

**Diálogos entre Donantes y Países en Desarrollo sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible.**

**ESTRATEGIAS NACIONALES DE  
DESARROLLO SOSTENIBLE  
UNA GUÍA PARA CUESTIONES CLAVE Y MÉTODOS DE ANÁLISIS**

**Apunte para diálogos y exámenes de situación**

**ANTEPROYECTO RENOVABLE**

1º de junio del 2000

**TABLA DE CONTENIDO**

**1 Finalidad de esta guía**

- 1.1 La Guía es un expediente útil, no un plan maestro.
- 1.2 Una única guía
- 1.3 Fase del examen de situación
  - Amplitud del estudio
- 1.4 Fase de diálogo

**2 Lista de cuestiones clave**

- A Contexto
- B Actores
- C Instituciones e iniciativas de integración
- D Procesos
- E Efectos

**3 Métodos de análisis de las ENDS**

- 3.1 Algunos principios para los análisis
- 3.2 Marco para los análisis
- 3.3 Puesta en marcha y amplitud de los análisis
- 3.4 Evaluación del contexto de cambio
- 3.5 Evaluación de los actores
- 3.6 Evaluación de instituciones e iniciativas de integración
- 3.7 Evaluación de los procesos de desarrollo sostenible

**1.- INTRODUCCIÓN A ESTA GUÍA**

**1.1 La Guía es un expediente útil, no un plan maestro**

La primera parte de esta guía es un expediente para ayudar a las organizaciones/comisiones directivas, los comités de iniciativa, los interesados y los participantes en el diálogo a identificar cuestiones para el análisis y/o la discusión durante los exámenes y los diálogos de situación. Se la presenta en forma de una lista de cuestiones.

Pero no es un plan maestro o una receta para seguir de forma rígida y total. Apunta a proporcionar una lista de cuestiones importantes para que se las utilice como apunte cuando los grupos líderes y los comités de iniciativa bosquejen los criterios concretos y decidan qué cuestiones se van a explorar en cada país.

Muchas de las cuestiones propuestas resultan de la experiencia dejada por un acopio de análisis de procesos de estrategias ya hechos y que han demostrado ser factores críticos en la buena experiencia de las ENDS.

La segunda parte de esta guía propone metodologías para analizar los problemas. En una serie de países, ellas han sido sometidas o a prueba por el IIED, entre otros, y han demostrado ser efectivas como herramientas que permiten revelar los factores que a menudo o han secundado estrategias efectivas o han impedido el progreso.

Esta guía debiera ser de utilidad para "verificar" contextos de países y para evaluar el alcance que ya puedan tener los procesos de la ENDS, y para ver si existen tanto una capacidad como un entorno habilitantes para desarrollar y realizar un proceso ENDS.

## **1.2 Una única guía**

Esta única guía reemplaza a los dos proyectos de guía de materias preparados anteriormente por el grupo de trabajo de la OCDE CAD sobre las ENDS. Éstas contenían listas separadas de cuestiones/problemas como una base posible para entablar consultas con los interesados del país durante los diálogos y exámenes de situación. Estas guías de materias fueron examinadas por los participantes en el Primer Taller de Planeamiento, efectuado en Arusha, Tanzania, en abril del 2000; y al del Primer Taller Suplementario de Planeamiento, en Londres, en mayo del 2000. Se hizo una serie de sugerencias para introducirles cuestiones adicionales, modificarlas y reestructurarlas. Éstas figuran en la guía revisada<sup>1</sup>.

Muchos de los problemas que figuran en esta nueva guía fusionada se relacionan con el proceso y la metodología para desarrollar y realizar las ENDS y, durante los exámenes de situación, la información sobre estos aspectos será importante para cotejar. En la preparación de la segunda fase de los diálogos, tal información será de utilidad para identificar procesos y metodologías aceptables, interesados e instituciones clave, y el estado de influencia de los procesos estratégicos existentes/planeados.

Puede darse el caso de que la trascendencia de cuestiones específicas estén influida por el estadio que los procesos estratégicos hayan alcanzado en un país, pues algunas de las cuestiones propuestas serán más importantes para el proceso y el proyecto, otras, para la realización y los efectos. Todo estadio puede dejar enseñanzas. Es probable que el debate explore hasta qué punto existen entornos habilitantes apropiados; pero es igualmente importante que existan compromisos y mecanismos aceptables que estimulen la consulta amplia, la participación y la representación en el proceso.

Debiera enfatizarse que esta guía puede, y debería, ser adaptada a las necesidades de cada país -según corresponda- para proporcionar un fundamento en el que se basen los debates y los diálogos.

## **1.3 Fase de examen de situación ("cartografiar" lo que hay de base, como primer paso)**

En cada país, el examen de situación será llevado a cabo por la organización/comisión directiva de ese país. En resumen, el propósito del examen de situación es comprender las siguientes cuestiones clave:

1. Contexto. Situación política, histórica y administrativa del país.
2. Situación imperante de la(s) estrategia(s): trabajo de estrategia de pasado y de presente en el país.
3. Interesados. Identificar a los interesados clave/reales y la medida en que han intervenido en los procesos estratégicos, en el desarrollo de políticas y en la adopción de decisiones.
4. Instituciones y procesos de adopción de políticas: responsabilidades por la realización de las estrategias, por las relaciones institucionales y por las de la integración existente. Procesos de adopción de decisiones.

---

<sup>1</sup>Resultó también evidente que muchas cuestiones se repitieron en ambas guías. En el documento de trabajo se preveía que los exámenes de situación tuviesen lugar como paso preparatorio para los diálogos. En la práctica, las demoras habidas hasta entonces y la viabilidad indicaban que era más probable que las dos fases se traslaparan mutuamente. Por lo demás, se hará necesario que muchas cuestiones clave tengan que ser abordados en ambas fases, aunque con diferente alcance y por diferentes personas, instituciones o interesados. Por consiguiente, se decidió refundir las dos guías en un solo documento.

5. Compromiso político, visión en común e inversiones: indicadores iniciales de más amplio efecto. Provisión de políticas para el desarrollo sostenible.

### ***Amplitud del examen (estrategias en las cuales se debe centrar la atención)***

En el curso de las discusiones durante la fase de examen de situación, será necesario identificar a los interesados clave, los procesos estratégicos, las instituciones y los documentos clave, hasta "levantar el plano" del trabajo clave relacionado con la ENDS del país. A medida que el plano vaya surgiendo, será importante priorizar las estrategias en las cuales centrar la atención en los análisis posteriores (será imposible dedicar el mismo esfuerzo analítico a un cúmulo de estrategias) y examinar hasta qué tiempo pasado debieran llegar la investigación y el análisis. Probablemente valga la pena darle, ante todo, un vistazo general a toda la última década. Como guía aproximativa:

- Si hay un proceso de planificación estratégica claramente dominante, que el examen inicial y la discusión indiquen que es sin lugar a dudas el más importante y que ha tenido gran influencia en el desarrollo del país, en tal caso tiene sentido enfocar principalmente ese proceso (v.gr. Visión 2020, de Ghana), pero aún así, dedicar algún esfuerzo a examinar también otros, de aquellos que se tiene la impresión de que pudieran dejar importantes enseñanzas. Probablemente sea útil enfocar el análisis a partir de una clara coyuntura o cambio en el método de planeamiento que haya puesto a este proceso de planeamiento estratégico principal en la senda en que se encuentra (v.gr. un importante cambio de dirección en la política gubernamental, el establecimiento de una institución de acción polivalente, con influencia y poder).
- Si hay varias estrategias a las que a grandes rasgos se las considera de similar importancia e influencia, entonces podría ser conveniente examinar todas éstas, por lo menos al inicio, para luego seleccionar a cuál(es) enfocar (basados en una evaluación de su importancia, su influencia, y de su probabilidad de que de allí se deriven enseñanzas útiles).

Durante la evaluación inicial de estos procesos de planeamiento ya sea pasados o corrientes, es importante identificar cuestiones de interacción múltiple susceptibles de ser examinadas más en detalle en los diálogos con los interesados.

La organización/comisión principal de cada país tendrá que suministrar información de retorno al comité directivo del país y, durante la fase de diálogo subsiguiente, presentar las conclusiones a los interesados clave. Se debiera preparar un informe del examen de situación del trabajo nedds del país (en inglés, francés o español. El IIED se encargará de las traducciones). Este informe debiera contener recomendaciones -o describir el enfoque ya iniciado- para el diálogo, que incluyan a los interesados y las instituciones que vayan a intervenir, etc. El IIED mantendrá contacto con el grupo de iniciativa de cada país sobre la índole de cada diálogo y su estructura emergentes, y participará esta información a otros países.

Esta fase del proyecto ayudará a limitar la eventual duplicación y, también, a fortalecer la colaboración con otros donantes. Será importante planear el examen de manera tal que cubra también al sector privado, y no tan sólo la acción del gobierno. Esto ayudará a identificar las iniciativas y los interesados del sector privado, y a asimilarlos, para fortalecer los nexos entre gobierno y sector privado en esta etapa inicial.

### **1.4 Fase del diálogo**

Al bosquejar el proyecto, se dio por sentado que los diálogos consistirían en una serie de ejercicios participatorios de consulta, cuya índole y formato fuesen finalizados durante la fase de examen de situación. El propósito de estos diálogos es extraer las enseñanzas dejadas por los procesos estratégicos existentes, e identificar áreas de experiencias óptimas y de restricciones/vacíos comunes. Será de responsabilidad de cada país determinar la índole y el alcance del proceso de diálogo, de suerte que la índole exacta de estos 'foros' irá variando de país en país. Sin embargo, lo más probable es que sean una mezcla de taller, colectivos de sondeo, ejercicios de mesa redonda, discusiones con grupos clave tomados separadamente, encuentros oficiosos, consultas telefónicas, y otros ejercicios participatorios.

A fin de que el fruto de los diálogos pueda ser articulado dentro de una orientación útil, se propone que los debates se centren en algunas áreas comunes. Éstas pueden resumirse en:

1           Procesos y participación: enfoques exitosos (y por qué). Lo que no ha funcionado. Lo que es aceptable. La correlación entre los procesos y el éxito.

- 2 Instituciones e integración: grado hasta el que las cuestiones han sido abordadas como un todo. Capacidad institucional. Integración con la planificación nacional, procesos de desarrollo de políticas y de adopción de decisiones. Sistemas legales.
- 3 Técnico(a): grado de conocimiento y comprensión del estado de los recursos, y del contexto cultural y social. Control del progreso.
- 4 Circunscripción, y compromiso político y de políticas. Cambios de políticas. Visiones en común y áreas de diferencia. Pautas perfeccionadas de inversión.
- 5 Función de los donantes: grado de su participación. Qué tipo de asistencia y enfoques han/no han funcionado.

Puede ocurrir que diferentes colectivos de interesados tengan que intervenir en varios puntos del diálogo. Lo más probable es que los interesados sean representantes de gobierno, de la sociedad civil, y del sector privado. Puede que sea necesario poner especial atención a la participación de los colectivos vulnerables: los pobres, las minorías; como asimismo asegurarse de que no se debiliten las cuestiones de participación en torno a género y a autoridades tradicionales.

Los diálogos serán facilitados y comunicados por las organizaciones/comisiones directivas. Sin embargo, un país puede también decidir que miembros diferentes del comité directivo participen en los ejercicios de consulta para aprovechar la oportunidad que se presenta para la comunicación y la información de retorno.

Preferentemente, en el Comité Directivo debiera figurar una amplia selección característica de: representantes de gobierno, de la sociedad civil y del sector privado; como asimismo, de los donantes. El Comité debiera contar con personas capaces de influenciar el trabajo de estrategia dentro de sus organizaciones y que, en las colaboraciones socio-donantes, de más largo aliento, sean capaces de asumir una función.

## 2. LISTA DE CUESTIONES CLAVE

### Nota:

Algunas de las cuestiones consignadas en el listado que sigue se relacionan con las condiciones generales en las que el planeamiento estratégico tiene lugar (v.gr. el contexto); otras tienen que ver con aspectos específicos, parámetros o con consecuencias de estrategias. En el término "estrategia", el plural y el singular se usan de forma intercambiable.

### Categorías de las cuestiones

El listado de las cuestiones se ciñe a las siguientes categorías:

- A. Contexto
- B. Actores
- C. Instituciones e iniciativas integrantes
- D. Procesos
- E. Efectos

### **A CONTEXTO**

Análisis y descripción del contexto dentro del cual se han ideado y realizado las estrategias en el país.

- ¿Cuáles son los contextos históricos, políticos y administrativos en los cuales las estrategias originadas han sido desarrolladas y realizadas?

- ¿Qué tendencias de desarrollo y qué factores han tenido influencia en los cambios en el país (cuáles con/han sido las dinámicas del cambio)?
- ¿Cuál es el contexto regional (v.gr. conflictos regionales, áreas de libre comercio, pueblos aborígenes) y cuál es/ha sido su influencia en la adopción de decisiones nacionales, en la determinación de políticas y en el planeamiento?
- ¿Cuáles son/han sido las prioridades de los gobiernos en funciones, o del pasado?
- ¿Cuál es la índole de la economía (v.gr. propiedad estatal, tenencia de la tierra, industrias principales) y qué consecuencias tiene para las condiciones sociales?
- ¿Cuál es la índole de los patrones de inversión dentro del país; y los parámetros y paradigmas dentro de los cuales tiene lugar la inversión?
- ¿Cuál es la capacidad institucional, técnica y humana dentro del país?
- ¿Cuáles son las percepciones de desarrollo sostenible entre los diferentes interesados (y si acaso ellas se diferencian o han cambiado con el tiempo), cómo entienden el concepto y cuáles son sus expectativas?
- ¿Cuáles son los desafíos y las prioridades para el desarrollo según la percepción de diferentes grupos y representantes sociales, y de gente de diferentes áreas geográficas?

#### **Condiciones políticas e institucionales habilitantes**

- ¿Cuál es la índole y el grado del compromiso político para los objetivos, los procesos, los planes y los requerimientos presupuestarios de la estrategia?
  - ¿En qué foro político se contrajo tal compromiso?
  - ¿Hasta qué punto el compromiso político es partidista, o de base amplia?
  - ¿Cuáles son los escollos?
- ¿Qué mecanismos de dirección se han establecido y cuál es el grado de consenso respecto de ellos?
- ¿Hasta qué punto ha sido entendido el proceso de estrategia previstos/planeado, y aceptado por todos los que intervienen en él?
- De qué manera las instituciones entienden sus responsabilidades para mejorar la estrategia (y las otras existentes) y sus actividades consiguientes?, ¿para formular nuevas estrategias, donde sea pertinente, para realizarlas y supervisar su marcha? ¿De qué derechos, recursos, capacidad y relaciones efectivas disponen estas instituciones para emprender esto? Y ¿son suficientes?
- ¿Cuán eficaces han sido las instituciones participantes en el desarrollo y ejecución de la estrategia para desempeñar su función y cumplir con sus responsabilidades?
- ¿Cuán eficaz es la coordinación entre:
  - las instituciones;
  - las iniciativas estratégicas, v.gr. ENC, los planes de acción social, etc.;
  - estas instituciones y aquellas que son esenciales para el planeamiento y la inversión; y
  - entre las instituciones y los donantes?
- ¿Cómo se articula la estrategia con otras estrategias nacionales, regionales y locales, y cómo las ya existentes se articulan con los sistemas de planeamiento y de adopción de decisiones?
  - ¿Cuáles son los conflictos de articulación/traslapos?
  - ¿Hay en marcha algún proceso de planeamiento estratégico con apoyo externo?
  - ¿Cómo se relacionan tales procesos con los procesos nacionales?

- ¿Qué cuestiones y compromisos internacionales y transfronterizos se han tenido en cuenta?  
 ¿Cómo se les integra en las estrategias?  
 ¿Hasta qué punto hay coherencia y concordancia en la forma en que las diferentes estrategias enfrentan tales cuestiones?

#### **Eficacia de la regulación y los incentivos**

- ¿Hasta qué punto el sistema fiscal y el regulativo absorben los costos sociales y ambientales con el fin de subsanar la incapacidad del mercado para hacerlo, y abrir las puertas a la inversión de tipo modelo?
- ¿Cómo son controlados y puestos en vigor de manera eficiente estos sistemas, ya sea por el gobierno o, según corresponda, por organizaciones privadas?
- ¿Qué medidas se han introducido para garantizar el cumplimiento de acuerdos internacionales (v.gr. que abarquen cuestiones ambientales, de derechos humanos, etc.)?  
 ¿Cómo han sido llevadas hasta su grado máximo las oportunidades presentadas por tales acuerdos?
- ¿Qué medidas se han adoptado para aumentar la conciencia pública sobre desarrollo sostenible y de este modo alentar el fomento de incentivos impulsados ya sea por el consumidor o por la sociedad civil?  
 ¿Cuál ha sido el éxito de algunas de tales medidas?
- ¿Cuál es el equilibrio entre el mecanismo de mando/control y el que se funda en el mercado?

### **B LOS ACTORES**

Análisis y descripción de las instituciones, organizaciones, grupos e individuos representativos que han tenido participación en desarrollar y/o ejecutar estrategias en el país, a saber, quiénes han sido los principales 'impulsores' del desarrollo sostenible, o quiénes lo han pasado por alto o se han opuesto a él.

#### **Los Interesados**

- Qué tipo de interesados están/han estado envueltos en el desarrollo de estrategia y/o en su ejecución.
- ¿A qué agrupaciones sociales y/o de negocios pertenecen estos interesados?
- ¿Cuáles grupos de *stakeholders* son -o han sido- dominantes, y cuáles son -o han sido- dejados en posiciones marginales?
- ¿Qué otros interesados debieran estar/haber estado tomando parte?

### **C INSTITUCIONES E INICIATIVAS INTEGRANTES**

Análisis y descripción de las instituciones del país que tienen incumbencia en el diseño de políticas, en el planeamiento, y en cumplir con el desarrollo, y de qué modo ellas toman parte; y también, el análisis de las iniciativas que proporcionan conexiones útiles o llenan vacíos institucionales.

#### **Situación existente (de desarrollo/realización de la estrategia)**

- Qué procesos de planeamiento/estrategias ya sea formales u oficiosos se han emprendido, están en marcha o planificados (nacional/local). Para cada uno:

- ¿Cuándo fueron éstas iniciadas y por quiénes?

- ¿Cuál fue la perspectiva temporal (& las partes componentes)?
  - ¿Cuáles fueron el enfoque y los objetivos principales, y por qué?
  - ¿De qué manera se le implementó?
  - ¿Cómo fue controlado el proceso?
  - ¿Cuáles son los vínculos con las convenciones globales (biodiversidad, cambio climático, desertización)?
- Si hay más de una estrategia que centre el interés en el desarrollo sostenible, ¿cuál es el porqué?
  - ¿Qué proporción de los costos de realización de las estrategias ha sido sufragado por el presupuesto ordinario del gobierno y cuál, por fondos de donantes?
  - ¿Cuáles son las oportunidades para la complementación de estrategias y para su integración mutua?  
 Cuáles son las conexiones con los Programas de Ajuste Estructural, con la Estructura de Desarrollo Integral, con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, y con otras iniciativas.  
 ¿Fueron completados estos procesos de planeamiento?  
 ¿Hubo acuerdos obligatorios?
  - ¿Cuál es el grado y cuál la eficacia del enlace intersectorial entre departamentos de gobierno e instituciones?
  - ¿Qué relación hay entre proyectos de estrategia y realización y la práctica en la realidad concreta?

#### **Cometidos, responsabilidades y control**

- ¿Qué instituciones estuvieron/están participando en el proceso de desarrollo de estrategia y realización (gubernamental, no gubernamental, de sector privado, etc., incluyendo instituciones locales/extraoficiales)?
- ¿Qué otras instituciones debieran haber sido incluidas y cuáles de las que son pertinentes al desarrollo sostenible no lo fueron?
- ¿Cuál fue la eficacia de las diferentes instituciones en relación con sus cometidos y responsabilidades en lo concerniente al desarrollo y la ejecución de la estrategia?
- ¿De qué manera han trabajado en el desarrollo -tanto entre sí como con socios- las diferentes instituciones (v.gr. ONGs)?
- ¿Quién fue responsable por la ejecución y la gestión administrativa de la estrategia?
- ¿Cuáles fueron los criterios que se usaron para decidir sobre la composición de la comisión o de la unidad responsable por el desarrollo y la ejecución de la estrategia?
- ¿Quién designó a la comisión?  
 ¿Quién les paga?  
 ¿De qué manera se separa del grupo de trabajo a la gente, o se la descalifica?  
 ¿Cuán adecuados fueron los Mandatos para las responsabilidades?
- ¿Cuál(es) sector(es) ha/han conducido la estrategia/el proceso.
- ¿Cuál es la proporción de poder entre las instituciones que toman parte en el desarrollo y ejecución de estrategia?  
 ¿Quién impulsa el proceso?
- ¿Cómo se le reconoce a la estrategia dentro de, o en relación con, el proceso de adopción de decisiones?  
 ¿Cómo se le entrega la información de retorno al proceso de adopción de decisiones, en cuanto a resultados de la estrategia y al aprendizaje habido?

- ¿Cómo se controla el proceso?
  - ¿Cuáles son los mecanismos para controlar indicadores aplicables a resultados y efectos?
  - ¿Qué mecanismos han sido introducidos o perfeccionados?
  - ¿De qué manera se utilizan los resultados del control?
- ¿Hay indicadores que hayan sido creados o usados?
  - ¿Quién los estableció?
  - ¿Qué aplicabilidad tienen para la sociedad civil?
  - ¿Hasta qué punto son ellos claros/fáciles de utilizar o abstractos, y de qué modo esto ha favorecido o impedido la participación de la gente?

## **D LOS PROCESOS**

Análisis y descripción de los procesos que ayudan a llevar al país hacia un desarrollo sostenible.

### **El acceso a la información**

- ¿Cuál es la amplitud y la adecuación del acceso a la información fidedigna?
- ¿En qué medida está la información a disposición de los diversos interesados?

### **La calidad del análisis**

- ¿Cuán apropiada es la base de información y su calidad para desarrollar estrategias eficaces? Hay alguna variación en la disponibilidad y la calidad de la información diferente?
- ¿Cuáles son las percepciones entre los diferentes grupos de interesados acerca del estado de los recursos, de las tendencias en cuanto a su calidad y cantidad, y de los apremios sobre ellos? ¿Hay convergencia o divergencia en estas impresiones?; y ¿tienen los grupos alguna visión relativa al futuro de la base de recursos naturales?
- ¿Hay suficiente análisis del estado de los principales sectores y sistemas de sustento, sus interacciones con los recursos (ver más arriba), y los consiguientes ganadores y perdedores?
- ¿Hasta qué punto se ha hecho uso de los estudios existentes sobre la pobreza y el entorno natural, y hasta qué punto se ha aprovechado la oportunidad para fortalecer el caudal de conocimientos en las áreas respectivas?

### **Eficacia de la capacidad y la gestión administrativa de los procesos ENDS**

- ¿Qué factores clave ayudaron al desarrollo de la estrategia (v.gr. una estrategia anterior, presión pública, compromiso de gobierno) y cuáles fueron las cuestiones clave que hubo que resolver (v.gr. tenencia de la tierra, agotamiento de recursos, pobreza, etc.)
- ¿Desde qué perspectiva se ha impulsado el proceso (ambiental, económica, interdisciplinaria, etc.)?
- ¿Hasta qué punto ha habido transparencia en la administración de la estrategia (como se ha garantizado esto)?
- ¿Qué buenos métodos de gestión se han empleado para desarrollar y ejecutar la estrategia?
  - ¿Cuán eficaces y cuán eficientes fueron éstos?
- ¿Qué herramientas/metodologías se usaron para realzar la comprensión (v.gr. evaluaciones de la pobreza, Evaluación Ambiental Estratégica )?

- ¿Hasta qué punto se está utilizando eficiente y equitativamente la capacidad, y hasta dónde se la perfecciona para:
  - desarrollar estrategias con predominio de la propiedad local;
  - coordinar estrategias sectoriales existentes o con base en las cuestiones, al objeto de perfeccionar su coherencia y eficiencia en lograr DS;
  - alentar a las instituciones para que den respuesta a las estrategias del caso;
  - realizar actividades relacionadas con estrategias, compatibles con los objetivos de estrategia más generales;
  - controlar la repercusión de los procesos y actividades estratégicos;
  - mantener el 'imagen grande' de la evolución de la estrategia;
  - examinar y consolidar el continuo perfeccionamiento de la estrategia?

### **Participación**

- ¿Hasta qué punto el proceso de estrategia -así como se le bosquejó- fue un vehículo adecuado/óptimo para asegurar la participación del interesado.
- ¿Qué enfoques/foros se han utilizado para comprometer interesados y cuán apropiados resultaron ser para ellos?
  - ¿Cuáles son su potencial, sus restricciones, sus limitaciones y alternativas?
- ¿Estaban convencidos los interesados de que había valido la pena comprometerse a participar en el proceso?
- ¿Hasta qué punto han participado los interesados en el desarrollo de la estrategia y/o en su realización?
- ¿Cuál es el grado de autonomía de cualquiera de los grupos; y hasta qué punto han dispuesto los interesados de los medios para participar en el proceso?
- ¿Qué cambios ha habido en el transcurso del tiempo en el modo de abordar la participación y la intervención de los interesados?
- ¿Hasta qué punto hay identificación y participación continua de los interesados correspondientes -con la inclusión del gobierno, las corporaciones electivas (v.gr. parlamentarios), la sociedad civil y los operadores de mercado de diversos niveles, y los que representan los intereses del medio ambiente global- en la preparación, el planeamiento, la ejecución, el control y el examen de la estrategia?
- ¿Hasta qué punto la representación satisface criterios aceptables de identificarse con el colectivo y de responder ante él?
- ¿Qué mecanismos de activación se han usado para comprometer a interesados que de otro modo quedarían al margen del proceso arriba indicado, tales como, las mujeres y los colectivos de pobres sin tierras?
- ¿Qué función tuvo la campaña por la toma de conciencia pública en alentar la intervención de los interesados en el proceso y cómo éste ha fortalecido la participación de la gente en el proceso de adopción de decisiones y, cómo lo ha influido?
- ¿Cómo fueron identificados, encarados, resueltos o refrenados los problemas y las dificultades?

### **Calidad de los planes y las políticas**

- ¿Qué políticas, qué planes, principios, estándares y/u objetivos claros se han derivado de la estrategia, y en formatos que mejor puedan lograr respuestas positivas por parte de esas varias instituciones (gobierno, mercado y sociedad civil) que se supone ejecutan la estrategia?
- ¿Qué sistemas existen para definir prioridades en términos ambientales, económicos y sociales, que permitan mantener controlable (en todo momento) la cantidad de objetivos de la estrategia?
  - ¿Hasta qué punto son estos sistemas compatibles con aquellos del análisis y la participación?

- ¿Hasta qué punto se han bien definido las oportunidades para las actividades capicúa en apoyo de la mitigación de la pobreza, el crecimiento económico y la conservación del entorno, con aquellas instituciones en mejor situación de actuar sobre ellas? Por ejemplo, ¿se ha procedido a reunir la estrategia de la conservación con la de la mitigación de la pobreza?
- ¿Qué sistemas se han establecido para abordar las difíciles concesiones mutuas: identificándolas, debatiéndolas, planificando medidas o compensándolas por los costos de inacción?
- ¿Qué vínculos hay entre las estrategias y los programas existentes con respaldo de donantes, y con las carteras de inversión?
- ¿Qué realización inicial y táctica de iniciativas promisorias se ha emprendido (que ayude tanto a potenciar adhesión para el proceso de estrategia como a someter a prueba sus principios e ideas)?
- ¿Cuál es el plan o la táctica de transición que lleve de la situación de inicio a la situación contemplada en la estrategia?
- ¿Qué legislación nueva o revisada (más eficiente) se ha introducido, y qué modificaciones o correcciones de políticas y planes existentes se han hecho a consecuencia de haber desarrollado la estrategia?

#### **Estructuras de la inversión**

- ¿Hasta qué punto -como resultado de la estrategia- ha habido cambios en las estructuras y los paradigmas de inversión pública y privada?
- ¿Qué ocasionó el cambio (v. gr. política gubernamental, efectos de la globalización)?
- ¿De qué manera la estrategia ha influido sobre -o ha sido influida por- los cambios de estructura de la inversión?

#### **Los donantes**

¿Qué funciones han desempeñado los donantes en el desarrollo y ejecución de las estrategias, v. gr. suministrando fondos para el proceso, apoyo técnico para el desarrollo y/o ejecución de la estrategia?; y, ¿ha sido útil su función?

- ¿Estuvo la intervención del donante ligada a algunas condicionalidades (v. gr. para la conformidad/ autorización de fondos)?
- ¿Cómo puede hacerse más eficaz la intervención del donante?
- ¿En qué áreas debieran intervenir los donantes?
- ¿Hay coordinación eficaz entre gobierno y donantes en relación con el desarrollo y realización de la estrategia? ¿Hay coordinación eficaz entre los propios donantes?
- ¿Hasta qué punto hay evidencia de una menor confianza de parte de los donantes (¿qué donante en particular?), especialmente en el contexto de la propiedad y la orientación locales?

#### **E EFECTOS DE LA ESTRATEGIA**

Análisis y descripción de los cambios que han resultado del desarrollo o de la ejecución de estrategias, o que han sido ocasionados por ellos.

- Qué áreas creen los interesados que están siendo influidas -positiva o negativamente- por la(s) estrategia(s).  
Las de:
  - procesos ecológicos
  - Biodiversidad
  - Cantidad/productividad
  - Eficiencia económica
  - Pobreza e inequidad
  - Capacidad/desarrollo de recursos humanos
  - Contaminación
  - Sanidad humana
  - Cultura local
  - Comunidades autóctonas
  - Grupos vulnerables
  - Cuestiones del género
  - Sustento rural
  - Otras
  
- ¿Qué estructuras de desarrollo y de reducción de la pobreza existen que estén comenzando a tener un efecto observado/real?

### **3. MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LAS ENDSs.**

**Nota.-** Esta sección está basada en una exposición hecha por Stephen Bass del IIED sobre análisis de las ENDSs hecha en el Primer Taller de Planeamiento, de Arusha (abril del 2000) y en el Primer Taller Suplementario de Planeamiento, de Londres (mayo del 2000). La exposición estuvo basada en una experiencia de análisis de política participativa del IIED en muchos países, y específicamente en métodos sometidos a prueba en el estudio 1999-2000 de la ECN de Pakistán.

Los análisis de estrategias vigentes y pasadas pueden ser utilizados para varios propósitos, v.gr.:

- para evaluar los resultados del(os) proceso(s), cumplimientos y resultados que suministren una base para estudio, aprendizaje, control y evaluación;
- para dar forma a un mejor proyecto de futuras (de nueva generación) estrategias;
- para la comparación de las estrategias entre sí y con las experiencias de otras partes;
- para proporcionar a futuros estudios información de comparación; y
- para identificar cuestiones clave para el debate entre interesados.

Los métodos/enfoques descritos en esta sección pueden ser usados, según convenga, durante los exámenes y/o los diálogos de situación. Las comisiones/organizaciones directivas podrán seleccionar aquellos métodos que más convengan a sus necesidades.

#### **3.1 Algunos principios de análisis**

La experiencia demuestra que el análisis de estrategia es más eficaz si:

- se le emprende de manera participativa: para alentar la propiedad extensa y para obtener información que de otro modo permanecería 'oculta';
- alternativamente, en los estadios iniciales o donde hay áreas de rivalidad, un análisis hecho por un organismo independiente podría ser más aceptable;

- mira tanto hacia atrás -a lo que ha sucedido para ver qué es lo que ha funcionado bien o no tan bien y por qué- como hacia adelante (para identificar de qué manera se podrían reforzar los métodos de ENDS vigentes y futuros);
- se basan en la información y las experiencias vigentes;
- centra la atención en los procesos y en los efectos como también en la relación insumos/productos;
- los análisis son comisionados o convenidos/respaldados por el más alto nivel (i.e., por ministerios relevantes de gobierno) con el fin de asegurarse de que hay acuerdo en que los resultados se necesitan, que se cuenta con ellos y que lo más probable es que se utilicen;
- el Comité Directivo interviene en acordar la amplitud del análisis y en vigilar el proceso para asegurarse de que el aporte de datos procede de un amplio abanico de perspectivas, y de que los resultados sean verificados;
- hay una secretaría o comisión coordinadora para coordinar el proceso (pero no necesariamente para encargarse de los análisis).

### 3.2 Estructura para los análisis

Se ha visto que es útil organizar el análisis de las ENDS en función de cinco temas importantes: contexto, protagonistas, instituciones e iniciativas integrantes, procesos y efectos de las estrategias. El Cuadro 3.1 sugiere algunos de los puntos/aspectos que podrían ser examinados dentro de estos temas. Muchas de las categorías y cuestiones clave consignadas en la sección 2 pueden ir relacionadas con estos temas y pueden ser aprovechadas para adaptar un sistema conceptual de análisis y debates en cada país.

**Cuadro 3.1 Temas analíticos**

CONTEXTO	ACTORES	INSTITUCIONES E INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN	PROCESOS	EFFECTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social</li> <li>• Político</li> <li>• Institucional</li> <li>• Legal</li> <li>• Económico/ de mercado</li> <li>• Físico</li> <li>• Histórico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno</li> <li>• Sociedad civil</li> <li>• Privado</li> <li>• Internacional</li> </ul> <p>Su motivación, poderes, y capacidad para el desarrollo sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades de política oficiosa</li> <li>• Instituciones representativas del sector oficial</li> <li>• Iniciativas intersectoriales v.gr.: ENDS, IERP, EDI nacionales o locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de la información</li> <li>• Comunicaciones</li> <li>• Participación</li> <li>• Priorización</li> <li>• Inversión</li> <li>• Mecanismos de coordinación</li> <li>• Potenciación de la capacidad</li> <li>• Habilitamiento</li> <li>• Aprendizaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecológico</li> <li>• Económico</li> <li>• Social</li> <li>• Sanidad</li> <li>• Etc.</li> </ul>

Tanto durante los exámenes como los diálogos de situación será importante analizar y debatir las cuestiones listadas bajo estos cinco temas. Sin embargo, el análisis de **contexto, de actores y de instituciones e iniciativas integrantes** serán elementos especialmente relevantes para el examen de situación y serán mejor abordados por comisiones de iniciativa (o por consultores) a través de el examen de la literatura, la investigación, y las entrevistas con encuestados clave e instituciones, que hayan intervenido en el desarrollo y/o ejecución de estrategias, y por otros interesados.

En comparación, analizar/evaluar los **procesos** y los **efectos** de la estrategia serán aspectos especialmente clave de los diálogos con interesados durante las reuniones, las sesiones de comité y los talleres/seminarios.

Los efectos de las ENDS resultan muy probablemente de los procesos empujados en su desarrollo y ejecución. El Cuadro 3.2 ilustra cómo las evaluaciones de los efectos pudieran ser integradas con los procesos de

evaluación. En algunos casos, lo más práctico pudiera ser una evaluación de 'proceso', en cuyo caso, el asunto es asegurarse de que se tengan en cuenta los efectos deducidos o potenciales de esos procesos. En otros casos, los interesados podrían señalar sintomáticos efectos a nivel de base. En tal caso, el asunto es considerar detalladamente cuáles procesos fueron clave en llevar a esos efectos, y si esos efectos estuvieron vinculados a alguna estrategia.

Es por eso que es importante observar que el mostrar este cuadro tiene fines ilustrativos solamente: no tiene por finalidad sugerir que un molde tan rígido se debiera emplear y completar de manera ritual. Suministra, más bien, un marco para organizar la compilación del análisis de la ENDS.

### Cuadro 3.2. Enlazando los efectos con los procesos

Efectos ejemplos ----- Procesos:	Biodiversidad conservada	Procesos ecológicos protejidos	Pobreza mitigada	Sanidad ambiental mejorada	Eficiencia económica mejorada
Gestión de la información					
Comunicación					
Participación					
Priorización					
Inversión					
Coordinación					
Potenciamiento de la capacidad					
Habilitamiento					
Aprendizaje					
Etc.					

### 3.3. El inicio y la amplitud del análisis

La opción de cómo proceder estará determinada por la existencia/ausencia de estrategias (cualquiera sea su índole: ENDS, estrategia de conservación, plan de acción ambiental, IERP, etc.) y por el tiempo que hayan estado vigentes.

*Donde existe(n) una o varias estrategias:*

- Si la estrategia es reciente, lo mejor podría ser centrar la atención en los **actores** que intervienen y en la calidad del **proceso** que se sigue para reunir a los actores (comunidades de políticas) para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Puede ser demasiado pronto para evaluar efectos.
- Si la estrategia tuviese muchos años de existencia, entonces sería posible evaluar también los **efectos**, los cambios en el **contexto** y si la **integración** ha mejorado.

*Allí donde no hay una estrategia precisa, o si las vigentes carecen de validez, o fueron dejadas de lado o jamás ejecutadas:*

- Identificar las **iniciativas integrantes** y los **procesos** que hayan producido buenos efectos y que puedan proporcionar enseñanzas que sirvan de base para proyectar o iniciar una futura estrategia.

### 3.4 Evaluación de Contexto y Efecto

Esto ayudará a explorar la dinámica que determina la facultad de una estrategia para provocar el cambio o de responder a él. Se pueden seguir varios planteamientos:

- **Examen de la información existente**, que se puede encontrar en una variedad de documentos y fuentes, tales como informes estatales del entorno, en bases de datos, revisiones de programas/políticas, evaluaciones participatorias, etc.
- **Discusiones de colectivos de sondeos**, v.gr. reuniones de 1 día con grupos de interés tales como departamentos de gobierno, dueños de negocios, inversionistas, grupos de comunidad, ONGs, donantes (en áreas geográficas de muestra), para discutir cuestiones como:
  - cambios en la popularidad de, o el apoyo a políticas e iniciativas de desarrollo sostenible.
  - tendencias principales como globalización, descentralización, asuntos regionales etc, que pueden ser nuevos o más importantes desde que la estrategia fue formulada.
  - ejemplos de éxito en la transición a desarrollo sostenible, o sea, efectos
  - ejemplos en los cuales los métodos que han cambiado -que son clave para el desarrollo sostenible- han sido integrados al cauce principal de adopción de decisiones (v. gr. cuestiones del entorno tomadas en cuenta en adopción de decisiones económicas clave; planeamiento más participatorio).
  - las iniciativas y los procesos que ocasionaron éxitos tales, y su 'encauzamiento'.

[Nota.- Tales ejemplos ayudarán a idear indicadores de desarrollo sostenible, porque revelarán los tipos de cosas que los stakeholders han estado controlando -directa o indirectamente- en relación con cambios que a ellos les parecen importantes]

### 3.5 Evaluando a los actores

Esto revelará quiénes son los principales 'impulsores' del desarrollo sostenible, quién se opone al cambio, quién ha sido marginado de procesos de estrategia que podrían hacer un aporte útil, etc. Tenemos que ser capaces de evaluar si la estrategia está todavía en una fase de 'la puja de la oferta' o si ya está haciendo frente a la 'presión de la demanda' del interesado. Los métodos comprenden:

- **El análisis de interesado de la ENDS** (véase Recuadro 3.1) puede suministrar valiosa información sobre:
  - las motivaciones y los intereses de los actores
  - los medios que ellos usan para asegurar sus intereses (v.gr. derechos, responsabilidades, relaciones)
  - las presiones que obran sobre ellos por el cambio y las restricciones para hacer cambios (v.gr. burocracia/recursos)
- **Análisis de poder.** Éste implica 'graficar' la influencia de los interesados al adoptar decisiones acerca de las ENDS (y, más generalmente, el desarrollo sostenible). El análisis de poder se comienza y se completa mejor dentro de los colectivos de sondeo, con los detalles suministrados a través de las entrevistas.

La Figura 3.1 proporciona un ejemplo de análisis de poder para la política de forestación en Pakistán; advirtiendo cuáles grupos tienen influencia más estrecha con las decisiones de políticas, y con sus funciones al respecto.

#### Recuadro 3.1 Análisis de interesado de la ENDS

El análisis de interesado comprende la identificación de los interesados clave en el desarrollo y/o ejecución de la estrategia, una evaluación de sus intereses, y las maneras en que estos intereses afectan el riesgo y la viabilidad de la estrategia. Los **interesados** son las personas, los colectivos o las instituciones con intereses en un proyecto o -en el caso de las estrategias- en procesos.

*Interesados principales.* Son aquellos que en última instancia tienen la probabilidad de resultar afectados, ya sea positiva (beneficiarios) o negativamente (v.gr. los involuntariamente reasentados). Se les puede catalogar desde el punto de vista del género, de la renta o la clase social, de colectivo ocupacional o de colectivos de

utilización de servicios; pero en muchas actividades estas categorías se pueden traslapar (v.gr. los usuarios forestales menores y las minorías étnicas).

*Interesados secundarios.* Son los intermediarios en el proceso (v.gr. financiación, ejecución, control y organizaciones de defensa, ONGs, organizaciones del sector privado, políticos, líderes locales). También comprende a grupos a menudo marginados de los procesos de adopción de decisiones (v.gr. los viejos y los pobres, las mujeres, los niños, y los colectivos de itinerantes, tales como los pastores nómadas: algunos de éstos se les puede considerar también interesados principales. Algunos individuos clave tendrán intereses personales como asimismo objetivos institucionales formales (v.gr. jefes de departamentos o de agencias). Puede haber gente que caben en ambas categorías, como en el caso de los empleados públicos que tratan de adquirir tierra en un nuevo plan.

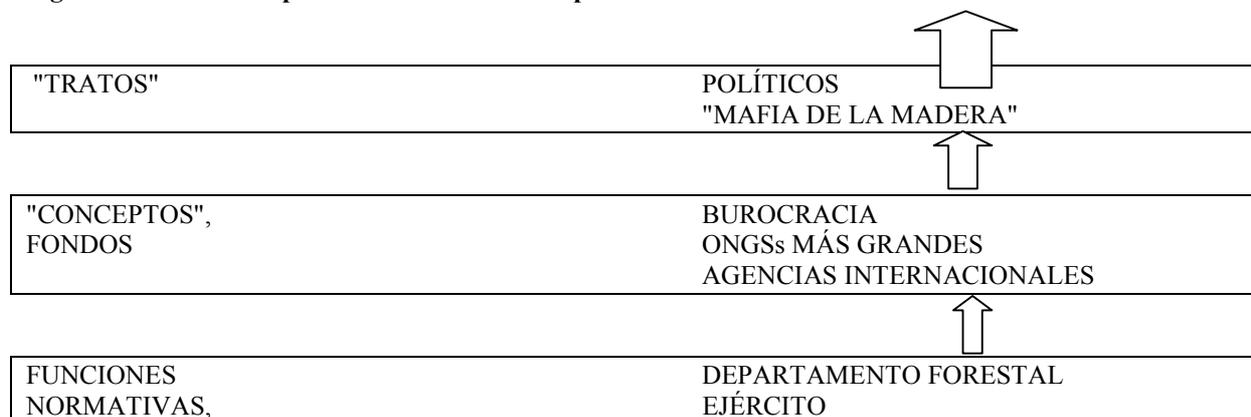
El análisis de interesado, emprendido al comienzo de un proceso o actividad, puede ayudar a:

- averiguar, en un estadio inicial, cuál es la inclinación de los interesados en relación con los problemas/ cuestiones que el proceso o actividad se propone abordar;
- identificar conflictos de intereses (concretos o potenciales) entre interesados lo cual influirá en lo riesgoso de la iniciativa antes de haber empeñado los esfuerzos (o comprometido los fondos);
- identificar relaciones entre interesados sobre las que se pueda crear, y que puedan habilitar coaliciones de auspicio, propiedad y cooperación;
- Evaluar el tipo apropiado de participación por parte de diferentes interesados, y la función o funciones que cada uno pudiera desempeñar en estadios sucesivos del desarrollo y la ejecución de una iniciativa.

En el análisis de interesado hay varias diligencias. Ellas podrían empezar como trabajo de oficina, pero debieran abrirse para incluir métodos participatorios:

1. Confeccionando un cuadro de interesados: haciendo un listado de los interesados (principales y secundarios) e identificando sus intereses (los públicos y los no visibles). Cada interesado puede tener variados intereses en relación con los problemas que el proyecto o proceso aborde;
2. Ideando un molde para 'graficar' la importancia de cada interesado en el éxito del proceso y su poder/influencia relativo(a) (véase Figura 3.5) e indicando qué prioridad debiera darse al propósito de responder a sus intereses;
3. Identificando riesgos y asunción de riesgo que vayan a afectar el diseño y el éxito de algunas acciones, v.gr. ¿cuál es la función o respuesta supuesta de interesados clave si una política, plan o proyecto va a tener éxito? ¿Son verosímiles y realistas esta funciones? Dado el interés de determinados interesados, ¿qué respuestas negativas pueden esperarse? ¿Cuán probables son y qué efecto tendrían en la actividad?
4. Identificando la participación apropiada del interesado, v.gr. la asociación, en el caso de interesados de gran importancia e influencia; tenerlos en cuenta o informar a aquellos de mucha influencia pero de poca importancia.

**Figura 3.1 Análisis de poder: la influencia de la política de forestación en Pakistán**



SERVICIOS,  
GRANDES USUARIOS

DEPARTAMENTO DE LA FAUNA  
INDUSTRIA MINERA  
INDUSTRIA CON BASE EN LA MADERA  
DEPARTAMENTO AGRÍCOLA  
INSTITUCIONES INVESTIGATIVAS



PEQUEÑOS  
USUARIOS DEPENDIENTES

COMUNIDAD LOCAL  
ARBORICULTORES MADEREROS  
INDUSTRIA (ECO)TURÍSTICA  
APACENTADORES NÓMADAS

### 3.6 Evaluando instituciones e iniciativas integrantes

Esto ayudará a proporcionar información acerca del 'paisaje institucional' del país, y cómo va evolucionando. También indicará qué iniciativas forman vínculos útiles y llenan vacíos institucionales. Los métodos comprenden:

- **Graficación institucional**, v.gr.
  - el diagrama de Venn mostrando vínculos entre actores, v.gr. 'comunidades de políticas' officiosas, 'comités ENDS formales';
  - flechas describiendo relaciones (indicando flujos informativos, decisiones conjuntas, alianzas, conflictos, trabajo conjunto, etc.).
  - Si hay varias estrategias (v.gr. Vision 2020, Agenda Local 21, IERP), se les puede hacer un diagrama a cada una y luego compararlas: esto puede indicar cómo se las puede racionalizar/vincular.
  - Es siempre mejor comenzar y completar el proceso mediante prácticas de colectivos de sondeo y agregar los detalles mediante entrevistas.
  - La Figura 3.2 proporciona un ejemplo de un gráfico institucional de la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán.

### 3.7 Evaluando procesos de desarrollo sostenible

Los métodos siguientes (Cuadro 3.1) pueden ayudar a evaluar la calidad y extensión de los procesos que inducen desarrollo sostenible. Los evaluadores deben prestar atención a la variedad de fuentes para tales procesos. Por ejemplo, si bien una ENDS puede disponer de un programa de comunicaciones formal, los cambios en la toma de conciencia acerca del desarrollo sostenible podrían en efecto ser resultado de otros procesos, como la participación en reuniones, o de programas de comunicación formal que **no** están vinculados a la estrategia. Sin embargo, siempre será un problema establecer vínculos entre los procesos específicos y los efectos: de aquí la necesidad de consultar a mucha gente para poder formarse una idea general, y para evaluar los claros cambios *traídos por el tiempo*.

**Cuadro 3.1 Métodos de evaluar los procesos de desarrollo sostenible**

PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	METODOLOGÍA PARA EVALUAR
Comunicaciones y toma de conciencia	Encuestas/investigación de mercado, para evaluar conciencia sobre cuestiones de DS; estudio de contenidos de DS en los currícula/medios informativos; entrevistas sobre la influencia de los documentos / actividades de las ENDS.
Participación en debates y acción de desarrollo sostenible	Analizar comités/decisiones; entrevistas tipo sobre cambios en representación, transparencia, rendición de cuentas, compromiso político: preguntar '¿de quién es la estrategia?'- para cerciorarse de la 'propiedad'
Priorizando objetivos	Analizar cambios de decisión de organismos clave durante el periodo de la estrategia

Inversión en desarrollo sostenible	Analizar planes de gobierno, asignaciones & desembolsos; entrevistar gente del sector de los negocios sobre inversión espontánea
Encauzamiento/Coordinación	Analizar políticas y programas recientes para indicadores de desarrollo sostenible, la coherencia entre ellos, y cómo esto ha cambiado con el tiempo. Entrevistar sobre calidad de gestión administrativa del proceso ENDS: su coherencia, ritmo de acción, adaptabilidad, etc.
Potenciación de la capacidad	Entrevistas sobre cambios de actitud y de especialidades vinculadas a capacitación/tecnología
Habilitamiento	Estudiar descentralización; entrevistar interesados
Información y aprendizaje	Evaluar sistemas de políticas, planeamiento, gestión administrativa y control usados por organismos clave para evidencia de cambio en demanda/utilización de información/indicadores, calidad y regularidad de la puesta al día.