismo de retroalimentación (a excepción de un limitado monitoreo de algunos insumos, principalmente, gastos gubernamentales). Por lo tanto, la revisión de la ECN trató de instalar una línea de base simple y un marco para correlacionar los resultados de sostenibilidad con los procesos estratégicos en el futuro.

“Es probable que un buen M&E habría cambiado la percepción prevaleciente de que la ECN es un ‘documento de referencia estático, hacia la apreciación de su potencial como un proceso dinámico para mejorar el futuro bienestar económico, ecológico y social. Finalmente, podría haber contribuido a crear una cultura de transparencia y aprendizaje”.

Fuente: Hanson *et al.* (2000).

10.1.2 Principio para un monitoreo y evaluación exitosos

Sobre la base de la experiencia, un efectivo monitoreo y evaluación pueden ser descritos de la siguiente manera:

- *Construidos y desarrollados como un sistema* que combina las funciones descritas en el punto 10.1.1 y las convierte en una parte central del conjunto del sistema de administración de la estrategia. Muy pocos países (especialmente países en desarrollo) cuentan con capacidades y procedimientos formales de monitoreo y auditoría establecidos para los esquemas de planificación estratégica. Sin embargo, en la mayoría de estos países, varias agencias de gobierno y un número significativo de ONG y empresas están conduciendo algunas de las funciones del monitoreo requeridas como insumos para el sistema de monitoreo de la estrategia. A manera de ejemplo, la tabla A.1. (véase apéndice) hace un listado del tipo de agencias que pueden ofrecer insumos para el monitoreo de los aspectos relacionados con la pobreza. El desafío es reunirlos a todos.
- *Una combinación de ejercicios internos y externos.* Los enfoques internos ayudan a través de la auto-reflexión, el aprendizaje y la adaptación. Los ejercicios externos los complementan al ofrecer un juicio equilibrado (por grupos independientes y/o de múltiples interesados). Esto está descrito en la sección 10.2.1; y en la sección 10.2.2., los métodos para asegurar la participación.
- *Dirigido por los objetivos de la estrategia* en lugar de hacerlo por la disponibilidad de información (como usualmente se hace en la actualidad). Esto permite la generación de información específica en lugar de abrumarse con información amplia (no siempre útil). Monitorear todo es imposible. Es imposible en teoría porque no sabemos lo suficiente respecto de los sistemas naturales, sociales y económicos como para conocer todos los aspectos que podríamos registrar —además, nuevas técnicas y enfoques están siendo desarrollados todo el tiempo—. Es imposible en la práctica porque nunca habrá suficientes recursos — tiempo, dinero, equipos y expertos— como para registrar todo. Por lo tanto, la selección de datos es necesariamente selectiva.
- *Asociados a datos de línea de base adecuados*, para poder comparar situaciones de ‘antes y después’ o ‘con o sin acción’. Varios países ya están realizando inventarios, tales como informes sobre el estado del medio ambiente (véase recuadro 10.8 más adelante en este capítulo), que pueden ser construidos de manera que se conviertan en comprensivas evaluaciones de sostenibilidad. En el capítulo 5 se discuten algunos de los métodos analíticos que pueden ser utilizados para dichos inventarios. La calidad de los datos también debe estar asegurada; entre los principios para ello, se incluyen (Carson, 2000):
 - Integridad y objetividad en la recolección, compilación y disseminación de las estadísticas.
 - Alta calidad de la metodología (p.ej. siguiendo estándares internacionales, lineamientos y prácticas aceptadas).
 - Certeza y confiabilidad.
 - Funcionabilidad (oportunidad, consistencia y relevancia a nivel político).
 - Accesibilidad (incluyendo asistencia de los usuarios).
- *Organizados dentro de un marco consistente.* El marco de presión-estado-respuesta ha sido utilizado, aunque se acomoda mejor al monitoreo ambiental que a las más amplias necesidades de desarrollo sostenible. Esto es discutido con más detalle en la sección 10.4.

Una mayor orientación es ofrecida, por los principios más generales de Bellagio, para la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible (recuadro 10.2).² Estos principios tienen mucho en común con aquellos establecidos para las ENDs en el recuadro 3.1.

10.2 ¿Quién debe realizar el monitoreo y la evaluación?

10.2.1 Monitoreo formal interno y externo

(a) **Monitoreo dirigido internamente** (conducido por los actores locales de la estrategia).

Aquellos directamente interesados —tomadores de decisiones locales y grupos afectados— tienen mucho que ganar con un monitoreo y una evaluación, y deben ser los principales involucrados. Los enfoques participativos son importantes, y las estrategias necesitan realizar un especial esfuerzo para involucrar a las comunidades afectadas (sección 10.2).

En el monitoreo interno deberían participar interesados de estrategia locales; pero pueden surgir conflictos de intereses...

Recuadro 10.2. Los principios de Bellagio para evaluar el progreso hacia el desarrollo sostenible

En noviembre de 1996, un grupo internacional de especialistas en mediciones e investigadores de cinco continentes se reunieron en el Centro de Estudios y Conferencias de la Fundación Rockefeller en Bellagio, Italia, para estudiar el progreso logrado hasta la fecha y sintetizar los conocimientos provenientes de esfuerzos prácticos en curso. Como resultado se establecieron los siguientes principios, que fueron aprobados unánimemente.

Estos principios versan sobre cuatro aspectos de la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible. El Principio 1 trata sobre el punto de partida de cualquier evaluación —estableciendo una *visión* del desarrollo sostenible y metas claras que proporcionen una definición práctica de dicha visión en condiciones que sean significativas para la unidad de toma de decisiones relevante—. Los principios 2-5 versan sobre el *contenido de cualquier evaluación* y sobre la necesidad de unir el sentido de todo el sistema con una práctica concentración en los actuales asuntos prioritarios. Los principios 6-8 tratan de los aspectos claves del *proceso de evaluación*, mientras que los principios 9 y 10 se ocupan de la necesidad de establecer una *capacitación continua* para la evaluación. En ese sentido, la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible debe:

1. Visión y metas guías

- Ser guiada por una visión clara del desarrollo sostenible y las metas que definen dicha visión.

2. Perspectiva holística

- Incluir la revisión de todo el sistema, así como sus partes.
- Considerar el bienestar de los sub-sistemas social, ecológico y económico, y su estado; la dirección y tasa de variación de dicho estado y sus componentes, así como la interacción entre las partes.
- Considerar tanto las consecuencias positivas como negativas de la actividad humana, en

² El foro de Bellagio para el Desarrollo Sostenible llevó a cabo un diálogo internacional sobre ciencia y política para mejorar los indicadores de desarrollo sostenible existentes, a fin de que éstos sean firmes y de fácil uso. El diálogo ha sido llevado a cabo a través del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Consejo de la Tierra y el [Bellagio Forum](http://www.bellagioforum.org).

forma tal que estén reflejados los costos y beneficios para los sistemas humanos y ecológicos, en términos monetarios y no monetarios.

3. Elementos esenciales

- Considerar la equidad y disparidad entre la población actual y las generaciones presentes y futuras, lidiando con asuntos tales como uso de recursos, sobre-consumo y pobreza, derechos humanos y acceso a los servicios, cuando sea apropiado.
- Considerar las condiciones ecológicas de las que depende la vida.
- Considerar el desarrollo económico y otras actividades no-económicas que contribuyen al bienestar humano/social.

4. Alcance adecuado

- Adoptar un horizonte de tiempo para capturar tanto la escala de los ciclos humanos como la de los ecosistemas para responder a las necesidades de las futuras generaciones, así como para la toma de decisiones en el presente y en el corto plazo.
- Definir un ámbito de estudio suficientemente amplio para incluir no sólo los impactos locales, sino también los impactos de larga distancia sobre las personas y los ecosistemas.
- Construir sobre la base de condiciones históricas y actuales para anticipar las condiciones futuras —a dónde queremos ir, a dónde podríamos ir.

5. Enfoque práctico

Debe estar basado en:

- Un conjunto de categorías o un marco organizador que vincule la visión y las metas con los indicadores y criterios de evaluación.
- Un número limitado de aspectos claves para el análisis.
- Un número limitado de indicadores o una combinación de indicadores para proporcionar señales de progreso más claras.
- Estandarizar las mediciones cuando sea posible, para permitir las comparaciones.
- Comparar los valores de los indicadores para objetivos, valores referenciales, rangos, umbrales o dirección de las tendencias, cuando sea apropiado.

6. Transparencia

- Hacer que los métodos y datos utilizados sean accesibles para todos.
- Hacer explícitos todos los juicios, presunciones e incertidumbres en los datos y en las interpretaciones.

7. Comunicación efectiva

- Debe ser diseñada para atender las necesidades de la audiencia y el conjunto de usuarios.
- Debe ser obtenida de los indicadores y otras herramientas que sean estimulantes y sirvan para comprometer a los tomadores de decisiones.
- Buscar, desde el inicio, la simplicidad en la estructura y usar lenguaje claro y sencillo.

8. Participación amplia

- Obtener una participación amplia de los principales grupos de organizaciones de base — profesionales, grupos técnicos y sociales, incluyendo a los jóvenes, mujeres y pueblos indígenas— a fin de asegurar el reconocimiento de los diversos y cambiantes valores.
- Asegurar la participación de los tomadores de decisiones para garantizar un firme enlace con las políticas adoptadas y sus consecuentes acciones.

9. Evaluación continua

- Desarrollar la capacidad de realizar mediciones periódicas para determinar las direcciones.
- Ser iterativo, adaptable y sensible a los cambios e incertidumbres, pues los sistemas son complejos y cambian con frecuencia.
- Ajustarse a las metas, marcos e indicadores a medida que se adquieren nuevos conocimientos.
- Promover el desarrollo del aprendizaje colectivo y la retroalimentación para la toma de decisiones.

10. Capacidad institucional

La continuidad en la evaluación del proceso hacia el desarrollo sostenible debe estar asegurada por:

- Una clara asignación de responsabilidades y el suministro de apoyo constante en el proceso de toma de decisiones.
- La provisión de capacidad institucional para la recolección, mantenimiento y documentación de datos
- El apoyo al desarrollo de la capacidad local para la evaluación.

Fuente: www.iisd.org

(b) Monitoreo y evaluación dirigidos externamente (conducida por organismos autónomos reconocidos o por donantes).

Una opinión imparcial y un análisis realizado por expertos independientes pueden hacer una contribución significativa para entender, por ejemplo, dónde se necesita experiencia específica (evaluación de aire, suelo y biodiversidad, etc.) y dónde se requiere un juicio imparcial. Una evaluación externa puede dar a los actores nuevos conocimientos y evitar o superar los conflictos de intereses en la auto-evaluación. Asimismo, un monitoreo y una auditoria independientes pueden ser usados para medir el desempeño de las organizaciones frente a sus respectivos mandatos y evaluar el cumplimiento de los derechos, poderes y responsabilidades. Hasta ahora, las auditorias independientes sobre el desempeño del gobierno (a todo nivel) en relación con el desarrollo y la implementación de la estrategia son escasas.

Los procedimientos oficiales para auditar los gastos públicos existentes en varios países posiblemente podrían proporcionar un modelo útil: tal como en el caso de Canadá, donde la oficina del Auditor General observa el desempeño de las instituciones del gobierno en términos de desarrollo sostenible. El modelo de las comisiones independientes, tanto las que se realizan por única vez o en forma continua, podrían ser útiles también (recuadro 10.3).

Recuadro 10.3: el uso de comisiones para hacer rendir cuentas al gobierno – Ghana y Canadá

En Ghana, la constitución de 1992 ordena a una Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa a actuar como mecanismo de mediación, fiscalización nacional y compensación. Es un mecanismo formal de monitoreo para asegurar la rendición de cuentas, derechos humanos y cumplimiento de procedimientos apropiados y justos en la administración de los asuntos del Estado.

En Canadá, un comisario del medio ambiente y el desarrollo sostenible asegura que el gobierno sea responsable por el ‘reverdecimiento’ de sus políticas, operaciones y programas. Los ministros federales deben presentar las estrategias de desarrollo sostenible departamentales ante el Parlamento. El Comisario monitorea y presenta al Parlamento el progreso de las dependencias del gobierno en la implementación de sus planes de acción y en el logro de sus objetivos de desarrollo sostenible.

... que se pueden evitar recurriendo a la pericia externa, imparcial; proporcionando al mismo tiempo nueva clarividencia a los interesados

El papel de los *donantes* en el monitoreo de las estrategias es considerado en detalle en los lineamientos de política del CAD-OCDE para la cooperación para el desarrollo en ENDS (OCDE CAD, 2001a)³. En resumen:

Los donantes también pueden desempeñar un papel en el monitoreo

- *Las propias agencias de cooperación* tienen que asegurar que el apoyo para el monitoreo de la estrategia de un país no apunte a sus propias necesidades internas de rendición de cuentas, sino que sea principalmente con el propósito de ayudar a los países en su aprendizaje y con sus progresos hacia los objetivos y metas acordadas por ellos mismos. Sin embargo, dichas indicaciones de progreso pueden ser usadas para evaluar la contribución y el posible impacto del apoyo de la agencia.
- *A nivel nacional* las agencias de cooperación pueden jugar un importante papel, apoyando y defendiendo el desarrollo de indicadores e instrumentos de monitoreo para la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible de determinado país. Sólo si dichos instrumentos son considerados de propiedad nacional, tendrán la posibilidad de ser exitosos.
- *A nivel operativo* las agencias pueden apoyar el fortalecimiento de capacidades para el análisis estadístico y la investigación para el monitoreo del progreso de la estrategia hacia los objetivos definidos a nivel nacional. Esto puede incluir el desarrollo de sistemas que aseguren que la política nacional y los programas sean analizados y revisados para reflejar el impacto a nivel local.

El recuadro 10.4 ofrece 20 preguntas para ayudar a monitorear y evaluar el papel de los donantes con relación a las estrategias.

Recuadro 10.4. Desempeño de las agencias de desarrollo al apoyar el proceso de la estrategia: 20 preguntas

1. ¿Hasta qué punto la asistencia de la agencia de gobierno a la estrategia está basada en, y alineada a, la estrategia de desarrollo sostenible del país socio?
2. ¿Qué programas específicos financia la agencia para apoyar esta estrategia?
3. ¿Hasta qué punto éstos responden a los principios resumidos en el recuadro 3.1?
4. ¿Hasta qué punto la asistencia para la estrategia analiza y responde a la capacidad del país socio en la estrategia (p.ej., participación, análisis)?
5. ¿Hasta qué nivel esto es realizado conjuntamente con otras agencias del país socio?
6. ¿Qué acciones ha tomado la agencia para promover la convergencia, complementariedad y coherencia entre marcos estratégicos en el país?
7. Cuando se proporciona apoyo por sectores ¿cómo la agencia promueve los enlaces transsectoriales relevantes y la coherencia en las políticas?
8. ¿Hasta qué punto las actividades apoyadas por la agencia son coordinadas con las de otras agencias de desarrollo bilateral o multilateral y está esto bajo el liderazgo del país socio?

³ OCDE CAD (2001a) también incluye una guía para monitorear la respuesta de los donantes, y para monitorear el progreso en las ENDS a nivel internacional, temas que están fuera del alcance de este libro.

9. ¿Qué asistencia para dicha coordinación liderada por el país está proporcionando la agencia? ¿Está funcionando?
10. ¿Cómo es que la agencia está compartiendo las experiencias adquiridas con relación a la estrategia?
11. ¿Cómo son incluidos en los programas de capacitación del personal de la agencia los temas relacionados con las estrategias para el desarrollo sostenible y los principios contenidos en el recuadro 3.1?
12. ¿Cómo está aprendiendo la agencia internamente a partir de su asistencia al proceso de la estrategia de un país?
13. ¿Qué cambios ha realizado la agencia como resultado de este aprendizaje? ¿Cómo han cambiado los incentivos para el personal?
14. ¿Qué esfuerzos especiales ha realizado la agencia para apoyar y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de la estrategia?
15. ¿Cómo garantiza la agencia las políticas y cómo se relaciona la aplicación de la metodología estratégica con el marco de planificación estratégica del país?
16. ¿Hasta qué punto la agencia estimula y apoya la aplicación de metodologías de evaluación estratégica cuando apoya los enfoques amplios de apoyo sectorial (LAAS) y la reforma de la política?
17. ¿Hasta qué punto la agencia está en capacidad de proporcionar financiamiento de largo plazo para el proceso de planificación de la estrategia?
18. Si la agencia está proporcionando financiamiento de corto plazo (p.ej. anualmente), ¿cómo asegura que éste contribuye a la estrategia para el desarrollo sostenible de más largo plazo?
19. ¿Hasta qué punto el financiamiento de la agencia está claramente vinculado con el presupuesto nacional del país?
20. ¿De qué manera la agencia promovió un sentido de pertenencia más amplio y acuerdos conjuntos en torno a objetivos y resultados de la estrategia que sean viables?

Basado en: OCDE/CAD (2001a)

(c) Vinculando el monitoreo interno y externo

Es probable que las evaluaciones autónomas sean más valiosas si son acordadas y comisionadas por los múltiples interesados en la estrategia, y si son construidas en base a evaluaciones internas, en lugar de que éstas sean impuestas desde afuera (p.ej., por los donantes). Por ejemplo, un análisis externo de la ECN de Pakistán fue usado para organizar y examinar varios procesos internos de monitoreo y de evaluación realizados por el gobierno y las ONG, así como a través de 'mesas redondas' para la discusión a nivel local (véase recuadro 10.5).

Las evaluaciones independientes debieran complementarse con las internas

Recuadro 10.5: El proceso de análisis de la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán

Etapas. Se realizaron las siguientes tareas:

1. Acuerdo sobre un marco analítico para el desarrollo sostenible, para usarlo durante el análisis.
2. Grupos focales de discusión sobre el cambiante contexto.
3. Análisis del desarrollo de las instituciones propuestas por la ECN (análisis secundario).
4. Análisis del progreso de las estrategias provinciales y distritales.
5. Creación de una base de datos con todos los proyectos relacionados con la ECN.
6. Análisis de una muestra de estos proyectos.
7. A la luz de lo mencionado líneas arriba, análisis de todo el proceso de la ECN y de su manejo.
8. Preparación de un informe de síntesis en borrador, resumiendo los hallazgos y recomendaciones.
9. Debate con los múltiples interesados sobre los hallazgos y el camino a seguir.
10. Preparación y diseminación de un informe final.

Estudios: Nueve estudios fueron preparados por el gobierno, el sector privado y las ONG (y equipos mixtos) a lo largo de un año.

1. Un informe de las consultas a los interesados sobre los progresos hacia la sostenibilidad a nivel federal y provincial, y el papel de la ECN.
2. Una base de datos sobre inversiones del sector público en las áreas centrales de la ECN, 1992-2000.
3. Un estudio de los recursos para la implementación de la ECN.
4. Un estudio sobre los cambios en la legislación ambiental.
5. Un estudio sobre el desarrollo institucional para la implementación de la ECN.
6. Un análisis del progreso y los impactos de las estrategias de conservación provinciales y distritales.
7. Un análisis de la toma de conciencia colectiva y las iniciativas de educación.
8. Un estudio de las contribuciones del sector privado y las ONG.
9. Un estudio del alcance de las tendencias ambientales, económicas y sociales, a fin de reorientar la ECN.

Un informe general fue preparado por un 'Equipo de Análisis Externo' independiente, usando este material:

10. Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán: Renovando el Compromiso para la Acción. Informe del examen de mediodía de período (Hanson *et al.* 2000).

Prospecto: Finalmente, luego de las discusiones entre el Equipo de Análisis Externo y los actores de la ECN, se preparó un folleto informativo para un enfoque revisado de la ECN (en realidad, para una ENDS).

Aplicando los principios de las ENDS en el ejercicio de monitoreo: el Grupo de Análisis Externo notó que el proceso de análisis fue exitoso, al aplicar principios compatibles con una exitosa ENDS:

"El análisis 'tejiendo una red' combina una compleja mezcla de actores, intereses, sectores en competencia, departamentos de gobierno federales y provinciales. Este proceso fue esencial para construir consensos sobre el propósito de la revisión y para adoptar las diversas percepciones e intereses de los actores clave. Fue entorpecido por la limitada cultura del gobierno sobre enfoques de consulta y, varias veces, por las engorrosos procedimientos gubernamentales aplicados. En cierto sentido, la revisión ha vuelto a encender el espíritu de la participación e investigación que ha caracterizado la formulación de la ECN - superando la inercia y educando a varios de los actores que eran nuevos en la ECN".

Fuente: Hanson *et al.* (2000).

10.2.2 Monitoreo y evaluación participativos

Los enfoques de monitoreo y evaluación participativos han venido evolucionando durante 20 años...

A nivel local, el monitoreo y la evaluación participativos (MEP) han sido desarrollados, durante más de 20 años, para “desplazar el énfasis en una evaluación basada en la búsqueda de datos controlada externamente, hacia otra que reconozca los procesos de relevancia local o que esté basada en la participación de los interesados en la recopilación, análisis y uso de la información” (Estrella 2000). Habiéndose hoy efectivamente desplazado este énfasis en varios países, sería equivocado pensar en el MEP como una categoría muy distinta de monitoreo y evaluación, y que el M&E técnico o externo es otra categoría. En primer lugar, las evaluaciones más útiles son aquellas de alta calidad técnica y diseñadas por sus usuarios (tomadores de decisiones, de cualquier nivel, a partir de las unidades familiares hacia arriba); y, por lo tanto, son una combinación entre “técnicas” y “participativas”. En segundo lugar, si bien algunos métodos de M&E son tan técnicos que su potencial para la participación es limitado, muchos métodos son, de hecho, bastante abiertos o neutrales: pueden ser conducidos únicamente por técnicos o en forma altamente participativa. En tercer lugar, los agentes externos usualmente son involucrados en las evaluaciones participativas, y con frecuencia tienen una influencia significativa sobre ellas —una influencia que puede ser enmascarada y algunas veces ocultada completamente por la etiqueta de “participativa”.

... y cubriendo una amplia gama de métodos, en tres grandes categorías

No obstante, la expresión “*monitoreo y evaluación participativos*” es útil para describir un amplio rango de prácticas. Para el propósito de las estrategias de desarrollo sostenible, el MEP debe ser interpretado como métodos de monitoreo que desarrollan alianzas entre múltiples interesados para un monitoreo eficiente, efectivo y socialmente inclusivo.

Abbot y Guijt (1998) advierten sobre los diversos métodos para el MEP. Ellos los ubican en tres grandes categorías:

- metodologías basadas en las técnicas de *visualización* de evaluación rural participativa (véase sección 6.4.1);
- aquellos que usan *testimonio oral* para develar patrones de cambio ambiental y social;
- aquellos que adaptan métodos de *evaluación* para hacerlos más accesibles a la población local.

sobre MEP (Recuadro 10.6).

Tales procesos de monitoreo tienen que ser negociados por los interesados, de modo que apoyen el proceso de estrategia en su conjunto

Los métodos de monitoreo e indicadores usualmente cubren las necesidades de muchos grupos de interesados, pero este no siempre es el caso. Esto resalta la necesidad de negociación entre los interesados para alcanzar consensos sobre los objetivos, métodos, indicadores y usuarios finales de los procesos de monitoreo. Lograr tal acuerdo incrementará las posibilidades de que el sistema funcione y apoye a todo el proceso de la estrategia. Muchas de las iniciativas de MEP nacionales, y más aún las locales, enumeradas en el Recuadro 10.6, han adoptado dicho enfoque.

El método QUIM de la GTZ para el ‘Monitoreo de Impacto Cualitativo’, de las Ponencias de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERPP), combina un *análisis de política técnico* sobre programas y políticas relacionadas a la pobreza con *evaluaciones de los beneficiarios*, a través de la Evaluación Rural Participativa, para revelar la opinión de la población local respecto a la situación de pobreza y a los programas del gobierno. Por lo tanto, este enfoque combina una fuerte confianza que

Recuadro 10.6: Directrices para un monitoreo y evaluación participativos

Hoy en día existe una abundante literatura sobre MEP. Útiles puntos de partida al tema son: IIRR (1998), Abbot y Guijt (1998), y IIFD (1998c). Un servicio de noticias es proporcionado en www.mande.co.uk, enfocado en los avances respecto a métodos de monitoreo y evaluación relevantes para los proyectos de desarrollo y programas con objetivos de desarrollo social. Una gama de directrices y manuales para ayudar a los profesionales del desarrollo a llevar a cabo un MEP pueden ser encontrados en el servicio de información ELDIS, auspiciado por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Brighton, Reino Unido (www.ids.ac.uk/eldis). Algunos de los directrices y manuales sobre MEP son ampliamente aplicables. Otros son relevantes para sectores específicos, para ser usados por diferentes actores o para varios aspectos del monitoreo o de la evaluación. Existe un número de manuales ampliamente relevantes, elaborados principalmente por las agencias de cooperación más importantes, para ser usados por su personal y sus socios. Como ejemplos se incluye:

- **Monitoreo, evaluación y preparación de informes participativos: manuales en internet**, manual de PACT (una organización que brinda asesoría a ONG) diseñado para las ONG de Sudáfrica.

Este manual explica por qué la participación es importante y cómo lograr una efectiva participación de los actores; el papel del monitoreo en el sostenimiento del progreso hacia una mejor efectividad organizacional; cómo la evaluación ayuda a una organización a evaluar su capacidad; y el significativo papel de los informes para mantener a los actores informados. Es decir, este manual trata de la aplicación del Instrumento de Evaluación de la Capacidad Organizativa (IECO) en la práctica, junto con ejemplos. Incluye una guía paso-a-paso para el diseño e implementación del monitoreo, la evaluación y la preparación de informes participativos (MEP&I), incluyendo sistemas de información. Aun cuando ha sido específicamente adaptado para ser utilizado por las ONG de Sudáfrica, el IECO puede ser utilizado por ONG de otros países (www.pactworld.org).

- **Evaluando el progreso hacia la sostenibilidad (IUCN)**

(Este manual) se enfoca en el desarrollo y la aplicación de métodos y herramientas para la evaluación de sistemas, proyectos e de las instituciones; incluyendo un enfoque participativo para comprometer a los interesados en la definición de los temas claves de sostenibilidad que afectan sus vidas, así como formas prácticas de medir los cambios en las condiciones humanas y ecológicas relacionadas con estos asuntos. Esto incluye formas de desarrollar y combinar indicadores dentro de un índice o clasificación de sostenibilidad y capacitación, fortalecimiento de capacidades y creación de redes, para los especialistas de campo dedicados a actividades de evaluación. (El manual) incluye también estudios de caso de Colombia (Sierra Nevada de Santa Marta), Zimbabwe (Planes Distritales de Acción Ambiental) e India (Planes integrados de manejo de recursos, Distrito de Tumkur, Estado de Karnataka). El documento también está disponible en inglés y en francés; véase: <http://iucn.org/themes/eval/index.html>

- **¿Quiénes formulan las preguntas? (PNUD)**

Este manual proporciona la información necesaria y ayuda a desarrollar la sensibilidad y las habilidades requeridas para apoyar las evaluaciones que ponen mayor énfasis en la participación de los interesados en el proceso de evaluación. Las partes uno a cuatro, que presentan un panorama del enfoque de evaluación participativa, incluyen,

- una breve descripción de la evolución del enfoque participativo;
- una comparación de la evaluación participativa con enfoques más convencionales de evaluación;
- una discusión del papel de la participación en el PNUD;
- una descripción del marco para una evaluación participativa y una discusión sobre algunos de los temas prácticos involucrados en la realización de dicha evaluación.

La sección quinta consiste en una sección aparte, desarrollada alrededor del estudio del caso "Dinero y Mambas". Este describe un intento de llevar a cabo una evaluación participativa en un proyecto de abastecimiento de agua y salubridad rural, y se enfoca en los aspectos prácticos de aplicar técnicas de evaluación participativa, tales como

- pre-planificación, incluyendo la negociación de los TDR, valoración del contexto de la evaluación participativa e identificación de factores habilitantes e inhibidores que rodean ese contexto;
- planificación colaborativa con los interesados;
- recopilación de datos y análisis;
- reflexión y seguimiento.

Este estudio de caso es presentado como un módulo de capacitación, que puede ser objeto de un mini-taller para introducir al personal en la práctica de la evaluación participativa. Se sugiere que este ejercicio sea completado en un plazo de tres a cuatro horas.

- **Directrices de evaluación participativa de mediados de período (CARE)**

(Un) ejemplo de esquema detallado para la evaluación participativa de un proyecto de desarrollo.

- **Caja de herramientas comunal (FAO)**

- *Manual sobre metodologías para la valoración, monitoreo y evaluación participativos (VMEP). Incluye: una visión general; capítulos separados sobre valoración participativa, monitoreo participativo y evaluación participativa; métodos para analizar y presentar la información; sugerencias de 23 instrumentos para aplicar la participación (p. ej. Conducción de reuniones en grupo, mapeo, socio-drama, videos).*

- **Conduciendo una evaluación participativa (notas de USAID)**

Pequeño juego de consejos metodológicos sobre cómo realizar una evaluación participativa.

- **Monitoreo de impactos participativo (MIP) (CTZ/GATE)**

Panfletos cortos y de redacción simple, que explican los métodos y las justificaciones para un monitoreo participativo. Las series incluyen:

- Monitoreo de impactos por grupos
- monitoreo de impactos por ONG;
- ejemplos de aplicación;
- el concepto de monitoreo de impactos participativo;
- palabras clave y resumen bibliográfico;
- ejemplos de lecturas seleccionados.

da un 'proceso dirigido desde arriba' (descendiente) con la más suave posición de un 'proceso controlado desde abajo'(ascendente); contribuyendo a mejorar las relaciones programas-beneficiarios (GTZ, 2001).

Más detalles sobre monitoreo comunitario son mencionados en el Recuadro 10.7.

Recuadro 10.7: Monitoreo y desarrollo de indicadores comunitarios

Monitoreo comunitario: dada la falta de consideración de compensaciones y diferencias distributivas en los indicadores nacionales de sostenibilidad, el nivel local es mejor para obtener, por ejemplo, indicadores de equidad. Las comunidades locales pueden jugar un papel significativo en hacer el seguimiento de las realidades 'ascendentes', que una ENDS debería tomar en consideración, y en evaluar los resultados e impactos de las actividades de la estrategia. Los foros comunales tradicionales han sido usados para expresar ideas, discutir problemas, monitorear cambios y llegar a las decisiones que afectan a la población local, y han sido un importante mecanismo para el monitoreo y la rendición de cuentas a nivel local. Pero muchos de ellos han caído en desuso o han sido reemplazados al haber introducido los gobiernos estructuras administrativas formales a nivel local, y los partidos políticos, unidades institucionales locales. No obstante, aún existen formas tradicionales en muchos países, y la población local respeta estos sistemas; por lo tanto, estos pueden volver a jugar un papel influyente en el monitoreo, la gobernanza y la toma de decisiones a nivel local (véase capítulo 6). Pero, usualmente, estos sistemas tradicionales no suelen usar mecanismos para rendir cuentas. En ese sentido, algunos problemas de rendición de cuentas pueden ser superados a través del establecimiento de estructuras democráticas locales (que son asuntos de mediano y largo plazo).

Los programas de desarrollo también pueden servir como catalizador para la acción. En Nepal, por ejemplo, las comunidades locales cada vez más se están involucrando en la recolección de datos de línea de base para programas de desarrollo sostenible, y las ONG y OBC han desarrollado instrumentos participativos para uso comunal en el monitoreo de sus actividades de desarrollo sostenible. En algunos países, el monitoreo ciudadano informal está en aumento. Por ejemplo, durante los últimos tres años en Bangladesh, una ONG líder (Proshika) ha facilitado un amplio proceso participativo para monitorear los objetivos y presupuestos del gobierno para el alivio de la pobreza. Esto es bastante distinto, aunque complementario, al monitoreo a nivel de unidad familiar requerido para condiciones sociales, económicas y ambientales, que hasta ahora fue mejor proporcionado a través de eficientes enfoques basados en encuestas/cuestionarios.

Desarrollo de Indicadores comunitario: MacGillivray y Zadek (1995) sugieren que debe haber tres procesos para el desarrollo de indicadores comunitario:

- *Personas ajenas a la comunidad* con experiencia en indicadores pueden hacer primero una lista de posibles indicadores que podrían ser usados por una comunidad. Como ejemplos se incluyen: indicadores de prevalencia de especies, peso al nacer, tasa de analfabetismo y tasas de erosión de suelos. Estos indicadores pueden provenir de la literatura sobre desarrollo sostenible o de su propia experiencia personal.
- *La comunidad* debe discutir la utilidad de los indicadores. Un pequeño grupo de personas conocedoras del lenguaje y la cultura local deben acordar usar una palabra local. En Uganda, la palabra elegida fue 'señal'. Todos reconocieron qué era y qué no era: una señal apunta a algo, pero no es ella misma el objeto que apunta. El equipo de Sudáfrica usó el concepto de una herramienta para medir el progreso de un niño en el colegio: los boletines de notas del colegio. En el siguiente paso, a través de consultas (facilitadas) internas, la comunidad debe desarrollar su propia lista de indicadores de calidad de vida. Estos usualmente proporcionan conocimientos útiles sobre las dinámicas y estrategias de enfrentamiento de la comunidad, al revelar las soluciones de compromiso y prioridades.

Un proceso conjunto de selección de indicadores debe ser realizado tanto por la comunidad como por personas ajenas a la comunidad. Los indicadores comunitarios deben ser seleccionados a través de su recolección por las comunidades (entonces el tema debe ser uno en el cual éstas sean partes interesadas) y, al mismo tiempo, deben ser altamente compatibles con los asuntos de monitoreo y evaluación del más alto nivel. De esta manera, es necesario encontrar puntos comunes entre los estadistas y la comunidad, y una posible compensación entre estándares profesionales y lo factible o realista desde el punto de vista de la comunidad. Si las comunidades son involucradas en los indicadores de monitoreo, tiene que haber motivación, así como mecanismo(s) de retroalimentación dentro de un sistema de información local, a fin de que el proceso de medición de indicadores no sea puramente extractivo. Este debe contribuir a la comprensión y empoderamiento local, y no simplemente apuntar a satisfacer necesidades externas.

10.3 ¿Cuándo debe llevarse a cabo el monitoreo y la evaluación?

La evaluación establece desde el inicio un punto de partida para un monitoreo regular

La evaluación debe comenzar desde el principio del proceso de la estrategia, para establecer una línea de base. Pero, como el monitoreo y la evaluación forman parte de un método de mejoramiento continuo para la toma de decisiones, estos deben ser actividades regulares e integradas en lugar de ser eventos esporádicos y separados. El beneficio de una evaluación regular es que alienta a los participantes a repensar las prioridades, reorganizar objetivos y reprogramar su curso de acción. Estos mantienen a la estrategia trabajando como un *sistema*, en lugar de un (cada vez más desactualizado) plan maestro.

La Tabla A.2 (véase apéndice) sugiere algunas frecuencias típicas para la evaluación, lo cual dependerá de lo siguiente:

- El plan de trabajo de las actividades componentes: insumos, productos e indicadores de procesos cambiarán con mayor frecuencia, y éstos pueden ser monitoreados como parte de un sistema regular de administración de la información (p. ej. mensualmente).
- Qué tan rápido y qué tan significativamente están cambiando las condiciones. Los resultados e impactos tardan en surgir y volverse evidentes, y son relativamente caros de evaluar. Evaluaciones anuales, o cada 3-5 años, normalmente sería lo aceptable.
- La magnitud del riesgo para el bienestar del ser humano y del ecosistema. Un mayor nivel de riesgo garantizaría un monitoreo más frecuente.

10.4 El marco 'presión-estado-respuesta' para el monitoreo – su utilidad y sus limitaciones

10.4.1 Su utilización en los informes sobre el estado del medio ambiente

Un criterio común para vincular las muchas variables puede ser utilizado para indicar...

El marco presión-estado-respuesta es un enfoque para enlazar un gran número de variables que necesitan ser monitoreadas para evaluar el estado del ambiente. Como tal, tiene tanto beneficios como limitaciones – limitaciones que están siendo extendidas a su más reciente aplicación en el aún más complejo tema del estado del desarrollo sostenible.

El marco puede ser aplicado a nivel nacional, sectorial, de una empresa industrial o a nivel comunal. El marco sigue una lógica holística de causa-efecto-respuesta social. Los indicadores de sostenibilidad son seleccionados sobre la base de variables que señalan la *presión, estado y respuesta*:

... presión...

- La *presión* que la sociedad pone en el medio ambiente; por ejemplo, en forma de demandas sobre los recursos (llevando a la depredación de recursos) y demandas sobre los procesos ecológicos (llevando a la contaminación). Los indicadores de presión están basados en mediciones o estimados en base a modelos del comportamiento actual. Consecuentemente, ellos son particularmente útiles en la formulación de los objetivos de la política y en la evaluación del desempeño de dicha política. Ellos también pueden ser utilizados, eventualmente, para evaluar el potencial de los impactos ambientales de los escenarios socio-económicos o de las medidas de política propuestas.

- El *estado* del medio ambiente resultante (en especial los cambios incurridos) comparado con el estado (sostenible) deseable. Los indicadores de estado cubren las principales características de los activos del capital natural, físico, financiero, social y humano, individualmente o en forma combinada. Estos pueden ser obtenidos, en forma variada, de las cuentas nacionales, monitoreo de la pobreza, inventarios de recursos naturales y detección a distancia, sistemas de información de sectores y monitoreo demográfico —aun cuando no siempre es el caso de que las variables de sostenibilidad pertinentes sean actualmente recolectadas.
- La *respuesta*: principalmente en forma de decisiones políticas o sociales, medidas y directrices. Los indicadores de respuesta miden el progreso hacia el cumplimiento de las regulaciones u otros esfuerzos gubernamentales, pero no dicen directamente qué le está pasando al medio ambiente. Los indicadores de respuesta tienen que ser capaces de identificar la política o programa más relevante con relación a cualquier impulso dado o indicador de estado. Una mayor investigación de cualquier respuesta dada, evidentemente, nos guiará al territorio de la evaluación de impactos.

... estado

... y respuestas

Este marco es generalmente aceptado, y varios países lo encuentran útil para sus informes sobre el estado del medio ambiente (recuadro 10.8). Listas básicas de asuntos ambientales y de indicadores de presión-estado-respuesta relevantes han sido, y están siendo, desarrollados por varias organizaciones, sobre la base del trabajo inicial de la OCDE. Italia, por ejemplo, publica cada dos años el informe del estado del medio ambiente nacional usando este marco, y está construyendo un sistema nacional de monitoreo en la misma línea.

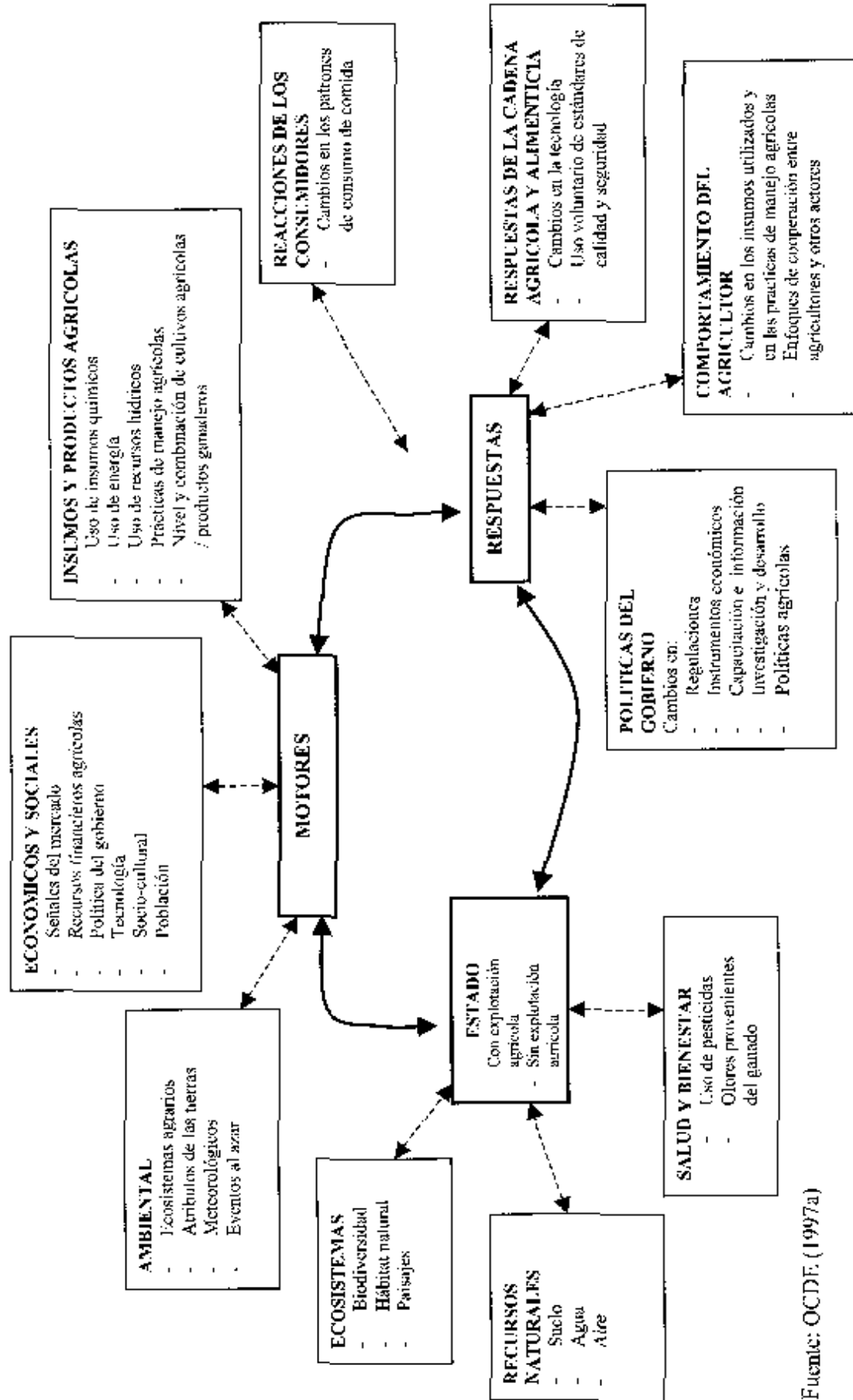
Recuadro 10.8: Informes sobre el estado del medio ambiente

Informes sobre el estado del medio ambiente (IEMA) es un término general utilizado para describir la compilación y revisión de los datos recolectados durante un período de tiempo, usualmente de 2 a 5 años. Los informes generalmente proporcionan una revisión exhaustiva del estatus y las tendencias de los diferentes procesos ecológicos y de recursos naturales (aire, suelo, agua, etc.), usualmente correlacionados en alguna forma con las presiones surgidas a partir de temas públicos (salud infantil, ruido, empleo, capacitación, etc.) para un determinado período de tiempo, tomando en cuenta las repuestas de política. IEMA coteja los datos existentes de distintos sistemas de monitoreo y programas. Ellos proporcionan un análisis de estos datos para clarificar las tendencias en relación con alguna línea de base. La información generada mediante el SIG puede ser usada para la representación geográfica. En ocasiones, hay participación de las instituciones directamente interesadas y del público. En el Condado de Lancashire, Reino Unido, más de 70 organizaciones formaron el "Foro Ambiental" con el objetivo de recoger y analizar, conjuntamente, datos del medio ambiente para la "Auditoria Ambiental de Lancashire". Dichos métodos basados en redes, aplicados a IEMA, pueden incrementar el acceso a los datos y la información que normalmente no es pública. Adicionalmente, durante el proceso de selección y análisis de los datos, facilita la interpretación de los datos a través de actores bien informados.

10.4.2 Utilidad y limitaciones del monitoreo para el desarrollo sostenible

La figura 10.1 ilustra cómo el marco de presión-estado-respuesta ha sido ampliado para cubrir a 'motores' del estado-respuesta, cubriendo un rango de actividades humanas, procesos y patrones que afectan los sistemas sociales y económicos, así como el medio ambiente —y por lo tanto, abriendo posibilidades para su aplicación

Figura 10.1: El esquema de monitoreo motor-estado-respuesta aplicado a la agricultura sostenible



Fuente: OCDE. (1997a)

por una amplia gama de reservas de capital necesarias para el desarrollo sostenible (en este caso, sistemas agrícolas). La Agencia Ambiental Europea, siguiendo una propuesta de Dinamarca, expande aún más este enfoque, para sus informes sobre el estado del medio ambiente, hacia un modelo de 'motores-presión-estado-impacto-respuesta'; ya que, además, este enfoque invita a la evaluación de la suficiencia de la respuesta de la política a la presión sobre los recursos naturales (Baldock 1999).

Existe hoy una lista de trabajo de 134 indicadores de desarrollo sostenible elaborados por la CDS (tabla A.2 en el apéndice), la cual está siendo probada en forma voluntaria por países de todas las regiones del mundo. La meta es tener un conjunto aceptado de indicadores disponibles para ser usados por todos los países a partir del 2002. El CDS busca producir una lista flexible a partir de la cual los países puedan elegir indicadores de acuerdo con sus prioridades, problemas y objetivos nacionales.

El marco de presión-estado-respuesta funciona bien para dichas evaluaciones ambientales (para las cuales fue diseñado). Sin embargo, es menos apropiado para la evaluación de sostenibilidad, porque trata a las aspiraciones humanas y a las actividades únicamente como problemas ambientales. Aun cuando la CDS trató de darle la vuelta a esto cambiando las presiones a 'motores', los usuarios encontraron cada vez más difícil separar estados, motores y respuestas (p. ej. muchas veces las respuestas son motores). Fue también engorroso identificar un indicador para cada estado, motor y respuesta.

Hay que notar, además, que la *estructura de vida sostenible* (sección 5.2.2 y figura 5.2) agrupa componentes particulares del sustento: bienes de capital, contexto de vulnerabilidad/oportunidad, y toda la estructura y los procesos institucionales que pueden transformar la vida. Como tal, puede proporcionar un modelo análogo de presión-estado-respuesta para el monitoreo (participativo) a nivel de los sistemas de vida.

10.5 Monitoreando la implementación de la estrategia y asegurando la rendición de cuentas

A pesar de los nacientes esfuerzos para monitorear el progreso hacia el desarrollo actuales, relacionados con las estrategias y sus impactos. Aun en las PFRP— uno de los esquemas que han surgido más recientemente, que plantea una concentración en la participación y los procesos— esta necesidad no es adoptada en forma rutinaria. Por ejemplo, en su reciente estudio, Booth y Lucas (2001) observan que "los autores de muchos de estos planes han listado una amplia gama de indicadores tradicionales de forma bastante indiscriminada", muchos de los cuales "se derivan de estadísticas administrativas/de servicios rutinarias o sistemas de información administrativa... y es muy difícil identificar cualquier evidencia de participación comunal en los indicadores propuestos". Los autores concluyen que la mayoría de los indicadores seleccionados han sido juntados y traídos de aquellos ya aceptados para proyectos específicos, programas y préstamos blandos, y no están integrados en ningún análisis de conjunto.

El monitoreo de la implementación de la estrategia abarca:

- *Insuimos*, en términos del monitoreo de los recursos financieros, físicos y humanos aplicados a la estrategia y a las actividades que la integran. Un ejemplo sería la proporción de los gastos recurrentes y de inversión del Estado que es utilizada en actividades identificadas como prioritarias para la ENDS. Dicha

Hasta ahora se ha puesto escasa atención a dar seguimiento los procesos de estrategia; ...

... pero sus componentes tienen que ser controlados

información es frecuentemente recogida por el ministerio de finanzas u otros ministerios competentes. Fue verificada por la ECN de Pakistán, pero se llegó a la conclusión de que era inadecuada.

- *Calidad del proceso*, en términos del monitoreo de la manera en que los principios de la estrategia son desarrollados y adheridos a ésta (p.ej., centrado en la gente, participación, integración, compromiso generacional, etc; véase cuadro 3.1). Se tienen que desarrollar indicadores para estos componentes del proceso. Debido a la naturaleza cualitativa del proceso de la estrategia, usualmente un método tipo interrogatorio será el mejor para su monitoreo (como el usado por los diálogos del CAD-OCDE), en lugar de un enfoque de evaluación por indicadores. La sección 5.4 traza los mecanismos de las FNDs, las posibles preguntas que se pueden formular y los métodos que pueden ser usados para contestarlas. Asimismo, el Cuadro 5.13 puede ser particularmente útil.
- *Productos*, en términos de monitorear qué productos específicos de la estrategia son generados por las agencias involucradas en la misma. Ejemplos incluyen mesas redondas, talleres de trabajo, publicaciones, eventos de medios de comunicación, metodologías y directrices, para lo cual debe guardarse un 'inventario'. Los informes anuales de la secretaría de la estrategia son buenas formas de reportar los productos.
- *Resultados* en términos del monitoreo del acceso, uso y satisfacción con los productos de la estrategia. Por ejemplo, las mesas redondas son un producto, porque el equipo de la estrategia puede organizarlas; pero la asistencia a cada mesa redonda y las decisiones adoptadas son resultados, que dependen del comportamiento de los interesados. En Burkina Faso, la satisfacción con las reformas del gobierno sobre procedimientos para licitaciones es vista como un importante indicador del programa de reforma. Es usualmente más difícil evaluar los resultados, y pueden ser necesarias encuestas especiales (cuestionarios, grupos de sondeo, entrevistas) para que la información pueda ser recogida directamente de los beneficiarios.
- *Rendición de cuentas para la implementación* – monitorear el desempeño de actores individuales en implementar la estrategia, estimulándolos a preparar informes para otros interesados y a monitorear las limitaciones relevantes respecto a las capacidades. Esto es discutido más adelante.

10.5.1 Monitoreando el desempeño de los interesados en la estrategia y la mutua rendición de cuentas

El monitoreo del desempeño de los interesados, se enfoca en las acciones que están siendo ejecutadas para lograr las metas globales y los objetivos específicos establecidos en la estrategia. Las preguntas clave que deben ser consideradas en el monitoreo y evaluación del desempeño del gobierno incluyen:

- *¿Son de buena calidad las estadísticas y datos oficiales, y son efectivos para el monitoreo rutinario los acuerdos técnicos e institucionales para coordinar los datos provenientes de distintas fuentes (sección 10.1.2)?*
- *¿Los sistemas administrativos y/o sectoriales de manejo de la información (del gobierno, así como de otros actores involucrados en la implementación) están*

Cuatro preguntas clave para evaluar el desempeño del gobierno....

operando con los estándares de calidad necesarios? ¿Permiten la retroalimentación para fines de aprendizaje y rendición de cuentas?

- ¿Como la *asignación y liberación de presupuesto* concuerda con los objetivos de la estrategia y con las prioridades sectoriales/sub-sectoriales; y cómo dicha liberación alcanza su destino dentro de un particular sector?
- ¿El desempeño representa un *valor en dinero*? ¿Cómo los productos producidos concuerdan con el insumo proporcionado y con el resultado, en términos de su uso por los actores y la satisfacción de éstos con los productos?

Estas preguntas pueden ser abordadas usando procedimientos estándares de auditoría de gobierno, ajustado según sea necesario. Por ejemplo, muchos programas de Agenda 21 locales han establecido procedimientos de auditoría interna para estudiar cómo los procedimientos y prácticas existentes podrían apoyar o entorpecer la implementación de los planes de acción acordados; y, además proporcionar un marco para introducir el plan de acción a todos los departamentos municipales y las agencias (Recuadro 10.9). Adicionalmente, una gama de enfoques 'rápidos y sucios' puede proporcionar una útil revisión general de la información oficial presentada (véase Recuadro 10.10).

... pueden ser abordadas utilizando los procedimientos de auditoría estándar del gobierno

Recuadro 10.9: Auditorías internas para la implementación de Agenda 21 Local

"Las auditorías internas pueden ser llevadas a cabo por consultores externos o pueden ser organizadas como proceso participativos que involucren al personal de las municipalidades. Hay dos elementos que son claves, el *criterio de auditoría* y el *protocolo de auditoría*. Estos criterios deben probar la consistencia de las prácticas, procedimientos y políticas municipales actuales, con las metas, objetivos y estrategias de acción del Plan de Acción de la A21. El protocolo consiste en un conjunto de procedimientos que serán usados por el auditor(es) para determinar el desempeño relativo a los criterios. Basada en la auditoría interna, una municipalidad puede identificar y definir qué procedimientos, reglas y estándares van a necesitar ser reformados a fin de apoyar en la implementación del plan. Un comité interdepartamental puede hacer las veces de un grupo de actores externo para revisar las propuestas generadas por el personal y preparar propuestas comprensivas para la reforma administrativa, para ser presentada al jefe del departamento o directamente al concejo municipal electo".

"Siguiendo dichas auditoría y reformas internas, es necesario establecer sistemas para asegurar que las acciones o planes futuros sean consistentes con los objetivos del Plan de Acción. Para este propósito, una variedad de *sistemas de manejo ambiental (SMA)* han sido diseñados para ser aplicados por el gobierno y el sector privado. Estos sistemas establecen la estructura organizativa, responsabilidades y procedimientos que serán utilizados de forma consistente por la municipalidad para lograr sus metas y controlar sus impactos. Los procedimientos típicos de los SMA requieren revisiones internas sistemáticas de las actividades de desarrollo propuestas, antes de presentarlas a los organismos decisores. Estos procedimientos identifican los alcances de los posibles impactos que un proyecto podría tener y definen en qué caso se debe hacer una evaluación de impacto ambiental o social detallada para ayudar a mitigar los impactos negativos".

Fuente: ICLEI (1996a)

Recuadro 10.10: El valor de un monitoreo rápido y sucio

Los métodos de monitoreo “rápido y sucio”, tal como la evaluación participativa con los beneficiarios, evaluación auto-implementable, utilización de métodos de grupos de sondeo, encuestas “de salida” y estudios superficiales de prestación de servicios, pueden proporcionar un indispensable chequeo rápido de la información formal, que usualmente es presentada, lentamente, a través de canales oficiales y de manera poco confiable. Además, estos métodos pueden proporcionar un tipo de insumo más dinámico para el proceso estratégico, como un medio para resaltar los problemas mientras existe tiempo para actuar sobre ellos y movilizar al mismo tiempo el interés y la presión pública.

Fuente: Booth y Lucas (2001)

Se necesita un sistema de rendición de cuentas por todos los interesados e instituciones principales

Debido a que la estrategia involucra grupos interesados múltiples, la rendición de cuentas del gobierno es sólo una parte de los requisitos. Un reto mayor es conseguir que todos los actores e instituciones principales reporten sus propias acciones en forma sincera, consecuente y regular. En efecto, esto requiere del establecimiento de un sistema de rendición de cuentas entre todos los principales actores y sectores: las grandes instituciones, empresas, grupos de interés clave e incluso hogares individuales, así como el gobierno. Este enfoque es considerablemente distinto del tradicional proceso unidireccional en el cual, por ejemplo, las empresas dan cuenta al gobierno, el gobierno da cuenta a la sociedad; pero, la sociedad civil y sus organizaciones no dan cuenta a ninguno de los anteriores.

El ICT.FI (1996a), sugiere para la Agenda 21 Local que un sistema ideal debería lograr lo siguiente:

- “Proporciona directrices y un cronograma para todos los actores, para rendir informes unos a otros. Las mejores directrices asegurarán que los informes de los distintas partes puedan combinarse, a fin de determinar el progreso conjunto realizado para lograr una meta específica.
- Establecer un grupo de indicadores para medir el desempeño en el logro de las metas (los sistemas de presentación de informes debe proporcionar al grupo de interesados o planificadores municipales los datos que necesiten para determinar el valor actual de estos indicadores).
- Proporcionar oportunidades periódicas para que todos los actores puedan reunirse a revisar el desempeño de cada uno de ellos, en relación a sus compromisos y metas, y discutir como pueden coordinar mejor sus acciones.
- Proporcionar una oportunidad para exponer a los residentes locales los diferentes proyectos y campañas que estén siendo implementadas.
- Enlazar el desempeño en la presentación del informe del proceso a los relevantes ciclos de planificación reglamentarios, tales como los presupuestos anuales; de manera que la municipalidad pueda ajustar sus planes, sobre la base de las acciones tomadas por otros sectores”.

La ciudad de Hamilton-Wentworth, Canadá, ha introducido el día anual de la sostenibilidad, para lograr los objetivos de mutua rendición de cuentas entre varios actores (Recuadro 10.11).

Recuadro 10.11: Día anual de la Sostenibilidad: Hamilton-Wentworth, Canadá

“Cada año, la municipalidad canadiense de Hamilton-Wentworth organiza el Día de la Sostenibilidad para reunir en la ciudad, a todas las organizaciones e instituciones que se han comprometido a implementar su Plan de Acción para la Visión 2020. Se organizan talleres con diferentes actores, para discutir la implementación de los distintos aspectos de la Visión 2020. Hay una exhibición para las organizaciones locales, empresas y municipalidades para distribuir informes y mostrar sus actividades al público general. Se organizan excursiones educativas para los ciudadanos para visitar y aprender acerca de los proyectos o de las nuevas instalaciones municipales. Todos los miembros del Consejo Regional son invitados a asistir a este evento y, debido a las expectativas del público, la mayoría de los concejales asisten. De esta manera, el día de la Sostenibilidad ofrece una oportunidad para informar e involucrar a los tomadores de decisiones antes de que realicen sus deliberaciones sobre el presupuesto anual, elecciones y otras actividades de planificación”.

“Hamilton-Wentworth usó su primer Día de la Sostenibilidad para realizar un estudio sobre posibles indicadores para medir el desempeño de la implementación de la Visión 2020. Estos indicadores de desempeño han sido usados para preparar un ‘Boletín’ sobre el desempeño de la Visión 2002, que es presentado y discutido en cada Día de la Sostenibilidad. Un enfoque similar en Bangalore, India, llamado el proceso de boletines ciudadanos, es usado para evaluar el desempeño municipal en el campo de la prestación de servicios”.

Fuente: ICLEI (1996a)

10.6 Monitoreando y evaluando los resultados de la estrategia

El método de mejoras continuas aplicado a las ENDS, pone necesariamente mucho más énfasis en los resultados del monitoreo de la estrategia que los anteriores enfoques ‘lineales’. La evaluación de impactos de la estrategia involucra: la identificación de cambios específicos en el bienestar de las personas y los ecosistemas – del monitoreo del ‘estado’ del desarrollo sostenible (discutido en la sección 5.3); y correlaciona dichos cambios con la estrategia y sus mecanismos y actividades – de los productos y resultados del monitoreo de la estrategia (discutido en 10.5). Hacer esto correctamente requiere claridad en los objetivos de la estrategia y, por lo tanto, claridad en la selección de los indicadores; coordinación entre los diversas tareas de monitoreo y análisis; una buena línea de base y un enfoque sistemático al monitoreo

Adicionalmente, a este rutinario y sistemático monitoreo, en ocasiones, será necesario llevar a cabo evaluaciones de impacto específicas para evaluar más directamente los impactos de la estrategia y/o los productos clave de ésta, con el fin de analizar las evidentes correlaciones que resulten interesantes, y evaluar cómo la estrategia ha impactado sobre las condiciones institucionales y de gobernabilidad, tales como:

- valores, hábitos y prácticas;
- conocimiento;
- tecnologías e infraestructura;
- Instituciones (leyes, sistemas de incentivos, organizaciones y sus relaciones).

Dicha evaluación de impactos traerá consigo la recolección de información relevante obtenida directamente de los afectados (grupo familiar, organizaciones, etc.), que pueden organizarse mejor a través de estudios especialmente comisionados.

Un sistema de perfeccionamiento continuo aplicado a las ENDS requiere monitoreo del “cuadro general”...

... pero algunas veces se necesitarán evaluaciones de impacto más específicas

Realizar el monitoreo y la evaluación de los impactos de la estrategia se complica por el hecho que existen muchas otras influencias, tales como los mercados, eventos y políticas macroeconómicas que tendrán una influencia significativa aun cuando la estrategia estará tratando de darles seguimiento e intervenir en ellas. Más aún, generalmente, no existe una buena línea de base disponible al inicio de una ENDS, un problema común de las iniciativas 'paraguas', tales como las estrategias (que son más baratas y más fáciles de emprender sin una línea de base). Tampoco hay allí un testigo.

Este fue el caso en Pakistán y, por lo tanto, el enfoque usado para evaluar los impactos de la ECN de Pakistán es ilustrativo. En esencia, este enfoque triangulaba la información. Una matriz similar a la de 10.1 fue usada para juntar dos tipos de información:

- Información de aquellos grupos de interesados que, en base a un criterio sectorial o geográfico, habían identificado específicos impactos positivos de sostenibilidad (conservación de la biodiversidad, reducción de la pobreza, etc) pero que tenían sólo una idea de las causas (o los proyectos, o los cambios en las políticas u otros factores fueron las causas).
- Información de actores cercanos a la estrategia que estaban familiarizados con los mecanismos utilizados y promovidos por la ECN (p.ej. hasta qué punto la estrategia mejoró la toma de conciencia y la participación) pero que tenían apenas una idea de qué impactos identificaron estos mecanismos.

Tabla 10.1: Ejemplo de una matriz para enfazar los impactos con los mecanismos de la estrategia (Fuente: Hanson et al 2000)

Impactos (ejemplos):	Biodiversidad conservada	Procesos ecológicos protegidos	Reducción de la pobreza	Mejoras en la salud ambiental	Mejoras en la eficiencia económica
Mecanismos (ejemplos):					
Administración de la información					
Comunicación					
Participación					
Priorización					
Inversión					
Coordinación					
Fortalecimiento de capacidades					
Empoderamiento					
Aprendizaje					
Etc.					

Nota: La matriz fue usada en Pakistán como una ayuda para la evaluación, en lugar de usarse como un instrumento de presentación. Como una ayuda para la evaluación, es útil al ofrecer una lista de verificación de mecanismos y categorías de desempeño; así como para organizar la información e identificar qué es importante y qué puede ser descartado. Si fuera usado para presentar información, esto implicaría que demasiadas 'celdas' necesitarían ser evaluadas y tratadas de la misma manera -lo cual no sería útil para el análisis estratégico.

La información sobre impactos y mecanismos de estrategia puede ser comparada, ...

... y generada a través de estudios y talleres

En Pakistán, esta información fue generada a través de una combinación de estudios especiales y talleres de trabajo, pues no se había puesto en práctica un sistema de monitoreo rutinario (remitirse al Recuadro 10.5). Los resultados revelan como

algunos de los más comúnmente citados avances de sostenibilidad fueron el resultado de actividades que fueron directamente planeadas por la ECN. Otros de estos avances han sido identificados por la ECN como buenos ejemplos a seguir. Más avances surgieron independientemente de la ECN (en especial, iniciativas del sector privado al haber tenido dicha ECN distintos ‘conductores’ hacia la sostenibilidad. Pero la conclusión es que todas las iniciativas exitosas constituyeron lección de cómo la ECN podía evolucionar en el futuro, en especial:

Es también bastante evidente que la ECN no ha sido aún orientada a influir en los principales asuntos socio-económicos asociados a la reducción de la pobreza, al desarrollo económico y a la calidad de vida ambiental –en términos de política, legislación, inversión, incentivos o conjuntos de actividades en el campo. El trabajo de la ECN en relación a los proyectos y a la toma de conciencia, han demostrado lo que se puede hacer en favor del desarrollo sostenible: incorporarlo a la corriente principal es el desafío de la siguiente fase de la ECN’. (Hanson et al., 2000)

10.7 **Diseminación de los hallazgos del monitoreo y retroalimentación de las decisiones de la estrategia.**

Resulta crucial preparar informes sobre los hallazgos del monitoreo y diseminarlos, a fin de que los mensajes clave puedan ser comunicados a los actores principales, permitiéndoles aumentar sus conocimientos y mejorar su comportamiento de manera continua; así como mejorar la estrategia misma y sus actividades.

La información clave debiera serle retornada a los interesados

La retroalimentación ha sido uno de los instrumentos que se ha omitido con más frecuencia; sin embargo, es uno de los más valiosos para la implementación de las estrategias. Los gobiernos (sea nacional o local) nunca podrán estar en la posición de monitorear y guiar todas las acciones o a todas las organizaciones, empresas y ciudadanos de las sociedades complejas. Por esta razón, un sistema de retroalimentación es necesario para diseminar información, a fin de que las organizaciones y los propios individuos puedan aprender de los avances o de los problemas, y puedan hacer elecciones sabias. Como lo sugiere ICLFI (1996a), dicho sistema debe proporcionar tanto reconocimiento como recompensas a los comportamientos positivos y desincentivar o castigar las acciones dañinas, con el fin de guiar la regulación del comportamiento sin necesidad de control externo.

El primer y fundamental requisito de un buen sistema de retroalimentación son diseminar la información apropiada entre los diferentes actores y ‘audiencias’ en el país y en las comunidades locales. Los requerimientos de información básicos son (a) el estatus de las condiciones, y (b) los comportamientos y acciones preferibles.

El impacto de dicha información está significativamente influenciado por quién prepara la información (p.ej. el gobierno o las dependencias municipales, expertos o empresas); por quiénes la diseminan (p.ej. oficinas de gobierno, oficiales elegidos, ONG, organizaciones comunales, individuos); y por el vehículo usado para la diseminación (p.ej. reuniones, informes escritos, medios de comunicación). Generalmente, al diseñar un sistema de retroalimentación, la familiaridad, la credibilidad y la accesibilidad de las fuentes de información deben ser optimizadas. En el capítulo 7 se discute en detalle los elementos de un sistema de información de la estrategia y de métodos óptimos.

El Segundo elemento clave de la retroalimentación es la coherencia (sección 10.1.2) y la regularidad (sección 10.3). Si esto puede garantizarse, la gente tendrá confianza en que sus acciones van a ser adecuadas, observadas y recompensadas.

APENDICE

Tabla A.1: Datos para el monitoreo, fuentes y plazos: ejemplos de una estrategia para el alivio de la pobreza

<i>Tipo</i>	<i>Indicador</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Agencia</i>	<i>Nivel</i>	<i>Frecuencia</i>
Insumo	Datos de finanzas públicas: ingresos, y egresos por categoría	Documentos de presupuestos; Datos de egresos Evaluación de registro de egresos	Ministerios de finanzas, planificación y administración; ministerios sectoriales; contraloría pública y agencias de auditoría	Nivel nacional y diversos niveles administrativos sub-nacionales	Mensualmente o trimestrales cuando sea posible; por lo menos anualmente.
	Recursos humanos	Datos de planillas			
Producto	Productos de gastos públicos: infraestructura y servicios proporcionados.	Sistemas administrativos, Sistema de Manejo de la Información Encuestas a la comunidad	Ministerios sectoriales; unidades de implementación de proyectos; administraciones locales y proveedores de servicios locales.	Diversos niveles administrativos: nacional y sub-nacionales; instalaciones (colegios, clínicas, etc.).	Posiblemente cada seis meses; por lo menos anualmente.
Resultado	Acceso, uso y nivel de satisfacción por los servicios.	Encuestas de monitoreo prioritarias y rápidas; encuestas a los hogares sobre diversos temas; estudios cualitativos	Agencias centrales de estadísticas; proveedores locales de servicios; otros.	Instalaciones para familias e individuos (colegios, clínicas, etc.); comunidades	Anualmente, cuando sea posible
Impacto	Consumo e ingreso por unidad familiar, condiciones de vida; indicadores sociales; prioridades de la unidad familiar; percepción de bienestar.	Presupuesto familiar/egresos/ estudios sobre los ingresos, estudios sobre fuerza laboral; Estudios sobre la Medición del estándar de Vida; estudios cualitativos.	Agencia Central de Estadística	Unidad familiar e individuos; comunidades	Cada tres a cinco años
Contexto	Cuentas nacionales; PBI, consumo, inversiones, exportaciones, importaciones, etc.	Sistema de cuentas nacionales, estadísticas de mercado	Agencia central de estadísticas, banco central	Nacional (en algunos casos los más extensos niveles sub-nacionales.)	Estadísticas de Mercado mensuales o trimestrales, colección de precios; canasta anual de precios del consumidor
	Precios de consumidores y productores Datos del clima	Medición directa	Agencia nacional meteorológica, otras	Tan detallado como sea posible	Cuando sea posible, a diario

Fuente: Premushi et al. 2001

Tabla A.2: Lista de indicadores de la CDS sobre desarrollo sostenible (Setiembre 1996)
(Fuente: www.un.org/esa/sustdev/esd/)

CAPITULOS DE LA AGENDA 21	INDICADORES DE IMPULSO (presión)	INDICADORES DE ESTADO	INDICADORES DE RESPUESTA
CATEGORIA: SOCIAL			
Capítulo 3: Lucha contra la pobreza	- Tasa de desempleo	- Índices de pobreza; cuenta principal; brecha de pobreza; Índice Gini de inequidad en el ingreso - Índice de salario: mujer-varón	
Capítulo 5: Dinámica demográfica y sostenibilidad	- Tasa de crecimiento poblacional - Tasa neta de migración - Tasa de fertilidad total	- Densidad poblacional	
Capítulo 36: Promoviendo la educación, la conciencia pública y la capacitación	- Tasa de variación de la población en edad escolar - Índice de matriculación en colegios primarios y secundarios (bruto y neto) - Tasa de analfabetismo de adultos	- Niños que llegan al 5to grado - Expectativas de vida escolar - Diferencias entre matrícula masculina y femenina - Número de mujeres por cada cien hombres en la fuerza de trabajo	- PBI gastado en educación
Capítulo 6: Protegiendo y promoviendo la salud humana		- Servicios sanitarios básicos - acceso a agua potable segura - Expectativa de vida al nacer - Peso adecuado al nacer - Tasa de mortalidad infantil - Tasa de mortalidad materna - Estatus nutricional de los niños	- Inmunización contra enfermedades infantiles - Frecuencia en el uso de anticonceptivos - Proporción de quimios monitorizados en la comida - Gasto nacional en salud dedicado al cuidado de la salud a nivel local - total de gasto nacional en salud relacionado con el PNB
Capítulo 7: Promoviendo el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles	- Crecimiento de población urbana - Consumo per capita de combustibles fósiles por vehículos - Pérdidas – desastres naturales	- Porcentaje de áreas urbanas - Área y población de asentamientos urbanos - Área ocupada por persona - Precio de la vivienda: tasa de ingreso	- Gasto por habitante en infraestructura.
CATEGORIA: ECONOMIA			
Capítulo 2: Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible	- PBI por habitante - Inversiones netas en el PBI - Porcentaje de la suma de las exportaciones e importaciones en el PBI	- Producto Neto Interno ambientalmente ajustado. - Participación de los bienes manufacturados en las exportaciones totales.	
Capítulo 4:	- Consumo anual de	- Reservas de minerales	

Cambiando los patrones de consumo	energía - Participación de las industrias que hacen uso intensivo de recursos naturales en el valor agregado de la industria manufacturera.	- Reservas de combustibles fósiles - Vida útil de las reservas comprobadas de energía - Intensidad en el uso de materiales - Participación del valor agregado de la industria manufacturera en el PIB	
Capítulo 33: Recursos y mecanismos financieros	- Transferencia de recursos netos/ PNB - Porcentaje de la APD en el PNB	- Deuda / PNB - Servicios de la deuda / exportaciones	- Gastos en protección ambiental (% del PIB) - Financiamiento nuevo o adicional para el desarrollo sostenible.
Capítulo 34: Transferencia de tecnología ambientalmente adecuada, cooperación y fortalecimiento de capacidades	- Importación de bienes de capital - Inversión extranjera directa	- Participación de las importaciones de bienes de capital ambientalmente adecuadas	- Donaciones para cooperación técnica
CATEGORÍA: MEDIO AMBIENTE			
Capítulo 18: Protección de la calidad y la oferta de recursos de agua dulce	- Disminución anual de agua superficial y subterránea. - Consumo doméstico de agua por capital.	- Reservas de aguas subterráneas. - Tasa de coliformes fecales. - Demanda de oxígeno bioquímico en cuerpos de aguas.	- Cantidad de aguas residuales tratadas - Densidad de redes hidrológicas.
Capítulo 17: Protección de los océanos, toda clase de mareas y zonas costeras	- Crecimiento poblacional en zonas costeras - Descarga de petróleo, nitrógeno y fósforo en aguas costeras.	- Producción máxima de pesca sostenible - Índice de algas	
Capítulo 10: Enfoque integral para la planificación y el manejo de tierras	- Cambio de uso de la tierra	- Cambio en la condición de la tierra	- Manejo descentralizado de recursos naturales a nivel local
Capítulo 12: Combatiendo la desertificación y la sequía	- Población que vive por debajo de la línea de pobreza en tierras áridas	- Precipitaciones mensuales a nivel nacional - Nivel de desertificación	
Capítulo 13: Desarrollo sostenible en zonas de montañas	- Cambios en la población en las zonas de montaña	- Uso sostenible de RN en áreas de montaña - Bienestar de la población que vive en zonas de montaña	
Capítulo 14: Promoviendo la agricultura sostenible y el desarrollo rural	- Uso de pesticidas - Uso de fertilizantes - Porcentaje de irrigación - Uso de energía en la agricultura	- Tierras cultivables per capita - Áreas afectadas por la salinización y el anegamiento	- Educación en temas agrícolas
Capítulo 11: Combatiendo la deforestación	- Intensidad de la extracción de madera	- Áreas forestales modificadas	- Número de áreas de bosques manejados - Áreas de bosque protegidas, en proporción al área total

Capítulo 15: Conservación de la diversidad biológica		- Porcentaje del total de especies nativas que son especies amenazadas.	- Porcentaje del total de áreas que son áreas protegidas.
Capítulo 16: Manejo ambientalmente adecuado de la biotecnología			- Gastos en I & D para biotecnología - Directrices o normas nacionales de Biosseguridad.
Capítulo 9: Protección de la atmósfera	- Emisiones de gases de efecto invernadero: óxido de sulfuro; y óxido de nitrógeno. - Consumo de sustancias que dañan la capa de ozono	- Concentraciones en el ambiente de contaminantes en áreas urbanas	- Gastos en reducción de la contaminación del aire.
Capítulo 21: Manejo de residuos sólidos y de aguas residuales ambientalmente adecuado	- Generación de residuos sólidos industriales y municipales - Eliminación de residuos domésticos por habitante		- Gastos en manejo de aguas - Reciclado y reuso de residuos - Eliminación municipal de residuos.
Capítulo 19: Manejo de tóxicos ambientalmente adecuado		- Invenenamiento grave inducido por químicos	- Número de químicos prohibidos o severamente restringidos
Capítulo 20: Manejo de residuos peligrosos ambientalmente adecuado	- Generación de residuos peligrosos - Importaciones y exportaciones de residuos peligrosos	- Áreas de tierras contaminadas por residuos peligrosos	- Gastos para el tratamiento de residuos peligrosos
Capítulo 22: Manejo de residuos radioactivos	- Generación de residuos radioactivos		
CATEGORIA: INSTITUCIONAL			
Capítulo 8: Integrando el medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones			ENDS CNDS - Contabilidad ambiental y económica integradas - EIA obligatorio
Capítulo 35: Ciencia para el desarrollo sostenible		- Potenciales científicos e ingenieros potenciales por cada millón de la población	- Empleados en I&D por cada millón de personas - Gastos en I&D % PBI
Capítulo 39: Mecanismos e Instrumentos legales y internacionales			- Ratificación de convenios - Implementación de convenios globales ratificados
Capítulo 40: Información para la toma de decisiones		- Líneas de teléfono/persona - Acceso a la información	- Programas para estadísticas ambientales nacionales
Capítulo 23-32 Fortaleciendo el papel de los grupos principales			- Grupos principales, minorías étnicas, pueblos indígenas en CNDS - Contribución de las ONG al desarrollo sostenible

REFERENCIAS

- Abbot, J. y Guijt, I. (1998) *Changing Views on Change: Participatory Approaches to Monitoring and Evaluation*. SARL Discussion Paper No.2, Instituto internacional para el medio ambiente y el desarrollo, Londres
- Aden J. (2001) *Indonesia's Natural Resources Under Siege: Environmental Impacts of the Economic Crisis and Decentralisation*. Dossier presentado a United States – Indonesia Society, 20 julio 2001, Washington DC
- Adnan, S, Barrett, A, Nurul Alam, S M y Brustinov, A (1992) *People's Participation, NGOs and the Flood Action Plan*. Research and Advisory Services, Bangladesh
- Adriaanse, A, Bringezu S, Hammond, A, Moriguchi, Y, Rodenburg, H, Rogich D y Schütz H (1997) *Resource Flows: The Material Basis of Industrial Economies*. World Resources Institute, Washington, DC
- Agarwal A, Narain, S y Sharma, A (1999) *Green Politics*, Centre for Science and Environment, New Delhi
- AIDEnvironment (1997) *Strategic Environmental Analysis: A New Planning Framework for Sustainable Development*. AIDEnvironment, Amsterdam
- Anderson, R y Deutsch, C (dir.) (2001) 'Sustainable Development and the Environment in East Timor'. *Proceedings of the Conference on Sustainable Development in East Timor, 25-31 January 2001*, Timor Aid, Dili, Timor oriental
- Andersson, V (1999) *Popular Participation in Bolivia: Does the Law 'Participación Popular' Secure Participation of the Rural Bolivian Population?* CDR Working Paper 99:6, Centre for Development Research, Copenhagen
- Baburoglu, O N y Garr, M A (1992) 'Search Conference Methodology for Practitioners' in M.R. Weisford (ed) *Discovering Common Ground*, Berret-Koehler, San Francisco, 73-81
- Backhaus, C y Wagachi, R (1995) *Only Playing with Beans? Participatory Approaches in Large-Scale Government Programmes*. PLA Notes No 24, Sustainable Agriculture Programme, Instituto internacional para el medio ambiente y el desarrollo, Londres
- Baldock, D (1999) 'Developing and Using Agri-environmental Indicators for Policy Purposes: OECD Country Experiences' in OECD *Environmental Indicators for Agriculture, vol 2, Issues and Design*, OCDE, Paris
- Banuri, T y Holmberg, J (1992) *Governance for Sustainable Development: a Southern Perspective*, IIED, Londres
- Banuri, T y Khan, S R (2000) *Environmental Strategy Background Report*. Sustainable Development Policy Research Institute, for Ministry of Environment, Local Government and Rural Development, Islamabad, Pakistan y World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Barbier, E B (1987) 'The Concept of Sustainable Economic Development', *Environmental Conservation*, vol 14, no 2, pp101-110
- Barnard, G (1995) *Cross-cultural Communication. A Practical Guide*. Cassell, Londres
- Bass, S (2000) *Participation in the Caribbean: A Review of Grenada's Forest Policy Process*. Policy that Works for Forests and People Series, no 10, IIED, Londres
- Bass, S (2001) *Certification in the Forest Political Landscape*. Keynote paper for the International Conference on the Social and Political Dimensions of Forest Certification, Universidad de Freiburg, 20-22 junio 2001
- Bass, S y Dalal-Clayton, D B (1995) 'Small Island States and Sustainable Development: Strategic Issues and Experience', *Environmental Planning Issues* no 8, Instituto internacional para el medio ambiente y el desarrollo, Londres

- Bass, S y Shah, P (1994) 'Participation in Sustainable Development Strategies; with a Case Study of Joint Forest Management in India'. presentación a UICN Asamblea general, Taller 9, janvier 1994, Buenos Aires
- Bass S, Balogun, P, Mayers, J, Dubois, O, Morrison E y Howard, B (1998) 'Institutional Change in Public Sector Forestry: A Review of the Issues'. *Forestry and Land Use Series* no 12, IIFD, Londres
- Bass S, Dalal-Clayton, D B y Pretty, J (1995) 'Participation in Strategies for Sustainable Development', *Environmental Planning Issues* no 7, Instituto internacional para el medio ambiente y el desarrollo, Londres
- Baumert, K A y Petkova, E (2000) How will the Clean Development Mechanism Ensure Transparency, Public Engagement and Accountability? World Resources Institute Climate Notes, Washington DC
- Bergeson, H O, Parmann, G y Thommessen, O B (dir.) (1999) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development. 1999/2000*. Fridtjof Nansen Institute, Noruega y Earthscan Publications Ltd, Londres
- Bernstein, J (1995) *The Urban Challenge in National Environmental Strategies*. Environmental Management Series Paper no 012, Environment Department, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Booth, D y Lucas, H (2001) *Initial Review of PRSP Documentation. Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems*, Overseas Development Institute, Londres
- Botteguard, N, Ladrón de Guevara, J, Leal, J y Ramirez, J A (2001): *El Análisis Económico en la Gestión Ambiental. Lom Ediciones*, CIPMA, Santiago
- Borini-Feyerabend G (Ed) (1997) *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*. IUCN, Gland, Suiza
- Brossers, H y Coenen, F (undated): *Green Plans: Blueprints or Statements of Future Intent for Future Decisions*, Center for Clean Technology and Environmental Policy, CSTM, Universidad de Twente, Enschede
- Bretton Woods Project (2001) 'PRSPs just PR', *Bretton Woods Update*, no 23, June/July, Bretton Woods Project, c/o Action Aid, Londres
- Bretton Woods Project (2002) 'Limitations of Asian PRSPs Revealed', *Bretton Woods Update*, no.27, March/April, Bretton Woods Project, c/o Action Aid, Londres
- Bromley, D W (1995) *Natural Resource Issues in Environmental Policy in South Africa*. Land and Agriculture Policy Centre, Witwatersrand, Sudáfrica
- Brown, I. (2001) *State of the World 2001*, Worldwatch Institute en asociación con Earthscan Publications, Londres
- Brown, N (1997) *Devolution of Authority: Over the Management of Natural Resources: The Soufriere Marine Management Area, St Lucia*. Caribbean Natural Resources Institute, Santa Lucia
- Cable, V (1999) *Globalisation and Global Governance*. London: Royal Institute of International Affairs, Londres
- CAFMA (2001) *Instrumentos Económicos y Medio Ambiente*. Boletín vol 1, no 3, Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Bogotá.
- Cala, C P y Grageda, J Z (dir.) (1994) *Studies on Coalition Experiences in the Philippines*. Bookmark, Manila
- Campbell, B, Byron, N, Hobane, P, Matose, F, Madzudzo, E y Wily, L (1996) 'Taking CAMPFIRE beyond Wildlife: What is the Potential?' dossier presentado a *Pan African Symposium on Sustainable Use of Natural Resources and Community Participation, Harare, Zimbabwe, 24-27 junio*, Centre for Applied Social Sciences, Universidad de Zimbabwe, Harare

- Carew-Reid, J (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Asia*. UICN en asociación con Earthscan Publications, Londres
- Carew-Reid, J, Prescott-Allen, R, Bass, S y Dalal-Clayton, D B (1994): *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for their Planning and Implementation*. IIED, Londres, y UICN, Gland, en asociación con Earthscan, Londres
- Carley, M y Christie, I (2000a) *Managing Sustainable Development*, 2nd edn, Earthscan, Londres
- Carley, M y Christie, I (2000b) 'The World's Commons: The Challenge of Governance', in *Governance for a Sustainable Future*, World Humanity Action Trust, Londres.
- Carson, C S (2000) *Toward a Framework of Assessing Data Quality*. IMI, Washington DC
- CEC (2001) *European Governance: A White Paper*. Com (2001)428, 25 July, Comisión de la Comunidad Europea, Bruselas
- Chambers, N, Simmons, C y Wackernagel, M (2000) *Sharing Nature's Interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability*. Earthscan, Londres
- Chambers, R (1992) 'Methods for Analysis by Farmers: The Professional Challenge', paper for *12th Annual Symposium of Association for Farming Systems Research and Extension*, Universidad de Michigan State, Ann Arbor, Michigan
- Chenje, M (1995) 'Environmental Rights are Human Rights'. Dossier presentado al *Seminar on Human Rights and Justice, 1-2 August 1995*, SARDC, Harare.
- Cobham, R (1990) *Towards a National Conservation Strategy for Barbados - Preparation Guidelines*. UICN, Gland
- Coenen, F H J M (1996) *The Effectiveness of Local Environmental Policy Planning*. CSUM Studies and Reports, Universidad de Twente, Enschede, Países Bajos
- Colfer, C J P (1995) *Who Counts Most in Sustainable Forest Management?* CIFOR Working Paper no 7, October, Centre for International Forestry Research, Bogor, Indonesia
- CONAM (1998) *Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, rapport préparé par Dames & Moore Consultants. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Lima
- Creech, H y Willard, T (2001) *Strategic Intentions: Managing Knowledge Networks for Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg
- CSIR (1996) *Strategic Environmental Assessment: A Primer*. Council for Scientific and Industrial Research, Stellenbosch, Sudáfrica
- Dalal-Clayton, D B (1996) *Getting to Grips with Green Plan: National Level Experience in Industrial Countries*. Earthscan, Londres
- Dalal-Clayton, D B (1997) 'Southern Africa Beyond the Millennium: Environmental Trends and Scenarios to 2015', *Environmental Planning Issues* no.13, IIED, Londres
- Dalal-Clayton, D B y Bass, S (2000) *National Strategies for Sustainable Development: A Guide to Key Issues and Methods for Analysis: A Prompt for Status Reviews and Dialogues, June 2000*. IIED, Londres (disponible en www.nssd.net)
- Dalal-Clayton, D B y Dent, D (2001) *Knowledge of the Land: Land Resources Information and its use in Rural Development*. Oxford University Press

Dalal-Clayton, D B, Bass, S, Sadler, B, Thomson, K, Sandbrook, R, Robins, N y Hughes, R (1994) 'National Sustainable Development Strategies: Experience and Dilemmas', *Environmental Planning Issues* no 6, UFD, Londres

Dalal-Clayton, D B, Dent, D y Dubois, O (2000) 'Rural Planning in the Developing World with a Special Focus on Natural Resources: Lessons Learned and Potential Contributions to Sustainable Livelihoods', *Environmental Planning Issues* no 20, IIEDD, Londres

Dalal-Clayton, D B y Sadler, B (1998a) 'Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach', in A Donnelly, D B Dalal-Clayton y R Hughes (dir.) *A Directory of Impact Assessment Guidelines*, 2nd edn, HED, Londres, pp 31-42

Dalal-Clayton, D B y Sadler, B (1998b) 'The Application of Strategic Environmental Assessment in Developing Countries: Recent Experience and Future Prospects, including its Role in Sustainable Development Strategies', proyecto no publicado.

Dargavel, J, Guijt, I, Kanowski, P, Raec, D y Proctor W (1998) *Australia: Settlement, Conflicts and Agreements*, Study for IIED 'Policy that works for forests and people' project

de Boer J J y Sadler, B (dir.) (1996). *Strategic Environmental Assessment 54: Environmental Assessment of Policies: Briefing Papers on Experience in Selected Countries*, Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente, Países Bajos, y International Study of Effectiveness of Environmental Assessment.. La Haya

Dejnabol, T (1996) *The Terroir Approach to Natural Resource Management: Panacea or Phantom? – the Malian Experience*, working paper no 2/1996, International Development Studies, Universidad de Roskilde, Denmark

Denniston, D (1995) *Defending the Land with Maps*, PLA Notes no 22, Sustainable Agriculture Programme, IIED, Londres

DFID (2000) *Achieving Sustainability: Poverty Elimination and the Environment*, Department for International Development, Londres

Dobic, P (2000) *Models for National Strategies: Building Capacity for Sustainable Development*, thematic study, Approaches to Sustainability series, Capacidad 21, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York

Dorn-Adzoba, C (1995) *New Roots: Institutionalising Environmental Management in Africa*, World Resources Institute, Washington DC

Dubois, O, Gueye B, Moorhead, R y Ouali, F (1996) *Etude des points forts et faibles des projets forestiers financés par les Pays-Bas en Afrique occidentale sahélienne*, Estudio preparado para los Embajadas de los Países Bajos de Bamako, Ouagadougou y Dakar

EAP Task Force (1998) 'Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS', dossier producido para *Environment for Europe, Aarhus*, 23-25 Junio 1998, OCDE, Paris

Earth Council (2000) *NCSO Report 1999-2000: National Experiences on Multi-Stakeholder Participatory Processes for Sustainable Development*, Earth Council, San José, Costa Rica

Earth Council (n.d.) *Guidelines for NCSO Rio-10 assessment*, Earth Council, San José, Costa Rica

EC (1997) *Vision 2020: Summary and Recommendations*, XL/121/97, Comisión Europea, Bruselas

ECLAC (2001) *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Economic Commission of Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile

- Edwards, M y Gaventa, J (dir.) (2001): *Global Citizen Action*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado
- EPD (1996) 'Gaza Land Resources: Land Use Planning and Resources Protection', *Focus on Environment in Palestine*, no 2, Environmental Planning Directorate, Ministry of Planning and International Cooperation, The Palestinian Authority, Gaza
- EPE (1994) *Towards Shared Responsibility*, European Partners for the Environment, Bruselas
- ERM (1994) 'Developing Plans and Strategies', dossier II preparado para el ministerio de la Vivienda, Fomento y Medio ambiente, Países Bajos, y presentado a *First Meeting of the International Network of Green Planners*, 30 March-1 April 1994, Maastricht, The Netherlands, Environmental Resources Management, Londres
- ESRC (1998) *Strengthening Decision-making for Sustainable Development*, informe sobre un taller a Eynsham Hall, 15-16 junio 1998. Global Environmental Change Programme, Economic and Social Research Council
- Estrella, M (2000) 'Tracing the History of Participatory Monitoring and Evaluation', Institute of Development Studies/The Participation Group, www.ids.ac.uk
- Ezekial, II (1975) *Second India Study: Overview*, MacMillan, Delhi, India
- Falloux, F y Talbot, L (1993) *Crisis and Opportunity: Environment and Development in Africa*, Earthscan, Londres
- Falloux, F, Talbot, L y Christoffersen, L (1990) *National Environmental Action Plans in Africa: Early Lessons and Future Directions*, AFLEN, Technical Department, Africa Region, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Falloux, F, Talbot, L y Larson, J (1991) *Progress and Next Steps for National Environmental Action Plans in Africa*, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- FAO Development Law Service (2000) *Legal Framework Analysis for Rural and Agricultural Investment Projects: Concepts and Guidelines*, FAO Legal Paper, Online no 12, Septiembre 2000, FAO, Rome
- Fernández, J J G (1998) *Guide for the Preparation of Action Plans within the Framework of the Convention on Biodiversity*, Fondo mundial para el medio ambiente y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- Filer, C y Sekhran, N (1998) *Loggers, Donors and Resource Owners: Papua New Guinea Country Study*, Policy that Works for Forests and People Series no 2, ITED, Londres
- Fischer-Kowalski, M, Haberl, H y Payer, H (1997) in Moldan, B y Billharz, S (dir.) *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*, SCOPE 58, John Wiley & Sons, Chichester
- Fisher, R J (1995) *Collaborative Management of Forests for Conservation and Development. Issues in Forest Conservation*, IUCN, Gland, Suiza
- Forum for the Future (2001) *Green Futures* no 30, Forum for the Future, Londres
- Franklin, B y Morley, D (1992) 'Contextual Searching: Cases from Waste Management, Nature Tourism and Personal Support', in M R Weisford (dir.) *Discovering Common Ground*, Bercy-Koehler, San Francisco, 229-46
- FSC (2000) 'FSC Principles and Criteria', Document 1.2, revisado febrero 2000, Forest Stewardship Council www.fsc.org
- Fund of the Americas (2000) *Developing a Strategy to foment Philanthropy*, Fondo de las Américas, Santiago
- Gallopín, G C (1997) 'Indicators and their Use: Information for Decision-making. Part I: Introduction' in Moldan, B y Billharz, S (dir.) *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*, SCOPE 58, John Wiley & Sons, Chichester

Gallopín, G, Hammond, A, Raskin, P y Swart, R (1997) *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*. PoleStar Series Report no 76, Global Scenario Group, Stockholm Environment Institute, Stockholm

GEF (1999) *Experience with Conservation Trust Funds*, Global Environment Facility(Fondo mundial para el medio ambiente), The World Bank (Banco mundial), Washington DC

GEPA (1999) *Guyana National Biodiversity Action Plan: A Programme For Action by Stakeholders towards the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity*, Guyana Environmental Protection Agency, Georgetown, Guyana/ Global Environment Facility(Fondo mundial para el medio ambiente) /Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York

Geser, H (1996): *Auf dem Weg zur "Cyberdemocracy"? Auswirkungen der Computernetze auf die öffentliche politische Kommunikation (Towards "Cyberdemocracy"? Effects of Internet on Public Political Communication)* <http://www.unizh.ch/~geserweb/kommuel/flezt.html>

Ghana NDPC (1994) *Vision 2020 - the national development policy framework*. National Development Planning Commission, Accra

Ghana NDPC (1995) *Planning Guidelines for the Preparation of Sectoral and District Development Plans*. National Development Planning Commission, Accra, Diciembre

Ghana NDPC (1997) *Vision 2020: The First Medium-Term Development Plan (1997-2000)*. National Development Planning Commission, Accra

Gibson, T (1991) 'Planning for Real', *RRA Notes* 11, IIED, Londres. pp 29-30.

Gill, G (1993) *OK, the data's lousy, but it's all we've got (being a critique of conventional methods)*, Sustainable Agriculture Programme Gatekeeper Series SA38, IIED, Londres

Gill, G (1998) 'Using PRA for Agricultural Policy Analysis in Nepal: The Tari Research Network Foodgrain Study', in J Holland y J Blackburn (dir.) *Whose Voice: Participatory Research and Policy Change*, Intermediate Technology Publications, Londres.

Global Reporting Initiative (2000) 'Sustainability Reporting Guidelines' www.globalreporting.org/GRIGuidelines/June2000/June2000GuidelinesDownload.htm

Gobierno de Balochistan y UICN Pakistan (2000) *Balochistan Conservation Strategy*. IUCN Pakistan y GOB, Karachi.

Gouvernement du Canada (1995) *A Guide to Green Government*, Catalogue no En21-136/1995E, Ministry of Supply and Services, Canadá.

Grayson, A J (1993) *Private Forestry Policy in Europe*, CAB International, Wallingford, Reino Unido

Grieg-Gran, M (2000) *Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil*, FEP Discussion Paper 00-01, IIED, Londres

Grieg-Gran, M (2000) 'Investment in Sustainable Development: The Public-Private Interface', in *The Future is Now*, vol.2, IIED, Londres

GTZ (1993) *Regional Rural Development RRD Update: Elements of a Strategy for Implementing the RRD Concept in a Changed Operational Context*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, Allemagne

GTZ (2001) 'Presentation of Products for Poverty Reduction Strategies: Instruments, Methods and Approaches' www.gtz.de/forum_artuu

Guijt, I (1991) *Perspectives on participation. An inventory of institutions in Africa*, IIED, Londres

- Guijt, I y Hinchcliffe, F (1998) *Participatory Valuation of Wild Resources: An Overview of the Hidden Harvest Methodology*. Sustainable and Rural Livelihoods Programme, IIED, Londres
- Hagen, R T (sin fecha) *A Guide for Countries Preparing National Biodiversity Strategies and Action Plans*. Biodiversity Planning Support Programme, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- Hall, P A V (sin fecha) 'Decision Support Systems for Sustainable Development: Experience and Potential', dossier para Humus Network. (<http://ungamsha.idrc.ca/humus/macau.html>)
- Halle, M (2001) 'What Does Sustainable Development Mean?' Contribución provisoria al proyecto IIED. Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible. IIED, Londres
- Handy, C (1985) *Understanding Organisations*. Penguin Books, Harmondsworth, UK
- Hanson, A J, Bass, S, Bouzaher, A y Zehra, M (2000) *Pakistan's National Conservation Strategy - Renewing Commitment to Action*, Informe del examen intermedio. Gobierno de Pakistan, Islamabad
- Hardi, P y Pinter, L (1995) 'Models and Methods of Measuring Sustainable Development Performance', revised draft discussion paper prepared for the Sustainable Development Coordination Unit, Executive Council, Government of Manitoba, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg
- Harding, D, Kiara, J K y Thomson, K (1996) 'Soil and Water Conservation in Kenya: The Development of the Catchment Approach and Structured Participation Led by the Soil and Water Conservation Branch of the Ministry of Agriculture, Kenya', dossier prepared for the *OECD/DAC Workshop on Capacity Development in the Environment. December 4-6 1996, Rome*. OCDF, Paris
- Hardy, J F, Milin, D y Satterthwaite, D (2001) *Environmental Problems in an Urbanizing World*. Earthscan, Londres
- Harter, P J y Pou, C. Jr (1997) 'Negotiating Environmental Policies: Upfront Planning is Vital to Success', in *National Institute for Dispute Resolution News* vol IV, no 5, Canadá
- Hassan, A (2001) 'Working with Communities, Karachi, Pakistan', *City Press* cited in *Financing for Sustainable Development*. IIED. Londres
- Hignan, S, Bass, S, Judd, N, Mayers, J y Nussbaum, R (1999) *The Sustainable Forestry Handbook*, Londres. Earthscan
- Hill, J (1993) *National Sustainability Strategies: A Comparative Review of the Status of Five Countries: Canada, France, The Netherlands, Norway and the UK*. The Green Alliance, Londres
- Hill, J (1996) *National Sustainability Strategies: A Guide to Drafting and Ensuring Participation*. 1st edn. The Green Alliance, Londres
- Hiltz, S R y Turoff, M (1993) *The Network Nation: Human Communication via Computer*. MIT Press, Cambridge Massachusetts
- IIMSO (1994) *Sustainable Development: The UK Strategy*. Cm 2426. Her Majesty's Stationery Office, Londres
- Howard, J y Scott-Villiers, P (2000) *They are Shouting it Whenever they Can. Beyond Invited Participation: The Power of Popular Communications*, PLA Notes no 39. IIED, Londres
- Hughes, R, Adnan, S y Dalal-Clayton, D B (1994) *Floodplains or Flood Plans? A Review of Approaches to Water Management in Bangladesh*. IIED, Londres, y Research and Advisory Services, Dhaka
- Huntley, B, Siegfried, R y Sumter, C (1989) *South African Environments into the 21st Century*, Human & Rouseau Tafelberg, Cape Town
- IADB (1996) *Participation Initiatives in Latin America. Section V in Resource Book on Participation*. Inter-American Development Bank, Washington DC

- ICLEI (1996a) *The Local Agenda 21 Planning Guide*, International Council for Local Environmental Initiatives. World Secretariat, City Hall, Toronto
- ICLEI (1996b) *Economic Instruments to Improve Environmental Performance: A Guide for Local Governments*, International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto
- ICLEI (1997) *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21*. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, en cooperación con el Departamento de las Naciones Unidas para la Coordinación de Políticas y el Desarrollo Sostenible, Nueva York
- ICLEI (2000) *Second Local Agenda 21 Survey*. Background Paper no 15, submitted by International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, to the *Preparatory Committee for the World Summit on Sustainable Development, Second Preparatory Session, 28 January – 8 February, 2002*, United Nations (ONU), Nueva York
- IIED (1994) *Whose Eden? An Overview of Community Approaches to Wildlife Management*, IIED, Londres
- IIED (1995) *Citizen Action to Lighten Britain's Ecological Footprints*, Report to the UK Department of the Environment, February
- IIED (1998a) *Participatory Valuation of Wild Resources in Agricultural Systems: A Summary*. Sustainable Agriculture Programme / Environmental Economics Programme, IIED, Londres
- IIED (1998b) *The Hidden Harvest – The Value of Wild Resources in Agricultural Systems: A Summary*. Sustainable Agriculture Programme/Environmental Economics Programme, IIED, Londres
- IIED (1998c) *Participatory Monitoring and Evaluation*, PLA Notes No 31, Sustainable Agriculture and Rural Livelihoods Programme, IIED, Londres
- IIED (2000) 'National Strategies for Sustainable Development: A Guide to Key Issues and Methods for Analysis: A prompt for Status Reviews and Dialogues', rolling draft (www.ngsd.net)
- IIRK (1998) *Participatory Monitoring and Evaluation: Experiences and Lessons. Workshop Proceedings*. International Institute for Rural Reconstruction, Y.C. James Yen Center, Silang, Cavite, Philippines
- IMF (2001) *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, prepared by the staffs of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (Banco mundial), Washington DC
- IMF/OECD/UN/World Bank (Banco mundial) (2000) *A Better World For All: Progress Towards the International Development Goals*, report prepared by the staffs of the International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), United Nations(ONU), y World Bank (Banco mundial), Washington DC
- IPCC (2001) *Third Assessment Report. International Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge
- IPF (1997) *Proposals for Action, Programme Element 1A – National Forest and Land Use Programmes*, Intergovernmental Panel on Forests, ECOSOC, United Nations(ONU), Nueva York.
- IPIECA (1996) *Long-Range Scenarios for Climate Change Policy Analysis*, informe of workshop held in Brighton, January 8-10 January 1996, International Petroleum Industry Environmental Conservation Association, Londres
- IPPF, UNFPA y IUCN (1993) 'Strategies for Tomorrow's World'. *People and the Planet*, vol.2, no 4, pp 6-29
- ITTO (1998) *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*, International Tropical Timber Organization (ITTO), Yokohama, (www.itto.or.jp/Index.html)

- IUCN (UICN) (1984) *National Conservation Strategies: A Framework for Sustainable Development*. Alden Press, Oxford
- IUCN (1997) *An Approach to Assessing Progress Towards Sustainability: Overview – Approach, Methods, Tools and Field Experience*. IUCN International Assessment Team, Gland, Suiza
- IUCN Pakistan (2000) *Final Report Mid-Term Review of National Conservation Strategy. Mass Awareness Initiatives* HBP Ref: DOB01NCS, 16 febrero 2002, IUCN Pakistan, Islamabad
- IUCN/UNEP/WWF (1980) *World Conservation Strategy*. IUCN, Gland, Suiza
- IUCN/UNEP/WWF (1991) *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. UICN, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Worldwide Fund for Nature, Gland, Suiza
- James, C y Fournillier, K (1993) *Marine Turtle Management in North-East Trinidad: A Successful Community based Approach Towards Endangered Species Conservation*. Caribbean Natural Resources Institute, Santa Lucia
- Jänicke, M y Jörgens, H (1997) *National Environmental Policy Plans and Long-term Sustainable Development Strategies. Learning from International Experience*, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlin
- Johnstone, N (1997) *Economic Inequality and the Urban Environment*, FFP Discussion Paper 97-03, IIED, Londres
- Jones, B T T (2001) *Integrating Environment and Sustainability Issues into the Development of Namibia's National Development Plan 2. A Participatory Process for Developing a Sustainable Development Strategy*. dossier preparado para el proyecto CAD/OCDE de diálogos entre donantes y países en desarrollo sobre estrategias de desarrollo sostenible, disponible en www.nssd.net
- Kaiser, J y Lambert, A (1996) *Debt Swaps for Sustainable Development A Practical Guide for NGOs*. IUCN/SCDO/EURODAD, IUCN Gland, Suiza y Cambridge, UK.
- Kanji, N y Greenwood, I. (2001) 'Participatory Approaches to Research and Development in IIED: Learning from Experience', *Policy and Planning Processes Series*, IIED, Londres
- Katz, J W (1997) 'The Consensus Debate: The 80% Solution', in *National Institute for Dispute Resolution News* vol. IV, no 5, Canada
- Kaufmann, D, Kraay, A y Zoido-Lobaton, P (1999) *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Keck, M E y Sikkink, K (1998) *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, Nueva York
- Kerr, J y Hiltz, S R (1982) *Computer-Mediated Communication Systems: Status and Evaluation*. Academic Press, Nueva York/Londres
- Kessler, J J (1997a) *An Introduction to Strategic Environmental Analysis: A Framework for Planning and Integration of Environmental Care in Development Policies and Interventions.. Application for SNV -Netherlands Development Cooperation*, AIDEnvironment, Amsterdam
- Kessler, J J (1997b) *An Introduction to Strategic Environmental Analysis: A Framework for Planning and Integration of Environmental Care in Development Policies and Interventions. Application for SNV -Netherlands Development Cooperation. Reader with Theoretical Background and Application Guidelines*, AIDEnvironment, Amsterdam
- Khosla, A (2001) *The Road from Rio to Johannesburg*, Millennium Paper Issue 5, UNED Forum, Londres
- Kiesler, S, Siegel, J y McGuire, T (1988) 'Social Psychological Aspects of Computer-Mediated Communication', in Greif, I. (dir.) *Computer-Supported Cooperative Work: A Book of Readings*, Morgan Kaufman, San Mateo, California

- Kievelitz, U (1995) *Rapid District Appraisal: An Application of RRA on District Planning Level*, Kurzinfor Nr 21. 8-12. Sektorünberg Städtische und Ländliche Programme. GIZ, Eschborn
- Kikula, I S y Pfliegner, K (2001) 'The Long Pursuit to Sustainable Development in Tanzania', proyecto de documento preparado para publicación por el PNUD
- Kikula, I S, Dalal-Clayton, D B, Comoro, C y Kiwasila, H (1999) *A Framework for District Planning in Tanzania*, vol 1, informe preparado para el Ministerio de la Administración Regional y del Gobierno Local y PNUD. Institute of Resource Assessment, Universidad de Dar es Salaam y IIED, Londres
- Klarer, J. Francis, P y McNicholas, J (1999) *Improving Environment and Economy, Sofia Initiative on Economic Instruments*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centro regional del medio ambiente para Europa del Este y Central), Budapest
- LACCDE (1990) *Our Own Agenda*, Informe of the Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment. Inter-American Development Bank, Washington DC y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- Lampietti, J A y Subramanian, U (1995) *Taking Stock of National Environmental Strategies*, Environmental Management Series Paper no 010, Environment Department, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Landell-Mills, N (1999) *Defining a Strategy for Financing Sustainable Forestry in Malawi: A Review of International Experience*, informe preparado para el Grupo de trabajo sobre los flujos financieros y mecanismos al apoyo del programa forestal nacional de Malawi, PNUD, Nueva York
- Landell-Mills, N (2001) *Forestry in the Public Interest: Regulation and the Market*, dossier for Commonwealth Forestry Conference, Perth, Australia, abril 2001
- Landell-Mills, N y Ford, J (1999) *Privatising Sustainable Forestry: A Global Review of Trends and Challenges*, Instruments for Sustainable Private Sector Forestry Series, IIED, Londres
- Landell-Mills, N, and Porras, I (2002) *Silver Bullet or Fool's Gold? Developing Markets for Forest Environmental Services and the Poor*, IIED, Londres
- Lockie, S y Vanclay, F (dir.) (1997) *Critical Landcare*, Key Papers Series no 5, Centre for Rural Social Research, Charles Sturt University, Wagga Wagga, New South Wales
- Lopez Omat A (ed) (1997) *Strategies for Sustainability: Latin America*, UICN en asociación con Earthscan, Londres
- MacGillivray, A y Zadek, S (1995) *Accounting for Change: the Role of Sustainable Development Indicators*, *Global Environmental Change Programme Briefing no 4*, New Economics Foundation, Londres
- Macquenn, D (1999) *Causal Diagrams: A Prioritisation Tool for Poverty Eradication within the Sustainable Livelihoods Framework*, dossier for DFID's Forestry Research Programme, Natural Resources International Ltd, Chatham, UK
- Manitoba Environment (1997) *State of the Environment Report for Manitoba 1997 – Moving Toward Sustainable Development Reporting*, Manitoba Environment, Winnipeg
- Matthews, E, Amann, C, Bringezu, S, Fischer-Kowalski, M, Hüttler, W, Kleijn, R, Moriguchi, Y, Otke, C, Rodenburg, E, Rogich, D, Schandl, H, Schütz, H, van der Voet, F y Weisz, H (2000) *The Weight of Nations: Material Outflows from Industrial Economies*, World Resources Institute, Washington, DC
- Vaughan, J (1994) *Taming Troubled Waters*, Ford Foundation Report, Washington DC
- Mayers, J (2001a) 'Stakeholder Power Analysis', *Power Tools Series no 2*, IIED, Londres

- Mayers, J (2001b) 'The 4R's', *Power Tools Series* no.3, IIED, Londres
- Mayers, J y Bass, s (1999) *Policy That Works for Forests and People: Series Overview*. IIED, Londres
- Mayers, J, Ngalande, J, Bird, P y Sibale, B (2001) 'Forestry Tactics: Lessons from Malawi's National Forestry Programme'. *Policy That Works for Forests and People Series* no 11. IIED, Londres
- MBPRAC (1988) *The Blue Plan: Future of the Mediterranean Basin*, Executive Summary and Suggestions for Action. Mediterranean Blue Plan Regional Activity Centre, UNEP (PNUE)
- Mehrs, G M (1998) *Environmental Communication Planning Handbook for the Mediterranean Region*, International Academy for the Environment, Suva.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe and Pan European Forest Certification Council (1998) 'Pan-European criteria, indicators, and operational guidelines for sustainable forest management'. www.minconf-forests.net; www.pefc.org
- Muduuli, M C (2001) 'Uganda's Poverty Eradication Action Plan: National Sustainable Development Strategy Principles Tested', presentation to *International Forum on National Sustainable Development Strategies, Accra, Ghana, 7-9 November 2001*, disponible en www.johannesburgsummit.org
- Munemo, M (1998) *The Zimbabwean District Environmental Action Plan (DEAP) as a national strategy for sustainable development*, dossier presented at the donor-developing country scoping workshop on national strategies for sustainable development, 18-19 noviembre 1998, Sunningdale, Angleterre
- Najam, A (1999) 'World Business Council for Sustainable Development: The Greening of Business or a Greenwash?', in H O Bergeson, G Parmann y O B Thommessen (dir.) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 1999/2000* Fridtjof Nansen Institute, Norway y Earthscan, Londres, pp 65-75
- Narayan, D (1993) *Focus on Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Project*, UNDP-World Bank Water Supply and Sanitation Program. World Bank (Banco mundial), Washington DC
- Neeljes, K (2000) *Environments and Livelihoods: Strategies for Sustainability*, Oxfam Development Guidelines, Londres
- NRTEL/ParticipACTION (1994) *SustainABILITY: A National Communications Program in Support of Sustainable Development*, presentado al Gobierno de Canadá. December, Mesa Redonda sobre el Medio Ambiente y la Economía, Ottawa, and ParticipACTION, Toronto
- NTREE (1995) *Newsletter*, Vol.1, No 4, April, Mesa Redonda sobre el Medio Ambiente y la Economía, Ottawa
- ODA (1995) *Guidance Note on how to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programs*, Social Development Division, Overseas Development Administration, Londres
- OECD (1992) *Good Practices for Country and Environmental Surveys and Strategies*, OECD Development Assistance Committee, Guidelines on Environment and Aid, no 2. OCDE, Paris.
- OECD (1995a) *Planning for Sustainable Development: Country Experiences*, OCDE, Paris
- OECD (1995b) *OECD Environmental Performance Review of the Netherlands*, OCDE, Paris,
- OECD (1997a) *Environmental Indicators for Agriculture*, OCDE, Paris
- OECD (1997b) *Evaluating The Use of Economic Instruments*, OCDE, Paris
- OECD (1998) *Improving the Environment through Reducing Subsidies*, OCDE, Paris
- OECD (2001) *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – Issues and Strategies*, OCDE, Paris

OECD-DAC (1997) *Shaping the 21st Century*, OCDE- Comité de ayuda al desarrollo, Paris

OECD DAC (2001a) *The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Cooperation*, Comité de ayuda al desarrollo, OCDE, Paris. disponible en www.SourceOECD.org

OECD DAC (2001b) 'Development Cooperation Report 2000', *The DAC Journal*, Vol 2, no 1, Development Assistance Committee, OCDE, Paris.

OECD DAC. (2001c) 'Policy Coherence Checklist for Poverty Reduction', room document no 5. Development Assistance Committee Working Party on Development Co-operation and Environment, 22nd Meeting, Paris, 8-9 March 2001. OCDE, Paris

OECD DAC (2001d) 'Report on the Informal Workshop on Poverty Reduction Strategies, Comprehensive Development Framework and National Strategies for Sustainable Development: Towards Convergence'. Document DCD(2000)13. OCDE, Paris

OECS (2001) *The Eastern Caribbean Environmental Charter*, Organisation of Eastern Caribbean States, Secretariat, Santa Lucia

Oman, C P (2000) *Policy Competition for Foreign Direct Investment A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OECD Development Centre, Paris

Panayotou, T (1994) *Financing Mechanisms for Agenda 21 (or How to Pay for Sustainable Development)*, Harvard Institute for International Development, Massachusetts

Paul, M (2000) *Global Internet Connectivity. Status, Indicators, and Use in Developed and Developing Countries*, UNED Forum, Londres, www.unedforum.org/publi/connectivity/connreport.htm

Pearce D W (1994) *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development*, Earthscan, Londres

Pearce, D (1999) 'Measuring Sustainable Development: Implications for Agri-environmental Indicators', in *OECD Environmental Indicators for Agriculture*, vol 2, *Issues and Design*, OECD, Paris

PlanAfric (2000) 'Rural Planning in Zimbabwe: A Case Study', *Environmental Planning Issues* no 23, IIED, Londres

Poapongsakorn, N, NaRanong, V, Ayudhaya, A J N, Kaothien, U y Tremmakird A W (2001) *The process of Formulating Poverty Reduction Strategies in Thailand*, Thailand Development Research Institute. en cooperación con National Economic and Social Development Board y Ministry of Science, Technology and Environment, Bangkok, disponible en www.nssd.net

Powell, M (1999) *Information Management for Development Organisations*, Oxfam, UK

Prennushi, G, Rubio, G y Subharao, K (2000) 'Monitoring and Evaluation', draft chapter, *World Bank PRSP Sourcebook*. (www.worldbank.org/poverty)

Prescott, J, Gauthier, B y Nagahuedi Mbongu Sodi, J (2000) *Guide to Developing a Biodiversity Strategy from a Sustainable Development Perspective*. Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), Ministère de l'Environnement du Québec, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), Québec, Canada

Prescott-Allen, R (2001a) 'Well-being Assessment', www.altarum.org/SST/

Prescott-Allen, R (2001b) *The Well-being of Nations: a country-by-country index of quality of life and the environment*,. Island Press, Washington, DC y International Development Research Centre, Ottawa

Pretty, J (1997) 'The Sustainable Intensification of Agriculture: Making the most of the Land', *The Land*, 1,1,45-64

Pretty, J N, Guijt, I, Thompson, J y Scoones, I (1995) *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*, IIED, Londres

Projet de société (1993) *Overview of the Projet de société*, vol.1, *Towards a National Sustainable Development Strategy for Canada*, December, Mesa Redonda sobre el Medio Ambiente y la Economía, Ottawa

Projet de société (1994) *Planning for a Sustainable Future: Projet de société - A Partnership for Change. Prospectus*, May, Mesa Redonda sobre el Medio Ambiente y la Economía, Ottawa

Projet de société (1995) *Canadian Choices for Transitions to Sustainability*, vol.5, *Towards a National Sustainable Development Strategy for Canada*, Junio, Mesa Redonda sobre el Medio Ambiente y la Economía, Ottawa

Rahnema, M (1992) 'Participation' in W Sachs (dir.) *The Development Dictionary*, Zed Books, Londres

REC (1994) *Summary of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*, document endorsed by the Ministerial Conference in Lucerne, Suiza, 28-30 abril, 1993, Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (Centro regional del medio ambiente para Europa del Este y Central), Budapest

REC (1994b) *Manual on Public Participation in Environmental Decision-Making: Current Practice and Future Possibilities in Central and Eastern Europe*, AQUA Press, Budapest

REC (1995a): 'Report on the Stage of Advancement of the Central and Eastern European Countries in Development and Implementation of the National Environmental Action Programs (NEAPs)', draft, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, (Centro regional del medio ambiente para Europa del Este y Central), Budapest (Marzo 1995)

REC (1995b) *Status of National Environmental Action Programs in Central and Eastern Europe*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centro regional del medio ambiente para Europa del Este y Central), Budapest

REDDA-NESDA (1993) *Proceedings of the Fourth Regional Workshop on National Strategies on Environment and Sustainable Development*, Network for Environment and Sustainable Development in Africa, Abidjan, Cote d'Ivoire, 15-19 Mayo

Repetto, R (1994) *The 'Second India' Revisited: Population, Poverty and Environmental Stress Over Two Decades*, World Resources Institute, Washington DC

Rhodes, R A W (1997) *Understanding Governance, Politics and the State*, Macmillan, Basingstoke

Richards, M (1999) *Internalising the Externalities of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechanisms*, European Union Tropical Forestry Paper 1, Overseas Development Institute, Londres

Robins, N (de próxima publicación) 'Profit in Need? Business, Sustainable Development and the Great Transformation', in Cross N (ed): *Evidence for Hope*, IIED y Earthscan, Londres.

Robins, N, Trisoglio, A y Van Dijk, F (1996) *Vision 2020: Scenarios for a Sustainable Europe*, Sustainability y IIED, Londres

Rockefeller Foundation (1999) 'Communication for Social Change', a position paper and report on the *Rockefeller Foundation Cape Town Conference, 6-10 octubre, 1998*, Rockefeller Foundation, Nueva York

Royal Botanic Garden Kew y IIED (1993) *Report on Sustainable Environment and Development Strategy and Action Plan for St Helena*, vol 1, *Sustainable Environment and Development Strategy: A Proposed Approach*, Gobierno de Santa Helena

Sadler, B (1977) 'Recent Progress in Strategic Environmental Assessment', manuscrito no publicado

- Sadler, B (1998) 'Institutional Requirements for Strategic Environmental Assessment', dossier to Intergovernmental Forum, organizado por el Ministerio del Medio Ambiente, Christchurch, Nueva Zelanda, april 25, 1998
- Sadler, B y Verheem R (1996) *Strategic Environmental Assessment 53: Status, Challenges and Future Directions*, International Study of Effectiveness of Environmental Assessment, y Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente, Países Bajos
- SARDC (1994) *State of the Environment in Southern Africa* informe del Southern African Research and Documentation Centre (SARDC) en colaboración con World Conservation Union Regional Office for Southern Africa (IUCN-ROSA) y Southern African Development Community (SADC), SARDC, Harare, Zimbabwe
- Seroa da Motta, R., Contreras, H y Saade, L (2000) 'Wastewater Effluent Charges in Mexico', in J Rietbergen-McCracken y H. Abaza (dir.) *Economic Instruments for Environmental Management*, Earthscan, Londres
- Shah, M K (1995) 'Participatory reforestation experience from Bharuch District, South Gujarat, India', *Forests, Trees and People Newsletter*, no 26/27
- Shankland, A (2001) *Analysing Policy for Sustainable livelihoods*. IDS research report 49, IDS, Brighton
- Shell International (1996) *Global Scenarios: 1995-2020*, Shell International, Londres
- Sigurdson, S G (1997) 'The Consensus Debate: 100% or less – Says Who?' *National Institute for Dispute Resolution News*, vol IV, no 5, Canada
- Smith, S (2000) 'What is an Environmental Fund and when is it the Right Tool for Conservation?', in: R A Norris (ed.) *The IFC Handbook on Environmental Funds*, www.geocities.com/shores_system/ef/ef_handbook_chap_2.html
- Spellerberg, I F (1991) *Monitoring Ecological Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Spencer, I. J (1989) *Winning Through Participation*. Institute of Cultural Affairs, Washington DC
- Sproull, I. y Kiesler, S (1993) 'Computers, Networks and Work' in L M Harasim (ed) *Global Network, Computers and International Communication*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- SSESD (2000) *Federal Plan for Sustainable Development, 2000-2004*, Secretary of State for Energy and Sustainable Development, Bélgica
- Starkey, P (1998) *Networking for Development*, ITDG Publishing, Londres
- Stoker, G (ed) (2000) *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, Basingstoke, UK
- Sunter, C (1992) *The New Century: Quest for the High Road*. Human & Rousseau Tafelberg, Cape Town
- Tannenbaum, R y Schmidt, W H (1958) 'How to Choose a Leadership Pattern', *Harvard Business Review*, marzo-abril
- Tennyson, R (1998) *Managing Partnerships: Tools for Mobilising the Public Sector, Business and Civil Society as Partners in Development*, The Prince of Wales Business Leaders Forum, Londres
- Tennyson, R y Wilde, L (2000) *The Guiding Hand: Brokering Partnerships for Sustainable Development*, United Nations Staff College y The Prince of Wales Business Leaders Forum, Londres
- The Montreal Process (1999) 'Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable management of Temperate and Boreal Forests', 2nd edn, www.mpci.org/meetings/rcp2000/rep2000_c.html
- Therivel, R y Partidario, M R (1996) *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, Londres

- Tonk R y Verheem R (1998) 'Integrating the Environment in Strategic Decision-making: One Concept, Multiple Forms', dossier presentado a *Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA98)*, 19-26 April 1998, Christchurch, New Zealand
- Toulmin, C (2001) *Lessons from the Theatre: Should this be the Final Curtain for the Convention to Combat Desertification*, Documento de opinión para la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible, IIED, Londres
- Trevet, P (2000) '(In)vesting Maximising Environmental and Financial Performance', presentación a *Forest Trends Conference, Vancouver BC, October 4, 2000*
- Turkle, S (1995) *Life on the Screen*, Simon & Schuster, Nueva York
- UN DESA (Departamento (de las Naciones Unidas) de asuntos económicos y sociales) (2001a) *Commission on Sustainable Development indicators of sustainable development*, www.un.org/esa/sustdev/sd.htm
- UN DESA (2001b) *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*, Departamento de asuntos económicos y sociales, Naciones Unidas, New York
- UN DESA (2002a) *Report of an Expert Forum on National Strategies for Sustainable Development*, meeting held in Accra, Ghana, on 7-9 November 2001, Departamento de asuntos económicos y sociales, Naciones Unidas, Nueva York, disponible en www.johnnesburgsummit.org
- UN DESA (2002b) *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium*, background paper no 13 (DESA/DSD/PC2/BP13), presentado por la División del Desarrollo Sostenible, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, a la Comisión para el Desarrollo Sostenible como comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Segunda sesión preparatoria, 28 enero – 8 febrero 2002, Nueva York, disponible en www.johnnesburgsummit.org
- UNCED (1992) *Agenda 21*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York
- UNDP (1997) *Caribbean Capacity 21 Project Terminal Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- UNDP (1999) *Hunan Development Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- UNDP (2000) *"Walking the Talk": Capacity 21's Global Experiences with Participatory Planning*, versión definitiva, 27 junio, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- UNDP (2001) *Making New Technology Work for Human Development. The Human Development Report (Informe sobre el desarrollo humano)*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- UNDP (2001b) *Getting Connected: Information and Communications Technology for Development*, Cooperation South, no 1, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York
- UNDP (2001c) *Proposal to Advance The Sea Turtle Tagging Programme 2001 on the East Coast (of Trinidad)* (Tr1/98/G52/2101/007), UNDP GEF small Grants Programme (Programa PNUD/FMAM), PNUD, Nueva York, www.undp.org/sep
- UNEP Forum (2001) 'Multi-Stakeholder Processes: A Methodological Framework', proyecto en fecha del 10 abril 2001, UNEP Forum, Londres
- UNEP (1994) *Government Strategies and Policies for Cleaner Production*, PNUMA IE, Paris
- UNEP (1999) *Global Environmental Outlook 2000*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en asociación con Earthscan Publications, Londres

UNEP (2002) *Global Environmental Outlook 3*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en asociación con Earthscan Publications, Londres

UNEP/PWC (1998) *UNEP Financial Institutions Initiative 1998 Survey*, UNEP/Price Waterhouse Coopers, www.pwcglobal.com/environment

UNESCO (1977) 'Final Report – Tbilisi', dossier presentado a la *Inter-Governmental Conference on Environmental Education, Tbilisi, Republic of Georgia, 14-26 octubre 1977*, UNESCO, París

UN General Assembly (2001a) *Recommendations of the High Level Panel on Financing for Development, 55th Sesión de la Asamblea General*, 25 junio 2001

UN General Assembly (2001b) *Report of the Secretary General: Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, A/56/326, 6 septiembre 2001, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York

UNSO (1999) *A Preliminary Overview of National Action Programme Processes of the United Nations Conventions to Combat Desertification and Drought*, informe preparado como contribución a las deliberaciones del COP II. UNDP Office to Combat Desertification and Drought (Oficina PNUD de lucha contra la Desertificación y la Sequía)(UNSO), Nueva York

Uphoff, N (1992) 'Local Institutions and Participation for Sustainable Development', *Gatekeeper Series SA31*, IIED, Londres

US General Accounting Office (2000) *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*. Chapter Report, 06/29/2000 GAO/NSLAD-00-161, Washington DC

van Keulen, W F y Walraven, S J E (1996) *Negotiations in participation: improving participatory methodologies with insights from negotiation theories*, Thesis Report, Department of Communication and Innovation Studies, Wageningen Agricultural University, Países Bajos

Vodoz, L (1994) 'La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions', *Environnement et Société*, 13, FUII, 55-66

Von Weizsacker, E (1994) *Earth Politics*, Zed Books, Londres

Vordzorgbe, S D y Caiquo, B (2001) *Report on Status Review of National Strategies for Sustainable Development in Ghana*, presentado a IIED y National Development Planning Commission, Ghana, Devoourt Ltd., Accra, junio 2001

VROM (1997) *The Netherlands' National Environmental Policy Plan 3*, Department for Information and International Relations, Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente (VROM), La Haya

VROM (2001) *4th National Environmental Policy Plan – Summary*, Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente (VROM), La Haya

Walker, G B y Daniels S E (1997) 'Rethinking Public Participation in Natural Resource Management: Concepts from Pluralism and Five Emerging Approaches', dossier preparado para *FAO Workshop on Sustainable Forestry and Rural Development in Pluralistic Environments, Rome, Italy, December 9-12, 1997*, FAO, Rome

WBCSD (1995) *Eco-Efficient Leadership – for Improved Economic and Environmental Performance*, World Business Council for Sustainable Development, Ginebra

WBCSD (1997) *Exploring Sustainable Development: WBCSD Global Scenarios 2000-2050. Summary Brochure*, World Business Council for Sustainable Development, Ginebra

WCED (1987) *Our Common Future. Report of the World Council on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford

Wilson D (1993) *Campaigning. The A-Z of Public Advocacy*, Hawksmure, Londres

- Wilson D (2000) 'Towards Local Governance: Rhetoric and Reality', *Public Policy and Administration*, vol 15, no 1, pp 43-57
- Winckler, G, Rochette, R, Reij, C, Toulmin, C y Toé E (1995) *Approche gestion des terroirs au Sahel: analyse et évolution. Mission de dialogue avec les projets GT/GR du Club du Sahel au Burkina Faso, au Niger et au Mali, 1994-95. Rapport de mission*, Comité Permanent Inter-États de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) y Club du Sahel, Ouagadougou, Burkina Faso
- Wood A (ed) (1997) *Strategies for Sustainability: Africa*, IUCN en asociación con Earthscan, Londres.
- World Bank (Banco mundial) (1992) *World Development Report 1992 Development and the Environment*, Oxford University Press
- World Bank (Banco mundial) (1994) *Report of the Learning Group on Participatory Development*, third draft, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (1995a) *National Environmental Strategies: Learning from Experience*, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (1995b) *Pakistan: The Aga Khan Rural Support Programme. A Third Evaluation*. OED, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (1996) *The Impact of Environmental Assessment: Second Environmental Assessment Review*. Environment Department, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (1997) *Five Years after Rio – Innovations in Environmental Policy*, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (1999) *World Development Indicators*, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (2000) *Comprehensive Development Framework Country: Experience: March 1999 – July 2000*, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (Banco mundial) (2001a) *Global Development Finance 2000*. The World Bank, Washington DC
- World Bank (2001b) *Implementation Completion Report (Loan 3529-C11) on an Loan in the Amount of US\$ 11.5 Million to the Republic of Chile for an Environmental Institutions Development Report*. informe no 20652, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (2001c) *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experiences and Emerging Issues*, 17 septiembre 2001. CFD Secretariat, The World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Bank (2002) *Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Retrospective Study*, informe del Participation and Civic Engagement Group, Social Development Department, World Bank (Banco mundial), Washington DC
- World Commission on Dams (2000) *Dams and Development: A New Framework for Decision-making*, Earthscan, Londres
- WRI (1996) *World Resources 1996-1997*, World Resources Institute, Washington D.C. en asociación con Oxford University Press
- WRI/IIED/IUCN (1996) *World Directory of Country Environmental Studies: An Annotated Bibliography of Natural Resource Profiles, Plans, and Strategies*, World Resources Institute (WRI), IIED y IUCN, Washington DC
- WRI/UNDP/UNEP/World Bank (2000) *The World Resources Report*, World Resources Institute, Washington DC

Zakahrov, V M (dir.) (1999a): *Priorities for Russia's National Environmental Policy: Summary*, Center for Russian Environmental Policy (Centro de política ecológica rusa), Moscú

Zakahrov, V M (dir.) (1999b) *Priorities for Russia's National Environmental Policy*, Center for Russian Environmental Policy(Centro de política ecológica rusa), Moscú

Zakahrov, V M (dir.) (1999c) *Priorities for Russia's National Environmental Policy:Projects Portfolio*, Center for Russian Environmental Policy(Centro de política ecológica rusa), Moscú

Zazueta, A (1994) *A Matter of Interests: Participation, Equity and Environment in Policy-Making*, World Resources Institute, Washington DC

Zazueta, A (1995) *Policy Hits the Ground: Participation and Equity in Environmental Policy-making*, World Resources Institute, Washington DC

Zylicz, T (1994) 'Environmental Policy Reform in Poland', In T Sterner (ed.) *Economic Policies for Sustainable Development*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht

El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)

3 Endsleigh Street, LONDON WC1H 0DD, Reino Unido

Tel: +44-207-388-2117 Fax: +44-207-388-2826 www.iiied.org

IIED es un instituto internacional no lucrativo que se propone proporcionar pericia y liderazgo en la investigación y la promoción del desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial.

El Instituto dirige programas e iniciativas en varios campos muy importantes para el desarrollo sostenible, o sea: Biodiversidad y sustento; Cambio climático; Responsabilidad de las empresas respecto del medio ambiente y desarrollo; Zonas áridas; Economía ambiental; Silvicultura y ocupación del suelo; Establecimientos humanos; Minería, minerales y desarrollo sostenible; Estrategias, planificación y evaluación; Agricultura sostenible y sustento rural.

Este libro es un recurso inestimable para una amplia gama de organizaciones y personas a quienes preocupa el desarrollo sostenible a nivel nacional o local, así como para las organizaciones internacionales que apoyan tal desarrollo. Mientras se pone el énfasis en estrategias integradas de desarrollo sostenible, los enfoques y métodos presentados se aplican por igual a la reducción de la pobreza, a las estrategias medioambientales y sectoriales, al desarrollo y al examen de los programas.

Agenda 21 hizo un llamamiento a todos los países para que preparasen estrategias de desarrollo sostenible. La eficacia de estas estrategias depende de la existencia de un compromiso verdadero. En cada país, las autoridades gubernamentales a todos los niveles han de juntarse con el sector privado y la sociedad civil en calidad de socios, trabajando de una manera transparente que asegure la participación auténtica de las partes interesadas. Es imprescindible coordinar los mecanismos y procesos necesarios para posibilitar aprendizaje y perfeccionamiento continuos.

Este libro de consulta proporciona consejos adaptables y no preceptivos sobre la manera de elaborar, evaluar e implementar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Presenta principios e ideas en cuanto a procesos y métodos, sugiriendo cómo ponerlos en aplicación. Se basa en análisis de las prácticas actuales y pasadas, recurriendo directamente a las experiencias de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Después de examinar la naturaleza del desarrollo sostenible y los desafíos a los que es preciso encontrar respuestas estratégicas, el libro pone de relieve las principales tareas que suponen los procesos de estrategia. Los capítulos individuales ofrecen un abanico rico de orientaciones, ideas y estudios de caso sobre:

- La naturaleza de las estrategias de desarrollo sostenible y las prácticas corrientes
- Los pasos clave al empezar, manejar y perfeccionar las estrategias de desarrollo sostenible
- El análisis de y para el desarrollo sostenible
- La participación con miras al desarrollo sostenible
- La información, la educación y las comunicaciones
- Los marcos y procedimientos de toma de decisión
- La base financiera de las estrategias
- Los sistemas de monitoreo y evaluación



United Nations
Development Programme

International Institute for Environment and Development
2 Endsleigh Street, London WC2H 9BT, England, UK
www.iied.org

Este libro es un recurso inestimable para una amplia gama de organizaciones y personas a quienes preocupa el desarrollo sostenible a nivel nacional o local, así como para las organizaciones internacionales que apoyan tal desarrollo. Mientras se pone el énfasis en estrategias integradas de desarrollo sostenible, los enfoques y métodos presentados se aplican por igual a la reducción de la pobreza, a las estrategias medioambientales y sectoriales, al desarrollo y al examen de los programas.

Agenda 21 hizo un llamamiento a todos los países para que preparasen estrategias de desarrollo sostenible. La eficacia de estas estrategias depende de la existencia de un compromiso verdadero. En cada país, las autoridades gubernamentales a todos los niveles han de juntarse con el sector privado y la sociedad civil en calidad de socios, trabajando de una manera transparente que asegure la participación auténtica de las partes interesadas. Es imprescindible coordinar los mecanismos y procesos necesarios para posibilitar aprendizaje y perfeccionamiento continuos.

Este libro de consulta proporciona consejos adaptables y no preceptivos sobre la manera de elaborar, evaluar e implementar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Presenta principios e ideas en cuanto a procesos y métodos, sugiriendo cómo ponerlos en aplicación. Se basa en análisis de las prácticas actuales y pasadas, recurriendo directamente a las experiencias de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Después de examinar la naturaleza del desarrollo sostenible y los desafíos a los que es preciso encontrar respuestas estratégicas, el libro pone de relieve las principales tareas que suponen los procesos de estrategia. Los capítulos individuales ofrecen un abanico rico de orientaciones, ideas y estudios de caso sobre:

- La naturaleza de las estrategias de desarrollo sostenible y las prácticas corrientes
- Los pasos clave al empezar, manejar y perfeccionar las estrategias de desarrollo sostenible
- El análisis de y para el desarrollo sostenible
- La participación con miras al desarrollo sostenible
- La información, la educación y las comunicaciones
- Los marcos y procedimientos de toma de decisión
- La base financiera de las estrategias
- Los sistemas de monitoreo y evaluación



International
Institute for
Environment and
Development

International Institute for Environment and Development
3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England, UK
www.iied.org