

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 (ERP). 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 tomarse 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 2001^a) define una estrategia como una entidad que comprende:

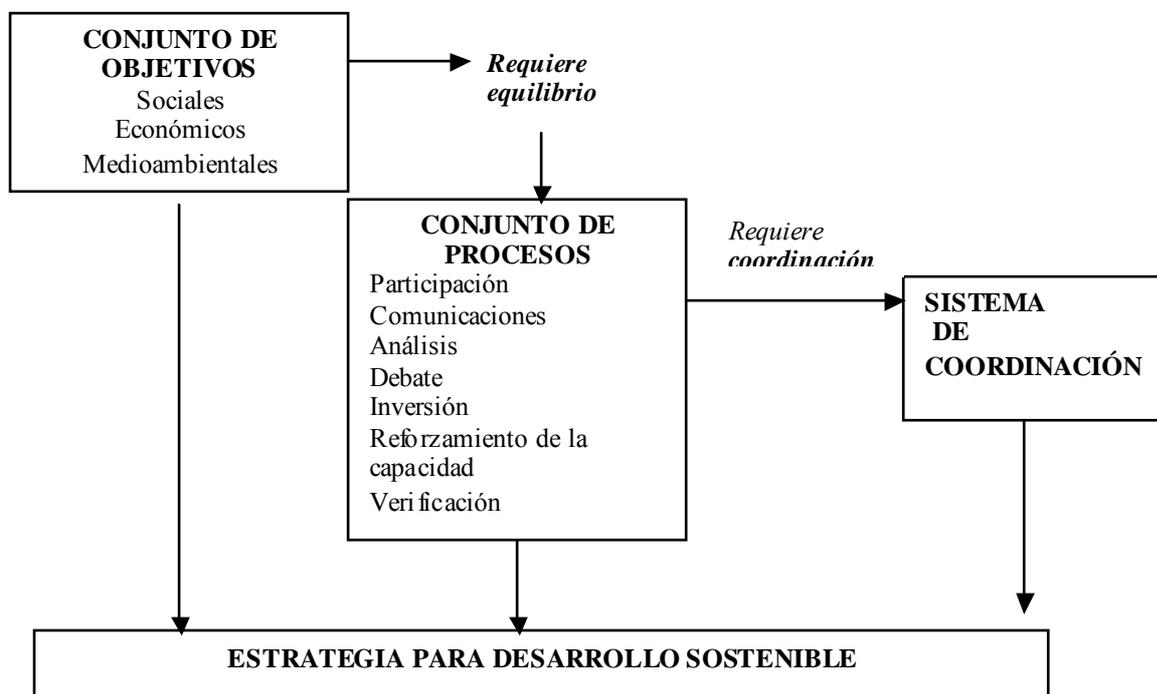
Un conjunto coordinado y en continuo perfeccionamiento de procesos participativos de análisis, debate, fortalecimiento de capacidad, planificación e inversión, que integra en un todo los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad, y que busca soluciones de compromiso donde esto 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.

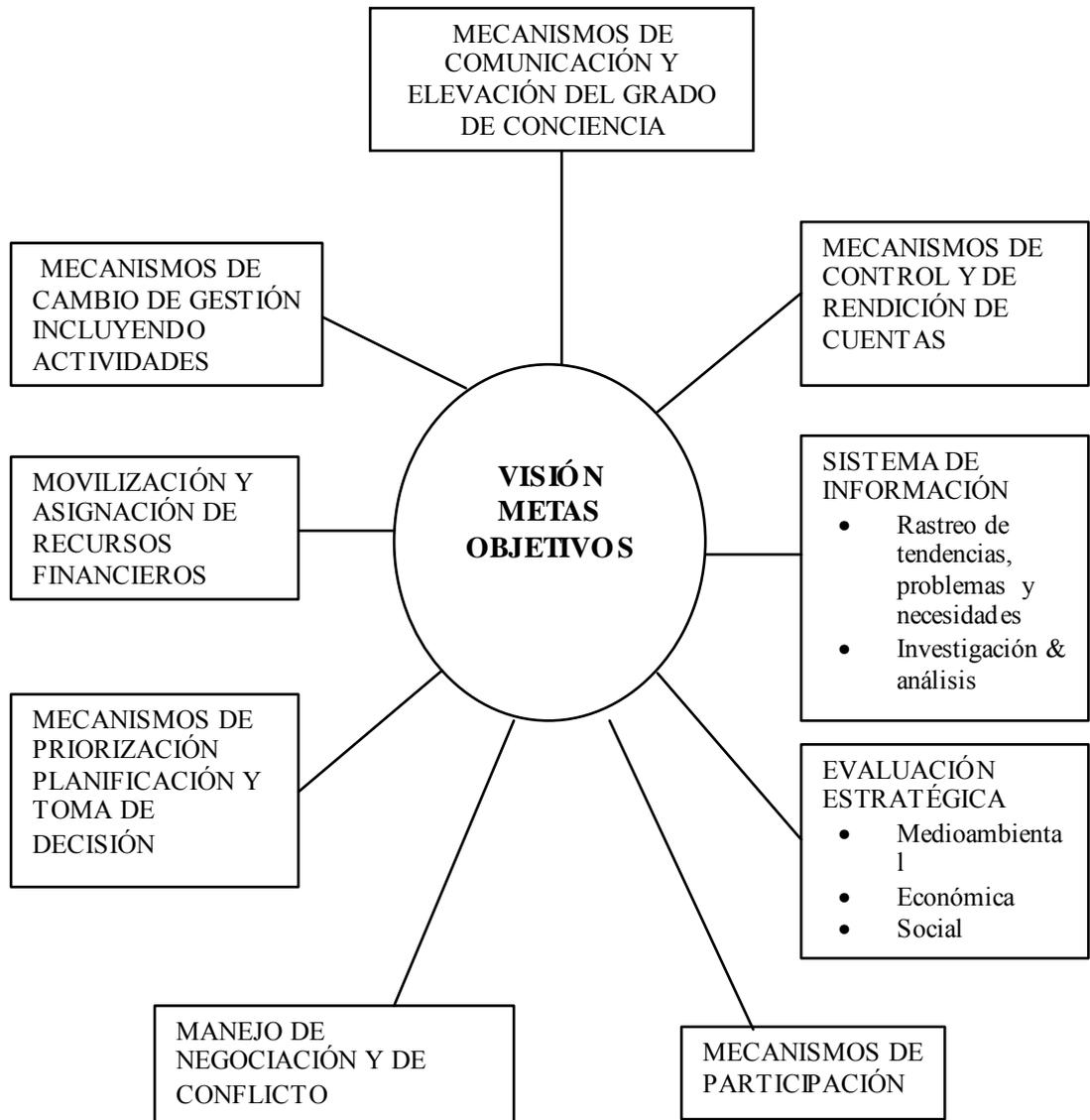
- la compatibilidad mutua;
- la implementación real;
- la atención política dispensada a los marcos de planificación estratégica;
- la función rectora de estos marcos;
- la comprensión de ellas y el compromiso con ellas.

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 habidas 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 2001^a). 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 debieran 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 OCED (2001^a)

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

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.afchn.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 finanzas; 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 cabildeó 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 ENDS 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 consiguientes, 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, Benin, 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 DH 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 IDHN 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 EBPAN y, según el Programa de Asistencia a la Planificación de la Biodiversidad, de PNUD (www.undp.org/bpsp), 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 Kalpavrisiksh, 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 des fases 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 debieran 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”.

(Toulmin, 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. Níger, 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 Malí, 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/prog/nap.htm

Convención estructural sobre Cambio Climático

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 tenor de lo dispuesto en la Convención Estructural de la ONU sobre Cambio Climático (Artículo 12, CENUC), 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.

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

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 CENUC, ellas quedan sujetas a auditoría independiente. Los auditores examinan cuestiones tales como coherencia con otras políticas nacionales y el grado de participación de los

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/natc/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/resource/docs/natc).

(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 Tropical (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 deseable 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 IIED, 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 así mismo, 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 planeamiento, 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 PFN, 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.

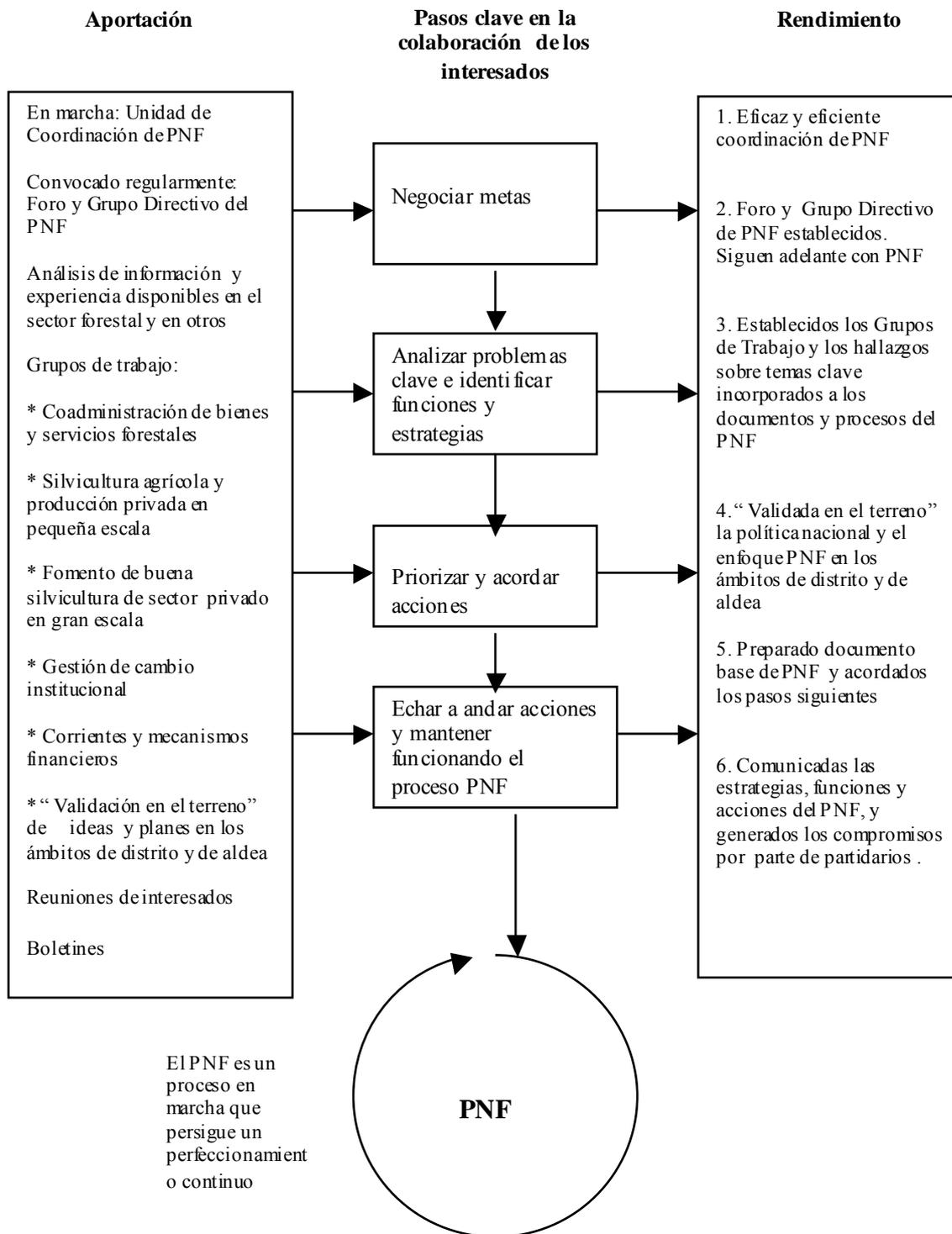
(e) Estrategias de Conservación Nacional

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 aunados.

Un pequeño grupo de personal directivo del Departamento de Silvicultura, en contacto con actores clave de los otros departamentos gubernamentales, y con varias ONG, recapitaron 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 PNAF; y la serie del IIED “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 refinan funciones y papeles para que sigan desarrollándose).

De tal modo, puede considerarse que este documento del PNF 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 19997). 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).

Ellas enlazaban las necesidades ambientales a cuestiones del desarrollo

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).

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 probación 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 periodo 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 3.20)

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 planeamiento del 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
Rumania	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 *estatus* 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 PPME. Varios de los aspectos temáticos principales del nuevo marco de política económica en elaboración abarca los mismos puntos que figuran en la Visión 2020 (Seth Vordzorgbe, 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

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

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.

(i) Marcos de Desarrollo Integral

Los principios de las EDI son congruentes con los de las ENDS

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 c; 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 anejos en la estructura y funciones de los gobiernos.

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

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

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

	Estructural				Humanos			Físicos							Estrategias específicas			
	(1) Gobernan+ favorab y limpia	(2) Sistem de Justicia	(3) Sistem a Financiero	(4) Red de Seguridad Social y Programass Sociales	(5) Educación	(6) La Salud y la Población	(10 b) Cuestio nes Culturales	(7) El agua y la Sanidad	(8) El poder	(9a) El transporte	9b) Tele Comu- nica- ciones	(10*) Medio Am- biente	(11) Agric./ Desar. Rural (no la silvi cultura.)	(12) Dear.. Urbano	(13) Desar. del Sector Privado.	(14) Bosques		
Las actividades de los socios que pueden asistir en el Proceso de Desarrollo	Principales Rntidades Externo	PNUD SIDA DANIDA	PNUD (con \$ daneses	Equipo BM SAC Con FMI	Equipo B SAC	BM con ADB	BM con SIDA & Orgs.de la ONU	Suecia	ADB con BM & ONU	BM con ADB, Japón, Suecia	Japón Con ADB, BM	Telstra (Cía. Semi- estatal australian).	PNUD	BM con ADB	ADB PNUD Japón BM	BM (IFC)	P. Bajos BM ADB	
	Multilaterales	PNUD ADB	PNUD	Canadá Japón Alemn Suiza Francia	UNFPA PNUD BM	BM ADB	ONU OMS BM WFP		BM ONU ADB	BM ADB	BM ADB		ADB PNUD BM	BM FAO ADB	PNUD ADB BM	BM (IFC) UNIDO UNCDF PNUD	WFP ADB	
	Bilaterales	Suecia Alemania CE Canadá Dinamarca	Dinam. Austlia. Suecia Francia Alemania		Países Bajos RU	Austrl. Japón Francia Suecia Bélgica	Suecia Japón P. Bajos Austrl. Alemn.	Suecia Francia Finlandia Países Bajos	Finlandia Japón Austrl. Países. Bajos Dinam.	Japón Suecia	Japón Dinam. Corea Francia Australia	Candá Francia Japón	P. Bajos Suecia Canadá Dinam. Noruega..	Australia Dinam. Bélgica Francia Países Bajos	Suiza Japón Bélgica	Australia Suiza Suecia Dinamarca Nueva Zelanda	Japón Alemania	
	Sociedad Civil	Oxfam RU	Radda Barnen, Fundac de Asia		Actionaid Oxfam RU, Save the Children RU			Fundación Ford					WWF IUCN				CECI	
	Sector Privado												Telstra (173 pri- vd.)					

* Donantes que estudian nuevos programas de gobernanza: Dinamarca, Canadá, Australia, Suecia, La CE y ADB

Fuente: www.worldbank.org.vn/partner/part2.htm

Nota. El primer proyecto que se indicó ha de ser completado gradualmente hacia finales de 2000 (título: Los prerrequisitos para el crecimiento sostenible y el alivio de la pobreza)

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.

(j 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 (P)ERP...

... 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/sourctoc.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: le 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 ENDS.

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/review).

“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 PRGF”.

“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 tendido 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 (TES) 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 evidente 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 decidan 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, infundamos nuevo vigor a nuestro compromiso, reforcémoslo aún más; y trabajemos con la gente a nivel de las bases*” (acerca de la declaración, véase afrodad@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 agirici@globalnet.org y www.globalnet.org/ifi).

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 (CIILA) 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 CIILA 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 abordar 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 CIILA (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: CIILE /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 ímpetu 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 donantes 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
<p>¿TODAVÍA FALTA?</p> <ul style="list-style-type: none"> • integración/argumentos macroeconómica/os • Nexos internacionales • Política federal • Nexos con las ECP • Respaldo de la información • Seguimiento, aprendizaje 	<p>¿TODAVÍA FALTA?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Reforma y capacidad institucional • Cambio de política provincial • Apoyo al sector privado 	<p>¿TODAVÍA FALTA?</p> <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 entabada 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 ésta 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 con forma 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 con forma 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 renuentes 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 instituciones locales son la base de la planificación participativa

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.

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 *kohila* de reunión de aldeas de Botswana; y las reuniones maoríes *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.

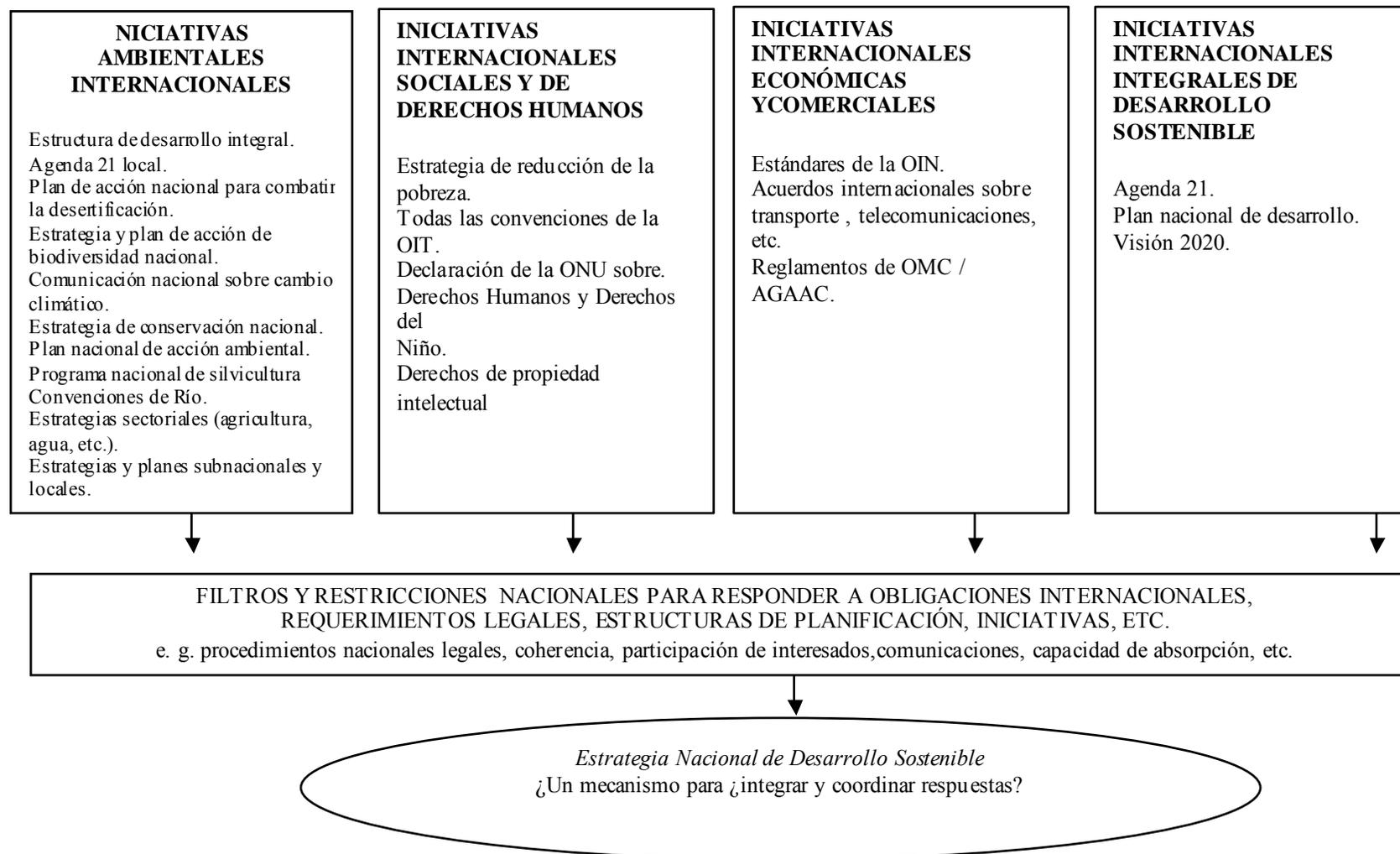
3.4.4 Convergencia y nexos entre estrategias nacionales, subnacionales y locales

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 tomo 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 barrer 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 procedentes 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 las ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2) durante el desarrollo de la PERP, como se describe más arriba:

- firme 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 retroalimentación.

Fuente: Muduuli (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)⁹ 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 planteamiento 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

⁹ 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 ENDS.

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: OECO (2001)