



**LA INTEGRACIÓN DE LOS VÍNCULOS ENTRE
POBREZA Y MEDIO AMBIENTE EN LA
PLANIFICACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO:
Un manual de buenas prácticas**



**LA INTEGRACIÓN DE LOS VÍNCULOS ENTRE
POBREZA Y MEDIO AMBIENTE EN LA
PLANIFICACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO:
Un manual de buenas prácticas**

La Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente (IPMA) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es un esfuerzo global de la ONU que apoya las iniciativas de los países para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional del desarrollo. La IPMA proporciona asistencia técnica y financiera a los gobiernos miembros para establecer programas institucionales y de fortalecimiento de capacidades y llevar a cabo actividades con el fin de abordar el contexto particular de la pobreza y el medio ambiente.

La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo: Un manual de buenas prácticas está disponible también en: www.unpei.org.

Publicado en Marzo 2009

© 2009 PNUD-PNUMA

ISBN: 978-92-807-2962-7

Número de trabajo: DRC/1084/NA

Producido por el Centro para la Pobreza y Medio Ambiente del PNUD-PNUMA

Directores de la Publicación: Philip Dobie y John Horberry

Escritora/Coordinadora del Proyecto: Sophie De Coninck

Edición de la versión en inglés: Nita Congress, John Dawson y Karen Holmes

Traducción: Equipo regional de la IPMA en América Latina y el Caribe

Diseño: Nita Congress

Fotos de Portada: Trabajadores recolectando caucho de los árboles, Thailand © C. Petrat-PNUMA; Pescadores en el Parque Nacional Banc d'Arguin, Mauritania © Mark Edwards/Still Pictures

Fotos que encabezan los Capítulos:

1. Niño regando un árbol de un proyecto de reforestación, Aldea Barsalogo, Burkina Faso © Mark Edwards/Still Pictures
2. Mujeres Aymaras vendiendo verduras, El Alto, Bolivia © Sean Sprague/Still Pictures
3. Familia nómada instalando células solares en la yurta, en Zuunmod, cerca de Ulan Bator, Mongolia © Hartmut Schwarzbach/argus/Still Pictures
4. Mujeres secan los pimientos al sol, Madhya Pradesh, India © Joerg Boethling/Still Pictures
5. Hombres transportando agua y comida a través de un área inundada, Chibuto, Mozambique © Per-Anders Pettersson-PNUMA/Still Pictures
6. Trabajadoras agrícolas cosechando trigo, Rajasthan, India © Mark Edwards/Still Pictures
7. Mujeres en canoa cerca de un área de tala, Nigeria © Mark Edwards/Still Pictures

Todos los símbolos \$ que se indican en este reporte se refieren a dólares americanos US\$, a menos que se indique lo contrario. El término "billón" en este manual significa mil millones.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente y en cualquier forma para propósitos educativos o sin fines de lucro, sin necesidad de permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se reconozca la fuente. El Fondo para la Pobreza y el Medio Ambiente del PNUD y el PNUMA agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente. Esta publicación no podrá utilizarse para la venta ni para ningún otro propósito comercial sin previa autorización por escrito por parte del PNUD y el PNUMA.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las opiniones de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del PNUD y el PNUMA. La designación de entidades geográficas en este informe, y la presentación del material en su contenido, de ninguna manera implican la expresión de ninguna opinión por parte de la editorial o las organizaciones participantes con respecto al estado legal de ningún país, territorio o área, ni de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus límites o fronteras.

A pesar de que se han realizado esfuerzos para asegurarse que el contenido de esta publicación esté correcto y que las referencias sean las apropiadas, el PNUD y PNUMA no aceptan responsabilidad alguna por la veracidad o fidelidad del contenido y no será responsable por ningún daño o perjuicio que pueda ocasionar directa o indirectamente a través del uso de y/o confiabilidad en el contenido de esta publicación, incluyendo la traducción del mismo a cualquier otro idioma diferente al inglés.

Tabla de Contenidos

Reconocimientos • vii

Prólogo • ix

Capítulo 1. Sobre el manual • 1

- 1.1 Propósito • 2
- 1.2 Audiencia a la cual se dirige • 2
- 1.3 Estructura • 3

Capítulo 2. Comprendiendo la integración de pobreza y medio ambiente • 5

- 2.1 Definición de integración de pobreza y medio ambiente • 6
- 2.2 Explorando los vínculos entre pobreza y medio ambiente • 7
- 2.3 Importancia del capital natural para el enriquecimiento de los países de bajos ingresos • 12
- 2.4 Importancia del cambio climático para la integración de pobreza y medio ambiente • 13

Capítulo 3. Un enfoque para la integración de pobreza y medio ambiente • 15

- 3.1 Enfoque programático • 16
- 3.2 El papel de los interesados directos y de la comunidad para el desarrollo • 21

Capítulo 4. Determinar los puntos de acceso y la argumentación de la defensa para la integración de pobreza y medio ambiente • 29

- 4.1 Evaluaciones preliminares: Comprendiendo los vínculos entre pobreza y medio ambiente • 30
- 4.2 Evaluaciones preliminares: Conocimiento de los contextos políticos, institucionales, y gubernamentales • 34
- 4.3 Concientizar y construir alianzas • 40
- 4.4 Evaluar las necesidades institucionales y de capacidad • 43
- 4.5 Establecimiento de mecanismos de trabajo para una integración sostenida • 45

Capítulo 5. Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas • 49

- 5.1 Utilizar las evaluaciones integradas de ecosistemas para recopilar evidencia específica del país • 50
- 5.2 Utilizar los análisis económicos para recopilar evidencia específica de un país • 55
- 5.3 Influenciar los procesos de diseño de políticas • 63
- 5.4 Desarrollo y estimación de costes de las medidas de políticas • 71
- 5.5 Fortalecer instituciones y capacidades: Aprender haciendo • 75

Capítulo 6. Enfrentar el desafío de la implementación • 81

- 6.1 Incluir los asuntos de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional • 82
- 6.2 Preparación de presupuesto y financiamiento para las medidas de política de pobreza y medio ambiente • 87
- 6.3 Apoyar las medidas de diseño de políticas en los niveles subnacionales, nacionales y del sector • 97
- 6.4 Fortalecimiento de instituciones y capacidades: Estableciendo la integración de pobreza y medio ambiente, como una práctica estándar • 102

Capítulo 7. Conclusión y camino a seguir • 107

Abreviaturas y acrónimos • 109

Glosario • 111

Referencias • 121

Índice • 129

Cuadros

- 2.1 Datos y estadísticas sobre vínculos entre la pobreza y el medio ambiente • 7
- 2.2 Integrar la adaptación al cambio climático en los planes nacionales de desarrollo • 13
- 3.1 Lista de progreso para la integración de pobreza y medio ambiente • 19
- 3.2 Iniciativas de las naciones unidas y su potencial para contribuir a la integración de pobreza y medio ambiente • 26
- 4.1 Importancia de los servicios ecosistémicos para el bienestar de los seres humanos y el desarrollo económico en beneficio de los pobres: Ejemplos de algunos países seleccionados • 31
- 4.2 Comprendiendo los vínculos entre pobreza y medio ambiente: Voces de la comunidad • 32
- 4.3 Preguntas de orientación para evaluar los vínculos entre pobreza y medio ambiente • 33
- 4.4 Importancia de la participación de los interesados directos: Estrategia nacional para el crecimiento y reducción de la pobreza, República Unida de Tanzania • 37
- 4.5 Preguntas de orientación para evaluar el contexto gubernamental, institucional y político • 39

- 4.6 Compromiso innovador para que los medios de comunicación creen conciencia: La campaña “No utilice spray temprano” en Vietnam • **41**
- 4.7 Preguntas guía para establecer mecanismos de trabajo • **47**
- 5.1 ¿Por qué se necesitan las evaluaciones integradas de ecosistemas? • **50**
- 5.2 ¿Cómo afecta el cambio climático a los servicios ecosistémicos? • **51**
- 5.3 Perfilar el cambio climático • **52**
- 5.4 Evaluación de la Cordillera del Norte de Trinidad y Tobago • **54**
- 5.5 Ejemplos de la relación del alto costo-beneficio del gasto público, en el medio ambiente • **58**
- 5.6 Estimar el valor de los servicios de protección costera, provistos por los ecosistemas de manglares: Un ejemplo de Orissa, India • **59**
- 5.7 Utilizar evaluaciones ambientales estratégicas, para incorporar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en Ghana • **66**
- 5.8 Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente- en las estrategias de desarrollo económico y reducción de pobreza- de Ruanda • **68**
- 5.9 Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el proceso de preparación de DERP, en Bangladesh • **69**
- 5.10 Costo del proceso de intervención para evaluar la calidad del agua • **75**
- 5.11 Visitas de intercambio: de la República Unida de Tanzania a Uganda; y de Uganda a Ruanda • **76**
- 5.12 Papel de entrenamiento formal para influenciar los procesos de diseño de políticas • **77**
- 6.1 Criterio de selección para los indicadores de pobreza y medio ambiente • **85**
- 6.2 Integración y monitoreo de los indicadores de pobreza y medio ambiente, dentro del esquema de los DERP de Ruanda • **86**
- 6.3 Incentivos para que instituciones ambientales participen en el proceso de documento marco a mediano plazo • **88**
- 6.4 Financiamiento de las áreas protegidas de Namibia • **92**
- 6.5 La evidencia conduce a mayores presupuestos para las instituciones ambientales • **92**
- 6.6 Un incremento en los ingresos, conduce a un mayor presupuesto para las instituciones ambientales • **94**
- 6.7 Valoración ambiental estratégica del turismo Mexicano • **98**
- 6.8 Evaluación de medidas de diseño de políticas: instrumentos económicos dirigidos a la energía, agua y agricultura, para beneficio de los pobres en Uganda • **99**
- 6.9 Kenia: Integración el medio ambiente en la planificación del desarrollo a nivel distrital • **101**
- 6.10 Fortalecimiento de instituciones y capacidades, a través de los procesos de desarrollo nacional • **104**

Figuras

- 2.1 Ejemplos positivos y negativos de vínculos entre pobreza y medio ambiente • **8**
- 2.2 Vínculos entre los servicios ecosistémicos, bienestar humano y reducción de la pobreza • **9**
- 3.1 Enfoque programático para la integración de pobreza y medio ambiente • **17**
- 3.2 Relación entre el enfoque programático y el ciclo para la planificación nacional de desarrollo • **17**

- 3.3 El papel de los interesados directos para alcanzar los resultados ambientales en beneficio de los pobres esperados • **22**
- 4.1 Componentes de los contextos políticos, institucionales y gubernamentales • **34**
- 4.2 Dimensiones del desarrollo de capacidades • **44**
- 4.3 Estructura del manejo del programa de la Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente en Malauí • **46**
- 5.1 Alinear el enfoque analítico al marco político • **67**
- 6.1 Planificación e instrumentos de preparación de presupuesto en Uganda • **88**
- 6.2 Asimetrías de titularidad en los DERP y en los procesos de preparación de presupuesto • **89**

Tablas

- 2.1 Contribución del medio ambiente al logro de los ODM • **11**
- 2.2 Distribución de la riqueza nacional por tipo de capital y grupo de ingresos • **12**
- 3.1 Retos y oportunidades de trabajar con actores gubernamentales • **23**
- 3.2 Retos y oportunidades de trabajar con actores no gubernamentales • **24**
- 4.1 Posibles puntos de acceso para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo • **36**
- 4.2 Resumen: "¿Qué implica "encontrar los puntos de acceso y argumentar el caso"?" • **48**
- 5.1 Pasos principales para definir y utilizar evidencia específica sobre el país • **62**
- 5.2 Integración de pobreza y medio ambiente, en los procesos de políticas de desarrollo • **70**
- 5.3 Medidas de políticas ambientales, por categoría • **71**
- 5.4 Pasos principales para desarrollar medidas de políticas en concordancia con un documento de políticas • **74**
- 5.5 Enfoques para fortalecer instituciones y capacidades: aprender haciendo • **78**
- 5.6 Oportunidades para el fortalecimiento institucional y de capacidades, en la integración de pobreza y medio ambiente • **79**
- 5.7 Resumen: ¿Qué implica la "integración de procesos de políticas"?" • **80**
- 6.1 Integración de pobreza y medio ambiente en los procesos de presupuestación • **96**
- 6.2 Pasos principales en la implementación de las medidas de diseño de políticas • **100**
- 6.3 Resumen: ¿Qué abarca "enfrentar el desafío de la implementación"?" • **105**

Reconocimientos

La preparación de este manual ha sido posible a través de la asistencia económica proporcionada por nuestros socios de desarrollo: Cooperación de Desarrollo Belga, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, El Departamento de Asuntos Exteriores de Irlanda, la Comisión Europea, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Agencia de Protección Ambiental de Suecia, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Esta guía ha sido producida gracias a las contribuciones y experiencias compartidas por los profesionales en las agencias ejecutoras que trabajan en países en vías de desarrollo donde abordan el reto de integrar la pobreza y el medio ambiente en la planificación del desarrollo. En especial, deseamos reconocer las contribuciones de personas en Bután, Burkina Faso, Kenia, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Ruanda, Uganda, República Unida de Tanzania y Vietnam.

El manual ha sido desarrollado por el Centro para la Pobreza y el Medio Ambiente del PNUD y PNUMA, bajo la dirección de Philip Dobie y John Horberry. Sophie De Coninck coordinó la investigación y el reporte con la ayuda de Miia Toikka y Caitlin Sanford, en estrecha colaboración con los colegas de la Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente (IPMA) del PNUD y PNUMA: Jonathan Duwyn, Gabriel Labbate, Razi Latif, Angela Lusigi, Nara Luvsan, Henrieta Martonakova, Sanath Ranawana, David Smith, Louise Sorensen and Paul Steele.

Nuestro agradecimiento a todos los que han contribuido en la revisión de este manual, y en especial a Steve Bass (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo), Yatan Blumenthal (PNUMA), Peter Brinn (Agreco), Paul Driver (Consultor), Sergio Feld (PNUD), Marianne Fernagut (Envalue), Alex Forbes (IPMA Kenia), Linda Ghanimé (PNUD), Mounkaila Goumandakoye (PNUMA), Peter Hazelwood (Instituto de Recursos Mundiales), Rose Hogan (IPMA Uganda), Usman Iftikhar (PNUD), Joseph Opio-Odongo (PNUD), Jean-Paul Penrose (Consultor), Kerstin Pfliegner (Consultor), Esther Reilink (PNUMA), Nilvo Silva (PNUMA) y Dechen Tsering (PNUMA).

También agradecemos a Nita Congress, quien diseñó y editó el manual, a Noah Scalin, quien diseñó la portada y a John Dawson y Karen Holmes, editores de la guía.

El manual se beneficiaría de contribuciones y experiencias adicionales compartidas por los profesionales en las agencias ejecutoras de los países. Cualquier comentario o pregunta pueden dirigirse a:

Facility.unpei@unpei.org
UNDP-UNEP Poverty-Environment Facility
UN Gigiri Compound, United Nations Avenue
P.O. Box 30552-00100, Nairobi, Kenya

Prólogo

La comunidad internacional ha estado hablando de desarrollo sostenible y de la mitigación de la pobreza durante mucho tiempo. Han transcurrido más de dos décadas desde que el Reporte de Brundtland de 1987 trazó por primera vez una visión de desarrollo sostenible a seguir, en parte, integrando la gestión del medio ambiente en la planificación económica y en la toma de decisiones. Debido al probable impacto de los cambios climáticos en los más vulnerables y pobres del mundo, a las presiones sin precedente sobre los ecosistemas mundiales y su habilidad para sostener un creciente estándar de vida para miles de millones de seres humanos, hoy la necesidad de acelerar esfuerzos para integrar el medio ambiente en la reducción de la pobreza es mayor que nunca.

La experiencia muestra la contribución vital de un manejo adecuado en la gestión ambiental a la mejora de la salud y el bienestar social para crear oportunidades de subsistencia, especialmente para los pobres. Para crear el tipo de mundo que queremos -luchar contra la pobreza, promover la seguridad y preservar los ecosistemas de los que dependen las personas para vivir- la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico en beneficio de los pobres deben situarse, sin duda, en el centro de nuestras políticas fundamentales, sistemas e instituciones.

Una forma de hacer esto es a través del proceso que ha sido denominado **integración de la pobreza y el medio ambiente**. Este proceso apunta principalmente a integrar los vínculos entre el medio ambiente y la reducción de la pobreza, en los procesos e instituciones gubernamentales, cambiando la naturaleza misma de su cultura en la toma de decisiones y en sus prácticas. Generalmente, dicha integración debe ocurrir dentro de los planes de desarrollo de una nación o de una estrategia de reducción de la pobreza, y en la manera en la que esta aborda las cuestiones económicas. De esta manera, podemos colocar el doble imperativo del crecimiento económico en beneficio de los pobres, y la sostenibilidad del medio ambiente en el centro de todo lo que hagamos.

Este manual fue diseñado para servir de guía a promotores y profesionales en las agencias ejecutoras involucrados en la meticulosa tarea de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo. La guía recoge una cantidad sustancial de experiencias a nivel nacional y lecciones aprendidas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, al trabajar con gobiernos -especialmente con los ministerios de planificación, finanzas y medio ambiente- apoyándolos en la compleja tarea de integrar la interrelación entre la reducción de la pobreza y una adecuada gestión ambiental, en

la planificación nacional y en los procesos de toma de decisión. El manual también se beneficia del conocimiento y experiencias de otros actores del desarrollo, especialmente de la Alianza sobre la Pobreza y Medio Ambiente.

Esperamos que este manual sea de gran utilidad, tanto para aquellos profesionales que ya se han embarcado en la aventura de incorporar la pobreza y el medio ambiente, como para aquellos que comienzan en este reto. Nuestra intención es que este manual no sea sólo una base de información y asistencia, si no y en especial, una fuente de motivación e inspiración para realizar una misión que algunas veces resulta intimidante y ocasionalmente frustrante, pero de importancia crucial para el futuro y el bienestar de los más vulnerables y pobres del mundo.

Angela Cropper
Oficial Encargada
División de Cooperación Regional
Programa de Naciones Unidas para el
Medio Ambiente

Veerle Vandeweerd
Directora
Grupo de Energía y Medio Ambiente
Programa de Naciones Unidas para el
Desarrollo

Capítulo 1

Sobre el manual



Los hogares pobres dependen desproporcionadamente de los recursos naturales y del medio ambiente como medio de subsistencia e ingreso principal. Los pobres son más vulnerables a desastres naturales como sequías, inundaciones y a los impactos resultantes del cambio climático. En una mayor escala, los recursos naturales como los bosques y la pesca juegan un rol mayor en los ingresos y riquezas de las economías menos desarrolladas.

Por lo tanto, un medio ambiente productivo y saludable contribuye significativamente al bienestar del ser humano y al desarrollo económico en beneficio de los pobres. Los ecosistemas intactos y funcionales proporcionan servicios como la producción de alimentos, agua, combustible y fibras, así como la regulación del clima, elementos de los que naciones y pueblos dependen para obtener ingresos de la agricultura, pesca, silvicultura, turismo y otras actividades. El uso sostenible de estos servicios ecosistémicos y de los activos que ofrecen los recursos naturales es cada vez más reconocido como un factor clave en el desarrollo de economías duraderas, en el mejoramiento del bienestar humano y como una condición necesaria para el logro de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos y otros vínculos entre el desarrollo y la pobreza se exploran con mayor detalle en el capítulo 2.

1.1 Propósito

El objetivo de este manual, es proporcionar una guía práctica paso a paso, sobre cómo los gobiernos y otros organismos nacionales pueden integrar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente en su planificación nacional de desarrollo. Definimos la integración de la pobreza y el medio ambiente, como el **proceso continuo que consiste en integrar los vínculos de la pobreza y el medio ambiente en los procesos de definición de políticas de presupuestos y de su implementación a nivel regional, nacional y subnacional. Es un esfuerzo que involucra múltiples intereses y años de esfuerzo** basados en la contribución del medio ambiente al bienestar de los seres humanos en beneficio del crecimiento económico y del logro de ODM. Esto supone un trabajo con varios organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras instituciones dentro del ámbito de desarrollo.

El manual establece un enfoque programático para incorporar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente en la planificación y desarrollo. Este enfoque desarrollado por la IPMA representa un esfuerzo conjunto entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual proporciona a países asistencia económica y técnicas para integrar la pobreza y el medio ambiente. Este enfoque está basado mayormente en la experiencia de la IPMA, en ayudar a los gobiernos alrededor del mundo a integrar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente, primordialmente en África, Asia y el Pacífico así como en experiencias seleccionadas de otros organismos de desarrollo, especialmente miembros de la Alianza sobre la Pobreza y Medio Ambiente. Este enfoque ayuda a proporcionar un **modelo flexible que pueda ser adaptado a circunstancias nacionales como una guía en la elección de actividades, tácticas, metodologías y herramientas dirigidas a la situación de un país en particular**. Comprende los siguientes componentes:

- Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo
- Integrar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente en los procesos nacionales de desarrollo
- Enfrentar el desafío de la implementación

El compromiso de los interesados directos ocurre en todo el proceso, desde el principio hasta el desarrollo, implementación y monitoreo de políticas. Cada componente sucesivo se construye sobre el trabajo anterior, pero la cronología no es fija. En cambio, la integración de vínculos entre pobreza y medio ambiente es un proceso iterativo en el cual las actividades pueden llevarse a cabo paralelamente o en un orden diferente al presentado aquí, de acuerdo a las necesidades y prioridades de cada país en particular.

1.2 Audiencia a la cual se dirige

La audiencia a la cual se dirige este manual consiste primordialmente en promotores del proceso de integración y profesionales en las agencias ejecutoras a nivel nacional.

- **Promotores de la IPMA (PEI Champions)** son profesionales en las agencias ejecutoras que ejercen el papel de defensa de los argumentos favorables a la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación del desarrollo a nivel nacional, local o subnacional. Esto incluye a los tomadores de decisiones e interesados directos de alto nivel y a los oficiales de gobierno que ejercen como embajadores, para integrar la pobreza y el medio ambiente.

- **Profesionales** incluye a los interesados directos del gobierno (jefes de las oficinas de estado, y departamentos del medio ambiente, finanzas, y planificación, entidades nacionales y regionales, partidos políticos, órganos legislativos, oficinas de estadísticas nacionales y del sistema judicial), interesados directos no gubernamentales (sociedad civil, académicos, comercios e industrias, comunidades, público en general y medios de comunicación) y actores del desarrollo en los campos de medio ambiente y reducción de la pobreza.

Una audiencia adicional se compone de los oficiales de las agencias de las Naciones Unidas, incluyendo los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y de los equipos de países comprometidos con los gobiernos y con las prioridades nacionales de desarrollo. Su trabajo generalmente implica la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente y este manual proporciona ayuda para guiar e informar sobre dichos esfuerzos.

1.3 Estructura

Este manual está dividido en varios capítulos. Los capítulos se pueden leer individualmente según el interés y la necesidad del usuario, refiriéndose a otras secciones de este manual conforme sea requerido. Los mensajes claves están resaltados a través del texto, y se presentan múltiples ejemplos.

Capítulo 2 describe conceptos claves relacionados con la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, incluyendo la contribución del medio ambiente al bienestar del ser humano, crecimiento económico en beneficio de los pobres y el logro de los ODM.

Capítulo 3 presenta un panorama detallado del enfoque de la integración, describiendo las distintas actividades involucradas en cada uno de sus tres componentes. Resalta el papel de los interesados directos en el desarrollo de las comunidades, incluyendo las experiencias e iniciativas del PNUD y PNUMA.

Capítulos 4 al 6 detallan los tres componentes del enfoque programático: cada capítulo presenta una guía paso por paso, proporciona referencias y casos ilustrativos y concluye con logros esperados y ejemplos.

Capítulo 4 provee una guía de preparación para la integración de los vínculos entre medio ambiente y pobreza en los procesos de planificación. Este esfuerzo involucra la identificación de puntos de acceso en la planificación nacional de desarrollo y argumentaciones de apoyo para sustentar la integración de la pobreza y el medio ambiente a los tomadores de decisiones. Se explica cómo llevar a cabo actividades relevantes, incluyendo evaluaciones iniciales para identificar la naturaleza de los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente, comprender los contextos de políticas e institucionales gubernamentales del país, crear conciencia, construir alianzas dentro y fuera del gobierno, evaluar las necesidades institucionales y sus capacidades y desarrollar mecanismos de trabajo para lograr un esfuerzo sostenible en la integración de la pobreza y el medio ambiente.

Capítulo 5 describe cómo integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas. Incluyendo una guía sobre cómo recopilar evidencia específica del país, utilizando técnicas como evaluaciones integradas de los ecosistemas y análisis económicos. También proporciona información sobre cómo utilizar la eviden-

cia recopilada para influenciar los procesos de diseño de políticas y para desarrollar y costear medidas de regulación.

Capítulo 6 ofrece una guía para enfrentar el desafío de la implementación. Trata sobre cómo integrar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente en sistemas de monitoreo nacionales; cómo influenciar los procesos presupuestarios y asegurar que las medidas regulatorias sean financiadas; cómo apoyar a las medidas regulatorias a nivel nacional, sectorial, regional y cómo reforzar las instituciones y capacidades para sostener este esfuerzo.

Capítulo 7 concluye y expone algunas propuestas del PNUD-PNUMA y sus asociados para la labor futura en el área de integración de la pobreza y del medio ambiente.

Este manual también contiene un listado de abreviaturas y acrónimos, un glosario y una sección de referencias al final.

Comprendiendo la integración de pobreza y medio ambiente



Contenido

- Define la integración de pobreza y medio ambiente (sección 2.1)
- Explica porqué la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente son significativos para el bienestar humano, el crecimiento económico en beneficio de los pobres y el cumplimiento de los ODM (sección 2.2)
- Resalta la contribución del capital natural a la riqueza de los países de bajos ingresos (sección 2.3), y la importancia del cambio climático para la integración de pobreza y medio ambiente (sección 2.4)

Mensajes claves

- La integración de pobreza y medio ambiente es un proceso iterativo, el cual involucra múltiples interesados directos
- El medio ambiente contribuye significativamente al bienestar humano, al crecimiento económico en beneficio de los pobres y al cumplimiento de los ODM
- El capital natural representa un gran porcentaje de la riqueza de los países de ingresos bajos
- La adaptación del cambio climático constituye una parte integral del proceso de integración de pobreza y medio ambiente

2.1 Definición de integración de pobreza y medio ambiente

El desarrollo sostenible depende en gran medida del éxito de la integración del medio ambiente en los procesos de planificación y de toma de decisiones económicas conocido como **integración ambiental**. Los primeros esfuerzos de los años '90 para integrar el medio ambiente en la planificación del desarrollo, por ejemplo, a través de los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP), contribuyeron a asegurar que las decisiones y los planes económicos tomaran en cuenta las prioridades del medio ambiente y los impactos de las actividades humanas sobre los bienes y servicios del medio ambiente.

La evidencia sugiere que los intentos iniciales para integrar el medio ambiente en la planificación nacional tuvieron resultados variables. Una serie de respetadas revisiones por parte del Banco Mundial revelaron que la mayoría de los DERP adoptados por los países más pobres del mundo en los años 1990 no tuvieron en cuenta suficientemente la contribución del medio ambiente, a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico (Bojo y Reddy; Bojo et al. 2004).

Los gobiernos de los países y organizaciones de desarrollo respondieron, dedicando mayor atención a la incorporación del tema ambiental en los DERP, con especial énfasis en la **integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente** y justificando a los ministerios responsables de la planificación nacional de desarrollo, la contribución del medio ambiente al bienestar del ser humano, al crecimiento económico en beneficio de los pobres y al cumplimiento de los ODM.

Definición: Integración de pobreza y medio ambiente

Es el proceso iterativo de integrar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente, en la elaboración de presupuestos y los procesos de diseño de políticas a nivel nacional, sectorial y regional. Constituye un esfuerzo a largo plazo, en el que se involucran diversos organismos gubernamentales (jefe de las oficinas de estado, entidades del medio ambiente, finanzas, y planificación, entidades nacionales y regionales, partidos políticos, el órgano legislativo, oficinas nacionales de estadísticas y el sistema judicial), y no gubernamentales (sociedad civil, académicos, comercios e industrias, comunidades, público en general y medios de comunicación), y otros entes de desarrollo.

Aunque la integración ambiental y la integración de pobreza y medio ambiente pueden coincidir entre sí bajo ciertas circunstancias, en los últimos años la atención se ha enfocado en reducir la pobreza y la importante contribución que una adecuada gestión del ambiente puede lograr para mejorar los medios de subsistencia y las oportunidades de ingresos de las personas pobres y otros grupos vulnerables, incluyendo mujeres y poblaciones marginadas.

Estos esfuerzos han tomado mayor importancia en la medida en que cada vez más, la asistencia al desarrollo adquiere la forma de presupuesto general y de apoyo al sector, con menos ayuda financiera destinada a proyectos ambientales específicos. La necesidad nunca ha sido tan urgente para demostrar a las entidades de planificación y finanzas, el valor de la distribución de los escasos recursos existentes para mejorar la gestión del ambiente, como una estrategia clave para el beneficio a los pobres y la disminución de la pobreza.

2.2 Explorando los vínculos entre pobreza y medio ambiente

El bienestar de las personas pobres se puede mejorar en gran medida a través de una adecuada gestión del medio ambiente. Abajo se encuentran algunos conceptos que ayudan a aclarar la naturaleza de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, demostrando la contribución de este último al bienestar del ser humano en beneficio del crecimiento económico de las personas pobres y el cumplimiento de los ODM.

El cuadro 2.1 presenta hechos seleccionados y estadísticas sobre vínculos entre la pobreza y el medio ambiente. Se proporcionan ejemplos adicionales a través del manual (ver específicamente los capítulos 4 y 5). La amplitud y diversidad de estos ejemplos recalcan la importante contribución que el medio ambiente brinda al bienestar del ser humano y a la reducción de la pobreza.

Cuadro 2.1 Datos y estadísticas sobre vínculos entre la pobreza y el medio ambiente

- En **Bangladesh**, más del 95 por ciento de la población depende de combustibles sólidos como carbón y leña para cubrir sus necesidades de energía.
- En **Bolivia**, más del 80 por ciento de la población que vive en áreas rurales son pobres, convirtiéndoles particularmente vulnerables al medio ambiente del que dependen sus medios de su subsistencia.
- En **Burkina Faso**, más del 92 por ciento de la fuerza laboral activa está empleada en la agricultura y pesca, consecuentemente dependen del manejo sostenible de estos recursos para su bienestar.
- En **América Latina y Sudeste Asiático** el 100 por ciento de las personas pobres que viven con menos de \$1 por día están expuestos a la contaminación del aire en el interior de sus hogares.
- En **Vietnam** central, después de las desastrosas inundaciones de noviembre de 1999, las familias pobres se recuperaron más lentamente y fueron incapaces de costear las labores de limpieza de sus campos y regresar a la producción agrícola.

Fuente: PNUD et al. 2005.

La contribución del medio ambiente a los medios de subsistencia, resiliencia, salud y desarrollo económico

Los vínculos entre pobreza y medio ambiente pueden ser conceptualizados de diferentes maneras, sin embargo estos se pueden identificar notablemente a través de su relación con los medios de subsistencia, resiliencia frente a los riesgos del ambiente, salud y desarrollo económico.

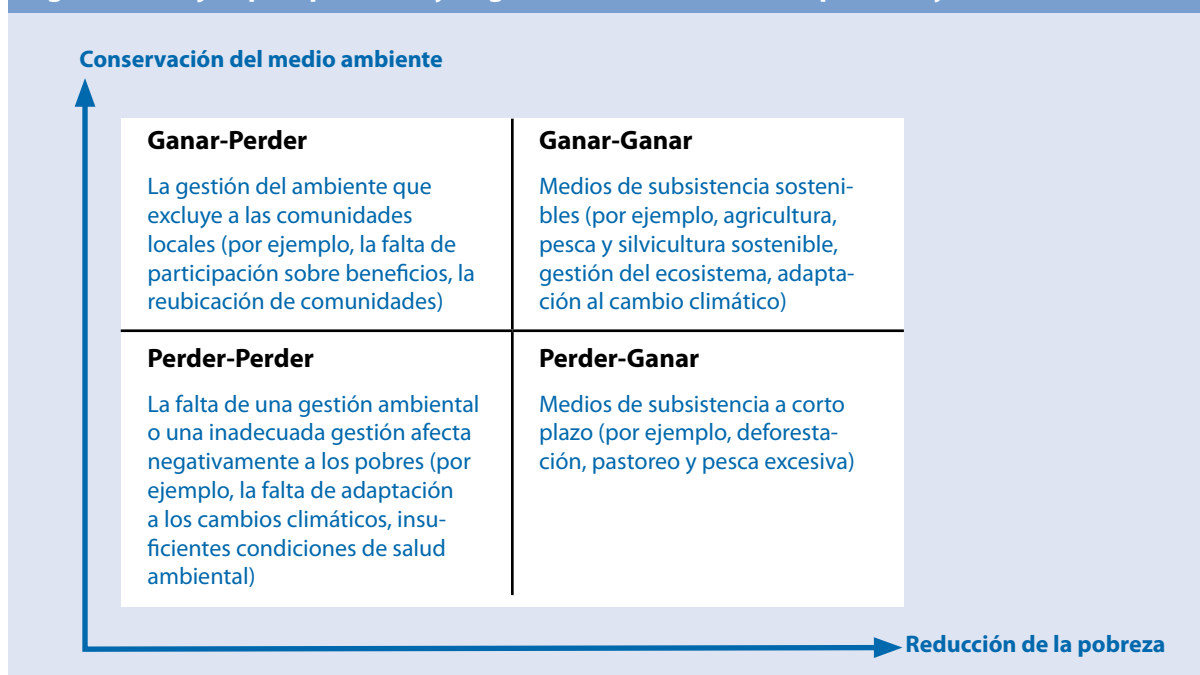
- **Medios de subsistencia.** Los ecosistemas proporcionan servicios (incluyendo servicios de aprovisionamiento como comida y agua dulce; servicios de regulación como la regulación del clima, calidad del aire y agua; servicios culturales como la recreación y el esparcimiento y servicios de asistencia necesarios para producir todos los otros servicios del ecosistema como la formación del suelo), de los que las personas pobres dependen desproporcionadamente para su bienestar y para suplir sus necesidades básicas. Las poblaciones también dependen del medio ambiente para obtener ingresos en sectores como la agricultura, pesca, silvicultura y turismo, tanto en los mercados formales como en los informales. Los medios de subsistencia pueden ser sostenibles o no, dependiendo de la gestión del ambiente.

- **Capacidad de recuperación ante los riesgos del ambiente.** Las personas pobres son más vulnerables a los desastres naturales tales como inundaciones, sequías, efectos del cambio climático y otros factores ambientales que amenazan sus medios de subsistencia y debilitan la seguridad del alimento. Mejorar la forma en la que se gestionan los recursos ambientales como los bosques, aumenta la capacidad de adaptación y la resiliencia de las personas pobres y sus medios de subsistencia ante los riesgos del ambiente.
- **Salud.** La condición del medio ambiente es responsable de una porción significativa de los riesgos de salud en los pobres. Factores de riesgo ambientales, como la exposición ocupacional a químicos y la contaminación del aire en interiores por el uso de combustible sólido en los hogares, tienen un papel en más del 80 por ciento de las enfermedades reportadas regularmente por la Organización Mundial de la Salud. Globalmente, alrededor de un cuarto de todas las muertes y de las enfermedades del mundo pueden ser atribuidas al medio ambiente. Alrededor de 13 millones de muertes pudiesen ser prevenidas cada año si se contara con un medio ambiente más saludable (Prüss-Üstün y Corvalan 2006). La mejora de la salud a través de adecuadas condiciones ambientales, contribuiría también a mejorar los medios de subsistencia, el desarrollo económico y la capacidad de adaptación y recuperación ante los riesgos del ambiente.
- **Desarrollo económico.** La calidad del medio ambiente contribuye directa e indirectamente al desarrollo de la economía y al empleo. Estas contribuciones son especialmente importantes en los países en desarrollo, en sectores como el de la agricultura, energía, pesca y turismo.

Los vínculos entre pobreza y medio ambiente son dinámicos y tienen un contexto específico, reflejando la ubicación geográfica, escala, y características económicas, sociales y culturales de los individuos, familias y grupos sociales. En especial, el sexo y la edad del jefe de la familia (mujer o varón, adulto o joven) son factores clave que influyen en los vínculos entre pobreza y medio ambiente.

Los vínculos entre pobreza y medio ambiente pueden ser positivos o negativos, creando círculos viciosos o virtuosos para la conservación del medio ambiente y la reducción de la pobreza (figura 2.1). Aunque pueda ser necesaria la comparación de riesgos y

Figura 2.1 Ejemplos positivos y negativos de vínculos entre pobreza y medio ambiente



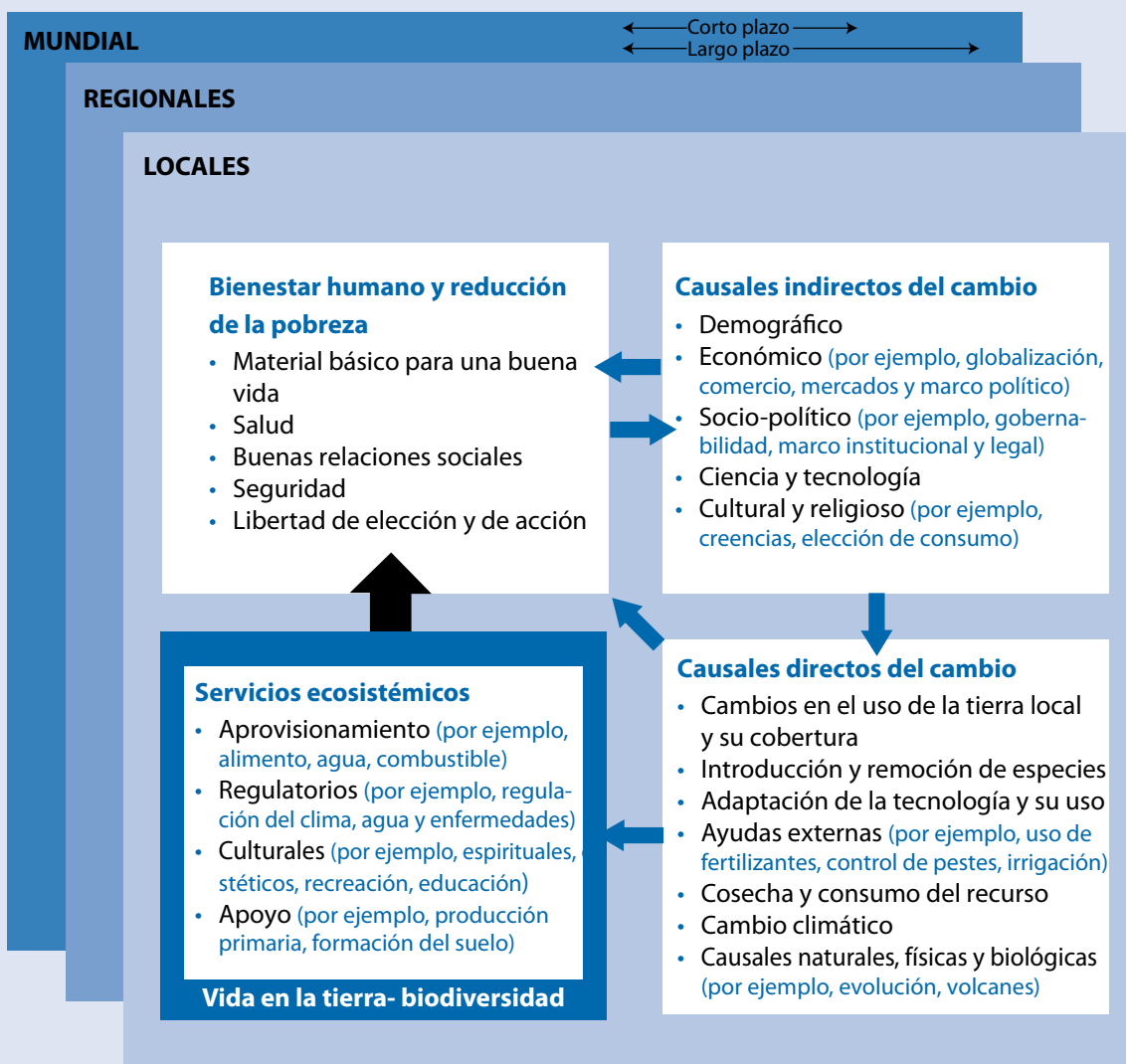
beneficios, la integración de la pobreza y el medio ambiente busca alcanzar un mejor balance entre la conservación del ambiente y la reducción de la pobreza, en beneficio de los pobres y la sostenibilidad del ambiente a largo plazo.

Servicios ecosistémicos y el bienestar humano

Como se describe en el contexto de los medios de subsistencia (al cual nos referimos anteriormente), los seres humanos dependen de los ecosistemas para una amplia variedad de servicios. Una herramienta útil para examinar los vínculos entre pobreza y medio ambiente es la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, una moderna evaluación científica preparada por más de 1,300 expertos a nivel mundial desde el 2001 al 2005 sobre las condiciones y tendencias de los ecosistemas del mundo y sobre los servicios que éstos proveen. La evaluación examinó las consecuencias de los cambios de los ecosistemas en el bienestar del ser humano, y sus resultados proporcionaron una base científica sobre los pasos a seguir para la conservación de los ecosistemas y asegurar que sus servicios sean utilizados de una forma sostenible.

Figura 2.2, tomada de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, muestra la relación entre la gestión del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Como se muestra en la figura, cambios en los causales indirectos de los cambios en los ecosistemas (esquina superior derecha), tales como la población, tecnología y estilos de vida, actúan sobre los causales directos del cambio en los ecosistemas (esquina derecha inferior), tales como la captura de peces o el uso de fertilizantes. Los cambios resultantes en los ecosistemas y los servicios que éstos proveen (esquina izquierda inferior) afectan el bienestar de los humanos (esquina superior izquierda). Estas interacciones se llevan a cabo más allá de las escalas de tiempo y espacio. Por ejemplo, un aumento en la demanda de madera en una región puede conducir a una pérdida de la cobertura de bosques en otra región, lo que en cambio puede producir mayor frecuencia o intensidad de inundaciones a lo largo del tramo de un río local. En una escala global, patrones de producción y consumo y las emisiones de gases de efecto invernadero de un país, contribuyen al cambio climático y afectan indirectamente a los países y a las personas a lo largo del mundo, especialmente a los más pobres. Diferentes estrategias e intervenciones pueden ser aplicadas en estos casos para propiciar el bienestar de los seres humanos y la conservación de los ecosistemas (MA 2005).

Figura 2.2 Vínculos entre los servicios ecosistémicos, bienestar humano y reducción de la pobreza



→ Estrategias e intervenciones.

Fuente: MA 2005.

La relevancia de los vínculos entre pobreza y medio ambiente para cumplir los ODM

La contribución del medio ambiente en la reducción de la pobreza y el bienestar humano también puede ser expresada a través de la visión de los ODM, como se muestra en la tabla 2.1.

Tabla 2.1 Contribución del medio ambiente al logro de los ODM

Meta	Vínculos entre pobreza y medio ambiente
<p>Pobreza</p> <p>1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las estrategias de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de las familias pobres, generalmente dependen directamente de la salud de los ecosistemas y de la productividad y diversidad de los servicios que éstos proveen. Las familias pobres usualmente no tienen derechos seguros sobre la tierra, agua ni recursos naturales; tienen un acceso inadecuado a la información, a los mercados y a los derechos para participar en las decisiones que afectan el acceso y uso de los recursos, por lo que sus capacidades para utilizar los recursos del medio ambiente de forma sostenible y mejorar su medio de vida y bienestar están limitadas. La vulnerabilidad a riesgos -como son las inundaciones, sequías y el impacto del cambio climático- debilitan las oportunidades de las personas a obtener medios de subsistencia y estrategias para enfrentar los retos, limitando sus capacidades para salir por sí mismos de la pobreza o evitar caer en ella.
<p>Género y educación</p> <p>2. Alcanzar un nivel universal de educación primaria</p> <p>3. Promover la igualdad de género y el fortalecimiento de la mujer</p>	<ul style="list-style-type: none"> La degradación del medio ambiente resulta en una carga adicional para las mujeres y niños (especialmente niñas), en términos del tiempo requerido para recolectar agua y combustible, por lo que se les reduce el tiempo que tienen disponible para la educación o para actividades generadoras de ingresos. La inclusión del medio ambiente en los programas curriculares de la escuela primaria puede influir en el comportamiento de los jóvenes y de sus padres, apoyando medios de subsistencia sostenibles. Las mujeres generalmente tienen un papel limitado en la toma de decisiones, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional en el diseño de políticas, lo que impide que sus opiniones sean escuchadas de forma efectiva, especialmente en relación a sus inquietudes sobre el medio ambiente. Las mujeres usualmente no tienen igualdad de derechos ni seguridad para tener acceso a la tierra y recursos naturales, limitando sus oportunidades y capacidades para acceder a bienes productivos.
<p>Salud</p> <p>4. Reducir la tasa de mortalidad infantil</p> <p>5. Mejorar la salud maternal</p> <p>6. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades relacionadas con la higiene y el agua (como la diarrea) y las infecciones respiratorias agudas (principalmente por la contaminación del aire en interiores), constituyen dos de las causas principales de mortalidad de niños menores de cinco años. Daños a la salud de las mujeres por la contaminación del aire en interiores o por transportar cargas pesadas de agua y leña pueden causar que las mujeres sean menos aptas para el parto y que tengan un mayor riesgo de complicaciones durante el embarazo. La malaria, causante de la muerte de 1 millón de niños anualmente (menores de cinco años), puede agravarse como resultado de la deforestación, pérdida de la biodiversidad y un deficiente manejo del agua. Hasta un cuarto del total de las enfermedades a nivel mundial está vinculado a factores ambientales-primordialmente la contaminación del aire y agua, la falta de saneamiento y enfermedades transmitidas por vectores; las medidas para evitar daños a la salud por causas ambientales son tan importantes y generalmente más costo-efectivas que el tratamiento de las enfermedades que causan. Los riesgos del medio ambiente, como los desastres naturales, inundaciones, sequías, y los efectos del cambio climático afectan la salud de las personas y pueden resultar una amenaza para la vida.
<p>Alianzas para el desarrollo</p> <p>8. Desarrollar una alianza global para el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos naturales y una gestión sostenible del medio ambiente contribuyen al desarrollo económico, a las rentas públicas, a la creación de trabajo decente y productivo y a la reducción de la pobreza. Los países en desarrollo, especialmente los pequeños estados insulares, requieren de especial asistencia para su desarrollo, por ejemplo para incrementar sus capacidades para adaptarse al cambio climático y a otros desafíos ambientales como el manejo del agua y de la basura.

Fuentes: Adaptado del DFID et al. 2002 y OMS 2008.

2.3 Importancia del capital natural para el enriquecimiento de los países de bajos ingresos

Otro aspecto significativo de la contribución del medio ambiente para el bienestar del ser humano y el crecimiento económico en beneficio de los pobres, se centra en el papel del capital natural para la riqueza de las naciones, especialmente para los países de bajos ingresos. Los recursos naturales, especialmente la tierra para la agricultura, los minerales del subsuelo, la madera y otros recursos forestales, producen una mayor participación de la riqueza nacional en las economías menos desarrolladas (Banco Mundial 2006). En consecuencia, los países de bajos ingresos son los más dependientes de sus recursos naturales para su subsistencia (tabla 2.2).

Tabla 2.2 Distribución de la riqueza nacional por tipo de capital y grupo de ingresos

Grupos por ingresos	Capital natural		Capital producido		Capital intangible		Total
	\$ per cápita	%	\$ per cápita	%	\$ per cápita	%	
Países de bajo ingreso	1,925	26	1,174	16	4,434	59	7,532
Países de ingresos medios	3,496	13	5,347	19	18,773	68	27,616
Países de alto ingreso - OCDE	9,531	2	76,193	17	353,339	80	439,063
Mundo	4,011	4	16,850	18	74,998	78	95,860

Fuente: Banco Mundial 2006.

Notas: Todos los dólares son a una tasa de intercambio nominal. Países productores de petróleo están excluidos. OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Los tomadores de decisiones deberán considerar la importancia de la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales como si se trataran de activos fijos que podrán aumentar su valor, siempre que sean administrados con una buena gestión ambiental. Es por lo anterior, que considerar maneras de optimizar la gestión y uso de los recursos del medio ambiente debe ser parte integral de la planificación nacional de desarrollo. La importancia principal del capital natural en la mayoría de las economías en desarrollo, evidencia el desafío de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, debido a los altos riesgos políticos y económicos y diversas prioridades conflictivas de varios interesados directos sobre el acceso, uso y control de los recursos del medio ambiente.

2.4 Importancia del cambio climático para la integración de pobreza y medio ambiente

Muchos de los países que están experimentando las más grandes conmociones debido al cambio climático son países de bajos ingresos. En dichos países, una gestión adecuada del medio ambiente puede reducir el impacto de eventos climáticos extremos y mejorar la recuperación ante estos (McGuigan, Reynolds y Wiedmar 2002). El cuadro 2.2 esboza algunos aspectos clave a considerar en la integración de los vínculos entre la reducción de la pobreza y adaptación al cambio climático en la planificación nacional de desarrollo.

Cuadro 2.2 Integrar la adaptación al cambio climático en los planes nacionales de desarrollo

Examinar la vulnerabilidad de un país a los impactos del cambio climático constituye un aspecto clave para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo. Entre los asuntos que los tomadores de decisiones necesitan considerar están los efectos del cambio climático sobre la pobreza y crecimiento y sobre las estrategias para la adaptación a los impactos del cambio climático a medio y largo plazo.

Los posibles efectos del cambio climático y su severidad variarán según el país y la región. Para integrar de forma efectiva los vínculos entre pobreza y medio ambiente, se deberá como mínimo:

- Identificar grupos de población, regiones y sectores que se encuentren actualmente en mayor riesgo (por ejemplo, debido a la pobreza, falta de desarrollo o degradación existente de los recursos naturales).
- Considerar en qué medida las actuales estrategias de desarrollo y programas sectoriales son vulnerables a futuras variaciones en la temperatura y examinar las opciones para aumentar su capacidad de adaptación.
- Explorar formas para que los impactos proyectados del cambio climático sean considerados en las decisiones de planificación del desarrollo y así minimizar riesgos y construir capacidades de recuperación.

El reto de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente es el de incrementar la concientización de los tomadores de decisiones sobre el cambio climático, identificar los aspectos de las economías nacionales que son más sensibles a las actuales vulnerabilidades y riesgos, y construir capacidades nacionales para analizar futuros riesgos y crear estrategias potenciales de adaptación.

Un enfoque para la integración de pobreza y medio ambiente



Contenido

- Propone un enfoque programático para la integración de pobreza y medio ambiente (sección 3.1)
- Comenta sobre el papel de los interesados directos y de la comunidad para el desarrollo (sección 3.2)

Mensajes claves

- La integración exitosa requiere, en primer lugar, que se involucre una gran cantidad de interesados directos, cuyos esfuerzos puedan ser reforzados y conectados, adoptando un enfoque programático
- El enfoque es un modelo flexible que ayuda a guiar la selección de actividades, tácticas, metodologías y herramientas dirigidas a una situación de un país en particular
- La cronología del enfoque no es estricta y existen diversos vínculos entre las actividades
- Los promotores que liderarán la iniciativa variarán de país en país, y posiblemente también a lo largo del proceso
- Una estrecha colaboración con los actores de desarrollo resulta vital para asegurar la relevancia y efectividad de la iniciativa, y para obtener asistencia política, técnica y financiera

3.1 Enfoque programático

El objetivo de la integración de pobreza y medio ambiente es el de incorporar la contribución que representa el medio ambiente al bienestar de los seres humanos, al crecimiento económico en beneficio de los pobres y al logro de los ODM, en el núcleo de las negociaciones del gobierno, de las estrategias de reducción de pobreza y el desarrollo nacional, y en la planificación e inversión subnacional y del sector.

El enfoque programático que la Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente del PNUD y PNUMA recomienda para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo, comprende tres elementos:

- **Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo**, lo cual crea el escenario para el proceso de integración.
- **Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas**, lo cual pretende incorporar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los actuales procesos de diseño de políticas, como los DERP o las estrategias de sector, basándose en evidencia específica del país.
- **Enfrentar el desafío de la implementación**, que tiene como objetivo asegurar la integración de vínculos entre pobreza y medio ambiente, en los procesos de presupuestación, implementación y monitoreo.

Figura 3.1 presenta las actividades que pueden tener lugar a través del esfuerzo de integración.

El uso de este enfoque puede ayudar a priorizar los esfuerzos de integración en un contexto nacional específico y a observar más claramente cuán diferentes pueden ser las actividades y tácticas para lograr los resultados propuestos en las diferentes etapas del diseño o implementación de la planificación de desarrollo (figura 3.2). También puede ayudar a estructurar programas adoptados por los gobiernos para lograr una integración efectiva en un período sostenido de tiempo -frecuentemente construyendo una o más actividades de corto plazo a ser adoptadas por múltiples interesados directos.

Como se indica en el capítulo 1, este enfoque programático deberá considerarse como un **modelo flexible**, para ayudar en la selección de actividades, tácticas, metodologías y herramientas dirigidas a la situación de un país en particular. Dependiendo del contexto y del progreso general efectuado en relación a la integración de pobreza y medio ambiente en el país, se podrán implementar actividades de forma acelerada u omitir otras; su secuencia tampoco es estricta. Cada componente se construye sobre las actividades previas y el trabajo realizado en el país. El proceso es iterativo, con muchas interconexiones entre las actividades. El compromiso de los interesados directos, la coordinación con la comunidad para el desarrollo y el fortalecimiento institucional y de

Ejemplos: Enfoque continuo

- El desarrollo de los indicadores de pobreza y medio ambiente, está basado en los objetivos establecidos en los documentos de políticas a la vez que se integran los vínculos de pobreza y medio ambiente en los procesos políticos.
- El sistema de monitoreo apunta a informar la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en los procesos de diseño de políticas.
- La preparación del presupuesto depende del desarrollo y de la estimación de costes de las medidas normativas.

Figura 3.1 Enfoque programático para la integración de pobreza y medio ambiente



Figura 3.2 Relación entre el enfoque programático y el ciclo para la planificación nacional de desarrollo



capacidades toman lugar en todas las etapas, desde el inicio hasta el diseño de políticas, implementación y monitoreo.

Este enfoque también provee un esquema para integrar asuntos específicos del medio ambiente -como cambio climático, manejo de químicos, manejo sostenible de tierras, producción y consumo sostenible y manejo de recursos del agua- en la planificación nacional de desarrollo. El cuadro 3.1 proporciona un listado de resultados que se pueden obtener a través de la aplicación de este enfoque.

Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo

Este grupo de actividades prepara el escenario para la etapa de integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente. Esto incluye actividades diseñadas para ayudar a los países identificar los resultados ambientales que esperan obtener en beneficio de los pobres, al igual que para identificar sus puntos de acceso, de manera que puedan ser integrados en los procesos de planificación del desarrollo, así como en otros procesos que apuntan a la creación de argumentaciones de apoyo sobre la importancia de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente. Por ende, consiste en el trabajo preliminar que se debe realizar antes de llevar a cabo una iniciativa de integración. Entre las actividades clave, están las siguientes:

- **Realizar evaluaciones preliminares.** El proceso de integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los planes nacionales de desarrollo, comienza mediante la realización de evaluaciones sobre la naturaleza de dichos vínculos, y la vulnerabilidad del país frente a los cambios climáticos; además incluye realizar diversas evaluaciones que incrementen el conocimiento de los contextos gubernamentales, institucionales y políticos del país. Esto conlleva a identificar resultados ambientales en beneficio de los pobres, y factores de gobernabilidad, institucionales y de desarrollo que afectan la planificación y la toma de decisión a nivel nacional, sectorial y subnacional. Es también importante comprender los procedimientos de la sociedad civil, del gobierno y de los donantes que moldean las prioridades del desarrollo del país. Estas evaluaciones preliminares permiten a los países identificar puntos de acceso adecuados y posibles promotores para el proceso de integración.
- **Concientizar y crear alianzas.** Las evaluaciones preliminares descritas anteriormente proporcionan la información necesaria para concientizar a los tomadores de decisiones y desarrollar argumentos convincentes para crear alianzas dentro y fuera del gobierno. Desde el principio, debe ser prioritario relacionarse con los ministerios de planificación y finanzas responsables del desarrollo económico, e incorporar a las instituciones ambientales en los procesos de planificación.
- **Evaluar instituciones y capacidades.** Para complementar las evaluaciones preliminares, se pueden realizar evaluaciones sobre las necesidades institucionales y de capacidades. Lo anterior ayuda a los países a diseñar una mejor iniciativa para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, arraigado en capacidades institucionales locales y nacionales.
- **Establecer mecanismos de trabajo.** Establecer mecanismos que puedan sostener un esfuerzo a largo plazo para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, constituye una actividad preparatoria esencial. Esto implica asegurar compromisos de parte de los participantes en los ministerios de planificación y finanzas, y de aquellas agencias relacionadas con el medio ambiente. Las disposiciones adoptadas deben promover un consenso entre los diversos participantes involucrados en la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente.

Cuadro 3.1 Lista de progreso para la integración de pobreza y medio ambiente**Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo**

- ✓ Puntos de acceso para integrar la pobreza y el medio ambiente acordados y vinculados al cronograma de acciones del plan de trabajo de la siguiente etapa de integración.
- ✓ Ministerios clave establecidos como miembros del comité directivo o fuerza de trabajo a los, para abordar el tema según los puntos de acceso acordados (por ejemplo: medio ambiente, finanzas, planificación), para la integración de pobreza y medio ambiente.
- ✓ Promotores de la integración de pobreza y medio ambiente vinculados con los mecanismos de coordinación de donantes de un país.
- ✓ Las actividades que deberán ser implementadas en colaboración con los ministerios de finanzas y planificación u otro ministerio relevante están incluidas en el plan de trabajo para la siguiente etapa del esfuerzo de integración.

Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas

- ✓ La información del país relevante a la contribución del medio ambiente al bienestar del ser humano y al crecimiento económico en beneficio de los pobres ha sido recopilada.
- ✓ Los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los documentos de trabajo preparados durante el proceso de diseño de políticas dirigidas han sido incluidos (por ejemplo: documentos producidos por grupos de trabajo de los DERP o de sectores relevantes y procesos de planificación subnacional).
- ✓ La sostenibilidad ambiental está incluida como una prioridad en los documentos de política de los procesos seleccionados (por ejemplo: estrategia de los DERP y ODM, planes subnacionales y de sectores relevantes).
- ✓ Las políticas establecidas para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente son financiadas por los ministerios de finanzas y planificación, y entidades subnacionales.

Enfrentar el desafío de la implementación

- ✓ Los indicadores de pobreza y medio ambiente vinculados a los documentos de políticas de planificación nacional de desarrollo, e integrarlos en el sistema de monitoreo nacional.
- ✓ Las cuotas presupuestadas para el diseño de políticas relacionadas con la integración de pobreza y medio ambiente son incrementadas en los ministerios ajenos al medio ambiente y entidades subnacionales.
- ✓ Los fondos públicos destinados al diseño de políticas relacionadas con la integración de pobreza y medio ambiente incrementados en los ministerios ajenos al medio ambiente y entidades subnacionales.
- ✓ El grupo de donantes en el país para contribuciones a asuntos relacionados con la pobreza y medio ambiente incrementado.
- ✓ La integración de pobreza y medio ambiente como práctica estándar en los procesos, procedimientos y sistemas administrativos y gubernamentales establecida (por ejemplo: circulares presupuestarias, revisiones sistemáticas de egresos de medio ambiente y otros sistemas y procedimientos administrativos).

Resultados a Largo Plazo

- ✓ Las instituciones y capacidades para integrar pobreza y medio ambiente fortalecidas a largo plazo.
- ✓ Las condiciones para la sostenibilidad ambiental y la reducción de la pobreza de manera simultánea mejoradas.

Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas

Este componente del enfoque programático se ocupa de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en el proceso de diseño de políticas y de las políticas resultantes. El esfuerzo tiene como objetivo un proceso de diseño de políticas específico -como un plan de desarrollo nacional o estrategia del sector- previamente identificado como un punto de acceso. Las actividades de dicho componente se construyen sobre la base del trabajo previo, especialmente sobre las evaluaciones preliminares, concientización y creación de alianzas, incluyen lo siguiente:

- **Recopilar evidencia específica del país.** Estudios analíticos específicos se llevan a cabo para complementar y construir sobre las evaluaciones preliminares que revelan evidencia sobre la naturaleza de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en el país. Estos estudios además crean argumentos de apoyo, para mostrar la importancia de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, y ayudan a examinar el asunto desde diferentes perspectivas. Tales estudios pueden incluir evaluaciones integradas de ecosistemas y análisis económicos utilizando grandes cantidades de información nacional, para dilucidar las contribuciones específicas del medio ambiente y de los recursos naturales, tanto para la economía nacional, como para el bienestar de los seres humanos en el país.

Los efectos probables del cambio climático deberán estar integrados en estos estudios, haciendo uso de análisis adicionales, como las evaluaciones de vulnerabilidad y adaptabilidad, y tomando en consideración los contextos y las experiencias aprendidas mientras se desarrollan las comunicaciones nacionales y los programas de adaptación nacional, según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- **Influir en los procesos de diseño de políticas.** La recopilación de evidencia específica de un país, proporciona una base sólida para influir en el proceso de diseño de políticas dirigidas. Armados con tal evidencia, los profesionales en las agencias ejecutoras están mejor capacitados para identificar prioridades y preparar los argumentos necesarios para tener un impacto en el proceso de diseño de las políticas propuestas (tales como los DERP, estrategias o planes sectoriales de los ODM) y sus documentos asociados. Esto exige atención para alinearse con los mecanismos de gobernabilidad que moldean los procesos de diseño de políticas, lo cual puede conllevar a establecer relaciones con grupos de trabajos institucionales, con interesados directos y coordinación con donantes importantes. El rendimiento resultante de los procesos de diseño de políticas propuestos, deberá incluir metas y objetivos de sectores estratégicos y específicos, apoyado por planes para la implementación.
- **Desarrollar y estimar los costes de medidas de políticas.** Una vez que los vínculos entre pobreza y medio ambiente hayan sido integrados en los documentos de políticas, los esfuerzos de integración continúan con el desarrollo y los costes iniciales para implementar las medidas de estas políticas. Estas medidas pueden ser intervenciones sistemáticas (tales como medidas fiscales), o pueden ser enfocadas más rigurosamente, tales como intervenciones del sector (apuntando por ejemplo, hacia la legislación sobre agricultura, promoción de la energía renovable o la conservación de áreas protegidas) o intervenciones subnacionales (apuntando a una región específica del país).
- **Fortalecer instituciones y capacidades.** El fortalecimiento institucional y de capacidades se da a través de la iniciativa de integración, y es logrado a través de la construcción de capacidades tácticas, incluyendo compartir los resultados analíticos, resúmenes de políticas, experiencias laborales in situ y otros tipos de entrenamiento más

formales. Adicionalmente, los proyectos de demostración pueden demostrar, sobre el terreno, la contribución del medio ambiente a la economía, a la vez que se fortalecen las capacidades institucionales y nacionales.

Enfrentar el desafío de la implementación

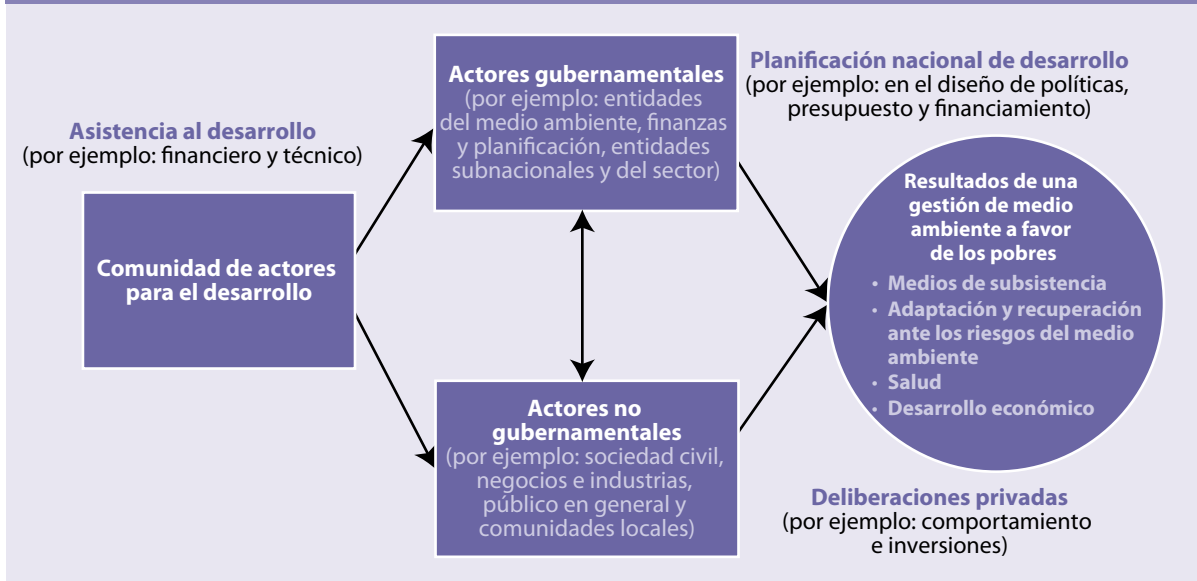
La última y más sostenida serie de actividades en el esfuerzo de integración, se enfoca en conseguir que el proceso de integración de pobreza y medio ambiente sea un proceso operativo, a través de su incorporación en los procesos de preparación de presupuestos, implementación y monitoreo. Estas actividades están dirigidas a asegurar que la integración de pobreza y medio ambiente, se convierta en una práctica estándar dentro del país, e incluye lo siguiente:

- **Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo.** La integración de estos vínculos en el sistema de monitoreo nacional, permite que los países den seguimiento a sus tendencias y al impacto de las políticas, así como a asuntos emergentes, como el cambio climático. Basándose en los objetivos y las metas específicas incluidas en los DERP o en documentos similares de políticas, las prioridades más importantes son diseñar los indicadores apropiados de pobreza y medio ambiente, fortalecer la recopilación de información y manejo, e integrar completamente los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional.
- **Presupuestar y financiar la integración de pobreza y medio ambiente.** Esta actividad implica involucrarse en el diseño de presupuestos, para asegurar que estos incorporan el valor económico de las contribuciones del medio ambiente, a la economía nacional y al desarrollo económico en beneficio de los pobres, y que las medidas de diseño de políticas asociadas con el proceso de integración de pobreza y medio ambiente, sean financiadas. El gobierno también necesita desarrollar opciones de financiamiento, incluyendo intervenciones para mejorar la base financiera local para las instituciones ambientales e inversiones.
- **Apoyar las medidas de diseño de políticas a nivel nacional, sectorial y subnacional.** Estas actividades conllevan la colaboración con sectores e instituciones subnacionales, para crear capacidades necesarias para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, e implementar efectivamente las medidas de políticas a varios niveles.
- **Fortalecer instituciones y capacidades.** Con la finalidad de fortalecer las instituciones y capacidades a largo plazo, es crucial establecer la integración de pobreza y medio ambiente, como una práctica estándar en los procesos, procedimientos y sistemas gubernamentales y administrativos.

3.2 El papel de los interesados directos y de la comunidad para el desarrollo

Una integración exitosa requiere del compromiso de diversos interesados directos, abarcando desde actores gubernamentales y no gubernamentales, como también la comunidad que trabaja para el desarrollo (incluyendo las agencias de las Naciones Unidas) en el país. Concentrándose en los resultados ambientales que se esperan obtener en beneficio de los pobres, el esfuerzo de la integración debe basarse en un análisis cuidadoso y en la comprensión de los papeles que representan los actores directos en los procesos de desarrollo del país, y en cómo se complementan mejor, tal como se muestra en la figura 3.3. Esto incluye una concientización respecto a los interesados directos y

Figura 3.3 El papel de los interesados directos para alcanzar los resultados ambientales en beneficio de los pobres esperados



sus intereses particulares, puesto que algunos no apoyarán tanto como otros una iniciativa de integración, una gestión ambiental mejorada y reformas en beneficio de los pobres. Resulta crucial entender qué es lo que motiva a los diferentes actores interesados, y determinar cómo preparar argumentos apropiados que puedan apelar a diversos intereses.

Actores gubernamentales y no gubernamentales

Los esfuerzos de integración requieren la cooperación de muchos actores del gobierno, cada uno de los cuales representan retos y oportunidades significativas a través del proceso (tabla 3.1).

Una temprana y crucial decisión en el proceso, es determinar cuál agencia gubernamental liderará el esfuerzo de integración. Debido a la estrecha relación entre la integración de pobreza y medio ambiente y la planificación nacional de desarrollo, el ministerio de planificación y finanzas, en colaboración con las instituciones de medio ambiente, serán usualmente las opciones lógicas.

Actores no gubernamentales pueden jugar un papel clave para adelantar la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación de desarrollo nacional, entre los cuales se pueden encontrar importantes promotores de la iniciativa. Involucrar a estos actores, incluyendo a las comunidades locales, constituye una parte integral de la iniciativa de integración, y deben estar involucrados a lo largo del esfuerzo. Algunos de los desafíos que se pueden encontrar cuando se trabaja con actores no gubernamentales, incluyen falta de sensibilización con el proceso, capacidades débiles y conflictos de interés respecto a las medidas de políticas de pobreza y medio ambiente (tabla 3.2).

Comunidad para el desarrollo

Armonización, alineación y coordinación

De acuerdo con el Programa de Acción de Accra (2008), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Declaración de Roma sobre la Armonización (2003), los actores de desarrollo se están esforzando cada vez más para lograr una mayor

Tabla 3.1 Retos y oportunidades de trabajar con actores gubernamentales

Actor	Retos	Oportunidades
Jefe de la oficina gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen muchas prioridades que tratar • Pueden enfrentar conflictos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Este actor podría convertirse en un promotor • Podría desempeñar un rol de liderazgo en el esfuerzo de integración
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Les falta participación directa en la planificación del desarrollo • Pueden tener una limitada concientización de los asuntos relacionados al medio ambiente • Pueden enfrentar conflictos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden utilizar los procesos de elección para concientizar sobre los asuntos de pobreza y medio ambiente • Se pueden convertir estos asuntos en temas de campaña política
Parlamento	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente no está involucrado en todas las fases de la planificación del desarrollo nacional • Pueden tener un conocimiento limitado de los asuntos relacionados con el medio ambiente • Pueden enfrentar conflictos de intereses 	<ul style="list-style-type: none"> • Su papel legislativo puede tener una ventaja estratégica • Se puede potenciar su papel de promotor, especialmente para la elaboración del presupuesto • Puede cooperar (o ayudar a crear) comités de asuntos sobre pobreza y medio ambiente (por ejemplo: acceso a tierras)
Sistema judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden tener un conocimiento limitado de asuntos relacionados con el medio ambiente • Podría faltar la ejecución de leyes • Pueden enfrentar conflictos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite desarrollar sinergias con leyes relacionadas a una buena gobernabilidad (por ejemplo: corrupción, comercio ilegal, evasión fiscal)
Entidades financieras y de planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Los vínculos con instituciones del medio ambiente pueden estar debilitados • El medio ambiente puede no ser visto como una prioridad para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas instituciones se pueden convertir en promotoras (por ejemplo: a través de secretarías permanentes) • Aquellas instituciones pueden tener un papel de liderazgo en el esfuerzo (con instituciones del medio ambiente) • Se pueden desarrollar sinergias con medidas de recolección de ingresos (por ejemplo: lucha anticorrupción, evasión fiscal)
Instituciones del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Las capacidades financieras, humanas y de liderazgo pueden estar debilitadas • Pueden estar concentrados en proyectos opuestos a la planificación del desarrollo • Pueden tener un enfoque basado en la conservación estricta, en vez del uso sostenible del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede hacer uso de su experiencia, incluyendo en el monitoreo y cambio climático • Se puede desarrollar su potencial para ejercer diferentes papeles (por ejemplo consultoría, coordinación) • Se pueden desarrollar sinergias (por ejemplo: con obligaciones relacionadas a acuerdos multilaterales de medio ambiente)
Ministerios del sector y entidades subnacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden tener debilitadas sus capacidades en relación con el medio ambiente • La falta de fondos de entidades subnacionales puede conducir a una sobre-explotación de recursos naturales. • Las unidades de medio ambiente generalmente no están bien conectadas a la planificación del desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Se les puede ayudar a cumplir su papel en la planificación del desarrollo • Se pudiera hacer uso del hecho de que algunas entidades tratan directamente con activos del medio ambiente (por ejemplo: pesca y silvicultura) • Se les puede motivar a integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los planes y presupuestos
Oficina de estadística nacional	<ul style="list-style-type: none"> • La recopilación y el manejo de información a menudo suelen estar debilitadas • La información sobre pobreza y medio ambiente no suele estar registrada mediante encuestas periódicas • La capacidad para producir información relevante sobre políticas, puede estar debilitada 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden desarrollar indicadores de pobreza y medio ambiente, e integrarlos en el sistema de monitoreo nacional • Se pueden construir capacidades para recopilar, manejar y analizar información sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente

Tabla 3.2 Retos y oportunidades de trabajar con actores no gubernamentales

Actor	Retos	Oportunidades
Organizaciones de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Las capacidades pueden ser débiles especialmente en relación con la planificación nacional de desarrollo Generalmente no están involucradas en la planificación de desarrollo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede hacer uso de su experiencia, incluyendo abordar los asuntos de género relacionados al medio ambiente Pueden ayudar a reflejar las realidades locales y transmitir las voces de las personas desde el nivel comunitario Se puede fomentar su papel en la recopilación de información, crear conciencia y compartir la información (desde los creadores de políticas hasta las comunidades locales) Se les puede motivar en su papel de vigilantes (por ejemplo: en promover la transparencia y la responsabilidad) Se les puede convertir en promotores de la integración de pobreza y medio ambiente
Instituciones académicas y de investigación	<ul style="list-style-type: none"> Pueden estar desconectadas de los procesos de planificación nacional de desarrollo La capacidad para producir información sobre políticas relevantes, puede ser débil 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede hacer uso de su experiencia, especialmente en relación con la recopilación de información, análisis de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, y recopilación de evidencia específica de un país. Se pueden promover equipos interdisciplinarios Se pueden promover las cooperaciones Sur-Sur y Norte-Sur (enfoques de hermanamiento)
Comercios e industrias	<ul style="list-style-type: none"> Pueden percibir el manejo del medio ambiente y la legislación (por ejemplo: evaluaciones de impacto ambiental) como una barrera para sus actividades 	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden mitigar los efectos de sus actividades que tienen un impacto mayor en la pobreza y medio ambiente (por ejemplo: minería, silvicultura, servicios de agua) Se puede hacer uso de esta fuente principal de conocimiento Se puede hacer uso de esta fuente principal de inversión Se puede concentrar en la eficiencia del recurso y en la consumo y producción sostenible (por ejemplo: energía sostenible, eficiencia del agua, manejo integrado de la basura)
Público en general, comunidades locales y agricultores y pescadores a pequeña escala	<ul style="list-style-type: none"> La capacidad para hacer que sus voces sean escuchadas, puede ser débil o ser inexistente Generalmente están desconectados de los procesos de planificación nacional de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden incluir a los grupos más pobres de la población Se pueden integrar sus voces cuando se definan los resultados de los esfuerzos de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente Se puede hacer uso de su conocimiento sobre asuntos de pobreza y medio ambiente, desde el nivel de base
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> Puede faltarles el conocimiento y la atención a los asuntos sobre pobreza y medio ambiente Puede faltarles la libertad de expresión 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede hacer uso de su papel como formadores de opinión, tanto de los tomadores de decisión como del público en general. Se puede trabajar con ellos para motivar la participación del público en la planificación nacional de desarrollo Se puede colaborar con ellos para llegar al nivel comunitario Se les puede proveer de información científica y relacionada con políticas

armonización, alineación y coordinación de sus apoyos a los gobiernos y países en desarrollo (Banco Mundial 2008; OCDE 2005: Armonización de la Ayuda 2003). Es importante asegurar que los esfuerzos de integración estén incluidos en los mecanismos de coordinación de donantes existentes. Esto incluye relacionarse con grupos de donantes importantes y donantes individuales, para asegurar que las operaciones de integración estén acopladas con los principios de armonización y coordinación para el país.

Asistencia política, financiera y técnica

Una estrecha colaboración y diálogo con varios actores de desarrollo, es vital no solamente para asegurar la relevancia y efectividad de la iniciativa de integración, sino también para obtener apoyo político, y financiero.

Las donaciones para el medio ambiente no han podido mantenerle el ritmo al incremento general de los presupuestos de ayuda. Además, las donaciones para el medio ambiente no han sido tan coordinadas como los esfuerzos en otros sectores (Hicks et al. 2008). La falta de coordinación y compromiso de los donantes reduce el alcance para un enfoque más estratégico y unificado, destinado al manejo del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Para desarrollar un programa de integración completamente efectivo, es necesario construir y encontrar apoyo para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en grupos de donantes que trabajen en diferentes sectores o asuntos (por ejemplo: cambio climático).

A largo plazo, la colaboración con actores de desarrollo, puede resultar en un mayor número de actores que se suman a la iniciativa y que contribuyen con fondos destinados a una integración sostenida a través de varios instrumentos- por ejemplo en la forma de un enfoque a lo largo del sector.

Un esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente, también se beneficia de la experiencia técnica de donantes, organismos gubernamentales y no gubernamentales (ONG) e institutos de investigación del medio ambiente, desarrollo y reducción de la pobreza.

Las Naciones Unidas

La cooperación, coordinación y armonización entre las agencias de las Naciones Unidas es importante para incrementar la efectividad y para ganar apoyo político en el país en que se trabaja. Cuando una o más agencias de las Naciones Unidas están apoyando una iniciativa de integración de pobreza y medio ambiente, el programa deberá estar incluido en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa del Sistema Único de la ONU (en el caso aplicable) y programas de trabajo de las agencias participantes (UNDG 2007).

Como agencia líder de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo y reducción de pobreza, el PNUD está en una posición estratégica para una integración avanzada en la planificación de desarrollo nacional, con el gobierno y otros aliados. Dentro del PNUD, es importante asegurar que tanto la reducción de la pobreza, como las prácticas de energía y medio ambiente, estén involucradas en dicho esfuerzo. Otras agencias de las Naciones Unidas activas en el país, son también aliados potenciales a través de su experiencia técnica y sus programas existentes y redes.

Los profesionales en las agencias ejecutoras trabajando en integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, pueden buscar aliarse con las iniciativas de las Naciones Unidas, descritas en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Iniciativas de las Naciones Unidas y su potencial para contribuir a la integración de pobreza y medio ambiente

PNUD Iniciativa de Apoyo a los ODM. La iniciativa está diseñada para movilizar rápidamente apoyo técnico desde el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas, para ayudar a los gobiernos de países en desarrollo a lograr los ODM. Esto provee a los países con un menú de servicios que pueden ser adaptados al contexto del desarrollo y a las demandas de cada país, tanto en el ámbito nacional como el local, en tres áreas centrales: diagnósticos basados en los ODM, necesidades de evaluación y planificación, ampliar el acceso a opciones de políticas, incluyendo el costo y fortalecimiento de capacidades a nivel nacional.

Alianza de PNUD y PNUMA sobre el Cambio Climático y el Desarrollo. La alianza tiene como objetivo, ayudar a países en vías de desarrollo a lograr un crecimiento sostenible frente a un clima cambiante. Tiene dos objetivos principales: incorporar la adaptación del cambio climático en los planes nacionales de desarrollo y en el esquema de cooperación de las Naciones Unidas; y ayudar a los países a acceder financiamiento a través de bonos de carbono y tecnologías más limpias. La alianza integra las inquietudes del cambio climático en las estrategias nacionales del desarrollo, a través de un enfoque de tres frentes, involucrando estrategias de desarrollo nacional, programación de países de Naciones Unidas y proyectos piloto.

La Iniciativa de Alianza PNUD-PNUMA para el Manejo Adecuado de Químicos. La alianza ayuda a los países a evaluar sus regímenes nacionales, para el manejo adecuado de químicos; a desarrollar planes que se dirijan a las brechas que existen en estos regímenes; y a mejorar la integración de las prioridades del manejo adecuado de químicos, en los discursos de desarrollo nacional y planificación de la agenda. La alianza actualmente se encuentra activa en Uganda, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Zambia.

Programa de Consumo y Producción Sostenible de PNUMA. El programa se enfoca en la promoción de la producción y consumo sostenible, entre los tomadores de decisión del sector público y privado. Las actividades tienen como objetivo facilitar el consumo y procesamiento de los recursos naturales, de una manera ambientalmente sostenible sobre, el ciclo completo de vida del producto. Al hacer eso, el trabajo contribuye a desasociar el crecimiento de la producción y consumo, mediante el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente. El enfoque ofrece numerosas oportunidades, tales como la reducción de costos de producción, la creación de nuevos mercados de trabajo, prevención de la contaminación y trasladarse hacia tecnologías competitivas y eficientes.

(Continúa)

Cuadro 3.2 Iniciativas de las Naciones Unidas y su potencial para contribuir a la integración de pobreza y medio ambiente (Continúa)

Programas de las Naciones Unidas para la Colaboración sobre Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de los Bosques en Países en Desarrollo (ONU-REDD). Este programa es una colaboración entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el PNUD y el PNUMA, que apunta al manejo de los bosques de una manera sostenible, para el beneficio de las comunidades, mientras contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El objetivo inmediato, es evaluar si las estructuras de pago y apoyo de capacidades, pueden crear los incentivos para asegurar reducciones de emisiones medibles y duraderas, mientras mantienen el resto de los servicios ecosistémicos provistos por los recursos forestales. El programa busca establecer respuestas del gobierno y contribuir a estrategias nacionales, para reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques.

La Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente del PNUD y PNUMA. La IPMA apoya programas para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en la planificación del desarrollo. En el momento de esta publicación, la IPMA se encontraba trabajando en la República de Botsuana, Bután, Burkina Faso, Kenia, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Ruanda, Uganda, Laos, la República Unida de Tanzania, Tailandia, Uruguay y Vietnam. El programa apoya a países a través del esfuerzo de integración, desde llevar a cabo evaluaciones preliminares, hasta apoyar medidas de políticas. Los países pueden acceder a asistencia financiera y técnica, para establecer equipos basados en las instituciones líderes del gobierno y realizar actividades dirigidas a la situación de un país en particular. El enfoque de la IPMA proporciona un esquema para integrar conjuntamente varios asuntos ambientales -tales como cambio climático, manejo de químicos, manejo sostenible de tierras, manejo sostenible del consumo, producción y recursos hídricos.

Capítulo 4

Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo



Contenido

- Proporciona orientación para realizar evaluaciones sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente (sección 4.1)
- Se refiere a las evaluaciones de contextos políticos, institucionales y gubernamentales, de un país (sección 4.2)
- Revisa la concientización y la creación de alianzas (sección 4.3)
- Introduce evaluaciones institucionales y de necesidades de capacidad (sección 4.4)
- Resalta los mecanismos de trabajo para un esfuerzo sostenible de integración o transversalización (sección 4.5)

Mensajes claves

- Identificar los resultados ambientales en beneficio de los pobres que esperan obtenerse, en los cuales se enfocará el esfuerzo de integración y definir los puntos de acceso para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en la planificación nacional de desarrollo
- Crear conciencia y desarrollar alianzas, con el fin de argumentar el caso para la integración de pobreza y medio ambiente
- Relacionarse desde el inicio con los ministerios de planificación y finanzas, e integrar a las instituciones ambientales en los procesos nacionales de planificación de desarrollo
- Comprender cuáles actores institucionales tienen papeles clave y cuáles son sus disposiciones para defender la integración de pobreza y medio ambiente

4.1 Evaluaciones preliminares: Comprendiendo los vínculos entre pobreza y medio ambiente

Generalmente el primer paso para un esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente, consiste en realizar evaluaciones preliminares de la situación socio-económica y ambiental del país. El objetivo es determinar la naturaleza de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, existentes. Otro objetivo es definir los resultados ambientales en beneficio de los pobres que se esperan obtener -en los cuales se enfocará el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente- y elaborar los argumentos para justificar el caso de dicha iniciativa. A través de esta evaluación, los actores relacionados con la iniciativa de integración, comienzan a mejorar su entendimiento -desde la perspectiva de su propia organización subnacional o sectorial- de los desafíos ambientales del país, de los vínculos entre pobreza y medio ambiente y la relevancia de estas prioridades nacionales.

Enfoque

Estas evaluaciones preliminares sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente, están basadas primordialmente en información ya existente. Por lo tanto, el trabajo a realizar incluye la recopilación de información de fuentes existentes y poner en práctica la experiencia local. Entre los elementos a considerar, están los siguientes:

- **Estado del medio ambiente.** Revisar y recopilar información sobre el estado del medio ambiente y sobre los desafíos actuales y emergentes, tales como el cambio climático.
- **Situación socio-económica.** Revisar la información de base sobre la pobreza y el estado socio-económico de la población, incluyendo información sobre variables demográficas, como edad, sexo y localización geográfica.
- **Vínculos entre pobreza y medio ambiente.** Identificar los vínculos entre pobreza y medio ambiente (por ejemplo: principales servicios ecosistémicos, seguridad de alimentos, vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, deforestación, medios de subsistencia de hombres y mujeres), concentrándose en las prioridades del desarrollo nacional (cuadro 4.1).
- **Vínculos entre pobreza y medio ambiente y otros sectores.** Comprender la importancia del medio ambiente para el bienestar del ser humano, el crecimiento económico en beneficio de los pobres y el desarrollo de sectores como los de agricultura, silvicultura, agua e higiene, desarrollo industrial, salud, comercio, transporte, energía, educación y turismo.

Ejemplos: El poder de los vínculos sectoriales entre pobreza y medio ambiente

- **Agricultura.** Información sobre la erosión del suelo y su impacto negativo en la productividad agrícola, pueden fomentar intereses del sector agrícola y de las comunidades afectadas.
- **Turismo.** Documentar los posibles ingresos o ahorros generados por el ecoturismo y las áreas protegidas, puede ayudar a argumentar el caso para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente.
- **Gestión de residuos.** Comprender cómo una gestión integrada de residuos puede reducir los efectos negativos sobre la salud de los seres humanos, la tierra y los recursos hídricos debidos a una inadecuada recogida de residuos. Esto puede aportar información para el diseño de políticas y procesos presupuestarios.

Cuadro 4.1 Importancia de los servicios ecosistémicos para el bienestar de los seres humanos y el desarrollo económico en beneficio de los pobres: Ejemplos de algunos países seleccionados

- **Camerún.** Ubicados en un área seca con lluvias esporádicas, la llanura de inundación de Waza Logone constituye un ecosistema altamente productivo y un área crítica para la biodiversidad. Unas 130.000 personas dependen de la llanura de inundación y de los recursos de sus pantanos, para lograr sus ingresos básicos y subsistencia. Sin embargo, esta llanura de inundación ha sido degradada principalmente por la implementación de esquemas de irrigación sin la debida consideración de los impactos en el ecosistema de los pantanos. Se han llevado a cabo esfuerzos piloto para restaurar los servicios ecosistémicos proporcionados por la llanura de inundación. Con base en los resultados, los expertos estiman que la restauración total de los patrones de inundación natural, produciría un incremento de los beneficios económicos con un rango inicial \$1.1 millón a \$2.3 millones, por año. Esto se traduce en \$50 de valor económico agregado cada año, para cada miembro de la población local que depende de la llanura de inundación para su subsistencia (Emerton 2005).
- **Kenia.** La cordillera de los Aberdares en Kenia Central, proporciona un amplio rango de servicios y bienes de ecosistemas esenciales, para la subsistencia y el bienestar de millones de seres humanos. Los medios de subsistencia de uno de cada tres Kenianos, dependen en alguna manera de la lluvia, ríos, bosques y vida silvestre de los Aberdares. Cinco de los siete ríos más grandes de Kenia, se originan en los Aberdares, proporcionando agua y energía hidroeléctrica a millones de agricultores y a varios pueblos principales, río abajo. Más del 30% de la producción nacional de té y el 70% de su café se cultiva en las faldas y laderas de los Aberdares. La ciudad de Nairobi y sus tres millones de habitantes, dependen completamente del agua de la cordillera. Más de 350,000 personas visitan anualmente el Parque Nacional de los Aberdares y la Reserva Forestal, lo cual genera alrededor de 3.8 mil millones de Chelines kenianos (alrededor de \$50 millones) en ingresos (PNUD-PNUMA IPMA Kenia 2008).
- **Nepal.** Cerca de un tercio de la población mundial vive en países con una escasez de agua de moderada a alta, causando impactos desproporcionados sobre los pobres. Las proyecciones actuales respecto al crecimiento de la población humana, el desarrollo industrial y la expansión de la agricultura de irrigación en las próximas dos décadas, conllevará a un aumento en la demanda de agua a niveles que dificultarán la tarea de suministrarla para el sustento humano. En Nepal, la irrigación de goteo a bajo costo ha comprobado ser una solución de la que ambos, los agricultores pobres y el medio ambiente se benefician. Por tan sólo \$13 por equipo de irrigación por goteo, los agricultores pueden esperar mejoras en campo del 20-70 por ciento, brindando la cantidad correcta de agua a los cultivos en el momento adecuado, mientras que ahorran agua para otras actividades. En un periodo de 3 años, la inversión de un agricultor puede generar ganancias incrementales por \$570 (SIWI 2005).
- **Resultados ambientales en beneficio de los pobres.** Trabajar sobre la base de los estudios preliminares y utilizar metodologías de análisis de problemas y de interesados directos, para definir posibles resultados ambientales en beneficio de los pobres, que puedan guiar el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente. Se deberán vincular los resultados identificados en los asuntos nacionales prioritarios sobre el desarrollo y en los esfuerzos existentes en el campo de pobreza y medio ambiente, en el país. Los resultados ambientales en beneficio de los pobres que hayan sido

identificados, serán trabajados más adelante, una vez hayan sido establecidos los mecanismos de trabajo para una integración sostenida (ver sección 4.5).

- **Beneficios y costos de la acción e inacción.** Estimar los beneficios de invertir en una gestión ambiental más apropiada para los pobres y para la economía, en general. Estimar los costos incurridos debido a la mala gestión ambiental y a la degradación ambiental resultante. Estimar la relación costo-beneficio o el retorno de la inversión, sobre las inversiones en la gestión del medio ambiente, y estimar la pérdida de ingresos para el gobierno.

Los profesionales en las agencias ejecutoras que trabajan en el proceso de integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente deberán apoyarse en trabajos analíticos, tales como evaluaciones del medio ambiente, datos, estadísticas y estudios disponibles. Deberán basarse en el conocimiento de los interesados directos nacionales, actores no gubernamentales y comunidades locales (cuadro 4.2). Los profesionales pueden también delegar trabajos adicionales (por ejemplo: análisis de problemas) o estudios dirigidos a áreas potenciales de contribución económica, para argumentar a favor de un esfuerzo nacional de integración de pobreza y medio ambiente.

Cuadro 4.2 Comprendiendo los vínculos entre pobreza y medio ambiente: Voces de la comunidad

Participantes de sesiones de planificación basada en la comunidad de tres distritos de Kenia, testifican sobre el impacto de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en el ámbito local:

Perdí toda mi finca por los cosechadores de arena. Todo el suelo fértil fue removido y lavado hacia el lago, haciéndome abandonar la finca; y he regresado ahora, cuando los oficiales distritales del medio ambiente han detenido la minería de arena en el área. Ahora puedo sembrar algunos cultivos, aunque he perdido todo el suelo fértil.
Agricultora, Distrito de Bondo

Desearía no haber arrancado nunca los árboles de café de mi granja. Tenían una capacidad de retención de suelo, que no parecen tener los cultivos de alimentos y árboles exóticos que hemos plantado ahora.
Agricultor anciano, Distrito Norte de Murang'a

Recurrimos a la tala ilegal de madera, cosecha de miel y a la agricultura en el bosque, para poder llegar al fin de mes. Nos parece que la agricultura a lo largo de la ribera del río, es mucho más fácil porque el agua está cerca.
Aldeano, Distrito Sur de Meru

Soy un pescador. Solía salir y en seis horas mi bote estaba lleno. Ahora no puedes pescar nada, quizás 1 kilogramo de pescado que vale 50 chelines kenianos o alrededor de eso [menos de \$1]. Nuestros gastos diarios son más de 100 chelines kenianos. Tú estas aquí ahora y estoy avergonzado de que no puedo siquiera darte un pescado como regalo.
Pescador, Distrito de Bondo

Fuente: PNUD-PNUMA IPMA Kenia 2007.

Orientación adicional: Preguntas

Una cantidad de preguntas de orientación puede ayudar a los actores gubernamentales a evaluar y entender los vínculos entre pobreza y medio ambiente (cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Preguntas de orientación para evaluar los vínculos entre pobreza y medio ambiente

Medios de subsistencia y salud

- ¿Cuál es el tamaño de la **población que depende de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos para su subsistencia**? ¿Cuántos empleos u oportunidades de ingresos informales proveen los sectores de recursos naturales (por ejemplo: silvicultura y pesca) y otros sectores productivos, que dependen del medio ambiente (por ejemplo: Hidroeléctrica, agricultura y turismo) particularmente para los más pobres?
- ¿Cuáles son los **impactos directos en la salud y en la productividad, por la contaminación del aire, suelo y agua**, y cuáles son los costos asociados de inacción? ¿Qué se puede hacer para reducir estos costos? ¿Cuáles serían las inversiones requeridas para emprender la acción?

Riesgos del medio ambiente y cambio climático

- ¿Son las **personas de un país y su economía, vulnerables a riesgos ambientales**, como inundaciones, sequías y cambio climático? ¿Cuáles son los efectos y costos de los peligros del medio ambiente (tales como inundaciones o la contaminación), en términos de salud, subsistencia y vulnerabilidad?
- ¿Cuán **vulnerable es un país ante los efectos del cambio climático**? ¿Tienen el país y las personas, la capacidad para adaptarse a los cambios ambientales que podrían acompañar al cambio climático? ¿Que trabajo (si existe) se ha realizado para evaluar los impactos potenciales y adaptarse al cambio climático? ¿Tiene el país una política de reducción de riesgos de desastres, respecto al cambio climático?

Desarrollo económico

- ¿En cuánto contribuyen los **principales sectores de recursos naturales del país**, a su crecimiento? ¿Cuál es el aporte que representan los recursos naturales, a otros sectores productivos? ¿Qué porcentaje representan estos sectores, en términos de producto interno bruto? ¿Están los mercados informales incluidos en dichas estimaciones, y cuán grandes son estos?
- ¿Están en riesgo el crecimiento del país y **la reducción de la pobreza, por los impactos de la degradación ambiental insidiosa y persistente**? Esto podría incluir, por ejemplo, el declive a largo plazo de la productividad de cultivos por la erosión del suelo.

Conocimiento general de los vínculos

- ¿Hay un **conocimiento explícito de los vínculos entre pobreza y medio ambiente** (tales como términos de seguridad de alimentos o acceso a leña, refugio y agua limpia) dentro del país?
- ¿Cómo se benefician varios **grupos demográficos** (hombres y mujeres, de diferentes grupos de edades y niveles de ingresos) de -o cómo son afectados por- las preguntas anteriores (en términos de salud, resiliencia, subsistencia, oportunidades de ingresos, empleo)?

Fuente: Adaptado de DFID 2004a.

4.2 Evaluaciones preliminares: Conocimiento de los contextos políticos, institucionales y gubernamentales

Las evaluaciones preliminares también acarrearán una búsqueda en el contexto político, institucional y gubernamental del país (figura 4.1). Estas evaluaciones permiten desarrollar un amplio conocimiento de la situación, lo que por consiguiente provee una base para descubrir los puntos de acceso más efectivos para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo. Esto también permite a los países, a identificar aliados y promotores potenciales, para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente.

Sin la comprensión obtenida a través de las evaluaciones preliminares del contexto, los actores gubernamentales que lideran el proceso de integración podrían calcular mal la preparación del país para comprometerse con el proceso.



Enfoque

La evaluación se inicia identificando y comprendiendo varios procesos, instituciones, actores, mandatos, políticas existentes y otros factores que afectan el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente.

- **Procesos de planificación.** Entender los procesos de planificación que moldean al desarrollo del país y las prioridades ambientales, constituye un aspecto vital de la evaluación. Los procesos relevantes podrían incluir estrategias (DERP, planes nacionales de desarrollo, estrategias nacionales de desarrollo sostenible, estrategias para los ODM, estrategias sectoriales), planes de acción (planes nacionales de acción ambiental, programas de adaptación nacional) y procesos de presupuesto (esquema de gastos a mediano plazo, revisión de gastos públicos).
- **Instituciones y actores.** También resulta vital en la evaluación, la identificación de varias instituciones y actores en el gobierno, sectores no gubernamentales y la comunidad para el desarrollo, así como conocer sus actividades. Resulta crucial identificar a los aliados que puedan proporcionar apoyo político, financiero y técnico al esfuerzo de integración. Las estrategias para relacionarse con estos aliados deberán ser desarrolladas en esta etapa.
- **Procesos de mandatos y de toma de decisiones.** Tener un riguroso conocimiento sobre cómo los gobiernos desarrollan y aprueban políticas, presupuestos y medidas relacionadas, resulta crucial. En especial, resulta importante saber en qué medida el ministerio de ambiente puede involucrarse en el desarrollo de políticas iniciadas por otros ministerios que tienen implicaciones ambientales significativas (el plan del sector de agricultura es una de dichas políticas). Comprender las relaciones informales de poder, es también central en el esfuerzo de integración.

- **Iniciativas y políticas existentes.** Resulta importante hacer un inventario de las principales políticas de desarrollo nacionales y sectoriales existentes (por ejemplo: agricultura, salud, comercio, educación, desarrollo industrial, producción y medio ambiente) programas y proyectos, e iniciativas relacionadas al cambio climático, que son relevantes para el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente, y para identificar posibles conflictos de prioridades.
- **Situación política y de gobernabilidad.** Los recursos naturales generalmente son importantes fuentes de riqueza nacional, y diferentes instituciones y actores usualmente tienen conflictos de prioridades concernientes al acceso o control de sus usos. Es vital conocer y comprender los factores políticos que puedan afectar el esfuerzo de integración, ya sea positiva o negativamente. Estos factores incluyen la transparencia y la responsabilidad de las tomas de decisiones respecto al manejo de recursos naturales y los impactos de distribución resultantes (WRI 2005). Esto también implica evaluar la calidad de los sistemas judiciales y legislativos, los principios de derecho y el control de la corrupción en el país. Además, los países deben tomar en cuenta los causales de políticas a corto plazo, tales como las elecciones presidenciales, cambios en mandatos o roles, posibles competencias entre las agencias o ministerios, y otros factores de gobernabilidad.

Ejemplo: Prestando atención a la gobernabilidad ambiental en la República Unida de Tanzania

Como muchos otros países en desarrollo ricos en recursos naturales, la República Unida de Tanzania se ha enfrentado a problemas de gobernabilidad ambiental en cuanto a regular el acceso y uso de éstos. Por ejemplo, un informe reciente estimó que sólo 4-15 por ciento de los ingresos públicos generados por las operaciones de explotación forestal de los distritos del sur del país, fueron recolectados (Milledge, Gelvas y Ahrends 2007). Este informe, en conjunto con los titulares periodísticos sobre la tala ilegal, ha generado una reacción positiva por parte del gobierno y donantes, para abordar el problema. La atención también fue dirigida a otras áreas con una gobernabilidad ambiental débil, incluyendo falta de controles efectivos sobre métodos de pesca destructivos (por ejemplo: la pesca con dinamita) y cacería. La atención dirigida a estas áreas problemáticas sobre gobernabilidad ambiental, ha ayudado a la República Unida de Tanzania a integrar de una manera más apropiada los vínculos entre pobreza y medio ambiente en sus estrategias de reducción de pobreza y presupuestos, para lo cual han sido desarrollados objetivos sectoriales específicos.

Análisis de información

La evaluación preliminar está basada en el análisis de la información existente, proveniente de fuentes como guías sobre preparación de presupuestos y planificación, políticas nacionales y sectoriales, estrategias de los actores de desarrollo dentro del país, y reformas de agendas. Los vacíos en la información deberán identificarse y anotarse.

Las evaluaciones preliminares requieren de interacciones con una gran variedad de interesados directos, esto incluye discusiones dirigidas y talleres con instituciones gubernamentales y oficiales en varios niveles, y con actores no gubernamentales y con la comunidad para el desarrollo.

La información recopilada puede tomar la forma de un FODA -fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas- analizar, identificar y evaluar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, en relación con la integración de pobreza y medio ambiente. Los resultados de este ejercicio pueden ser presentados en un informe breve, para guiar e informar a futuras actividades en el proceso de integración de pobreza y medio ambiente.

Identificación de puntos de acceso y de promotores potenciales

El análisis descrito anteriormente, faculta a los actores del gobierno, a comprender el posicionamiento de los asuntos de pobreza y medio ambiente, dentro de la agenda pública y a identificar los puntos de acceso y oportunidades más efectivos, para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo. Tabla 4.1 presenta ejemplos de posibles puntos de acceso.

Tabla 4.1 Posibles puntos de acceso para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo	
Nivel de planificación	Puntos de acceso
Gobierno nacional y ministerios de sectores transversales	Documentos de estrategia de reducción de la pobreza
	Plan de desarrollo nacional
	Estrategia de desarrollo nacional basada en los ODM
	Proceso de distribución del presupuesto nacional o revisión (por ejemplo: esquema de gastos a mediano plazo, revisión del gasto público)
Ministerios sectoriales	Estrategias del sector, planes y políticas (por ejemplo: plan del sector de agricultura)
	Preparación de presupuestos del sector
	Evaluaciones del gasto público
Autoridades subnacionales	Políticas de descentralización
	Planes distritales
	Preparación de presupuestos subnacionales

La evaluación también ayuda a identificar y a relacionarse con actores que pueden promover el esfuerzo de pobreza y medio ambiente. Los siguientes son ejemplos de potenciales promotores:

- Entidades líderes del gobierno, tales como el jefe de estado y los ministerios de planificación y finanzas.
- Ministerios sectoriales, entidades subnacionales y parlamento
- Actores no-gubernamentales, incluyendo los medios de comunicación social y grupos de mujeres
- Actores del desarrollo
- Individuos clave, incluyendo ministros y secretarías permanentes

La experiencia de la República Unida de Tanzania descrita en el cuadro 4.4, ilustra cómo la inclusión de los actores del gobierno y de la sociedad civil, y la involucración con los medios de comunicación social, pueden hacer una gran diferencia para elevar el perfil de los asuntos de pobreza y medio ambiente, en la agenda de desarrollo nacional.

Cuadro 4.4 Importancia de la participación de los interesados directos: Estrategia nacional para el crecimiento y reducción de la pobreza, República Unida de Tanzania

La Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza de la República Unida de Tanzania, conocida por su acrónimo Kiswahili como MKUKUTA, sirve como esquema del desarrollo nacional del país. El punto de acceso clave para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en MKUKUTA, fue proporcionado por el reporte de gastos públicos del 2004, el cual resalta el valor económico del medio ambiente.

Promoviendo la integración de pobreza y medio ambiente. En la República Unida de Tanzania, los promotores han sido conductores decisivos del discurso político sobre el medio ambiente y las alianzas para la acción. A inicios de los años 1990, un grupo de diversos interesados directos intelectuales sintió que los asuntos ambientales tenían que ser incluidos directamente en la agenda política de integración. Para el año 1995 el grupo había redactado un manifiesto ambiental, el cual fue utilizado para influenciar a todos los partidos políticos. Algunos le acreditaron a este manifiesto, el hecho de haber influenciado en la creación de un Nuevo Departamento de Medio Ambiente de alto perfil, dentro de la Oficina del Vicepresidente y subsecuentes discusiones políticas.

- **Los medios de comunicación** orientaron la atención hacia los potenciales impactos ambientales de proyectos significativos, resaltando las implicaciones en los medios de subsistencia de las personas y motivando el aumento de la participación pública. A medida que los medios de comunicación incrementaron el alcance y calidad de su cobertura sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente, las inquietudes ambientales comenzaron a permear hacia las bases. Por ejemplo, los medios de comunicación resaltaron la excesiva tala de madera, dejando clara la posibilidad del empobrecimiento de las comunidades locales dependientes del bosque y de las pérdidas en el ingreso nacional.
- **La Oficina del Vicepresidente** coordinó y promovió las inquietudes ambientales en altos niveles no sectoriales. Su enfoque persuadió al Ministro de Finanzas, a tomar la responsabilidad de incluir los asuntos de pobreza y medio ambiente, en el núcleo de la agenda del gobierno. Durante el proceso de diseño de políticas, la Oficina del Vicepresidente estableció y presidió el Grupo de Trabajo del Sector Ambiental, para asegurar que los procesos de políticas de gobierno estuviesen bien informados de los asuntos ambientales.
- **Los parlamentarios** estuvieron informados regularmente para asegurar que poseían la titularidad del proyecto, y se mantuvieron como responsables de su éxito.
- **Las organizaciones locales** se han concentrado en el medio ambiente y en los vínculos existentes con los medios de subsistencia de las personas, mientras que las ONG del medio ambiente más establecidas -que en el pasado se habían inclinado a concentrarse en asuntos ambientales sin relación con otros ámbitos- se han comprometido también con asuntos de reducción de pobreza y desarrollo. Esto ha servido para incrementar la atención del público al medio ambiente y sus vínculos con la pobreza.
- **A un amplio rango de sectores** dentro del gobierno -en conjunto con la sociedad civil y los ciudadanos comunes- se les solicitó regularmente que aportaran ideas.
- **Alianzas** con agencias de desarrollo, fueron lideradas en gran medida por el gobierno.

Lecciones aprendidas. Entre las lecciones que emergen de esta experiencia, están las siguientes:

- El uso de un enfoque basado en una amplia consulta, resultó ser efectivo en concientizar sobre la integración de pobreza y medio ambiente, en todos los niveles de la sociedad. La participación de la sociedad civil, también aseguró que los asuntos relacionados con el género fueran integrados en todas las etapas.
- El éxito de la integración de pobreza y medio ambiente fue proporcional a la capacidad de los interesados directos de trabajar de manera coordinada entre ellos, y con intereses externos.
- El proceso de integración de pobreza y medio ambiente, es en gran medida un proceso institucional y político, y por ende, es improbable que sea logrado únicamente por medios técnicos o a través de un solo proyecto o iniciativa.

Fuente: Adaptado de Assey et al. 2007.

Las evaluaciones preliminares a realizar deberán limitarse en cuanto a su alcance, profundidad de investigación y margen del tiempo, permitiéndole al gobierno lograr objetivos de identificación de puntos de acceso y argumentos de apoyo a corto plazo. Más adelante en el proceso de integración, las evaluaciones preliminares se complementarán con un extenso trabajo analítico con miras a influir los procesos de políticas del asunto en cuestión (ver secciones 5.1, 5.2 y 5.3).

Orientación Adicional: Preguntas y Fuentes

El cuadro 4.5 presenta varias preguntas que pueden servir de guía en la evaluación preliminar de contextos políticos, institucionales y gubernamentales.

Al preparar esta evaluación preliminar de los contextos políticos, gubernamentales e institucionales, los países pueden recurrir a las fuentes existentes de información y análisis, incluyendo los siguientes:

- **Análisis Ambiental de País del Banco Mundial**, es una herramienta analítica que incluye análisis institucional y de gobernabilidad, cuyo objetivo es el de integrar las consideraciones del medio ambiente en los DERP y estrategias de asistencia del país.
- **Perfiles Ambientales de País de la Comisión Europea**, incluyen reportes de políticas y esquemas legislativos e institucionales ambientales
- **Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial**, están disponibles para 212 países y territorios, desde 1996-2006; estos indicadores cubren seis dimensiones de gobernabilidad: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, principios de derecho y control de corrupción.
- **Otros portales en Internet**, tales como el Sistema de Información de Perfiles Ambientales de País del PNUMA y los Perfiles de País del Instituto de Recursos Mundiales, también proveen información útil para el entendimiento de los contextos políticos, institucionales y gubernamentales del país.

Cuadro 4.5 Preguntas de orientación para evaluar el contexto gubernamental, institucional y político

Procesos

- ¿Cuáles son los **posibles puntos de acceso** para influir en los procesos de desarrollo sectorial y nacional? ¿Cómo pueden ser manejados estos puntos de acceso, en el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente, para tratar de influenciar los procesos de planificación nacional de desarrollo?
- ¿Cuáles son los **componentes** de los procesos relevantes de planificación nacional de desarrollo y sectorial?
- ¿Cuál es el calendario **y los mecanismos de trabajo**, para revisar o preparar los procesos de planificación del desarrollo relevantes? ¿Cuándo y cómo se establecen y revisan los objetivos y prioridades; se desarrollan medidas de diseño de políticas; se calculan los costos; se prepara el presupuesto y se desarrolla el esquema de monitoreo?
- ¿Cómo se **vinculan** los procesos de planificación nacional, a los procesos de planificación subnacional y sectorial?

Instituciones y actores

- ¿Cuáles **instituciones gubernamentales** lideran los procesos de planificación nacional y sectoriales? ¿Cómo está organizado su trabajo?
- ¿Cuáles son los mecanismos (por ejemplo: grupos de trabajo, consultas, desarrollo de mecanismos de coordinación de asistencia) a través de los cuales participan **otras instituciones gubernamentales**? ¿Qué sucede con los actores no gubernamentales? ¿Hay necesidad de movilizar a otros actores?
- ¿Cuán efectivos son los **mecanismos** existentes? ¿Hay alguna necesidad para desarrollar mecanismos adicionales o de mejorar los existentes?
- ¿Tiene el **ministerio de medio ambiente**, mandato para estar involucrado en el desarrollo de las políticas con implicaciones ambientales, iniciadas por otras instituciones gubernamentales (por ejemplo: ministerio de agricultura)?
- ¿Cuáles son los potenciales **aliados del desarrollo, dentro del país**? ¿Cómo podrían ellos contribuir a la integración de pobreza y medio ambiente?

Gobernabilidad

- ¿Cuál es la **situación política y de gobernabilidad en el país**, y cómo podría afectar el esfuerzo de integración? ¿Hay tensiones o conflictos en cuanto a los recursos naturales? ¿Hay libertad de prensa? ¿Tienen voz los más pobres?
- ¿Son **efectivos y transparentes** los procesos de toma de decisión y de diseño de políticas? ¿Hay mecanismos de responsabilidad? ¿Cuál es la calidad del sistema judicial y legislativo? ¿Cómo se ejecuta el principio de derecho? ¿Cómo se controla la corrupción?

4.3 Concientizar y construir alianzas

Las evaluaciones preliminares proporcionan una base sólida para concientizar, ya sea dentro del gobierno y entre actores no gubernamentales, entre el público en general y la comunidad para el desarrollo más extensa. El objetivo consiste en construir un compromiso y consenso nacional, así como aliados para el proceso de integración de pobreza y medio ambiente.

Enfoque

El enfoque para concientizar y construir alianzas, está basado en la participación de los resultados de las dos evaluaciones preliminares -tanto la evaluación de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, como la evaluación de los contextos políticos, institucionales y de gobierno-como se ilustra con el caso de Bután.

Ejemplo: Bután integra la contribución del medio ambiente al desarrollo nacional

La IPMA del PNUD-PNUMA ha ayudado a integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, tanto en la planificación nacional como en los sectores críticos para la economía de Bután. Para lograr esto, el equipo de la IPMA se relacionó con oficiales clave del gobierno, para crear concientización de estos vínculos y su relación con el desarrollo económico. El gobierno preparó las guías y los talleres de trabajo, como parte de este esfuerzo. Complementando estas actividades, el gobierno Australiano implementó un programa de capacitación, para entrenar a un equipo de oficiales de agencias gubernamentales, sobre conceptos de integración. Un resultado significativo, es que la Comisión de Felicidad Nacional Bruta de Bután (institución nacional encargada de la planificación y desarrollo al más alto nivel), es ahora una fuerte defensora de la integración y ha adoptado la tarea de integrar las consideraciones de pobreza y medio ambiente en todos los planes de desarrollo del sector. Un oficial indicó: "Ha sido desafortunado que el medio ambiente haya sido visto hasta ahora como un asunto sectorial en Bután, pero ése ya no es el caso".

Fuente: PNUD-PNUMA IPMA 2008a.

Compartir los resultados de las evaluaciones preliminares

Los resultados de las evaluaciones deberán ser diseminados ampliamente dentro del gobierno, incluyendo la oficina del jefe de estado, entidades de planificación, finanzas y medio ambiente, entidades sectoriales y subnacionales, partidos políticos, parlamento, oficina de estadística nacional y sistema judicial.

Se pueden realizar talleres y consultas a nivel nacional para la concientización de varios grupos, incluyendo la sociedad civil, academia, comercio, industria, comunidades locales y público en general, así como actores gubernamentales. Otro método efectivo de crear conciencia es organizando visitas de campo, ilustrando la importancia de los vínculos entre pobreza y medio ambiente. Programas de intercambio con países vecinos que han tenido experiencia con procesos exitosos de integración de pobreza y medio ambiente también suelen ser útiles (ver sección 5.5).

Involucrar a los medios de comunicación

El involucrar a los medios de comunicación, generalmente merece especial atención. Se pueden obtener ventajas de un enfoque específico, diseñado para

incrementar el conocimiento de los periodistas sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente, y para motivarlos a reportar estos asuntos. Los medios de comunicación masivos (prensa escrita, radio, televisión) pueden ser herramientas útiles, para alcanzar al público objetivo, incluyendo comunidades de base. El tema del género deberá considerarse cuando se desarrollen mensajes, con la finalidad de comunicarlos a través de los medios más apropiados y culturalmente más sensibles. Las experiencias de un país demuestran la importancia de los medios de comunicación, en la concientización de los asuntos de pobreza y medio ambiente (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6 Compromiso innovador para que los medios de comunicación creen conciencia: La campaña “No utilice spray temprano” en Vietnam

El caso de la campaña “No Utilice Spray temprano” de Vietnam representa un innovador uso de las técnicas de comunicación para concientizar los asuntos relacionados al medio ambiente y a la reducción de la pobreza. En 1994, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Vietnam, en conjunto con el Instituto Internacional de Investigación del Arroz, lanzaron una campaña cuyo objetivo era reducir a gran escala el uso de pesticidas por productores de arroz en el delta del Mekong. Dirigiéndose a 2 millones de familias rurales, la campaña trabajó para incrementar la concientización de los agricultores sobre asuntos relacionados con los pesticidas, incluyendo problemas ambientales y de salud.

La campaña realizó clips de drama en la radio, panfletos y afiches; así como actividades en el campo, para motivar el uso responsable de pesticidas por parte de los agricultores. Las encuestas de seguimiento indicaron que como resultado de la campaña, el uso de pesticidas se había reducido a la mitad. La clave de este éxito fue la rigurosa investigación cualitativa y cuantitativa, llevada a cabo antes de establecer los objetivos de la comunicación. Esta investigación ayudó a los organizadores a desarrollar exitosamente mensajes innovadores, y a seleccionar herramientas de comunicación apropiadas para el público al cual se dirigía.

Desde entonces, la campaña por radio se ha desarrollado en series dramáticas de largo metraje en dos cadenas. Utiliza un enfoque de entretenimiento educativo, que también sido aplicado exitosamente en otros campos, tales como la concientización sobre el SIDA y los cambios sociales.

En el 2003 los socios decidieron edificar sobre la base de su éxito, la expansión de la campaña, para incluir información que ayudara a los agricultores a optimizar sus semillas y uso de fertilizantes.

Fuente: PNUMA y Comunicaciones de Sostenibilidad Futerra 2005.

Dándole seguimiento a la participación inicial de los medios de comunicación, es importante mantenerles involucrados a lo largo de todo el proceso de integración, (por ejemplo: a través de programas de radio y de comunicados de prensa frecuentes).

Involucrar a socios potenciales

Una integración de pobreza y medio ambiente exitosa y sostenible, requiere de alianzas con la comunidad para el desarrollo, incluyendo instituciones de fondos internacionales, donantes bilaterales y multilaterales, ONG nacionales e internacionales. Las alianzas con actores del desarrollo son importantes por sus contribuciones sustanciales, por generar iniciativas conjuntas; y por orientar fondos dentro del país, para la integración de pobreza y medio ambiente.

Al construir alianzas, es vital ir más allá que simplemente informar a los diferentes interesados directos. Se debería llevar a cabo un esfuerzo en particular para cultivar la

atención de socios potenciales, utilizando argumentos que estén dirigidos a aliados específicos y a sus intereses particulares, de manera que se logre argumentar el caso para la integración de pobreza y medio ambiente. La información desarrollada en las evaluaciones preliminares, sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente, deberá ser de gran utilidad en estos aspectos.

Ejemplo: Ministerios aliados para detener la degradación ambiental en Mozambique

En Mozambique, los Ministerios responsables del medio ambiente y de la planificación, contribuyeron conjuntamente a la reducción de la pobreza, al permitirle a una comunidad a detener la degradación del medio ambiente a nivel local. Como parte de la ayuda del IPMA al Ministerio de Planificación y Desarrollo, y al Ministerio de Coordinación para Asuntos Ambientales, se inició un proyecto piloto dirigido a problemas ambientales específicos identificados por una comunidad local en el pueblo de Madal. Durante la temporada de lluvia, las casas y caminos eran frecuentemente arrasados, afectando severamente su subsistencia. El equipo de IPMA ayudó a la comunidad local a identificar la causa del problema -la erosión del suelo- y entonces ayudaron a la comunidad a tomar las medidas rectificativas. Sembrando árboles y estabilizando las orillas del río, se redujo significativamente la erosión. Al observar los resultados, el coordinador del proyecto de la IPMA en el ministerio de ambiente, indicó: "Las comunidades pueden resolver sus problemas con iniciativas locales, si las personas están bien informadas y entrenadas, porque así entonces tendrán una actitud proactiva, positiva y pueden ver los beneficio de su bienestar". Un beneficiario del proyecto, manifestó: "La iniciativa despertó la concientización entre los aldeanos, sobre la protección al medio ambiente y sobre una mejor percepción de cómo la degradación del medio ambiente, puede afectar la generación de ingresos".

Fuente: PNUD-PNUMA IPMA 2008a.

Orientación adicional: Fuentes

Los países interesados en concientizar y en construir alianzas, pueden contar con diferentes herramientas y metodologías existentes, así como de las experiencias pasadas de otros.

Una gran cantidad de países han sido exitosos en utilizar medios de comunicación y otras herramientas, para concientizar entre varias audiencias. Estos métodos incluyen reportes de políticas, periódicos regionales y nacionales, programas de radio.

Puede encontrar orientación adicional en *Comunicando la Sostenibilidad: Cómo Producir Campañas Públicas Efectivas* (PNUMA y Futerra Sostenibilidad de las Comunicaciones 2005), una guía dirigida a diseñadores de políticas y especialistas en comunicación. Está disponible en inglés, francés y español, y proporciona una variedad de sugerencias, ideas y casos de estudio de todo el mundo, que pueden ser adaptados a las necesidades de comunicación de países específicos.

Con relación a las alianzas, el libro *The Partnering Toolbook* (Tennyson 2003), basado en las experiencias de aquellos que han estado al frente de alianzas innovadoras, ofrece un resumen conciso de los elementos esenciales que hacen efectiva una alianza, y se encuentra disponible en seis idiomas.

4.4 Evaluar las necesidades institucionales y de capacidad

Para diseñar una iniciativa de integración de pobreza y medio ambiente arraigada en las capacidades institucionales locales y nacionales, es esencial evaluar las necesidades institucionales y de capacidad mediante una evaluación de necesidades. Esta evaluación se concentra en las capacidades existentes, sus fortalezas y debilidades asociadas con relación a la integración de pobreza y medio ambiente. El objetivo es tomar en cuenta las necesidades institucionales y de capacidad, en la iniciativa de integración, y asegurar la efectiva participación de todos los actores nacionales. La evaluación necesaria deberá considerar tanto el desafío actual, como aquellos que se presentarán en etapas posteriores al esfuerzo de integración.

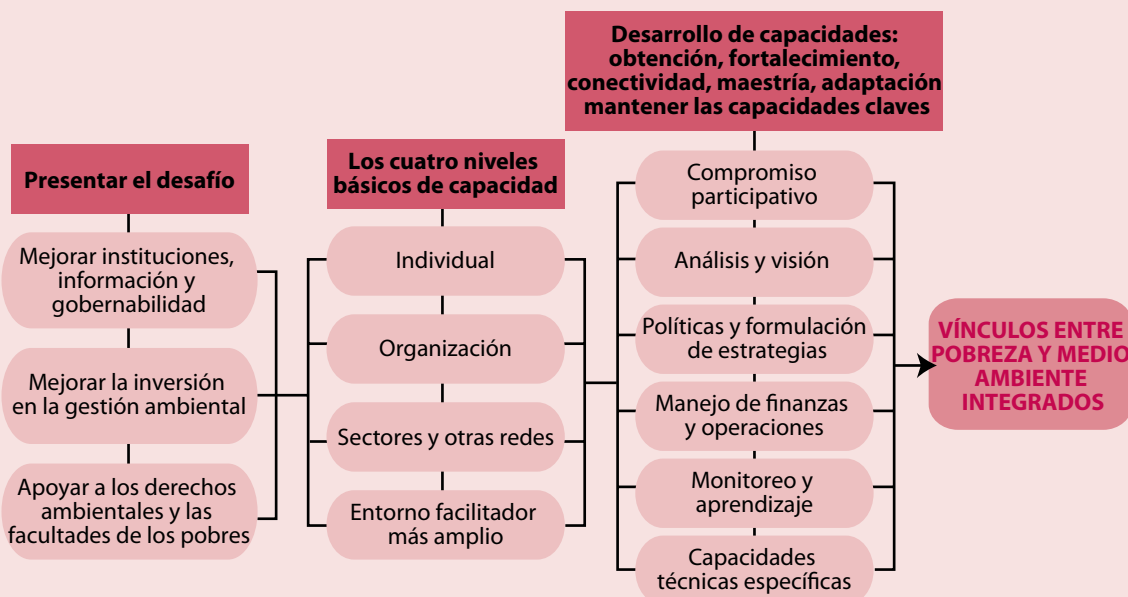
Enfoque

La evaluación necesaria se concentra, primero, en identificar el nivel de conocimiento de los actores nacionales sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente, y en evaluar hasta qué punto hay un entendimiento básico y compartido, para apoyar a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a crear y mantener relaciones de trabajo exitosas, para la integración de pobreza y medio ambiente. Este conocimiento compartido, deberá abarcar las dimensiones de género, así como aspectos específicos sectoriales. Basado en los resultados, la evaluación de las necesidades puede entonces resaltar opciones para fortalecer y mejorar el conocimiento de asuntos de pobreza y medio ambiente, en contextos específicos. Después de evaluar los niveles de conocimiento de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, se deben examinar las capacidades en todas las etapas del ciclo de planificación.

La evaluación debe concentrarse al nivel de las organizaciones -principalmente los ministerios de medio ambiente, planificación, finanzas y del sector clave- en conjunto con los niveles societarios e institucionales más amplios, en lugar de los niveles individuales. Por ejemplo, la capacidad dentro de un país, de adaptarse a los impactos del cambio climático, se debe evaluar examinando las capacidades de instituciones, el nivel de información y recursos disponibles, la voluntad política de dirigirse al problema y el conocimiento de riesgos potenciales. Instituciones y capacidades, deben también ser evaluadas con relación a futuras actividades del proceso de integración de pobreza y medio ambiente, incluyendo la relación participativa, análisis y visión, formulación de políticas, manejo operativo y monitoreo. Estos conceptos están ilustrados en la figura 4.2.

Inicialmente, la evaluación deberá prepararse sobre la base de evaluaciones preliminares de vínculos entre pobreza y medio ambiente, y de contextos políticos, institucionales y gubernamentales (ver sección 4.1 y 4.2). Deberá basarse, también, en las necesidades institucionales y de capacidad, así como de cualquier otro programa de fortalecimiento institucional enfocado en el medio ambiente, incluyendo aquellos llevados a cabo por actores del desarrollo, tales como, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Banco Mundial, la Comisión Europea y las Naciones Unidas. Con base en este reporte inicial, las evaluaciones adicionales propuestas, pueden ser llevadas a cabo como sean necesarias, con especial atención a las entidades de medio ambiente, finanzas y planificación. Los promotores de pobreza y medio ambiente pueden optar por una evaluación propia, la cual podría o no, ser independientemente facilitada, o buscar apoyo externo para evaluar sus necesidades institucionales y de capacidad de organizaciones que se especializan en esta área.

Figura 4.2 Dimensiones del desarrollo de capacidades



Fuente: Steve Bass, socio principal, Instituto Nacional para el Medio Ambiente y Desarrollo 2008.

Orientación adicional: Fuentes

Un número de metodologías y herramientas han demostrado ser efectivas en la evaluación de capacidades en el ámbito institucional, y pueden ser utilizadas como fuentes, para diseñar una evaluación que se ajuste mejor al país.

- **Guía de Usuario sobre la Metodología de Evaluación de Capacidades del PNUD** proporciona a los profesionales en las agencias ejecutoras interesados, una visión general del enfoque del PNUD al desarrollo y evaluación de capacidades, y provee una guía paso a paso, para llevar a cabo la evaluación de capacidades, utilizando la Herramienta del Esquema de Evaluación de Capacidades y de Apoyo del PNUD (PNUD 2007).
- **Serie de Recursos para la Auto-evaluación Nacional de Capacidades** introduce un enfoque paso por paso, para que los equipos nacionales conduzcan sus propias evaluaciones de capacidad nacional, utilizando una variedad de herramientas. Fue desarrollado para apoyar a los equipos de proyecto que lleven a cabo evaluaciones de su capacidad nacional con ayuda del FMAM, pero es de utilidad más amplia. Este instrumento proporciona un esquema de pasos posibles, tareas y herramientas que los países pueden adaptar, para que se ajusten a sus propias prioridades y recursos (FMAM Programa de Asistencia Global 2005).
- **La Comisión sobre la Gobernabilidad y el Desarrollo de la Capacidad para la Gestión del Ambiente y de los Recursos Naturales de la Organización para la Cooperación Económica y del Desarrollo (OCDE)** está desarrollando una nueva metodología para evaluaciones de capacidad. Esta herramienta identificará varios parámetros para evaluar la capacidad de las entidades gubernamentales, para ejecutar tareas centrales del manejo del medio ambiente, incluyendo precondiciones políticas, legales y organizativas, capacidad para analizar problemas y crear políticas basadas en evidencias, capacidad para la planificación estratégica y promulgación de leyes, capacidad para implementación de políticas, capacidad para facilitar la cooperación y participación pública, capacidad para entregar servicios y manejo de infraestructura ambiental y capacidad para ejecutar funciones administrativas (OCDE 2008b).

4.5 Establecimiento de mecanismos de trabajo para una integración sostenida

El objetivo de esta actividad, es permitirle a las instituciones ambientales y a los ministerios de finanzas y planificación, relacionarse efectivamente entre ellos y con los ministerios de sectores claves, entidades subnacionales, actores no gubernamentales y la comunidad para el desarrollo.

Enfoque

Esta actividad consiste en esclarecer las responsabilidades de diferentes instituciones gubernamentales y actores, y la definición institucional y gestión para la continuidad del esfuerzo.

Preparativos institucionales a niveles político y técnico

Los actores relacionados del gobierno, primero deberán definir los preparativos institucionales necesarios, para llevar a cabo los esfuerzos de integración de pobreza y medio ambiente, y decidir cual(es) institución(es) liderarán la iniciativa. En general, el ministerio de planificación o finanzas, es la entidad más adecuada para liderar el esfuerzo, en estrecha colaboración con las instituciones ambientales.

El gobierno también puede establecer un **comité directivo** -incluyendo representantes de alto nivel de parte de las instituciones ambientales, de los ministerios de finanzas y planificación, ministerios del sector, entidades subnacionales y actores no gubernamentales- para proporcionar una guía estratégica y política al proceso. Esta función podría estar unida a un mecanismo existente, tal como un grupo de trabajo del sector ambiental o su equivalente. Un inconveniente de este enfoque, es el hecho de que las instituciones existentes pueden estar pobremente enfocadas y fallen en implementar enfoques participativos más amplios, que caracterizan las actuales prácticas de integración de pobreza y medio ambiente.

Ejemplo: Actores no gubernamentales involucrados en comités y grupos de trabajo

Argentina. El país se embarcó en un proceso para desarrollar un plan de consumo y producción sostenible, el cual constituyó la base para la integración de este asunto. Inicialmente, tres grupos del gobierno, la industria, las ONG y la academia, fueron establecidos para ayudar a identificar las áreas de prioridad. De estos grupos de trabajo se creó un comité consultivo, para guiar el desarrollo y la implementación del plan dentro del país. Después, el comité consultivo fue institucionalizado por una resolución firmada por el Ministro de Medio Ambiente. Desde ese entonces, Argentina ha establecido una División de Consumo y Producción Sostenible sujeta a dicha ministerio.

República de Mauricio. Cuando desarrollaba su programa nacional de consumo y producción sostenible, Mauricio reconoció la importancia del papel de los medios de comunicación en la promoción de la gestión del ambiente. Los periodistas que regularmente cubrían los asuntos ambientales en los dos periódicos más populares de Mauricio, fueron parte del comité consejero o de los grupos de trabajo, durante el establecimiento del programa. La inclusión de estos motivó que los periodistas publicasen regularmente sobre el asunto, contribuyendo de ese modo a aumentar su perfil en el país. La prensa también ha estado relacionada de manera importante en la promoción de actividades piloto.

A un nivel técnico, el gobierno puede establecer un **comité técnico o equipo de trabajo**, responsable de ejecutar las actividades y tareas involucradas en el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente. Las modalidades operativas (frecuencia de reuniones, términos de referencia, composición, incentivos para la participación) para este comité o equipo, deberán estar claramente definidas desde el principio.

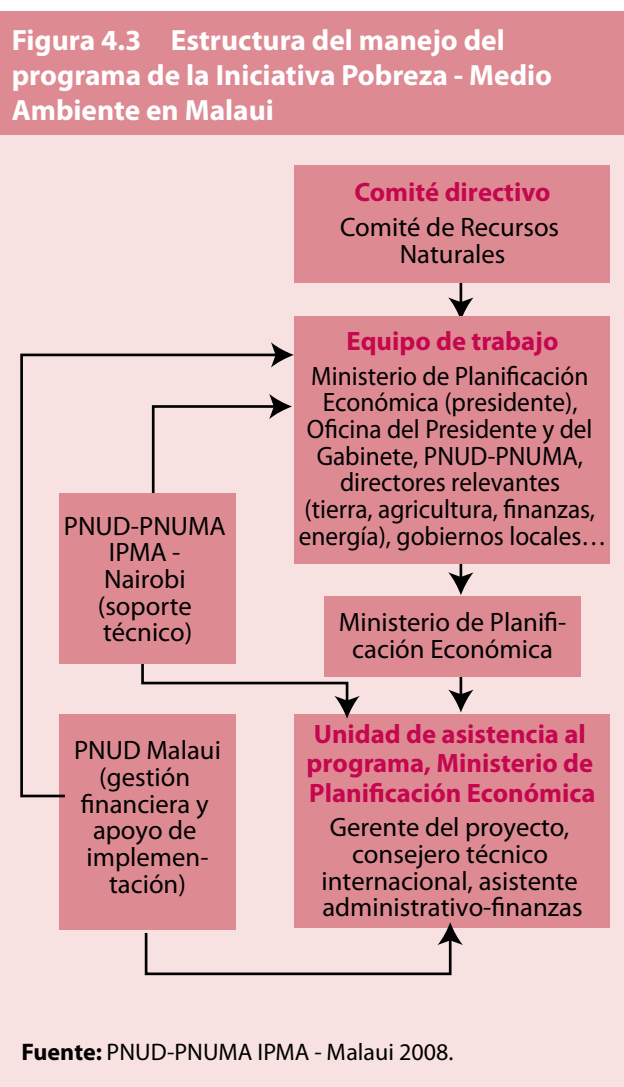
Los comités pueden, entonces, definir arreglos de trabajo sobre su contribución al proceso de planificación nacional de desarrollo, tales como grupos de trabajo temáticos, reuniones de interesados directos, mecanismos de coordinación de donantes, preparación de documentos de trabajo o reportes de políticas, o enlace con los equipos de redacción de políticas de desarrollo nacional o estrategias.

Marco de gestión

El gobierno, en estrecha colaboración con actores del desarrollo, deberá diseñar un esquema de manejo común (ver figura 4.3 para un ejemplo de Malauí). Éste puede incluir un convenio sobre las instituciones gubernamentales líderes, recursos humanos dedicados a la integración (por ejemplo: persona encargada, equipo para establecer), y disposiciones financieras (por ejemplo: presupuesto, mecanismos de contabilidad, origen de fondos). Otros arreglos importantes, reportes, monitoreo, evaluación, y acceso a asistencia técnica, pueden también estar especificados en el marco de gestión.

Resulta esencial asignar suficientes recursos humanos, para la implementación diaria del esfuerzo de integración. La experiencia ha demostrado que una iniciativa exitosa de integración, requiere de un equipo de tres personas con base en la(s) institución(es) líder(es) -compuesto por un gerente o coordinador, un consejero técnico (internacional o nacional) y un asistente administrativo- que se dediquen a tiempo completo, al esfuerzo de integración.

Estos diferentes mecanismos de trabajo, ayudan a complementar o fortalecer las instituciones actuales, las capacidades y los procesos relacionados. Posteriormente, durante la integración, las lecciones pueden ser consultadas para establecer la integración de pobreza y medio ambiente como una actividad estándar en el gobierno y en los procesos institucionales, prácticas, procedimientos y sistemas (ver sección 6.4).



Plan de Trabajo

La(s) institución(es) líder(es) y sus socios, deberán revisar conjuntamente y conversar sobre los resultados clave de las evaluaciones y actividades llevadas a cabo con anterioridad, y sus implicaciones para el esfuerzo nacional de integración de pobreza y medio ambiente. Deberán coincidir en los resultados ambientales en beneficio de los pobres; y en los puntos de acceso y en los productos, actividades, responsabilidades, agenda y presupuesto para el resto del esfuerzo. El plan de trabajo resultante, deberá inventariar los esfuerzos existentes en el campo de integración de pobreza y medio ambiente, los posibles socios, y mostrar los asuntos ambientales y de desarrollo prioritarios, incluyendo la reducción de la pobreza, la generación de ingresos y el desarrollo sostenible.

Orientación adicional: Preguntas

Los arreglos institucionales y de manejo establecidos, dependen de circunstancias nacionales, incluyendo los contextos políticos, institucionales y gubernamentales, los interesados directos y el origen de los fondos. Las respuestas a las preguntas guía para evaluar los contextos políticos, institucionales y gubernamentales establecidos en el cuadro 4.5 deberán ayudar a enmarcar estos arreglos. Adicionalmente, la(s) institución(es) líder(es) deberá(n) responder las preguntas listadas en el cuadro 4.7.

Cuadro 4.7 Preguntas guía para establecer mecanismos de trabajo

Arreglos institucionales

- ¿Son adecuados los **arreglos institucionales y de trabajo existentes** de los procesos de planificación nacional de desarrollo, para las áreas de integración pobreza y medio ambiente (por ejemplo: grupos de trabajo, consultores, mecanismos de coordinación de asistencia al desarrollo)? ¿Hay alguna necesidad adicional para desarrollar, complementar o mejorar los mecanismos de trabajo para dichos propósitos? ¿Cómo? Por ejemplo, ¿quién deberá formar parte de un comité técnico o directivo para la integración de pobreza y medio ambiente, y cuáles deberán ser las modalidades operacionales de tales comités?
- ¿Hay alguna necesidad de ayudar a **los actores adicionales a movilizarse** más allá de aquellos que están actualmente involucrados en el proceso de planificación nacional de desarrollo? ¿Cuáles?
- ¿Qué **nuevos arreglos** son necesarios para contribuir e influir sobre los procesos de planificación nacional de desarrollo (por ejemplo: grupos de trabajo temáticos, reuniones de interesados directos, mecanismos de coordinación de asistencia al desarrollo, preparación de documentación de trabajo o reportes de políticas, enlace con el equipo de redacción de un documento de desarrollo nacional o estrategia)?

Esquema de anejo

- ¿Cuál(es) **institución(es) liderará(n)** el esfuerzo? ¿Quién será responsable? ¿Cómo se organizará y coordinará el trabajo a diario?
- ¿Cuáles son los **arreglos de manejo** necesarios, para llevar a cabo de forma exitosa, un esfuerzo sostenido de integración de pobreza y medio ambiente (por ejemplo: recursos humanos, evaluación, monitoreo y movilización de recursos y finanzas)?

Plan de trabajo

- ¿Cuáles son los **resultados ambientales en beneficio de los pobres** y los asuntos ambientales y de desarrollo, en los que concentrarse?
- ¿Cuáles son los **puntos de acceso, rendimientos y actividades**? ¿Quién es responsable de cada actividad? ¿Cuál es el **calendario de actividades**?
- ¿Cuál es el **presupuesto**?

Tabla 4.2 Resumen: “¿Qué implica “encontrar los puntos de acceso y argumentar el caso”?”

Logro	Ejemplos
Concientización generalizada y entendimiento común sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución de los sectores ambientales (por ejemplo: silvicultura, pesca y turismo) al crecimiento económico • Análisis de los vínculos sectoriales entre pobreza y medio ambiente (ver, por ejemplo: Borchers y Annecke 2005) • Nivel de ingreso de los pobres que se encuentran directamente relacionados con el medio ambiente
Entendimiento generalizado y común de los contextos políticos, institucionales y gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Reporte o plan gubernamental, institucional y político (ver, por ejemplo: PNUD-PNUMA IPMA Ruanda 2006b)
Puntos de acceso a los procesos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> • DERP • Política nacional y de energía • Reporte de gastos públicos
Consensos y titularidad de la integración de pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • El ministerio de planificación toma un papel líder en la integración de pobreza y medio ambiente
Posicionamiento del esfuerzo de pobreza y medio ambiente, dentro de iniciativas relacionadas	<ul style="list-style-type: none"> • La integración de pobreza y medio ambiente es apoyada por programas de donantes existentes dentro del país
Inicio de colaboración y de alianzas a nivel del país	<ul style="list-style-type: none"> • Equipos de trabajo interministeriales serán responsables de llevar a cabo las actividades y tareas involucradas en la integración de pobreza y medio ambiente
Promotores de pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de estado • Secretarías permanentes de ministerios sectoriales
Conocimiento generalizado de las necesidades institucionales y de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reporte de la auto-evaluación de capacidades
Arreglos institucionales y de manejo, para una iniciativa de integración	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos y financieros asignados al esfuerzo
Participación de interesados directos y de la comunidad para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • La integración de pobreza y medio ambiente forma parte de la agenda de los grupos de coordinación de donantes

Capítulo 5

Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas

Contenido

- Explica cómo recopilar evidencia específica del país, a través de evaluaciones integradas de ecosistemas y análisis económicos (secciones 5.1 y 5.2)
- Describe cómo los asuntos de pobreza y medio ambiente, pueden ser integrados en los procesos de diseño de políticas, concentrándose en un punto de acceso identificado (sección 5.3)
- Resalta el desarrollo y los costos de las medidas de diseño de políticas (sección 5.4)
- Resume los elementos relacionados al fortalecimiento institucional y de capacidad (sección 5.5)

Mensajes claves

- Utilizar evidencia específica del país, para identificar prioridades y desarrollar argumentos, de manera que se pueda relacionar efectivamente con los procesos de diseño de políticas
- Adaptarse a la duración y modalidades de los procesos de diseño de políticas, y relacionarse con los grupos de trabajo sectoriales, donantes y otros interesados directos
- Asegurarse que los documentos resultantes de políticas, incluyan las metas y objetivos basados en los vínculos entre pobreza y medio ambiente, y en la implementación de estrategias que apoyan dichos objetivos
- Desarrollar y calcular medidas de políticas derivadas de los documentos de políticas, para influir en los procesos de preparación del presupuesto
- Fortalecer las instituciones y capacidades, a través de capacidades tácticas construidas en base al trabajo aprendido a lo largo del esfuerzo

5.1 Utilizar las evaluaciones integradas de ecosistemas para recopilar evidencia específica del país

Las evaluaciones integradas de ecosistemas actúan como un puente entre la ciencia y las políticas, proporcionando información científica, sobre las consecuencias del cambio del ecosistema en el bienestar del ser humano, de una forma directamente relevante para el diseño de las políticas y su implementación.

La relevancia en las políticas se obtiene asegurando que el alcance y el enfoque de una evaluación integrada de ecosistema se definan en estrecha consulta con los creadores de políticas. La credibilidad científica, se asegura al involucrar a los mejores científicos de una gama de disciplinas, y sometiendo la evaluación a revisiones rigurosas.

Cuadro 5.1 explica un poco más, porqué las evaluaciones integradas de ecosistemas son útiles.

Cuadro 5.1 ¿Por qué se necesitan las evaluaciones integradas de ecosistemas?

Las evaluaciones integradas de ecosistemas, pueden servir las siguientes funciones:

- Identifican las **prioridades** de acción y analizan **compensaciones**, mostrando cómo las ganancias en algunos servicios, pueden ser logradas a costa de pérdidas en otros servicios
- Proporciona previsión con relación a las **probables consecuencias de decisiones** que afectan a los ecosistemas
- Identifica **opciones de respuesta** para lograr el desarrollo humano y metas de sostenibilidad
- Provee un **esquema** y fuente de herramientas para evaluación, planificación y manejo
- Actúa como un **punto de referencia** y guía para futuras evaluaciones e investigaciones

Fuente: PNUMA y UNU 2006.

Enfoque

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio ofrece un esquema para demostrar las conexiones entre los servicios ecosistémicos y el bienestar de los seres humanos, y para cuantificar su valor en términos monetarios, en los casos posibles. Por ejemplo, los responsables de formular políticas, provistos con información sobre el valor de un bosque, un pantano o una cuenca, pueden diseñar mejores políticas y prácticas que reflejen el valor total de la naturaleza y sus servicios (MA 2007).

El enfoque más completo a la evaluación integrada de ecosistemas, está basado en la metodología genérica de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Entre los pasos clave, se incluyen los siguientes:

- **Evaluación de las condiciones y tendencias en los ecosistemas y sus servicios.** Esto implica el análisis de la condición, distribución geográfica y tendencia en la distribución y en la demanda de servicios ecosistémicos, la capacidad de ecosistemas para proporcionar estos servicios, y los impactos que causan los cambios en los ecosistemas en la entrega de servicios.
- **Desarrollo de futuros escenarios.** Escenarios convincentes para el futuro de la evaluación, proporcionan historias narrativas cualitativas apoyadas por modelos

cuantitativos, que pueden ilustrar sobre las consecuencias de posibles cambios en las fuerzas motrices, servicios ecosistémicos y el bienestar humano.

- **Consideración de opciones de respuesta.** Acciones pasadas y actuales, son evaluadas para generar una gama de opciones prácticas y para mejorar la gestión de los ecosistemas, para el bienestar de los seres humanos y el crecimiento económico en beneficio de los pobres.

Una cantidad de principios clave del esquema de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio y de la experiencia dentro del país, deberá moldear el diseño de las evaluaciones integradas de ecosistemas.

- **Enfocado en las personas.** Mientras que la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, reconoce que los ecosistemas tienen valores intrínsecos, ésta se concentra en maximizar el bienestar de los seres humanos ahora y en el futuro. La evaluación se ocupa de los impactos sobre diferentes grupos de personas (por ejemplo: de diferentes edades, sexo y ubicación geográfica) y muestra que existe una dinámica interactiva entre las personas y los ecosistemas. La condición humana causa cambios en los ecosistemas, y los cambios en los ecosistemas causan, a su vez, cambios en el bienestar del ser humano. El cuadro 5.2 presenta ejemplos de ecosistemas y de sus servicios afectados por cambios climáticos causados por los humanos

Cuadro 5.2 ¿Cómo afecta el cambio climático a los servicios ecosistémicos?

Los ecosistemas y servicios afectados por el cambio climático, son los siguientes:

- **Ecosistemas marinos y costeros:** pesca, regulación climática, protección de inundaciones/tormentas, transporte, agua fresca y ciclo de nutrientes, turismo y valor cultural
- **Bosques y selvas:** polinización, alimentos, madera, regulación del agua, control de la erosión, medicinas, turismo, valor cultural
- **Tierras áridas:** conservación de la humedad del suelo, ciclo de nutrientes, alimentos, polinización, fibras, agua fresca y regulación climática, turismo y valor cultural
- **Ecosistemas de montañas:** agua fresca, alimentos, plantas medicinales, regulación climática y peligros naturales, territorio para animales, turismo, valor cultural
- **Ecosistemas cultivados:** alimentos, fibras, combustible, polinización, ciclo de nutrientes, regulación de plagas, agua fresca

Fuente: WRI 2008.

- **Integrado.** Una evaluación integrada de ecosistemas, incluye un análisis económico, social y ambiental, del estado actual de los servicios ecosistémicos y de su futuro potencial. Ésta proporciona información sobre una amplia gama de factores, sobre cómo aquellos interactúan para influenciar el ecosistema y cómo una gama de servicios ecosistémicos, se ve afectada por los cambios en el ecosistema.
- **Multidisciplinario.** Una evaluación integrada de ecosistemas, es mejor que sea llevada a cabo por un equipo de expertos interdisciplinarios, incluyendo expertos ambientales, sociólogos, expertos sobre géneros, economistas y politólogos. Estos profesionales pueden tener diferentes puntos de vista y entendimientos de las interacciones entre los ecosistemas y el bienestar de los seres humanos, y de ese modo fortalecen la evaluación en general y sus resultados.

- **Participativo.** Una evaluación integrada de ecosistemas, se realiza mejor a través de un enfoque participativo, en estrecha colaboración con los tomadores de decisión y otros actores cuyos trabajos se vean influenciados por los resultados de las evaluaciones. La selección de asuntos y tipos de conocimientos incorporados en la evaluación, pueden tender a favorecer a algunos interesados directos, a costa de otros. La utilidad de una evaluación aumenta, ya que se identifican y se corrigen posibles sesgos existentes en su diseño.
- **Basada en el conocimiento.** La incorporación efectiva de diferentes tipos de conocimiento en una evaluación puede mejorar las averiguaciones y ayudar a incrementar su adopción por los interesados directos, quienes pueden brindar conocimiento importante sobre las áreas físicas de la evaluación y sus contextos (por ejemplo: indígenas, comunidades marginadas, mujeres).
- **Multi escala.** Los esfuerzos deberán enfocarse en la escala del tiempo y espacio, que comprenden los procesos naturales asociados con el problema en consideración, y se deberán incluir a los actores que puedan ser afectados por un cambio en ese proceso. La unidad de interés fundamental es el ecosistema en sí mismo (por ejemplo: cuencas hidrográficas, áreas silvestres inhabitadas, rutas migratorias). La información específica del sitio, no siempre puede ser incorporada para analizar las tendencias globales o nacionales. Sin embargo, llevar a cabo evaluaciones en diferentes escalas de tiempo y espacio, abarcando desde el nivel local al nivel nacional o regional, proporciona información más amplia sobre los diferentes procesos y tendencias. Con relación a la dimensión del tiempo, las proyecciones del cambio climático y los escenarios (o situaciones posibles) (cuadro 5.3), pueden ser utilizados para informar la evaluación.

Cuadro 5.3 Perfilar el cambio climático

La comunidad para el desarrollo ha estado trabajando durante un largo tiempo, en las proyecciones del cambio climático y en la construcción de escenarios. Algunos de los principales modelos de escenario climático que están siendo utilizados, son el Modelo Climático Global, el Método de Reducción de Escala Estadístico, el Sistema de Modelo Regional PRECIS (Proveer Climas Regionales para Estudios de Impacto) y el MAGICC/SCENGEN (Modelo para la Evaluación de Cambio Climático producido por los Gases de Efecto Invernadero/Generador del Escenario Climático Regional).

Muchos esfuerzos de la comunidad se han enfocado en el fortalecimiento de instituciones y capacidades. Por ejemplo, la oficina Meteorológica del Reino Unido, ha estado llevando a cabo entrenamientos dirigidos a la aplicación de modelos del cambio climático, para países en desarrollo. El fortalecimiento de instituciones y capacidades para la aplicación de modelos del cambio climático, proporciona información para las evaluaciones integradas de ecosistemas bajo diferentes escenarios climáticos, y ayuda a la integración de pobreza y medio ambiente, con conocimiento científico.

- **Políticas relevantes.** El área geográfica que será cubierta en la evaluación, deberá estar cuidadosamente identificada. Deberá ser un área de importancia para los diseñadores de políticas involucrados en el proceso de integración. Para obtener los resultados más exactos de una evaluación integrada de ecosistemas, el área seleccionada deberá tener disponible información significativa. La principal función de la evaluación, es sintetizar la información existente, combinando diferentes fuentes de

información -formal o informal, cualitativa o cuantitativa. Finalmente, el presupuesto también puede limitar el área de la evaluación.

- **Tiempo prudencial.** Debido a que la evaluación integrada de ecosistemas, proporcionará evidencia específica que podrá ser utilizada para apoyar, concientizar y convencer a los diseñadores de políticas sobre la importancia de una gestión del ambiente sostenible, la evaluación deberá anteceder el desarrollo e implementación de los procesos de diseño de políticas que el esfuerzo de integración está intentando influenciar (sección 5.3). Sin embargo, la información generada a través de la evaluación, puede ser utilizada en cualquier momento para influir sobre los procesos de planificación futuros o próximos (por ejemplo: proceso de diseño de políticas, proceso de presupuesto o procesos de planificación subnacional).

Orientación adicional: Fuentes y ejemplos

Una evaluación integrada de ecosistemas, sintetiza la información existente. Un punto de inicio lógico es la literatura existente, incluyendo los reportes científicos y semi-científicos revisados. Las bases de datos que mantienen los departamentos gubernamentales o institutos de investigaciones, tales como el Centro Mundial Agroforestal y el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, son fuente de gran cantidad de información no publicada. Sin embargo, debido a los muchos vacíos en la información sobre los servicios ecosistémicos y sus vínculos con el bienestar de los seres humanos, frecuentemente es necesario recopilar nueva información de campo, hacer uso de los modelos y del conocimiento local. Los esquemas de análisis de género, los cuales proporcionan herramientas para analizar paso a paso la actividad y los perfiles de acceso y control de hombres y mujeres, pueden ser útiles al recopilar nueva información y analizar la existente. Para mayor referencia, los profesionales en las agencias ejecutoras pueden referirse a los siguientes recursos:

- *Ecosistema y Bienestar de los Seres Humanos: Conduciendo y Utilizando Evaluaciones Integradas -Un Manual de Entrenamiento* (PNUMA y UNU 2006) disponible en inglés, francés y portugués
- *Evaluación de Ecosistemas del Milenio: Un juego de Herramientas para el Entendimiento y la Acción* (MA 2007)
- *Ecosistemas y Bienestar de los Seres Humanos: Síntesis* (MA 2005)
- *Servicios Ecosistémicos: Una Guía para los Tomadores de Decisiones* (WRI 2008)
- *Manual de Evaluación del Milenio* (PNUMA-WCMC, próximamente 2009).

Cuadro 5.4 ilustra el enfoque de la evaluación integrada de ecosistemas, tal como se utiliza en Trinidad y Tobago.

Cuadro 5.4 Evaluación de la Cordillera del Norte de Trinidad y Tobago

Antecedentes. La Cordillera del Norte de Trinidad y Tobago, es un complejo ecosistema que cubre aproximadamente 25% del territorio de Trinidad. Sus zonas de captación son los contribuyentes más significativos para la distribución de agua fresca de la isla, y ayudan a controlar las inundaciones en las regiones bajas de las faldas de las montañas. La Cordillera proporciona un espacio vital para las residencias y la agricultura; es importante para el ecoturismo y el ocio; provee oportunidades para la pesca a pequeña escala en aguas frescas y en las costas marinas; proporciona refugio seguro; contribuye a la regulación del clima local; y proporciona otras actividades económicas, a través de la tala de madera, cacería de vida salvaje y la fabricación de bienes con productos no maderables.

Motores del cambio. Entre los muchos motores del cambio del ecosistema en la cordillera del norte, se pueden mencionar la urbanización, la remodelación de viviendas, quemas y talas y otras prácticas agrícolas insostenibles y de deforestación, y el aumento en la demanda de actividades recreativas. El aumento en la variabilidad de los patrones climáticos impulsa cambios en los servicios de regulación. La minería no regulada, la agricultura y silvicultura, todas han contribuido al deterioro de la cordillera. Otras amenazas son los incendios forestales, el aumento del uso insostenible de la tierra para propósitos recreativos, inadecuada zonificación y políticas. Los recursos de agua fresca de la isla en su totalidad, se ven amenazados por la deforestación y la contaminación. Una defectuosa infraestructura de distribución de agua, es responsable de la pérdida del 50-60 por ciento de la distribución del agua, antes de que ésta llegue a los consumidores.

Enfoque de la evaluación. La evaluación fue basada en la literatura científica publicada, mejorada por profesionales de apoyo y perspectivas comunitarias. Fue organizada en tres componentes: examen de la silvicultura, del agua fresca y de los recursos costeros. La biodiversidad y el uso de la tierra, fueron evaluados como temas transversales en todos los subsistemas. El valor de servicio de los sistemas fue considerado a través de la evaluación y a múltiples escalas.

Opciones de respuesta. Las proyecciones indican que la conversión, degradación y deterioro en los servicios ecosistémicos, continuarán a menos que se implementen medidas políticas apropiadas, para verificar las causas del cambio del ecosistema. La evaluación recomendó la revisión e implementación de las políticas existentes, y el desarrollo de nuevas políticas para el manejo sostenible, incluyendo lo siguiente:

- Zonificación de la sección oriental de la cordillera del Norte, para propósitos de conservación
- Revisión de los límites para la construcción de viviendas en el sector occidental
- Planes de desarrollo del área local, compatibles con el plan general de la cordillera del Norte
- Propuestas de acciones legislativas y ejecutivas sobre especies y áreas sensibles al ambiente
- Cargos y multas a los usuarios, por incumplimiento de la generación de ingresos para sitios específicos de utilidad
- Procesos de toma de decisión multilaterales y de diferentes interesados directos
- Motivación del monitoreo, evaluación e investigación académica en la región

Fuente: Autoridad de la Gestión del Ambiente de Trinidad y Tobago 2005.

5.2 Utilizar los análisis económicos para recopilar evidencia específica de un país

El propósito de esta actividad, es demostrar –a través del análisis económico- la importancia del medio ambiente para el crecimiento económico en beneficio de los pobres, del bienestar de los seres humanos y en el logro de los ODM, para influenciar la preparación de presupuestos y diseño de políticas.

Los argumentos económicos son entre los más poderosos para convencer a los tomadores de decisión, sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental para alcanzar las prioridades de desarrollo. Los análisis económicos analizan la contribución del medio ambiente a la economía del país, a través de ingresos, creación de empleos y el uso directo o indirecto de los recursos por parte de la población. Demostrando los múltiples valores del medio ambiente -expresados en términos monetarios y no monetarios- el análisis económico puede ayudar a persuadir a los tomadores de decisión, sobre el hecho de que el manejo sostenible del medio ambiente les ayudará a alcanzar sus metas de desarrollo.

Enfoque

La contribución del medio ambiente se puede demostrar interpretando la información existente, de varias maneras (por ejemplo: el porqué el manejo de la zona de captación y de las cuencas hidrográficas son importantes para la energía hidráulica) o coleccionando y analizando nueva información (por ejemplo: la dependencia de las familias pobres en los recursos naturales, costos del cambio climático relacionado a los impactos). Los valores de los recursos naturales en el mercado formal, pueden ser resaltados (tales como el valor de la pesca o de los productos sostenibles para ciertos países) en conjunto con los valores en el mercado informal (tales como la importancia de la carne de animales silvestres para economías locales en partes de África).

Se debe llevar a cabo un esfuerzo especial para demostrar el significado económico de los servicios ecosistémicos que no fluyen a través de los mercados formales, tales como el valor de la vegetación costera para prevenir las inundaciones por tormentas. Se pueden utilizar técnicas económicas para estimar los valores de mercado no tradicionales, orientando, de ese modo, atención sobre el valor “invisible” de los servicios ecosistémicos y del costo relacionado con su degradación.

Puede resultar útil vincular los factores ambientales a los indicadores económicos familiares usados por los tomadores de decisión, tales como el producto interno bruto (PIB), ingresos de exportaciones y datos de mortalidad en los impactos de salud. Una vez que estas relaciones sean demostradas, pueden ayudar a justificar las decisiones sobre la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el diseño de políticas y en la preparación de presupuestos.

Indicadores económicos clave y sus vínculos con la pobreza y medio ambiente

Los vínculos entre pobreza, el medio ambiente y los indicadores económicos clave y del bienestar humano, pueden ser demostrados en varios niveles.

- **PIB y crecimiento del PIB.** Expresar la contribución que representa el medio ambiente a la economía nacional, en términos de PIB, puede lograrse utilizando información general sobre el valor de los recursos naturales, así como los enfoques más sofisticados para la valorización de los daños ambientales y el agotamiento de

Ejemplos: El medio ambiente y el PIB

- En **Camboya**, la pesca genera el 10 por ciento del PIB (BA5D 2000).
- En **Ghana**, los costos nacionales de la degradación, están estimados en 9.6 por ciento del PIB (Banco Mundial 2007a).
- En **Túnez**, el gasto bruto del daño ambiental equivale al 2.7 por ciento del PIB, mientras que en Egipto, este costo aumentó a 5.4 por ciento del PIB (Sarraff 2004).
- En **África Occidental**, la pesca puede representar hasta un 15-17 por ciento del PIB y hasta un 25-30 por ciento de los ingresos por exportación (OCDE 2008a).

los recursos naturales, para poder calcular los ahorros genuinos en una economía (por ejemplo: sustrayendo estos valores de sus ahorros brutos) (Hamilton 2000). Por ejemplo, la tala de árboles provee ingresos inmediatos, pero si se lleva a cabo de una forma insostenible, los ingresos se verán reducidos y eventualmente cesarán, debido al agotamiento de los recursos forestales del país. Adicionalmente, los costos del agotamiento ambiental han ayudado a argumentar el caso para el manejo sostenible de recursos naturales en el Medio Oriente, África del Norte (Sarraff 2004), Ghana (Banco Mundial 2007a), Nigeria (DFID 2004b) y en otros lugares.

- **Indicadores macroeconómicos de la producción.** La contribución del medio ambiente a la economía nacional, puede también ser expresada a través de indicadores macroeconómicos de producción –por ejemplo, demostrando el nivel de exportaciones de sectores relacionados con el medio ambiente- como el turismo.
- **Empleo.** Demostrando el número de empleos generados por ciertas actividades basadas en el medio ambiente, es otra forma de utilizar explicaciones económicas. Muchas actividades económicas que dependen de los recursos naturales son informales, a tiempo parcial, estacionarias y basadas en la subsistencia. Como tal, estas

Ejemplos: El medio ambiente y el empleo

- En **Brasil**, el censo de agricultura más reciente mostró que por cada 8 hectáreas cultivadas por pequeños agricultores, se crea 1 trabajo rural, mientras que las fincas mecanizadas a gran escala proporcionan como promedio sólo 1 trabajo por cada 67 hectáreas. En Brasil, el empleo en biocombustibles y en biomasa se estima en medio millón de puestos de trabajo (Renner, Sweeney y Kubit 2008).
- En **China**, el empleo en energía termo solar y en biocombustibles/biomasa se ha estimado en 600,000 y 226,000 trabajos respectivamente (Renner, Sweeney y Kubit 2008).
- En **India**, reemplazar las estufas de cocina con tecnologías avanzadas de biomasa en 9 millones de familias podría generar 150,000 trabajos, sin incluir aquellos generados por la recolección de biomasa y plantaciones de biomasa. En Nueva Delhi, la introducción en el 2009 de 6,100 buses de gas natural comprimido, se espera que genere 18,000 nuevos trabajos (Renner, Sweeney y Kubit 2008).
- Un 23 por ciento de más de 130,000 familias rurales en **Papúa Nueva Guinea** obtiene sus ingresos de la pesca. En las islas del Pacífico, un gran número de mujeres obtienen beneficios económicos de la pesca, ya sea directa o indirectamente, trabajando en labores relacionadas tales como venta de pescado, exportación y mercadeo (BA5D 2001).

fuentes de empleo son consistentemente subestimadas en la información económica nacional y ni siquiera aparecen en otras estimaciones formales de empleo.

- **Ingresos públicos.** Los recursos naturales son una fuente principal de riqueza, y de ser manejados adecuadamente, pudieran generar ingresos fiscales significativos en países de renta baja. Desafortunadamente, estos ingresos potenciales pueden no hacerse realidad, debido a escasos incentivos de mercado, inadecuados subsidios para la extracción de recursos naturales (por ejemplo: préstamos de bajo costo para la industria maderera de Indonesia), bajos impuestos por el uso de recursos naturales, falta de ejecución (por ejemplo: evasión fiscal por cosecha ilegal o legal) o conflictos de políticas. Por lo tanto, el mejoramiento de la gestión ambiental, puede resultar en una fuente importante de ingresos adicionales para el gobierno, que puede ser directamente invertida en reducción de la pobreza, en conjunto con otras fuentes de ingresos (ver sección 6.2).
- **Gastos públicos.** La pérdida de servicios ecosistémicos o de recursos naturales, puede traducirse en la necesidad de gastos públicos adicionales. Frecuentemente, la pérdida de recursos naturales se trata como si tuviera impactos limitados, porque muchos de estos impactos no son apreciados totalmente por el mercado. Usando las técnicas económicas para cuantificar estos valores de mercados no tradicionales se puede demostrar la necesidad de mejorar la gestión ambiental (cuadro 5.5). Varias técnicas tales como: análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad y la tasa de retorno-pueden ser utilizadas para evaluar inversiones potenciales, y para identificar cuáles de ellas son las mejores (ver sección 5.4).
- **Medios de subsistencia para los pobres.** Existe una creciente evidencia de que las familias pobres dependen desproporcionadamente de los recursos naturales, para obtener sus medios de subsistencia. Las mujeres especialmente, son dependientes de los recursos naturales para obtener sus ingresos y para su subsistencia. Rutinariamente, países realizan censos sobre ingresos familiares, para formular sus líneas de la pobreza, por lo que estos censos pueden ser una sustanciosa fuente de información sobre los vínculos entre pobreza y medio ambiente. Por ejemplo, es de gran utilidad conocer cuánto tiempo tardan las familias, mujeres y hombres, en recolectar leña y agua.

Ejemplos: Contribución del medio ambiente a los medios de subsistencia

- En **India**, los recursos naturales proporcionan hasta \$5 mil millones al año, a las familias pobres -o el doble de la cantidad de ayuda que la India recibe (Beck y Nesmith 2001).
 - Se estima que más de mil millones de **personas en países pobres** dependen de los bosques para su subsistencia (IUCN 2007).
 - Más del 90 por ciento de las **personas que viven en extrema pobreza** dependen de los bosques para obtener parte de sus medios de subsistencia. Sin embargo, la cobertura global de los bosques ha disminuido en al menos 20 por ciento, desde los tiempos pre-agrícolas (Banco Mundial 2004b; PNUD et al. 2000).
- **Salud de los pobres.** Los factores ambientales, tales como las enfermedades infecciosas transmitidas a través del agua y la contaminación del aire en interiores -algunos de los cuales pueden ser agravados por el cambio climático- contribuyen en gran medida al fallecimiento de millones de niños cada año y juegan un papel importante

Cuadro 5.5 Ejemplos de la relación del alto costo-beneficio del gasto público, en el medio ambiente

Benin. Inversiones en un programa de control biológico, llevado a cabo a inicios de los años 1990, para bloquear la proliferación de jacintos de agua -una planta exótica invasiva (no nativa)- ha resultado en grandes recompensas. En el pico de la infestación, la subsistencia de alrededor de 200,000 personas había sido afectada, con una reducción en los ingresos de la pesca y comercio, que se estimó en \$84 millones por año (SIWI 2005). Con el programa de control y con la resultante disminución en los daños ambientales causados por el jacinto de agua, se ha reconocido un incremento anual en los ingresos de más de \$30 millones. Costando el programa alrededor de \$2 millones (valor actual neto), la proporción costo-beneficio de la inversión fue significativa (NORAD 2007).

Indonesia. Un estudio que analiza los beneficios y costos de la conservación de los arrecifes, frente a las prácticas existentes en Indonesia, indica que la conservación tiene una considerable tasa de retorno, desde 1.5 a más de 50, dependiendo de la intervención (Cesar 1996).

Madagascar. La inversión en un nuevo régimen de manejo para hacer frente a la sobre-explotación de la pesca de camarones en Madagascar ha resultado en grandes dividendos. Un nuevo programa a largo plazo de certificados negociables, fue establecido en el 2000 y tuvo buenos resultados. La relación costo-beneficio de esta intervención ha sido estimada en 1.5 (Rojat, Rojao-safara y Chaboud 2004).

Sri Lanka. Un análisis económico ha demostrado que el valor de invertir en la protección del humedal de Muthurajawala, al norte de la capital comercial de Colombo, excede los \$8 millones por año, o alrededor de \$2,600 por hectárea por año. Dos tercios de los beneficios que resultan de aquellas inversiones, se deben a una disminución de inundaciones, mientras que entre los beneficios restantes también están el tratamiento industrial de aguas residuales (22 por ciento), beneficios de la producción agrícola y pesca río abajo (7 por ciento), de la leña, pesca, ocio, recreación, tratamiento de aguas residuales domesticas y distribución de agua fresca (4 por ciento). Más de 30,000 personas -principalmente habitantes de los barrios pobres y familias dedicadas a la pesca- se benefician de estos servicios (Emerton y Bos 2004).

Uganda. El humedal de Nakivubo, cercano a la ciudad capital de Kampala, proporciona varios servicios ecosistémicos, incluyendo purificación de aguas residuales y retención de nutrientes. Los estudios de valoración económica indican que el valor de estos servicios suma \$1 millón a \$1.75 millones por año, mientras que los costos anuales para mantener la capacidad del humedal para proveer estos servicios es únicamente de \$235,000. Por consiguiente, las inversiones que aseguren estos servicios de humedales son altamente rentables, ahorrándole al gobierno considerables costos en inversiones de mitigación por la contaminación del agua. Esto proporciona un firme argumento en contra del drenaje adicional de este humedal de gran valor (Emerton y Bos 2004).

en los riesgos a la salud maternal. Cuantificar la carga ambiental que ésta representa sobre las enfermedades -es decir, la cantidad de enfermedades causadas por los riesgos ambientales- deberá ser un aspecto importante de la integración de pobreza y medio ambiente. Utilizando los índices que calculan los años de vida en función de la discapacidad, que combinan tanto las cargas debido a la muerte y a la discapacidad en un solo índice, permite la comparación de los impactos sobre la salud de varios factores ambientales y no ambientales (Prüss-Üstün y Corvalan 2006). También permiten que la carga ambiental de enfermedades, sea expresada en términos

monetarios, tales como el costo total a la economía nacional por la pérdida de productividad, tratamiento médico adicional, etc.

- **Resiliencia de los pobres a los riesgos ambientales y al cambio climático.** El clima y el tiempo tienen un poderoso impacto, directo e indirecto, en la vida humana y en los medios de subsistencia, al igual que los eventos climáticos extremos (tales como fuertes lluvias, inundaciones y huracanes). El cambio en las condiciones climáticas, afecta a los medios de subsistencia de las personas, tales como la

ganadería, los cultivos y el acceso a servicios básicos; igualmente, afecta las enfermedades transmitidas a través del agua y otras vías como los mosquitos (Prüss-Üstün y Corvalan 2006). La cuantificación del valor del medio ambiente -en términos monetarios y no monetarios- con respecto a la adaptabilidad al clima y a otros riesgos, pueden ayudar a convencer a los tomadores de decisión sobre la importancia de la integración de pobreza y medio ambiente (por ejemplo: impacto en la salud, agricultura, daños a la infraestructura), como se ilustra en cuadro 5.6.

Ejemplos: Riesgos ambientales

- Aproximadamente 600,00 muertes ocurrieron en **todo el mundo**, como resultado de los desastres naturales relacionados al clima en la década de los 90. Alrededor del 95 por ciento de estos, ocurrieron en países pobres.
- En **Europa**, temperaturas anormalmente altas en el verano del 2003, fueron asociadas con el incremento de más de 35,000 muertes, en comparación con los años anteriores.
- En **Venezuela**, las inundaciones en Caracas y en sus alrededores en diciembre de 1999, causaron la muerte de aproximadamente unas 30,000 personas, muchas de ellas vivían en pueblos en laderas expuestas.

Fuente: Prüss-Üstün y Corvalan 2006.

Cuadro 5.6 Estimar el valor de los servicios de protección costera, provistos por los ecosistemas de manglares: Un ejemplo de Orissa, India

La profesora Saudamini Das de la Universidad de Delhi, ha estudiado el rol de los manglares en cuanto a la protección que ofrecen contra ciclones. Concluyó que si todos los bosques de manglares existentes en 1950, hubiesen quedado intactos durante el súper ciclón que azotó el estado de Orissa en la India en 1985, alrededor del 92 por ciento de las casi 10,000 víctimas fatales, podrían haber sido evitadas. Más aún, sin los manglares existentes, el número de víctimas mortales de la tormenta de 1995 habría sido hasta un 54 por ciento mayor.

La profesora Das estimó que el valor económico de estos servicios de protección durante el súper ciclón, fue de 1.8 millones de rupias (\$43,000) por hectárea. Teniendo en cuenta la probabilidad de tormentas severas en Orissa en las tres últimas décadas, la profesora calculó el valor de una hectárea de tierra con bosques de manglares intactos, que serían alrededor de 360,000 rupias (\$8,600), mientras que una hectárea de tierra tras la tala y venta de los manglares es de 200,000 rupias (\$5,000) en el mercado. El costo de regeneración de una hectárea de bosque de manglar es de aproximadamente 4,500 rupias (\$110), mientras que el costo de construir un refugio contra ciclones en el estado de Orissa, es de 3.0 millones de rupias (\$71,000).

Fuente: SANDEE 2007.

Principios clave

El enfoque para conducir análisis económicos, con miras a convencer a los tomadores de decisión sobre la importancia de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, se nutre de varios principios clave obtenidos de las habilidades y experiencias que surgen de los análisis ambientales y económicos.

- **Comenzar por los procesos a ser influenciados y por los indicadores económicos que serán evaluados.** El punto inicial debe ser un entendimiento minucioso del proceso a ser influenciado. Esto requiere que los economistas que entienden sobre el proceso de crecimiento, finanzas públicas y empleo, comprendan cómo el medio ambiente está vinculado a estos. Frecuentemente se pueden utilizar enfoques sencillos, cuya información puede ser obtenida a través de las evaluaciones participativas sobre pobreza, reportes de gastos públicos y recibos de impuestos.
- **Involucrar a los tomadores de decisión y a los expertos de diferentes disciplinas.** Se recomienda establecer equipos multidisciplinares -incluyendo economistas, ambientalistas, expertos en género, especialistas de políticas, y hombres y mujeres de las comunidades locales.
- **Utilizar ampliamente herramientas familiares.** El éxito es más probable cuando se utilizan herramientas que hayan sido construidas sobre la base de aquellas que son ampliamente familiares a los tomadores de decisión que se encuentren involucrados en la planificación nacional de desarrollo, tales como evaluaciones sobre pobreza familiar, valorización económica, análisis costo-beneficio o análisis costo-efectividad. En general, se prefieren los modelos más sencillos a los más complejos, al menos hasta que se lleven a cabo más análisis básicos.
- **Asegurar que los usos del medio ambiente sean sostenibles.** Algunos análisis asumen que los usos existentes o planificados del medio ambiente son sostenibles -por ejemplo, que las personas que se benefician de los productos del bosque no dañan el bosque o que a los taladores ilegales se les pueden imponer impuestos al nivel de sus cosechas actuales. Estas son hipótesis generalmente equivocadas. Se debe tener cuidado de asegurarse que los análisis estén basados en el uso realmente sostenible de los servicios ecosistémicos.
- **No exagere los vínculos positivos entre pobreza y medio ambiente.** Mientras que el valor positivo de los vínculos entre pobreza y medio ambiente es frecuentemente subestimado, su significado tampoco deberá exagerarse. Los vínculos entre pobreza y medio ambiente son complejos y las relaciones sencillas de causa y efecto son poco comunes. Algunas veces se pueden evidenciar sinergias obvias, pero frecuentemente realizar comparaciones entre riesgo y beneficio, proporciona resultados más realísticos. En algunas situaciones, la dependencia sobre los recursos naturales degradados puede ser una trampa de pobreza para los pobres. En estos casos, la mejor respuesta pueden ser medidas que reduzcan esa dependencia, como el apoyo a la migración, en conjunto con la asistencia a los que han quedado atrás. Esto es en interés de los pobres y el exagerar los reclamos para el medio ambiente puede resultar contraproducente.
- **Incluir la complejidad de los vínculos entre medio ambiente y economía.** Los vínculos son complejos y varían con el tiempo. Los impactos pueden ser positivos y negativos, a corto o largo plazo, macro o micro. Por ejemplo, al realizar análisis económicos es importante ahondar en los beneficios económicos a ser obtenidos o previstos. Aunque la medición de los impactos inmediatos es la primera prioridad, los

impactos subsecuentes (algunas veces referidos como impactos de segundo o tercer orden), deberán también ser tomados en consideración.

Ejemplo: Impactos subsecuentes de la deforestación

La reducción de la disponibilidad de combustibles madereros, es un impacto inmediato de la deforestación. Esta escasez puede llevar a disminuir la asistencia de niñas a las escuelas, quienes son llamadas a trabajar más horas y viajar más lejos de sus casas para ayudar a encontrar leña. Esto puede empeorar las enfermedades en los niños y conducir a su malnutrición si las familias responden reduciendo el tiempo empleado para hervir agua y cocinar los alimentos, lo que resulta en agua insalubre y en una dieta menos nutritiva.

- **Considere una presentación espacial de los resultados.** Datos tomados del ámbito nacional pueden ser presentados como mapas que vinculen espacialmente la situación socio-económica, el estado del medio ambiente y de los ecosistemas. Dicha información puede ser utilizada para definir de una mejor manera, las metas y los objetivos de las políticas, para informar sobre el desarrollo, calcular y dar prioridad a las medidas de formulación de políticas, para influenciar los procesos de preparación de presupuesto y monitorear las medidas de implementación. A pesar de que los mapas que resaltan los vínculos entre pobreza y medio ambiente han sido escasamente utilizados, los resultados de los mapas de pobreza sugieren prospectos interesantes para tales herramientas al influenciar la planificación nacional de desarrollo. Por ejemplo, la estrategia de Reducción de Pobreza y Fortalecimiento de Nicaragua se basó en gran medida en los mapas de pobreza para asignar \$1.1 mil millones en gastos de capital por más de cinco años (Henninger y Snel 2002).

Orientación adicional: Pasos

En el contexto de la iniciativa de la integración de pobreza y medio ambiente, un enfoque paso a paso del análisis económico, puede resultar de gran utilidad (tabla 5.1).

Tabla 5.1 Pasos principales para definir y utilizar evidencia específica sobre el país

Paso	Acciones recomendadas para la integración de pobreza y medio ambiente
1. Definir los objetivos del análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una hipótesis y objetivos claros para el análisis. • Identificar los resultados esperados y determinar cómo usar los resultados, para influenciar las políticas o los procesos de preparación de presupuesto
2. Definir el alcance y tiempo del análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocar cómo el uso sostenible del medio ambiente contribuirá al logro de las prioridades de desarrollo; por ejemplo, si la seguridad de alimentos es una prioridad, el análisis económico deberá resaltar cómo la agricultura ambientalmente sostenible puede ayudar a alcanzar una seguridad alimenticia • Asegurar que los análisis tomen en cuenta los mercados informales • Asegurar que las consideraciones de género estén incluidas • Ser oportuno; el tiempo es crítico porque el análisis está destinado a influenciar en las políticas y en los procesos de preparación de presupuesto
3. Determinar el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar enfoques apropiados basados en el objetivo y alcance del análisis y disponibilidad de recursos (por ejemplo: análisis del ecosistema, enfoque costo-beneficio, evaluación económica, análisis de ciclo de vida o casos de estudio)
4. Diseñar el análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer un inventario de la información y de la literatura existente, para identificar vacíos de información y recopilar información faltante si fuese necesario (por ejemplo, a través de un estudio de campo, entrevistas o casos de estudio) • Determinar los valores generales o beneficios de recursos naturales en relación con las prioridades nacionales (por ejemplo: crecimiento económico, PIB, empleo, exportaciones, ingresos de familia, reducción de pobreza) • Evaluar las tendencias y cambios de los recursos naturales a través del tiempo, bajo diferentes escenarios de uso para sectores específicos (por ejemplo: agricultura, silvicultura, agua) • Medir los costos de la degradación del medio ambiente considerando los diferentes escenarios • Estimar los costos de las medidas de diseño de políticas requeridas para mejorar o mantener los recursos naturales y los beneficios que ofrecen • Analizar beneficios y costos por diferentes sectores, escenarios, medidas de políticas y recursos naturales, expresados con relación a las prioridades nacionales
5. Llevar a cabo el análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer equipos multidisciplinares para realizar estudios; asegurar la participación de varios interesados directos (por ejemplo de género, estatus socio-económico, ubicación) • Utilizar el proceso de análisis económico como una herramienta para fortalecer las instituciones y capacidades (por ejemplo: gobierno, institutos de investigaciones y sociedad civil) para llevar a cabo análisis económicos, mantener la propiedad del estudio y sus resultados; ejemplos de enfoques de capacidad de construcción incluyen los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> – Enfoque de hermanamiento (cooperación entre organizaciones nacionales y sus equivalentes en otros países o instituciones internacionales) – Entrenamiento formal y aprendizaje del trabajo (ver sección 5.5)
6. Desarrollar los argumentos y transmitir los mensajes	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los mensajes clave y establecer argumentos convincentes • Determinar la mejor forma (en términos de formato, tiempo y circunstancias) para presentar los resultados del estudio • Presentar un resumen de la evidencia que ha sido recopilada (quizás de 2-4 páginas) y mensajes clave que explicarán claramente los resultados del estudio en el proceso de diseño de políticas relevantes; un reporte que sencillamente identifique los vínculos entre el medio ambiente y las prioridades de desarrollo, es insuficiente • No esperar por el resultado completo para presentar la evidencia. Una evidencia más sofisticada sobre los vínculos existentes puede ser presentada en una etapa posterior

5.3 Influenciar los procesos de diseño de políticas

El objetivo de esta actividad es garantizar una óptima integración de los asuntos de pobreza y medio ambiente en una política general nacional o sectorial, con miras a la creación de oportunidades para influenciar efectivamente en la implementación de políticas -por ejemplo mediante la elaboración de un presupuesto y las medidas de políticas en el sector o a nivel subnacional (ver capítulo 6). A corto plazo, influenciar en un proceso de políticas se traduce en una intensificación de la concientización sobre la contribución del medio ambiente al bienestar humano y al crecimiento económico en beneficio de los pobres, mejora la cooperación entre las entidades sectoriales y subnacionales de financiamiento y planificación, así como en la inclusión de estrategias de implementación, metas, objetivos relacionados con pobreza y medio ambiente en los documentos de políticas.

Ejemplo: Asuntos de pobreza y medio ambiente en el Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza en Uganda

Los asuntos de pobreza y medio ambiente integrados en el Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza en Uganda incluyen lo siguiente:

- Energía, combustible de madera y deforestación
- Erosión del suelo y administración de granjas, agroquímicos, manejo integrado de pestes y estiércol
- Tenencia de la tierra
- Salud ambiental
- Educación y concientización
- Transporte
- Humedales

Fuente: MFPED 2004.

Enfoque

El enfoque para influenciar en los procesos de diseño de políticas, consiste en un proceso orientado y analítico. Se construye sobre la base de actividades previas, especialmente en las evaluaciones anteriores (ver secciones 4.1 y 4.2) y en la recopilación de evidencia específica del país (ver secciones 5.1 y 5.2).

Participar en el proceso institucional y de diseño de políticas

Para convencer a los creadores de políticas de incluir los vínculos entre pobreza y medio ambiente en sus trabajos, es necesario comprender dicho trabajo, incluyendo los pasos y procedimientos relacionados y obtener acceso a las personas involucradas.

- **Entender los procesos y contextos de políticas.** Además de identificar el contexto general y los vínculos entre pobreza y medio ambiente (ver secciones 4.1 y 4.2) resulta vital tener un buen sentido del proceso de diseño de políticas. Esto incluye el tiempo, el mapa de ruta o pasos y el proceso, los papeles de los diferentes actores y los rendimientos propuestos. También es importante estar informados de las metas del sector que contribuyen a prioridades nacionales de largo plazo.
- **Convertirse en parte del proceso.** Influenciar un proceso de diseño de políticas exige tener un puesto en las negociaciones. Mientras más temprano se dé la participación, mejores son las oportunidades de influenciar en el resultado. Además, es importante llegar a un entendimiento con los actores gubernamentales relevantes (la

institución que lidera el proceso de diseño de políticas y otros sectores participantes e instituciones subnacionales) sobre cómo la integración de pobreza y medio ambiente se ajusta a la agenda y al mapa de ruta del proceso de diseño de políticas propuesto. Cómo trabaja el proceso y cuánto acceso se acuerde para la integración de pobreza y medio ambiente, determinará el alcance del esfuerzo de integración y el plazo dentro del cual puede tener lugar.

Ejemplos: Formas de convertirse en parte del proceso

- Teniendo acceso a los grupos de trabajo y al equipo de redacción para argumentar el caso para el medio ambiente
- Teniendo acceso a las instituciones subnacionales y del sector cuando se estén preparando sus contribuciones
- Teniendo acceso al grupo de trabajo del medio ambiente que está desarrollando el contenido del medio ambiente

- **Responsabilidad y titularidad del proceso.** La institución que lidera el proceso de diseño de políticas deberá ser el responsable de la integración pobreza y medio ambiente. Esto significa que el mensaje vendría, por ejemplo, de las entidades de finanzas o planificación, y no solamente de los actores ambientales. La institución líder puede después ajustar los mecanismos de trabajo necesarios y solicitar la integración de los vínculos pobreza y medio ambiente en las sub-misiones de las instituciones subnacionales y del sector.
- **Promover la integración de pobreza y medio ambiente.** Los procesos de diseño de políticas involucran numerosos actores y mecanismos, tales como grupos de trabajo y grupos de redacción. Los promotores necesitan participar en cada uno de estos mecanismos e involucrarse con personas influyentes. La participación deberá ser a un alto nivel político y técnico, para convencer así y apoyar a los diferentes actores a integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente -de manera efectiva- en sus trabajos, construyendo alianzas con actores del desarrollo gubernamental y no gubernamental, movilizándolo más promotores y asegurando una integración exitosa (ver capítulo 3).

Ejemplo: Convirtiendo a los principales funcionarios en promotores en Kenia

Dos visitas especiales a la parte norte de Kenia realizadas por oficiales importantes del gobierno y agencias de ayuda, jugaron un papel clave en la conversión de estos tomadores de decisión, los cuales previamente habían minimizado los asuntos relacionados a la tierra árida y ahora son fervientes defensores de integrar las necesidades e inquietudes de las comunidades de pastoreo que vivían en esas áreas, como estrategia de reducción de pobreza del país. La mayoría de estos oficiales incluyendo el jefe de la secretaría de DERP, nunca antes había visitado esa región del país. Las visitas sirvieron para incrementar la apreciación de los tomadores de decisión sobre las dimensiones del problema de pobreza y medio ambiente, encarado por aquellas comunidades y sus intereses en los asuntos de tierra árida en general. Las visitas fueron organizadas por el Grupo Temático de Pastores en colaboración con la Secretaria de DERP.

Fuente: PNUD, PNUMA y GM 2007.

- **Mecanismos de coordinación.** La colaboración y coordinación con actores promotores de otros asuntos transversales, tales como género o SIDA, son útiles para crear

sinergias y evitar la competencia. Adicionalmente, los organismos especializados que tratan con asuntos complejos, tales como el cambio climático, necesitan estar asociados estrechamente al proceso de integración de pobreza y medio ambiente.

- **Dirigir la comunicación.** Es importante conocer la audiencia a la cual se dirige y los argumentos más probables para convencerlos; por lo que es importante también diseñar los mensajes en concordancia. La comunicación efectiva requiere de un mensaje claro y preciso, y que sea repetido varias veces (incluyendo en cada una de las reuniones, en las presentaciones y participaciones de los grupos de trabajo del sector). Los documentos cortos dirigidos a la audiencia, tales como grupos de trabajo probablemente llevarán el mensaje mejor que a través de reportes extensos. Los trabajos de prensa, sesiones de entrenamiento generales y visitas de campo en asuntos de pobreza y medio ambiente, pueden también formar parte de este esfuerzo.

Aplicar un análisis de políticas

Una segunda arista de este enfoque consiste en aplicaciones tácticas de análisis de políticas para influenciar los procesos de diseño de políticas e incrementar la prioridad dada a los asuntos de pobreza y medio ambiente.

- **Adaptar el trabajo analítico al proceso.** Los resultados de evidencia específica del país (ver secciones 5.1 y 5.2) y las evaluaciones existentes o estudios, necesitan ser revisados para propósitos de apoyo o para ser utilizados como contribuciones al proceso. Además, el trabajo analítico puede ser necesario para mostrar cómo la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente contribuye a las metas de políticas y traen consigo metas específicas o estrategias de implementación para su inclusión en los documentos de políticas. En cualquier caso, el trabajo analítico necesita estar alineado con el proceso de diseño de políticas y su contexto. Habitualmente, no es posible llevar a cabo análisis complejos y los argumentos analíticos sencillos o ejemplos concretos han resultado ser más efectivos.

En la práctica, el trabajo analítico frecuentemente toma la forma de **consultas con expertos**, incluyendo talleres de trabajo de especialistas y otros interesados directos para conversar sobre la importancia de los asuntos de pobreza y medio ambiente para el proceso de diseño de políticas y lluvia de ideas sobre las metas específicas y estrategias de implementación a ser incluidas en el documento de políticas. Tales consultas deberán ser construidas sobre la base del trabajo preliminar y ayudar en la preparación de las presentaciones del sector de medio ambiente al proceso de diseño de políticas.

Debido al tiempo y a la voluntad para embarcarse en un enfoque que podría resultar más largo y complejo, los interesados directos pueden llevar a cabo una **evaluación ambiental estratégica** o hacer uso de una **legislación integrada para el desarrollo sostenible**.

Una **evaluación ambiental estratégica** se refiere a una gama de enfoques participativos y analíticos que apuntan hacia la integración de consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas; y que evalúan los vínculos ambientales coincidentes con las consideraciones sociales y económicas (OCDE 2006a). La evaluación, utilizada en el contexto de integración de pobreza y medio ambiente, puede resultar también útil en la revisión sistemática de un proceso de diseño de políticas o documento para identificar las posibles contribuciones entre pobreza y medio ambiente y pulir las prioridades como corresponde (cuadro 5.7).

Cuadro 5.7 Utilizar evaluaciones ambientales estratégicas, para incorporar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en Ghana

Antecedentes y objetivos. A pesar de que la Estrategia para la Reducción de Pobreza de Ghana, publicada en el 2002, identificó la degradación del medio ambiente como un contribuyente de la pobreza, la estrategia consideró al medio ambiente sólo como un asunto sectorial. Además, muchas de las políticas expuestas en la estrategia se basaban en usos de los recursos naturales que potenciaban daños significativos al medio ambiente.

El gobierno decidió llevar a cabo una valoración ambiental estratégica -como parte de un esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente- para revisar la Estrategia de Reducción de Pobreza. La evaluación se dirigió a estudiar los riesgos ambientales y las oportunidades asociadas con las políticas de la Estrategia; así como a identificar las medidas apropiadas para asegurar que una adecuada gestión del medio ambiente fuese la base para el crecimiento sostenible en beneficio de los pobres y para la reducción de la pobreza en Ghana.

Enfoque. La evaluación se inició en mayo del 2003 y comprendió dos elementos: una evaluación de arriba hacia abajo (en inglés "top-down"), con contribuciones de 23 ministerios; y una exploración de abajo hacia arriba (en inglés "bottom-up") a nivel distrital y regional. Los ministerios fueron expuestos a procesos de evaluaciones ambientales estratégicos y fueron guiados sobre cómo incorporar el medio ambiente en la formulación de políticas.

Resultados. Las directrices de planificación fueron revisadas, para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en niveles distritales y sectoriales. Se enfatizó el uso de las evaluaciones ambientales estratégicas, para mejorar los procesos mediante los cuales las políticas son migradas a los presupuestos, programas y actividades. La evaluación puede también modificar las aptitudes de los funcionarios responsables por la planificación y presupuesto, motivándolos a buscar oportunidades de ganar/ganar en la integración del medio ambiente a las políticas, planes y programas. La Estrategia de Reducción de Pobreza del 2006-2009, fue preparada con el apoyo directo de los equipos de evaluaciones.

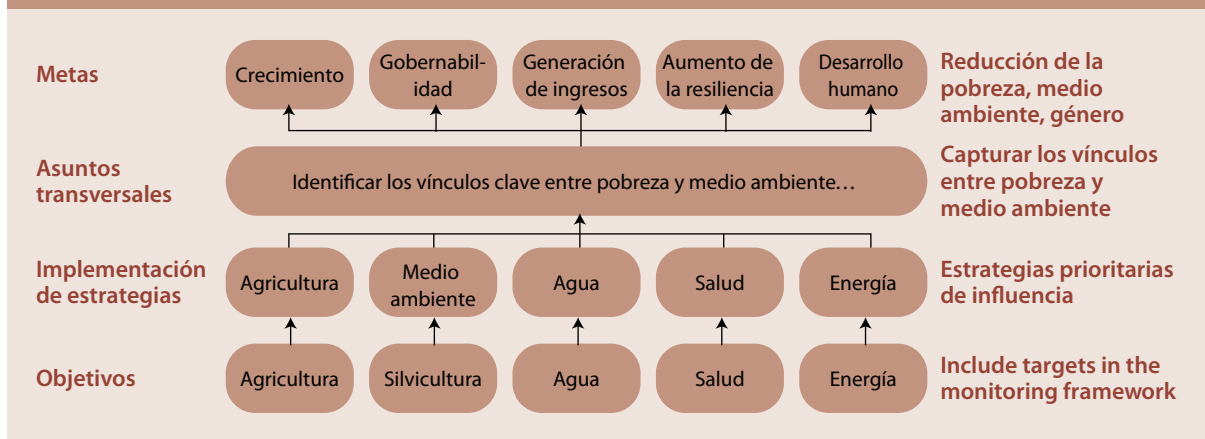
Fuente: OCDE 2006a.

Diseño integrado de políticas para un desarrollo sostenible es un proceso que incorpora los objetivos principales del desarrollo sostenible, desarrollo económico, protección ambiental y reducción de la pobreza en las acciones de diseño de políticas. El diseño integrado de políticas para un desarrollo sostenible va más allá de las evaluaciones, extendiéndose a todo el proceso, incluyendo el establecimiento de la agenda, formulación de políticas, toma de decisión, implementación y evaluación (ONUD 2008a). Cuando el contexto lo permita, elementos relevantes del esquema pueden ser aplicados al esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente.

- **Alinear el enfoque analítico con el esquema de políticas.** El enfoque analítico requiere estar alineado con la estructura del documento de política al que se dirige. Por ejemplo, un documento de política se puede elaborar alrededor de metas y pilares (por ejemplo: crecimiento sostenible, buena gobernabilidad, vulnerabilidad reducida) o estar basado en programas de sectores prioritarios. El documento puede incluir también asuntos transversales y presentar estrategias de implementación u objetivos.

Figura 5.1 ilustra cómo los asuntos de pobreza y medio ambiente pueden incluirse en un documento de políticas en cuatro niveles:

Figura 5.1 Alinear el enfoque analítico al marco político



1. Vincular los asuntos de pobreza y medio ambiente con las principales metas o pilares del documento; y defender el hecho de establecer el medio ambiente como meta o pilar o como uno de los elementos principales de otra meta o pilar (tales como el crecimiento económico o generación de ingresos)
2. Capturar el ámbito de los vínculos entre pobreza y medio ambiente relevantes a los asuntos transversales
3. Integrar estos vínculos en las estrategias de implementación prioritarias del sector
4. Trabajar con los sectores para identificar los objetivos relevantes y para asegurar que los objetivos de pobreza y medio ambiente estén incluidos en el esquema de monitoreo (ver sección 6.1)

El medio ambiente es comúnmente considerado como un asunto transversal dentro de los documentos de políticas. La fortaleza de dicho enfoque se debe a que los temas ambientales se entienden como relevantes para todos los segmentos de las políticas. Sin embargo, la clasificación como transversal puede significar que el medio ambiente no tiene un capítulo identificable o una sección específica dentro del documento. En este caso, puede convertirse en “invisible” y puede que no se le dé prioridad en el proceso de creación de presupuesto e implementación (ver capítulo 6).

Lo ideal sería que la estructura del documento de políticas fuese diseñada para que la mejora de la gestión del medio ambiente pueda ser vista como un asunto transversal y como una meta identificable en su propio derecho.

Orientación adicional: Pasos y ejemplos

Al trabajar para influenciar el proceso de diseño de políticas, las herramientas más importantes son una visión estratégica, una flexibilidad táctica y un compromiso persistente. Los cuadros 5.8 y 5.9 presentan experiencias específicas de la integración de pobreza y medio ambiente en Ruanda y Bangladesh respectivamente. La Tabla 5.2 da un ejemplo de varios puntos de acceso para la integración de pobreza y medio ambiente dentro de los procesos de diseño de políticas.

Una integración exitosa de los asuntos de pobreza y medio ambiente en los documentos de políticas preparan el camino para la implementación del presupuesto y medidas de diseño de políticas a nivel nacional, subnacional y del sector. Incluso después de que los vínculos entre pobreza y medio ambiente hayan sido integrados en los documentos de políticas, aún quedan pasos por avanzar; la participación con todos los actores clave deberá continuarse para asegurar que el impulso brindado por los procesos de diseño de políticas, sea sostenido (ver sección 5.4 y capítulo 6).

Cuadro 5.8 Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en las estrategias de desarrollo económico y reducción de pobreza, de Ruanda

Antecedentes. En enero del 2006, Ruanda emprendió la formulación de su segundo DERP: la Estrategia de Reducción de Pobreza y Desarrollo Económico (EDPRS). Un gran número de interesados directos -incluyendo actores de desarrollo, sociedad civil y otros grupos interesados- fueron invitados a participar en el proceso. El medio ambiente fue identificado como un asunto transversal a ser integrado en la EDPRS y desde el pasado reciente, ha habido mucho interés en el medio ambiente por parte de los niveles políticos más altos. Sin embargo, la capacidad dentro del sector fue bastante baja y una gran cantidad de apoyo técnico fue necesario para hacer exitosa la integración entre pobreza y medio ambiente.

Promotores involucrados en el proceso. A través del proceso de formulación, un equipo de Ruanda -con el apoyo de la IPMA del PNUD-PNUMA- ayudó a los sectores involucrados. El trabajo conllevó la participación en el desarrollo y revisión de los marcos lógicos de todos los sectores que estuvieron en la elaboración de la EDPRS contribuyendo al proceso de redacción, preparando secciones para los capítulos elegidos, participando en el monitoreo y en las conversaciones de evaluación y revisión de varios borradores de la EDPRS. Una contribución clave, fue la presentación de los reportes a los elaboradores de las políticas, que argumentaron el caso sobre la importancia del medio ambiente en el bienestar del ser humano y en el desarrollo económico en el contexto de Ruanda. El proceso fue intensivo y necesitó de la interacción continua, tanto de los actores de los sectores involucrados, como de los elaboradores de las políticas. En varias ocasiones, los promotores y el personal de la IPMA tenían que asistir a varias reuniones simultáneamente. Se comprobó que resultó efectiva la repetición de los mismos mensajes en diferentes escenarios; preparar herramientas específicas para el sector; y concertar reuniones individuales para lograr transmitir los mensajes.

Papel clave de los ministerios de planificación y finanzas. Los ministerios presidieron los grupos de trabajo sobre los asuntos transversales, los cuales sirvieron como foros importantes para argumentar el caso y destacar los asuntos de pobreza y medio ambiente en la EDPRS.

Utilizar evidencia específica del país. La mayoría de la información utilizada fue recogida específicamente para su ejercicio a través de diferentes evaluaciones, incluyendo la evaluación integrada de ecosistemas y un análisis de los costos económicos de la degradación ambiental (ver sección 5.1 y 5.2). Dos partes de la información de los análisis económicos tuvieron un impacto especial: los costos estimados del gobierno por el uso de diesel en la generación de electricidad (UIS 2006); y la estimación de las pérdidas en la economía nacional atribuible a la erosión del suelo valorada casi al 2 por ciento del PIB.

Resultado. En la EDPRS final, el medio ambiente es a la vez una meta y un asunto transversal. La estrategia incluye varias prioridades ambientales y actividades para los sectores, tales como eliminación de los derechos de importación en materia de energía renovable y eficiencia energética; un enfoque en las medidas de la conservación del suelo y el ecoturismo (por ejemplo: tecnología agroforestal para el uso sostenido de la tierra); y técnicas de recolección de agua para la agricultura.

Este exitoso esfuerzo de integración se ha visto reflejado en un significativo aumento del presupuesto para el sector ambiental para asegurar la implementación de políticas, incluyendo la formulación de planes de desarrollo en el ámbito distrital.

Cuadro 5.9 Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el proceso de preparación de DERP, en Bangladesh

Antecedentes. La preparación de los primeros DERP de Bangladesh fue un proceso lento y tedioso, comenzando con el trabajo inicial de los DERP provisionales en el 2002 y terminando con los DERP finales en el 2005. Durante dicho periodo, la ayuda técnica para la integración ambiental fue proporcionada inicialmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y luego conjuntamente con la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá y el Banco Mundial.

Oportunidad del apoyo técnico. Aunque el apoyo técnico no fue proporcionado hasta noviembre de 2002 -después de que el borrador final de los DERP provisionales hubiese sido preparado- el apoyo internacional jugó un papel importante en ayudar a sustentar y justificar el apoyo para la integración de pobreza y medio ambiente y en la toma de decisión con respecto a la manera en que se abordarían los asuntos de pobreza y medio ambiente dentro de los DERP.

La importancia de las relaciones personales e institucionales. La iniciativa comenzó bajo la promoción conjunta de la secretaría permanente responsable por los asuntos ambientales del gobierno de Bangladesh y el consejero ambiental residente del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Su primera acción, fue ordenar un taller de trabajo, donde se dejó claro a los jefes de departamentos dentro del gobierno que se esperaba que apoyaran y defendieran el esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente.

Respondiendo a las circunstancias cambiantes. La salida de los dos oficiales mencionados en el párrafo anterior, condujo en última instancia a una pérdida del impulso o avance. Además, la percepción desarrollada en los círculos gubernamentales, fue que la iniciativa había sido conducida por los donantes. Después de la publicación de los DERP provisionales, la responsabilidad de preparar los DERP fue transferida al Departamento de Relaciones Exteriores de la División General Económica. Esta transferencia condujo a un significativo hito en el proceso, con nuevos autores y un cambio en el enfoque general del documento.

La importancia del compromiso de los interesados directos. La iniciativa incluyó una gama de actividades diseñadas para consolidar la participación entre los manifestantes del enfoque pobreza y medio ambiente, el equipo de redacción y departamentos del gobierno. Esta incluyó el establecimiento de un equipo local de especialistas consultores, la preparación de reportes y -finalmente- la presentación de un resumen, ante el Ministerio de Medio Ambiente.

Resultado. El resultado de este considerable esfuerzo, fue frustrante. El papel del medio ambiente fue reducido en los documentos finales del DERP a una estrategia de apoyo; el primer borrador del mismo presentó las inquietudes ambientales simplemente como asuntos “verde” (conservación) y “marrón” (contaminación). Las declaraciones adicionales por parte de los donantes lograron algunas mejoras. En retrospectiva, fue difícil enviar el mensaje de que los medios de subsistencia de los pobres de Bangladesh dependían completamente de los recursos naturales que habían sido degradados a través del manejo inadecuado, además de que dichos grupos eran altamente vulnerables a los peligros naturales y a los cambios climáticos.

Este resultado subraya la importancia de utilizar el concepto de “vínculos entre pobreza y medio ambiente” en vez de “medio ambiente”, desde el primer paso de la iniciativa de integración.

Fuente: Paul Driver, consultor independiente, 2008.

Tabla 5.2 Integración de pobreza y medio ambiente, en los procesos de desarrollo de políticas

Paso	Acciones recomendadas para la integración de pobreza y medio ambiente
1. Entender el proceso de diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un entendimiento del proceso de diseño de políticas (por ejemplo: agenda, mapa de ruta, pasos en el proceso, actores y rendimiento esperado)
2. Crearse parte del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Tratar de obtener un puesto en las negociaciones a través de la participación temprana con el gobierno y los actores del desarrollo en los procesos de diseño de políticas • Aprovechar las oportunidades para introducir la importancia de los vínculos entre pobreza y medio ambiente y hablar sobre la importancia de reconocerlos dentro de los documentos de políticas • Explorar la posibilidad de que un donante proporcione fondos especialmente para el integrar los vínculos pobreza y medio ambiente dentro del proceso de diseño de políticas
3. Establecer comités y contribuir en la elaboración del perfil de los documentos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar a los actores clave en la elaboración de los perfiles básicos de los documentos de políticas (por ejemplo: la entidad del gobierno líder, un comité principal de elaboración, y otros comités de consulta) y relacionarse con ellos para influenciar la estructura de los documentos de políticas y el proceso de elaboración • Trabajar con los promotores de integración de las instituciones claves • Realizar los mecanismos de trabajo necesarios con la institución líder para que los vínculos entre pobreza y medio ambiente estén bien estructurados; el medio ambiente puede ser categorizado como un asunto transversal o como un sector • Establecer mecanismos de cooperación y coordinación con actores que trabajen en otros asuntos transversales (por ejemplo: género, HIV-SIDA)
4. Influir en los talleres de trabajo para diseñar políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar esta oportunidad para hacer publicidad sobre la importancia de la integración de pobreza y medio ambiente en los documentos de políticas, para obtener el compromiso del gobierno y de otros interesados directos; el uso efectivo de los medios de comunicación puede realzar este esfuerzo • Identificar a los actores no gubernamentales y su posible participación en el proceso; asegurar la inclusión de varios grupos de interesados directos (de diferentes edades, niveles económicos, sexos) en el taller de trabajo
5. Trabajar con los sectores y con instituciones del gobierno en la preparación de sus contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los sectores y con otras instituciones del gobierno, para determinar sus prioridades y contribuciones en el proceso • Participar constantemente con los sectores relevantes para asegurar que la importancia de los vínculos pobreza y medio ambiente, sea trasladada a los objetivos específicos, y que las estrategias de implementación sean incluidas en sus contribuciones
6. Moldear las consultas públicas a nivel distrital	<ul style="list-style-type: none"> • Crear concienciación pública sobre los asuntos pobreza y medio ambiente • Ayudar a las comunidades a identificar los vínculos entre pobreza y medio ambiente relevantes para su bienestar y medios de subsistencia
7. Contribuir en la redacción de los documentos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionarse directamente con el equipo de redacción para asegurarse de que los vínculos entre pobreza y medio ambiente se hayan comprendido y sean integrados y presentados correctamente en los documentos de políticas, revisando y comentado sobre los borradores
8. Participar en consultas públicas y talleres de trabajo para la revisión de los borradores de los documentos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en las consultas públicas y talleres de trabajo de revisión, para obtener el compromiso de las entidades gubernamentales • Hacer uso de las alianzas con actores no gubernamentales y medios de comunicación
9. Contribuir en la revisión final de los borradores de los documentos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionarse con el equipo de redacción, para que las revisiones consideren correctamente los vínculos entre pobreza y medio ambiente
10. Hacer uso de los eventos y talleres de trabajo para la publicación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Promocionar acciones futuras sobre la base de los temas de pobreza y medio ambiente resaltados en el documento de políticas

5.4 Desarrollo y estimación de costes de las medidas de políticas

Los documentos de política incluyen metas, objetivos y -usualmente- estrategias de implementación para lograrlas. La siguiente actividad implica desarrollar y estimar el presupuesto para las medidas de diseño de políticas específicas que puedan apoyar dichas metas, objetivos y estrategias, a fin de que se incluyan en los presupuestos nacionales, subnacionales y del sector; y de esa forma, las fuentes de financiamiento para su implementación puedan ser identificadas (sección 6.2).

En este contexto, **las medidas** deben ser entendidas tanto como intervenciones específicas que apoyan la implementación de los documentos de políticas; así como reformas públicas o de un sector más amplio dirigidas a asuntos tales como el acceso y titularidad de la tierra y participación ciudadana en el proceso de toma de decisión. Una amplia variedad de medidas de políticas están disponibles en el gobierno, desde regulaciones hasta instrumentos basados en el mercado, como se ilustra en la tabla 5.3.

Comando y control de regulaciones	Provisión directa por los gobiernos	Relacionar al público y sectores privados	Utilizar mercados	Crear mercados
<ul style="list-style-type: none"> • Estándar • Prohibiciones • Permisos y cuotas • Zonificación • Responsabilidad • Dirección legal • Regulación flexible 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura ambiental • Zonas eco-industriales o parques • Parques nacionales, áreas protegidas • Rehabilitación del ecosistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación pública • Descentralización • Revelación de la información • Eco-etiquetas • Acuerdos voluntarios • Alianza pública-privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Remover los subsidios perversos • Impuestos ambientales y cargos • Cargos del usuario • Sistemas de depósito y reembolso • Subsidios focalizados • Auto monitoreo (tales como ISO 14000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de propiedad • Permisos negociables y derechos • Programas de compensación • Compras verdes • Fondos de inversión ambiental • Fondos semilla e incentivos • Pagos por servicios ecosistémicos

Fuente: PNUMA 2007a.

Nota: ISO: Organización Internacional para la Estandarización.

La ausencia de medidas de diseño de políticas que hayan sido calculadas y priorizadas es una de las principales razones por las que las prioridades ambientales no figuran prominentemente en los presupuestos gubernamentales, y por lo tanto no son implementadas. Si los tomadores de decisión fuesen persuadidos para ordenar medidas concretas -dirigidas a asuntos de pobreza y medio ambiente- ellos deberán entender cuán costo-efectivas son.

Enfoque

El enfoque para desarrollar y presupuestar medidas de políticas requiere del trabajo con actores gubernamentales y no gubernamentales en varios niveles, y la comprensión de las implicaciones de sus costos.

Trabajar con Interesados directos en varios niveles

Ya sea que la gestión ambiental sea tratada como una meta individual o como un asunto transversal en el documento de políticas, el proceso específico de preparación de presupuesto y financiamiento para medidas de pobreza y medio ambiente, necesita ser identificado. El desarrollo y costo de medidas de políticas deberán consecuentemente estar estrechamente coordinados con especialistas financieros y presupuestarios de los ministerios de finanzas y planificación, de ministerios del sector y de entidades subnacionales, para asegurar que las medidas estén en concordancia y que se hayan incluido varios niveles de presupuesto en una etapa posterior (ver sección 6.2).

Adicionalmente, una cantidad de áreas de políticas, tales como agua y sanidad, asuntos urbanos y manejo de recursos naturales, son responsabilidad del sector y de las entidades subnacionales. Por lo tanto, dichas entidades juegan un papel central en cuanto a desarrollar y presupuestar las medidas de diseño de políticas.

Ejemplos: Medidas de políticas

- **Manejo sostenible de los recursos naturales y de la tierra:** reforma a nivel nacional de la tierra; revisión de los derechos de acceso, beneficios y control en la participación de la tierra, bosques o recursos naturales; establecimiento de un sistema legal y de gobernabilidad para el manejo de tierras; manejo basado en la comunidad; y reforestación
- **Agricultura sostenible:** terrazas; cultivos asociados; uso eficiente de fertilizantes; irrigación más eficiente y recolección de agua de lluvia; mejora del almacenamiento y transporte
- **Gestión de desastres:** sistemas de alerta temprana; programas de gestión de riesgos; programas de preparación participativa; esquemas de seguros en beneficio de los pobres
- **Adaptación al cambio climático:** fortalecimiento de las capacidades en las proyecciones climáticas; sistemas de pastoreo alternativo; reforestación utilizando especies adecuadas; gestión integrada de las zonas costeras
- **Energía sostenible:** generación de energía renovable; medidas de eficiencia energética; alternativas sostenibles de transporte

Los actores no gubernamentales y gubernamentales con experiencia en economía y costos, deberán estar incluidos en el proceso. Por ejemplo, trabajar con economistas de universidades del país u organizaciones de investigación puede resultar ventajoso.

El comercio y la industria también juegan un papel importante. En primer lugar, mientras que muchos de los recursos naturales (por ejemplo: pesca y agua) son bienes públicos, por lo que la asignación de derechos de propiedad puede resultar difícil, una cantidad de servicios -tales como agua limpia, sanidad y manejo de los desechos- pueden ser proporcionados por actores privados, como sucede en algunos países industrializados.

En segundo lugar, aún cuando dichos servicios pueden ser proporcionados de mejor manera por el gobierno (debido a los fallos del mercado o por razones de acceso equitativo a los servicios básicos) el comercio y la industria son todavía el objetivo de las medidas de desarrollo de políticas para establecer incentivos regulatorios y económicos (por ejemplo: prohibiciones, permisos negociables y derechos de pesca o emisiones) para

abordar determinados asuntos de pobreza y medio ambiente (ver cuadro 5.3 y sección 6.2).

Debido a la gran cantidad de interesados directos involucrados, el proceso de desarrollo y preparación de presupuestos para las medidas de diseño de políticas, se beneficia de un enfoque participativo que puede ayudar a forjar vínculos entre los procesos de diseño de políticas y de presupuesto, los socios y la audiencia a la cual se dirige.

Entendimiento de los varios tipos de implicaciones de costo

Cuando se están desarrollando y calculando medidas de diseño de políticas, es importante entender los diferentes tipos de costos, incluyendo los políticos, transitorios, de capital y operativos.

- **Para las medidas de reforma** (por ejemplo la descentralización, eliminación de subsidios) la mayoría de los costos de financiamiento son de transición y operativos. Estos pueden abarcar el entrenamiento del personal, contratación y salario de nuevo personal, la ejecución y monitoreo de la reforma. Si bien es cierto que tales reformas tienen un costo financiero, el costo de crear un impulso político para motivar el cambio sigue siendo el principal desafío.
- **Para las medidas de gestión**, tales como áreas protegidas, control o regulación, los costos principales son los operacionales destinados a cubrir los salarios del gobierno y otros costos recurrentes (por ejemplo: transporte y monitoreo). Los presupuestos para el entrenamiento y las actividades de capacidades pueden también ser relevantes
- **Para las medidas de infraestructura**, tales como agua, sanidad y facilidades de desechos, los costos son relativamente sencillos en términos de capital y costos operativos. Aun si el capital y los costos operativos de estos servicios, pudiesen ser parcialmente cubiertos por los usuarios (a través de cargos por el uso del agua, por ejemplo) los gobiernos frecuentemente tendrían que realizar la principal inversión del capital.

Enfocarse únicamente en las necesidades de inversión puede conducir a juzgar el éxito únicamente en términos de aspectos financieros. El financiamiento es esencial y el medio ambiente ha sufrido por la falta de inversión pero inversiones de bajo costo merecen la pena en áreas como agua y sanidad. Por ejemplo, inversiones en el aumento de acceso a la distribución del agua y la sanidad, conducen a tasas muy altas de retorno, con una proporción de costo-beneficio en el rango de 4 a 14; esto lo hace extremadamente atractivo desde un punto de vista de inversión social (PEP 2005; Hutton y Haller 2004).

Orientación adicional: Pasos a seguir

Las medidas necesitan estar identificadas, desarrolladas, priorizadas y seleccionadas sobre la base de la relación costo-efectividad, costo-beneficio y en cuanto a implicaciones relacionadas al beneficio de los pobres. En la tabla 5.4 se propone un enfoque de cinco pasos y un ejemplo de los pasos que fueron tomados para estimar el costo de una medida de política que evaluara la calidad del agua; disponible en el cuadro 5.10.

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, ha desarrollado un grupo de presentaciones y herramientas de cálculo de costos para apoyar la metodología de evaluación del ODM. Los sectores actualmente cubiertos incluyen salud, educación, energía, género, agua y sanidad. Las presentaciones proporcionan una visión general de los ODM basadas en la planificación y cobertura de ciertas áreas temáticas. Cada herramienta de costo es acompañada de una guía para el usuario, y es diseñada para las necesidades específicas de un país.

Tabla 5.4 Pasos principales para desarrollar medidas de políticas en concordancia con un documento de políticas

Paso	Acciones recomendadas para la integración de pobreza y medio ambiente
1. Identificar las medidas (durante la preparación de los documentos de políticas)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer medidas basadas en las metas, objetivos y estrategias de implementación, identificadas en los documentos de políticas • Incluir medidas de diseño de políticas genéricas en los documentos de políticas
2. Desarrollar medidas (siguiendo la preparación de los documentos de políticas)	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los atributos más específicos de las medidas de diseño de políticas • Identificar los objetivos de las medidas • Definir el alcance, el plazo y la cobertura geográfica
3. Medidas de costo	<ul style="list-style-type: none"> • Calcular cada medida sobre la base de los atributos definidos en el paso preliminar; por ejemplo, el periodo de tiempo en que la medida permite la consideración de factores, como los efectos de la inflación o posible devaluación actual • Establecer cuánto se está gastando en medidas similares, para validar los costos estimados • Establecer una variante del costo estimado • Evaluar la capacidad de absorción de la agencia de implementación
4. Priorizar las medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Tener en consideración las implicaciones en beneficio de los pobres, las proporciones costo-beneficio y costo-efectividad • Considerar las medidas existentes y planeadas (o actividades del gobierno), y el desarrollo de los actores para identificar oportunidades de colaboración y evitar coincidencias; hacer uso de las reuniones de coordinación de donantes para facilitar este paso
5. Seleccionar medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar las intervenciones que sean más apropiadas (por ejemplo: reforma pública o política o infraestructuras) y las que sean más propensas al éxito. • Tener en mente la proporción costo-efectividad, costo-beneficio y las implicaciones en beneficio de los pobres • Mencionar estas intervenciones en anexos como los DERP, la estrategia de los ODM y documentos de políticas similares • Describir las especificaciones de la intervención -tan pronto como hayan sido desarrolladas- en las estrategias del sector o planes, y otros materiales, tales como los documentos del programa • Desarrollar un plan de seguimiento para el proceso de presupuesto e implementación

Cuadro 5.10 Costo del proceso de intervención para evaluar la calidad del agua

Identificar posibles intervenciones para mejorar la calidad del agua, por ejemplo la protección de las áreas de recolección, corriente arriba, para reducir las cargas de contaminación y nutrientes, sistemas de tratamiento de aguas residuales y monitoreo de la calidad del agua.

Identificar el alcance, plazo y cobertura geográfica. Desarrollar los objetivos de cobertura cuantitativos para cada medida, ayudará a asegurar que la medida sea desarrollada. Por ejemplo, los países pueden necesitar especificar la porción del agua residual urbana que requieren tratar para alcanzar una calidad mínima estándar.

Estimar los costos. Los recursos requeridos se estiman respondiendo preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles son los costos de protección de zonas de recolección?
- ¿Cuánta agua residual se requiere tratar para alcanzar la calidad mínima estándar de agua?
- ¿Con cuánta frecuencia la calidad del agua debe ser monitoreada? ¿Cuánto cuesta?

Responder estas preguntas le permitirá estimar el total de los recursos financieros requeridos. Por ejemplo, si el desarrollo de unos estándares de calidad y la creación de las capacidades para reforzar dichos estándares requiere un costo inicial elevado, entonces se necesitarán más recursos durante el comienzo del proyecto (para las zonas de intervención seleccionadas).

Revisar y discutir los resultados. Los costos estimados pueden ser validados, revisando los resultados del ejercicio de cálculo, y comparando estos con los obtenidos en otros países que cuenten con situaciones ambientales y socio económicos similares. Esto también ayuda a interpretar los resultados obtenidos.

5.5 Fortalecer instituciones y capacidades: Aprender haciendo

Esta actividad tiene como objetivo el fortalecimiento de instituciones y capacidades en una forma táctica, con miras a fomentar la integración de pobreza y medio ambiente a largo plazo.

Enfoque

El enfoque para fortalecer las instituciones y capacidades consiste en utilizar varios pasos en el proceso de integración para concientizar y proporcionar ayuda con experiencias prácticas a los interesados directos.

Al hacer esto es importante escoger las agencias responsables de llevar adelante los principales procesos de diseño de políticas con implicaciones para la pobreza y el medio ambiente y asegurarse de que las medidas de diseño de políticas se lleven a cabo, una vez que el proceso de diseño de políticas sea completado.

Una amplia gama de enfoques adaptados para cada contexto particular pueden ser utilizados para apalancar oportunidades que surjan durante todo el proceso. En general se recomienda que se combinen diferentes enfoques. Por ejemplo, el soporte técnico puede ser complementado con visitas de intercambio (cuadro 5.11) o precedidas por un entrenamiento formal (cuadro 5.12) y seguida con una orientación y aprendizaje en el trabajo. El soporte técnico se puede obtener tanto de los equipos interdisciplinarios como de los hermanamientos (cooperación entre las organizaciones nacionales y sus

Cuadro 5.11 Visitas de intercambio: de la República Unida de Tanzania a Uganda; y de Uganda a Ruanda

La cooperación Sur-Sur en la forma de visitas de estudios ha creado nuevas perspectivas y aprendizaje de los participantes.

Oficiales de la República Unida de Tanzania dirigieron su atención a la experiencia de Uganda con la finalidad de inspirar su propio proceso de desarrollo de estrategia de reducción de pobreza (MKUKUTA). Los oficiales hicieron una visita a Uganda para aprender como ésta revisó su Plan de Acción de Erradicación de Pobreza, especialmente el rol de su Grupo de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Esta experiencia sirvió de base para la República Unida de Tanzania cuando estableció su propio Grupo de Trabajo del Medio Ambiente.

Posteriormente, una delegación de Uganda fue a una misión en Ruanda para aprender de las últimas experiencias en temas de integración de pobreza y medio ambiente en los procesos de planificación nacional de desarrollo. Ruanda completó recientemente su Estrategia de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Económico en el cual los vínculos entre pobreza y medio ambiente fueron integrados exitosamente. Al momento de la visita, Uganda estaba iniciando el proceso de revisión de su Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza. Entre las observaciones clave de la visita de estudio, están:

- Cuando el medio ambiente es tratado como un asunto sectorial, además de como un asunto transversal en la estrategia de planificación nacional, se cuenta con una fuerte base para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en el plan que atraviesan los sectores.
- El papel activo por parte del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, ministerio líder del proceso EDPRS, resultó vital para integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, en el plan de todos los sectores.
- El proceso requirió de la constante participación de los oficiales técnicos del medio ambiente en varios niveles, incluyendo la concientización y construcción de alianzas de sectores.
- Apoyo político de alto nivel, fuertes instituciones y una cultura de conducta respetuosa ante la ley en Ruanda han sido instrumentos en la promoción de las prácticas ambientales sostenibles, como se evidencia con la implementación exitosa de una prohibición de bolsas plásticas en el país.

Fuentes: PNUD, PNUMA y GM 2007; Gobierno de Uganda 2008.

equivalentes, en otros países) para mejorar la calidad, el contenido nacional, titularidad, así como el acceso a conocimiento innovador.

Es esencial asignar suficiente recurso humano para el trabajo diario necesario para coordinar la iniciativa. Se ha comprobado que un equipo consistente de un gerente, un consejero técnico (nacional o internacional), y un administrador asistente -quienes se dediquen a tiempo completo- resulta exitoso para esta tarea. Es crucial que el equipo sea parte integral de la entidad líder del gobierno que lidera el esfuerzo, como el ministerio de finanzas o de planificación.

Cuadro 5.12 Papel de entrenamiento formal para influenciar los procesos de diseño de políticas: Burkina faso y Kenia

Burkina Faso. Burkina Faso contrató a un equipo de la Universidad de Harvard para entrenar a miembros de grupos de trabajo de Recursos Naturales y Medio Ambiente, para prepararlos en su participación en el proceso de elaboración de la Estrategia de Reducción de Pobreza.

Kenia. En Kenia, organizaciones incluyendo OXFAM, Programa de Manejo de Recursos de las Tierras Áridas y Ayuda en Acción, patrocinaron a los miembros de los Grupos Temáticos Pastorales bajo el proceso de la DERP para que atendieran un curso especial sobre los procesos de DERP en el Instituto de Estudios de Desarrollo en el Reino Unido. El entrenamiento le proporcionó al grupo la confianza necesaria y el conocimiento requerido para comprender y tratar con los desafíos profesionales y técnicos de la formulación de DERP. Además, la posición estratégica del programa de Manejo de Recursos de Tierras Áridas dentro de la Oficina del Presidente de Kenia, permitió a los participantes obtener acceso a los organismos creadores de normas claves dentro del gobierno.

Fuente: PNUD, PNUMA y GM 2007.

El hecho de incluir en el equipo a un consejero técnico condujo a un resultado muy positivo en Kenia, Ruanda, y en la República Unida de Tanzania. El consejero técnico contribuye al fortalecimiento institucional y de capacidades de diferentes maneras, incluyendo las siguientes:

- Proporcionando consejos técnicos, sobre el trabajo en el área de asuntos pobreza y medio ambiente
- Proporcionando apoyo político neutral al proceso, incluyendo en términos de mensajes y comunicaciones
- Compartiendo conocimiento de herramientas analíticas específicas, relacionadas a los asuntos de pobreza y medio ambiente

A pesar de que los cambios en el equipo pueden ser un problema a corto plazo, establecer un equipo de integración de pobreza y medio ambiente es un paso necesario para el fortalecimiento institucional y de capacidades a largo plazo.

La tabla 5.5 presenta una variedad de enfoques para asegurar el fortalecimiento institucional y de capacidades.

Tabla 5.5 Enfoques para fortalecer instituciones y capacidades: aprender haciendo

Enfoque	Desafíos	Oportunidades
Aprendizaje en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Alta rotación del personal El personal tiene múltiples prioridades y obligaciones Podrían querer llevar a cabo una reforma administrativa limitada y lo que podría necesitarse es una reforma amplia al sistema del sector público 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un equipo dedicado de integración de pobreza y medio ambiente, brinda múltiples ventajas. Los sistemas de calidad o de gestión del medio ambiente que se enfocan cuando se aprende de las experiencias (por ejemplo ISO 9000 y 14000 estándares) pueden fomentar mejoramiento continuo para la integración de pobreza y medio ambiente Puede ser aplicable a todos los tipos de habilidades y competencias
Equipos interdisciplinarios (por ejemplo: sociología del medio ambiente, economía, género, ciencias políticas)	<ul style="list-style-type: none"> Disciplinas diferentes, normalmente no “hablan el mismo idioma” Pueden existir competencia entre las diferentes disciplinas Los equipos disciplinarios pueden tomar más tiempo y recursos, para ser establecidos y manejados, que lo originalmente estimado 	<ul style="list-style-type: none"> Involucrar a los formuladores de políticas en el diseño, implementación y participación de los resultados de la evaluación integrada de ecosistemas y análisis económicos, mejora la calidad y el impacto de dichos estudios Compartir y aprender experiencias con actores que trabajan en otros asuntos transversales, como HIV/SIDA, permite un progreso más rápido en la curva de aprendizaje Equipos interdisciplinarios fortalecen las habilidades interpersonales Equipos disciplinarios mejoran la calidad del estudio
Trabajando con actores no gubernamentales incluyendo comunidades	<ul style="list-style-type: none"> Algunos actores pueden adolecer de las capacidades para participar en el proceso La participación de diferentes grupos al nivel de la comunidad requiere de tiempo y recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Involucrar a los actores no gubernamentales (por ejemplo: academia e institutos de investigación) en el diseño, implementación y participación de los resultados de una evaluación integrada de ecosistemas y en los análisis económicos, mejora el contenido y la calidad de esos estudios Llevar las experiencias y conocimientos de los indígenas, comunidades marginadas, mujeres y ciudadanos, facilita la capacidad para tomar más en cuenta la dimensión de la pobreza y mejora la titularidad nacional del esfuerzo
Hermanamiento	<ul style="list-style-type: none"> Puede tomar más tiempo para establecerse y manejarse Puede conducir a tensiones entre las organizaciones colaboradoras 	<ul style="list-style-type: none"> Permite la cooperación Sur-Sur o Norte-Sur Puede conducir a alianzas a largo plazo Proporciona acceso a conocimiento innovador de alrededor del mundo Fortalece las habilidades interpersonales
Entrenamiento formal	<ul style="list-style-type: none"> Frecuentemente le falta el seguimiento y orientación después de la culminación Pueden ser teóricas y no permiten la aplicación de conceptos a casos reales importantes para los entrenados 	<ul style="list-style-type: none"> Altamente adaptable a las materias técnicas, tales como evaluación integrada de ecosistemas o cambio climático
Visitas de intercambio	<ul style="list-style-type: none"> Le puede faltar el seguimiento y orientación una vez culminada 	<ul style="list-style-type: none"> Permite la cooperación Sur-Sur Fortalece las habilidades interpersonales
Soporte técnico	<ul style="list-style-type: none"> Puede no tener seguimiento y orientación una vez que la evaluación haya sido terminada 	<ul style="list-style-type: none"> Proporciona acceso a conocimiento innovador a nivel mundial Los expertos técnicos pueden brindar una perspectiva políticamente neutral al esfuerzo Refuerza el aprendizaje en el trabajo

Nota: ISO: Organización Internacional para la Estandarización.

Orientación adicional: Oportunidades claves

En la tabla 5.6 se presenta un resumen de las principales oportunidades para el fortalecimiento institucional y de capacidades, durante las actividades de un esfuerzo de integración discutido hasta ahora.

Tabla 5.6 Oportunidades para el fortalecimiento institucional y de capacidades, en la integración de pobreza y medio ambiente

Paso	Oportunidades
1. Recopilar evidencia específica a través de evaluaciones integradas de ecosistemas (ver sección 5.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a los diseñadores de políticas y a los actores nacionales no gubernamentales (por ejemplo: academias e institutos de investigación) en el diseño, implementación y publicación de los resultados de la evaluación integrada de ecosistemas • Promover un enfoque de hermanamiento con el gobierno y con los actores internacionales no gubernamentales (por ejemplo: academias, ONG e institutos de investigación) • Nutrirse de la experiencia y del conocimiento de los indígenas, comunidades marginadas, mujeres y ciudadanos • Fomentar un equipo disciplinario que brinde una gama de expertos, incluyendo aquellos en medio ambiente, sociología, economía, género y ciencias políticas • Compartir los resultados con las comisiones del gobierno relevantes y con entidades independientes (por ejemplo: planificación, ejecución gubernamental)
2. Recopilar evidencia específica del país a través de análisis económicos (ver sección 5.2)	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a los creadores de políticas y a los actores nacionales no gubernamentales (por ejemplo: academias e institutos de investigación) en el diseño, implementación y participación de los resultados de análisis económicos • Promover un enfoque de hermanamiento entre el gobierno y actores internacionales no gubernamentales (por ejemplo: academias, ONG e institutos de investigación) • Incrementar el conocimiento sobre diferentes tipos de análisis económicos disponibles y sus impactos • Incrementar la concientización sobre la contribución del medio ambiente, incluyendo los resultados de evaluaciones integradas de ecosistemas y análisis económicos
3. Influir en los procesos de diseño de políticas (ver sección 5.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la concienciación sobre asuntos de pobreza y medio ambiente, incluyendo los resultados de evaluaciones integradas de ecosistemas y análisis económicos • Promover las experiencias de participación y aprendizaje con actores que trabajen en otros asuntos transversales, como género o VIH/SIDA • Promover las experiencias de participación y aprendizaje con actores del desarrollo, sectores y otros interesados directos, incluyendo la sociedad civil “vigilantes” • Fortalecer las capacidades para la defensa y comunicación (por ejemplo: preparando reportes de políticas, presentación de habilidades) • Adquirir experiencia en el uso de la valoración ambiental estratégica y el proceso de diseño de políticas para el desarrollo sostenible
4. Desarrollar y presupuestar el costo de las medidas de diseño de políticas (ver sección 5.4)	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el conocimiento sobre las diferentes medidas o políticas disponibles y en cómo seleccionar las más apropiados • Incrementar el conocimiento sobre metodologías y sistemas de preparación de presupuestos, mientras se asegura una atención equitativa a cuantificar los beneficios probables • Promover las experiencias de participación y aprendizaje con actores del desarrollo, sectores y otros interesados directos

Tabla 5.7 Resumen: ¿Qué implica la “integración de procesos de diseños de políticas”?

Logro	Ejemplos
Evidencia científica específica del país desarrollada a través de evaluaciones integradas de ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Beneficios de la Naturaleza en Kenia; Un Atlas de Ecosistemas y del Bienestar Humano</i> (WRI 2007)
Evidencia económica específica del país, demostrando la contribución del medio ambiente al bienestar del ser humano y al crecimiento económico en beneficio de los pobres	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Análisis Económico del Manejo de Recursos Naturales en Ruanda</i> (PNUD-PNUMA IPMA 2006a)
Alta concientización y entendimiento de los asuntos de pobreza y medio ambiente a varios niveles	<ul style="list-style-type: none"> • Boletín informativo sobre <i>Pobreza y Medio Ambiente</i> (Gobierno de la República Unida de Tanzania, 2005b, 2006)
Colaboración y alianzas a nivel del país	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo de integración, codirigido por ministerios de planificación y medio ambiente
Los actores ambientales son parte integral del proceso de diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • El grupo de trabajo del sector ambiental es parte del proceso de diseño de políticas
Los asuntos de pobreza y medio ambiente son integrados en los documentos de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Integración de Sostenibilidad en los DERP: El Caso de Uganda</i> (DFID 2000)
Medidas de diseño de políticas desarrolladas y presupuestadas	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma fiscal ambiental, lista para ser editada
Instituciones y capacidades fortalecidas, gracias al aprendizaje brindado por la experiencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de países (por ejemplo: Uganda y Ruanda, Uganda y República Unida de Tanzania)
Participación de los interesados directos y actores del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación con cobertura sobre el tema en cuestión • Los actores no gubernamentales son formalmente parte del proceso de diseño de políticas • Colaboración con institutos de investigación nacional, sobre integración de pobreza y medio ambiente

Capítulo 6

Enfrentar el desafío de la implementación



Contenido

- Aborda los asuntos de integración de pobreza y medio ambiente en el sistema nacional de monitoreo (sección 6.1)
- Explica cómo participar en los procesos de preparación de presupuestos y cómo acceder a opciones de financiamiento (sección 6.2)
- Propone medios para apoyar la implementación de medidas de políticas (sección 6.3)
- Discute sobre cómo establecer el esfuerzo de integración como una práctica estándar (sección 6.4)

Mensajes claves

- Hacer operativa la integración de pobreza y medio ambiente resultante de la influencia en el diseño de políticas
- Diseñar indicadores basados en los objetivos incluidos en los documentos de políticas para integrarlos al sistema de monitoreo
- Fortalecer la recopilación y el manejo de información
- Asegurarse de que las medidas de políticas de pobreza y medio ambiente estén bien fundamentadas
- Colaborar con las entidades sub-nacionales, nacionales y del sector para fortalecer la implementación de las medidas de políticas
- Incorporar la integración de pobreza y medio ambiente en los procesos, prácticas, procedimientos y sistemas gubernamentales y administrativos para apoyar la planificación futura del desarrollo nacional

6.1 Incluir los asuntos de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional

Un sistema de monitoreo nacional ayuda a dar seguimiento al progreso que ha sido alcanzado de acuerdo con los objetivos de los documentos de políticas y la implementación de estrategias y medidas de políticas. También ayuda a identificar dónde y qué clase de acciones correctivas pueden ser necesarias. El sistema puede abarcar sectores como el de agricultura, salud o asuntos transversales como el de pobreza.

El objetivo general de integrar los temas de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo es el de incrementar las oportunidades de que los que ya han sido incluidos en los documentos de políticas -y sus estrategias y medidas relacionadas- sean efectivamente implementados, ya que integrarlos en el sistema de monitoreo facilita lo siguiente:

- **Reporte y monitoreo frecuente.** Si los asuntos de integración de pobreza y medio ambiente se incluyen en el sistema de monitoreo nacional será más fácil dar seguimiento de su avance hacia el cumplimiento de las metas, objetivos y estrategias de implementación incluidas en los documentos de políticas (por ejemplo: DRP o estrategia del sector). La inclusión de dichos asuntos en el sistema de monitoreo también ayuda a mantener y mejorar el entendimiento de los vínculos entre pobreza y el medio ambiente y cómo se pueden medir (ver sección 4.2). También se pueden integrar los temas de pobreza en la presentación de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente -información que por legislación nacional puede llegar a ser obligatoria en algunos casos.
- **Informar al proceso de diseño de políticas.** Monitorear los asuntos de pobreza y medio ambiente ayuda a que los diseñadores e implementadores de políticas demuestren el impacto de estas medidas en la práctica, compartan las lecciones aprendidas, realicen ajustes en las políticas y guíen la asignación de presupuesto y recursos.

Monitorear también contribuye a una mejor articulación de las políticas y medidas para los asuntos de pobreza y medio ambiente y a identificar asuntos emergentes que deben ser abordados en futuros documentos de políticas y las medidas de implementación relacionadas. Por ejemplo, el seguimiento a las intervenciones de adaptación climática y la capacidad de informar políticas futuras, es cada vez más relevante en muchos países.

Enfoque

El enfoque de esta actividad consiste en monitorear los asuntos de pobreza y medio ambiente dentro del sistema nacional existente desarrollando indicadores de pobreza y medio ambiente y trabajando estrechamente con la oficina de estadística nacional y otras instituciones involucradas en el monitoreo.

- **Monitoreo de pobreza y medio ambiente como parte del sistema nacional de monitoreo.** Los temas de pobreza y medio ambiente y los impactos de las políticas deben ser monitoreadas como parte de un sistema nacional de monitoreo, que deberá estar creado para supervisar la ejecución de diversas estrategias de implementación subnacional, nacional y del sector, incluyendo aquellos relacionados a la pobreza y los ODM. La promoción de los vínculos entre los formuladores de políticas

y los procesos de monitoreo es un proceso crítico para mejorar estos aspectos de la planificación nacional de desarrollo.

- **Indicadores de pobreza y medio ambiente.** Los indicadores relevantes y operacionales son los instrumentos principales para integrar los temas de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional. Dichos indicadores son generalmente desarrollados a través de extensas investigaciones y consultas y son utilizados para medir el progreso de las diferentes dimensiones de pobreza y medio ambiente.

Ejemplos: Indicadores de pobreza y medio ambiente

- Porcentaje de familias que utilizan leña como una fuente de energía
- Porcentaje de la contribución de fuentes de energía renovable a la distribución de energía nacional
- Número de familias que se benefician de fuentes de energía renovable en el ámbito local a pequeña escala
- Porcentaje de comunidades locales que viven alrededor de humedales relacionados con el ecoturismo o actividades recreativas
- Número de familias que se beneficia del acceso legal a recursos biológicos que pueden ser comercializados
- Porcentaje de familias pobres en un radio de 30 minutos de una fuente de agua segura y funcional
- Número de personas afectadas por los riesgos y desastres ambientales (por ejemplo: inundaciones, sequías y eventos relacionados con el clima)

- **Coordinar y fortalecer la oficina de estadística nacional e instituciones relacionadas.** Integrar los temas de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional requiere de trabajar con varios sectores. La oficina de estadística nacional generalmente es responsable por la recopilación de información general y por el análisis en respuesta a las necesidades identificadas y definidas a niveles subnacionales, nacionales y sectoriales. Ministerios de educación, agua y salud pueden tener cada uno amplios sistemas de información y monitoreo y pueden recopilar datos rutinarios a nivel local. Entidades ambientales (por ejemplo el instituto meteorológico nacional) pueden recopilar información importante sobre el estado del medio ambiente y sobre asuntos emergentes, tales como el cambio climático. Esta distribución de responsabilidades para monitorear los temas de pobreza y medio ambiente resalta la importancia de un fuerte mecanismo de coordinación para evitar la duplicación, así como para reforzar y complementar los sistemas existentes, como actividades de censo y sondeos regulares.

En este sentido, las capacidades existentes en la oficina nacional de estadística, los ministerios de planificación, los ministerios y otros organismos de recopilación de información -incluyendo las instituciones ambientales, la sociedad civil y las instituciones académicas- deberán fortalecerse, la coordinación deberá mejorarse y el intercambio de información deberá priorizarse.

Orientación adicional: Pasos a ejemplo

Varios pasos se necesitan para asegurar que los temas de pobreza y medio ambiente sean integrados al sistema de monitoreo nacional; estos deberán adaptarse a las circunstancias nacionales.

- **Revisar la literatura y experiencia de otros países.** La revisión de la literatura ayuda a identificar los temas que necesitan ser tomados en cuenta cuando se integran los vínculos entre pobreza y medio ambiente en un sistema de monitoreo. Lo anterior también revela indicadores potenciales, que podrían ya ser tomados en cuenta en los sistemas de recopilación de información periódicos y rutinarios.
- **Organizar consultas.** Las consultas realizadas en varias etapas del proceso deberán incluir a los generadores y a los usuarios de la información, para evaluar, crear demanda y análisis de la información, además de promover los vínculos existentes entre los formuladores de políticas y los proveedores de información.
- **Analizar prioridades nacionales.** Las prioridades nacionales en conjunto con las metas, objetivos y estrategias de implementación de los temas de pobreza y medio ambiente incluidos ya en los documentos de políticas, deberán identificarse de manera que estos se alineen con su integración en el sistema de monitoreo; y se deberá informar a los futuros formuladores de políticas y distribución de presupuesto (ver secciones 5.3 y 6.2).
- **Analizar los sistemas de monitoreo existentes.** Los sistemas de monitoreo de pobreza frecuentemente ignoran los vínculos con el medio-ambiente; mientras que los sistemas de monitoreo de medio ambiente tienden a no considerar los impactos de la pobreza en los cambios ambientales. La evaluación de los sistemas nacionales de monitoreo, en conjunto con sus sistemas asociados de manejo y recopilación de datos, provee información esencial para el proceso de integración. Esto implica analizar la disponibilidad, calidad y relevancia de la información, para monitorear la pobreza y medio ambiente (por ejemplo: separación de género en el análisis); la calidad y relevancia de los indicadores existentes de pobreza y de ambiente; los papeles y las responsabilidades; y proveedores potenciales de información.
- **Identificar y evaluar posibles indicadores de pobreza y medio ambiente.** La identificación de posibles indicadores deberá ser efectuada de manera participativa y construirse sobre los pasos previos (ver capítulo 5). Como se mencionó anteriormente, los indicadores deberán estar completamente alineados con documentos como los DERP, que constituyen esquemas de implementación de políticas. Los indicadores deberán ser medidos a niveles subnacionales, nacionales y del sector, para asegurar que sus impactos sean capturados.
- **Seleccionar una serie principal de indicadores.** Seleccionar una amplia gama de indicadores de pobreza y medio ambiente será posible en esta etapa. Estos deberán reducirse a un número pequeño de indicadores estratégicos que puedan realmente ser monitoreados y que informen efectivamente sobre futuros procesos de diseño de políticas. El criterio expuesto en el cuadro 6.1 puede ayudar a seleccionar estos indicadores.
- **Integrar los indicadores de pobreza y medio ambiente, en el sistema de monitoreo.** Existen varias maneras de integrar los indicadores a niveles nacionales, subnacionales y del sector -por ejemplo, durante las revisiones periódicas sobre la pobreza nacional o el sistema de monitoreo de los ODM y durante el censo continuo o las

Cuadro 6.1 Criterio de selección para los indicadores de pobreza y medio ambiente

- **Medible, objetivo, confiable.** Los indicadores seleccionados deben poder ser expresados en términos cuantitativos. Su cálculo debe ser repetido con iguales resultados. Los datos deben ser de buena calidad y estar disponibles. El refinamiento de los sistemas de recopilación de información existentes deberá ser considerado.
- **Comparable y sensitivo a los cambios.** Los indicadores deberán facilitar evaluaciones entre diferentes circunstancias y escalas de tiempo y deberán detectar variaciones -de allí la importancia de la recopilación periódica de datos.
- **Relevante a las políticas.** Los indicadores deberán ser útiles a los formuladores de políticas; deberán estar alineados con las prioridades nacionales, los documentos de políticas y otras necesidades de los formuladores de políticas.
- **Multipropósito.** Los indicadores deberán ser relevantes para los diferentes actores y temas de desarrollo, incluyendo temas sectoriales, ODM y convenios multilaterales del medio ambiente.
- **Sensitivo a los géneros.** Los indicadores deberán ser sensitivos a la temática de género, y su información deberá ser separada por género. De ese modo, futuros análisis se podrán considerar desde la perspectiva de género.
- **Fácil de utilizar.** Los indicadores deberán ser fáciles de entender, interpretar y comunicar. Su cantidad deberá ser limitada y deberán estar estructurados en un esquema lógico.
- **Costo-efectividad.** Los indicadores deberán ser medidos de una manera asequible. Las consideraciones sobre el futuro manejo de información y análisis deberán tomarse en cuenta cuando estos se seleccionen. Los indicadores proxy (por ejemplo: presencia de ciertas especies de peces, para medir la calidad del agua), pueden resultar útiles.
- **Dependiente del contexto, tiempo y espacio.** Los indicadores son válidos para la realidad en la cual han sido designados. Frecuentemente esto involucra una limitación geográfica del alcance del indicador (por ejemplo: local, nacional o internacional).
- **Agregable.** Deberá ser posible agregar las mediciones del indicador de dos o más áreas geográficas para proporcionar valores regionales o nacionales.

Fuentes: Adaptado de PNUD-PNUMA IPMA 2008b; PNUMA 2008b; Gobierno de la República Unida de Tanzania 2005a.

rutinas de los sistemas de monitoreo de información. El proceso involucra el fortalecimiento de sistemas existentes para capturar, analizar y diseminar información sobre asuntos de pobreza y medio ambiente. Esto también significa desarrollar la información base para estos nuevos indicadores (cuadro 6.2).

- **Fortaleciendo instituciones y capacidades.** Las instituciones e individuos deben saber cómo desarrollar y utilizar los indicadores de pobreza y medio ambiente y cómo recopilar, analizar y manejar la información (revisión de encuestas, almacenamiento de datos, manejo y sistema de información geográfica). Trabajar con la

Cuadro 6.2 Integración y monitoreo de los indicadores de pobreza y medio ambiente, dentro del esquema de los DERP de Ruanda

Antecedentes. Las instituciones ambientales de Ruanda, coordinaron el desarrollo de los indicadores de pobreza y medio ambiente, al igual que una estrategia para su monitoreo dentro del esquema de la estrategia de reducción de la pobreza y desarrollo económico.

Enfoque. El proceso incluyó los siguientes pasos:

- Revisión de la literatura sobre los resultados existentes de censos en el país
- Participación en las reuniones del grupo de trabajo del sector de la EDPRS y talleres de trabajo
- Intervención del personal técnico en diferentes sectores y ministerios
- Identificación de los vínculos entre pobreza y medio ambiente
- Ajuste del criterio de selección, por ejemplo: medición, la viabilidad de establecer líneas base
- Desarrollo de una lista de indicadores evaluados por su relevancia política frente a los asuntos prioritarios
- Categorización de indicadores e identificación de las fuentes de información y disponibilidad
- Selección de indicadores para la inclusión en el sistema de monitoreo de EDRPS

Resultados y futuro pasos. El esfuerzo creó entre los tomadores de decisión una impresión de que los indicadores de pobreza y medio ambiente son necesarios. El proceso no se detuvo aquí, sin embargo. Los indicadores son herramientas que deben ser mejoradas constantemente con las lecciones aprendidas. Ya que están destinadas a ayudar a influenciar a los formuladores de políticas en sectores relevantes. Una fuerte defensa es consecuentemente, tan importante como la calidad de los indicadores, y este es el reto por delante.

División de Estadísticas de las Naciones Unidas, institutos de investigaciones y universidades puede ser un buen comienzo. Parte de este esfuerzo consiste en documentar el proceso de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo.

- **Regularmente diseminar los resultados del análisis.** La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo nacional es un proceso iterativo. El esfuerzo tiene como objetivo informar a los que formulan e implementan políticas acerca de los vínculos, tendencias e impactos de estas medidas, a fin de hacer los ajustes necesarios en las políticas y presupuestos. La interacción con una amplia gama de actores debe ser sostenida para mantener la concientización y obtener retroalimentación.
- **Revisión regular del sistema de monitoreo.** La recopilación de los comentarios de los usuarios y productores de información facilitará las revisiones periódicas de necesidades, indicadores, fuente de datos y vacíos de información para mejorar gradualmente la dimensión de pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo, basado en la evolución de las necesidades, circunstancias y medios (por ejemplo: tecnología y recursos financieros).

6.2 Preparación de presupuesto y financiamiento para las medidas de política de pobreza y medio ambiente

Diversas medidas de pobreza y medio ambiente son sub-financiadas y dependen de donantes externos. La preparación de presupuesto y financiamiento para la integración de pobreza y medio ambiente tiene como objetivo garantizar el financiamiento necesario para implementar estrategias y alcanzar las metas establecidas en los documentos de políticas, haciendo hincapié en la movilización de recursos financieros locales.

Las medidas de pobreza y medio ambiente requieren inversiones de los sectores públicos y privados. A pesar de que existen ejemplos de creación de mercados a través de los cuales las empresas e industrias pueden financiar intervenciones, muchos asuntos ambientales son todavía ignorados por el sector privado, debido a los fallos del mercado. El financiamiento público se mantiene como fundamental para la integración de pobreza y medio ambiente.

Los mecanismos principales para los gastos públicos son presupuestos nacionales, subnacionales y del sector. Las fuentes de financiamiento incluyen ingresos fiscales y no fiscales, como el cobro al usuario de tasas y tarifas por permisos y licencias sobre los recursos naturales y tarifas de estacionamientos.

Enfoque

El enfoque de esta actividad consiste en participar en el proceso de presupuestario en varios niveles, y en mejorar la contribución de medio ambiente a las finanzas públicas.

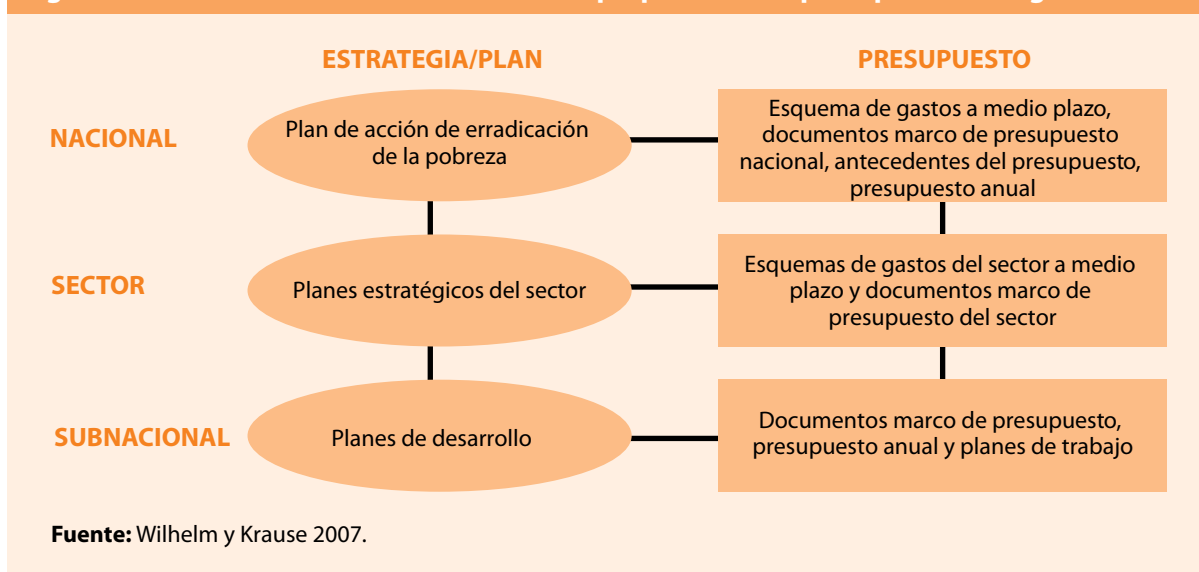
Participar en el proceso presupuestario

La participación en el proceso presupuestario requiere de un entendimiento del proceso, de la coordinación con los procesos de diseño de políticas y del trabajo con la sociedad civil, los donantes y entidades subnacionales y del sector.

- **Entender el proceso y formar parte del mismo.** Como cuando se trabaja para influenciar a los formuladores de políticas (ver sección 5.3), participar en el proceso presupuestario requiere entender el proceso y de formar parte de éste en varias etapas y niveles a través de la utilización de los instrumentos pertinentes. El proceso de creación de presupuesto se lleva a cabo en niveles nacionales, subnacionales y del sector (figura 6.1). En algunos países, incluyendo Uganda, el proceso se inicia en el distrito o en el ámbito de una villa, lo cual es útil en la identificación de prioridades. En otros países como Eritrea, el presupuesto es decidido a nivel del gabinete y los fondos son distribuidos de conformidad; los ministerios también tienen sus propios presupuestos, lo cual contribuye al presupuesto general. El proceso presupuestario de un país puede abarcar un término de entre tres a cinco años; la participación de actores ambientales en ese marco puede conducir a importantes beneficios (cuadro 6.3).

Este compromiso deberá seguir el calendario y prácticas presupuestarias y cumplir con los estándares del ministerio de finanzas y planificación. Deberá ser conducido a través de mecanismos de trabajo del proceso presupuestario, tales como grupos de asesoramiento para los diferentes comités de presupuestos. Las lecciones de los procesos presupuestarios para el género pueden ser aplicados a los esfuerzos presupuestarios para la integración de pobreza y medio ambiente.

Figura 6.1 Planificación e instrumentos de preparación de presupuesto en Uganda



Cuadro 6.3 Incentivos para que instituciones ambientales participen en el proceso de documento marco a mediano plazo

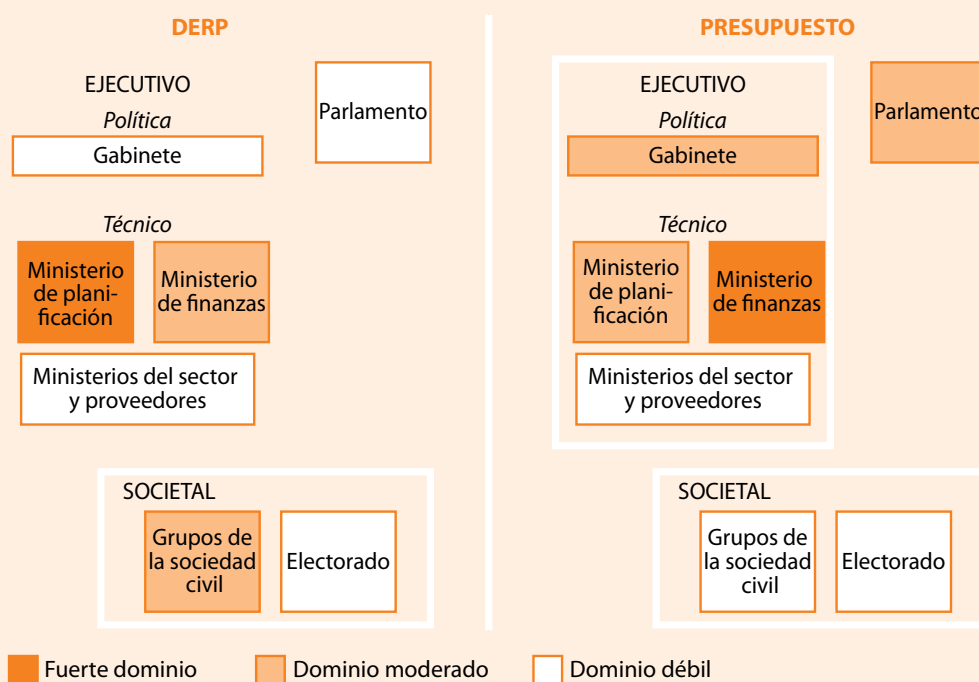
- Un presupuesto más predecible permitiéndole a las instituciones planificar con más certeza programas de múltiples años
- Mejorar la planificación estratégica y su manejo a través de una mejor determinación de prioridades y de la preparación de programas de costos de múltiples años, calculados para alcanzar prioridades
- Un mejor sistema de fijación de objetivos e indicadores de ejecución para poner en marcha procedimientos de monitoreo plausibles
- Una planificación financiera más exacta y mejorada: la perspectiva a medio plazo sobre el presupuesto es especialmente beneficiosa para las actividades ambientales, que frecuentemente son a largo plazo por naturaleza
- Mayor demanda de herramientas financieras y económicas para preparar buenas estimaciones de costes de programas, ya que las agencias ambientales las requieren para demostrar un uso convincente de los recursos disponibles

Fuente: Petkova y Bird 2008.

- **Coordinación con los procesos de diseño de políticas relacionados.** La coordinación con los procesos de diseño de políticas es crucial y compleja e implica a una gran cantidad de instituciones y actores relacionados en una variedad de iniciativas en el proceso de planificación y de creación de presupuesto. La figura 6.2 conceptualiza los patrones típicos de titularidad de los DERP y procesos de creación de presupuesto.

A pesar de que la situación varía según el país, el ministerio de planificación generalmente tiene un dominio fuerte sobre el proceso de los DERP, en conjunto con el ministerio de finanzas y la sociedad civil, quienes tienen un dominio relativamente inferior. En cambio, el ministerio de finanzas tiene un control fuerte del proceso presupuestario, mientras el ministerio de planificación juega un papel menor. El parlamento también tiene un control moderado sobre el proceso presupuestario, mientras

Figura 6.2 Asimetrías de titularidad en los DERP y en los procesos de preparación de presupuesto



Source: Wilhelm y Krause 2007.

que la sociedad civil tiene una influencia más débil. A pesar de que los ministerios de planificación y finanzas son entidades institucionales separadas, no hay un incentivo automático para una coordinación fuerte entre los dos. También, debido a que el parlamento y el gabinete tienden a controlar menos el proceso de los DERP, están menos concentrados en enfocarse en las prioridades del DERP cuando revisan el presupuesto (Wilhelm y Krause 2007).

En la integración de pobreza y medio ambiente en el ámbito de políticas (ver sección 5.3), resulta imperativo relacionarse con los principales actores que conducen el

Ejemplo: Preparación de presupuesto para el medio ambiente en Uganda

Después de que la Autoridad Nacional de Gestión del Medio Ambiente de Uganda hubiera trabajado para integrar el medio ambiente en sus DERP, aprovechó la oportunidad para incluir el medio ambiente en el presupuesto nacional. Un plazo para finalizar el presupuesto resultó inminente. El director ejecutivo de la autoridad ambiental realizó una llamada telefónica al director de presupuesto en el Ministerio de Finanzas explicándole sobre la importancia del medio ambiente para el desarrollo y los costos de inacción. El director de presupuesto acabó convencido y aceptó la idea de agregar orientaciones para el medio ambiente en la circular de convocatoria de presupuesto. Desde ese entonces, el director de presupuesto ha estado desafiando a los actores ambientales para que presenten más propuestas concretas, detalladas y calculadas en las cuales las intervenciones ambientales deben tener prioridad por sectores y gobiernos locales. Su liderazgo ha sido extremadamente positivo y presagia un futuro brillante para los esfuerzos de integración en Uganda.

Fuente: PNUD-PNUMA IPMA 2008a.

proceso presupuestario y utilizar su lenguaje. Los análisis económicos con objetivos y asuntos de sectores específicos (ver sección 5.2) pueden ayudar a desarrollar argumentos y a fortalecer el caso con entidades subnacionales y el ministerio de finanzas. El cálculo del costo de las medidas de formulación de políticas desarrolladas anteriormente en el proceso (ver sección 5.4), proporciona elementos útiles en este contexto de preparación de presupuesto. También, es esencial asegurar el control político a alto nivel para una integración exitosa de los temas de pobreza y medio ambiente en el proceso de preparación de presupuesto.

Observe que si el medio ambiente es considerado un asunto transversal en los DERP u otros documentos de políticas, no habrá financiamiento específico para los temas de pobreza y medio ambiente. En cambio, el financiamiento de las medidas de pobreza y medio ambiente puede ser distribuido a través de sectores y de entidades subnacionales. En tales circunstancias, es aún más crítico el trabajar estrechamente con los diferentes actores -por ejemplo, a través de grupos de trabajo sectoriales o con entidades subnacionales- para asegurar que el financiamiento para las intervenciones de pobreza y medio ambiente, no sea eliminado del presupuesto nacional.

- **Movilizar a la sociedad civil y al público en general.** Generalmente, la sociedad civil tiene un papel relativamente importante en el proceso de DERP (por ejemplo a través de evaluaciones participativas) pero una influencia limitada en el presupuesto, aunque con potencial para una participación mayor. A pesar de que hay numerosas evidencias sobre presupuestos creados para la equidad de género -frecuentemente siendo conducido por la sociedad civil- un enfoque similar hacia pobreza y medio ambiente en el proceso de presupuesto tiene aún que hacerse realidad. La demanda pública y apoyo político para inversiones ambientales en beneficio de los pobres podría traducirse en una clara demanda para hacer frente a los asuntos de pobreza y medio ambiente -por ejemplo, cuando se trata de riegos ambientales y desastres, como inundaciones.

Ejemplo: Inversión en la adaptación del clima en Vietnam

El significativo aumento de los desastres naturales en Vietnam en el año 2007 condujo al gobierno a desarrollar un programa de inversión enfocado en la adaptación climática.

Ejemplo: Inclusión del medio ambiente en el marco de evaluación de desempeño, en la República Unida de Tanzania

En la República Unida de Tanzania, donde los donantes proporcionan ayuda directa al presupuesto de aproximadamente \$600 millones por año resultó imperativo asegurar que esta ayuda tuviera un componente de sostenibilidad ambiental. El gobierno nacional, con la ayuda de algunos donantes, desarrollaron indicadores ambientales para la ejecución del esquema de evaluación -la herramienta que mide la ejecución de la ayuda directa al presupuesto. La inclusión de estos indicadores ha contribuido a elevar el tema del medio ambiente a un nivel superior y ha centrado la atención del gobierno en su propio desempeño ambiental.

Fuente: Assey et al. 2007.

Consecuentemente, el apoyo de donantes debe ser incrementado a través de modalidades de apoyo presupuestario para el Ministerio del Medio Ambiente y ministerios del sector, de manera que puedan integrar los asuntos de pobreza y medio ambiente en sus trabajos.

El presupuesto y apoyo sectorial son cada vez más utilizados para distribuir los fondos de los donantes, pero esto es algunas veces criticado por ignorar los asuntos ambientales. La solución está en avanzar hacia enfoques innovadores de financiación conjunta de donantes de pobreza y medio ambiente, aprovechando así a los distintos grupos de donantes. Mejorar la armonización entre las diferentes fuentes externas de fondos (por ejemplo el FMAM) con los presupuestos nacionales y otras fuentes de donantes, también puede resultar beneficioso.

Debido a que el apoyo al presupuesto será proporcionado en consonancia con las prioridades de los DERP o el documento de política equivalente, los asuntos de pobreza y medio ambiente deberán ser integrados en los documentos de políticas (ver sección 5.3). Además, así como en la República Unida de Tanzania, los promotores deben trabajar con el gobierno y los donantes para incluir los indicadores pobreza y medio ambiente (ver sección 6.1) en los esquemas de evaluación de ejecución de presupuestos de los donantes del gobierno para garantizar que se le dé la debida atención a los asuntos de pobreza y medio ambiente en los mecanismos de evaluación de ejecución del financiamiento (sección 6.1).

- **Apoyo de financiamiento adecuado para el sector y niveles subnacionales. Entidades** subnacionales y del sector desempeñan un papel clave en el suministro de servicios ambientales y de manejo. Los intentos para promover medidas de pobreza y medio ambiente han tenido un éxito mixto, debido en parte a que muchas entidades subnacionales carecen de capacidad y de recursos financieros y pueden no estar enfocados en la reducción de la pobreza. En particular, la falta de un financiamiento adecuado para las autoridades locales, puede conllevarlos a maximizar en el corto plazo las cosechas de los recursos naturales como un medio de recolección de ingresos operativos. La experiencia de Namibia con las áreas protegidas, demuestra que el éxito depende del fortalecimiento del financiamiento (cuadro 6.4).

Comprender la contribución del medio ambiente a las finanzas públicas

Como ilustra el caso de Namibia (ver cuadro 6.4) la valoración de la contribución económica de los recursos naturales y sus costos de sustitución cuando son deteriorados, pueden motivar la formulación de políticas, presupuesto y financiamiento de asuntos de pobreza y medio ambiente (ver sección 5.2). También puede ayudar a limitar el agotamiento de los recursos y a incrementar los ingresos. Evaluaciones exitosas requieren el fortalecimiento de las capacidades de las entidades subnacionales y del sector, del medio ambiente, de finanzas y planificación, para dar seguimiento y prever cómo puede ser mejorada -por ejemplo, a través de reporte de gastos públicos y ajuste de contabilidad del medio ambiente (cuadro 6.5).

Incrementando ingresos del medio ambiente

El sector del medio ambiente puede contribuir a mejorar las finanzas públicas aumentando los ingresos a través de mecanismos sostenibles del mercado y gestión ambiental.

Las instituciones ambientales deben trabajar para incrementar los ingresos que se recaudan para apoyar al medio ambiente y a otros sectores prioritarios de desarrollo, tales

Cuadro 6.4 Financiamiento de las áreas protegidas de Namibia

Antecedente. Estudios han resaltado el turismo -especialmente en torno a la vida silvestre de la nación- como una de las más importantes industrias de Namibia. De hecho, la compra de servicios por parte de turistas extranjeros fueron estimadas en alrededor de 3,100 dólares de Namibia (N\$) en el 2003, siendo el responsable de alrededor del 24 por ciento de las exportaciones totales de bienes y servicios del país. A pesar de que las áreas protegidas de Namibia tienen un significativo valor económico -debido a los ingresos directos e indirectos que generan a través del turismo y de las industrias de vida silvestre- su manejo dependió fuertemente de un presupuesto limitado que distaba de ser suficiente. Recortes de fondos significaron que los sistemas de áreas protegidas tuvieron que luchar para cumplir sus objetivos de conservación, además de que hubo poca inversión en ellos.

Enfoque. Para facilitar los flujos de ingreso más adecuados, destinados a mejorar la gestión de las áreas protegidas, el Ministro de Medio Ambiente y Turismo, con la ayuda del FMAM y del PNUD, estimaron los valores económicos asociados con el sistema de áreas protegidas con miras a utilizar esta información como una base para la inversión de la planificación en el sistema durante las siguientes décadas.

Resultado. El estudio encontró que los parques contribuyen con N\$ 1 a 2 mil millones de la economía nacional. Demostrar la contribución económica de los parques condujo a un incremento en el financiamiento central de N\$ 50 a 110 millones. Se espera que este incremento genere una tasa de retorno positivo del 23 por ciento.

El estudio resaltó la necesidad de comprender los costos reales, la contribución económica y los ingresos potenciales para los parques. También demostró que la supervivencia y el éxito del sistema de áreas protegidas dependía cada vez más del fortalecimiento del financiamiento; esto incluye fondos otorgados por los donantes internacionales y el gobierno, así como por capturar más de los valores potenciales y existentes provenientes de su uso directo. El estudio concluyó que era esencial desarrollar incentivos -esto es, retener los ingresos ganados dentro de la agencia del parque.

Fuente: Turpie et al. 2004.

Cuadro 6.5 La evidencia conduce a mayores presupuestos para las instituciones ambientales

Camboya. El Departamento de Pesca fue capaz de demostrar que ésta contribuyó con el 10 por ciento del PIB. Este análisis fue vital en persuadir al Ministro de Finanzas para que proporcionara a la pesca más fondos gubernamentales y le diera más prioridad en los diálogos con los donantes (BA&D 2000).

Pakistán. Se le presentó al gabinete evidencia que mostraba los beneficios del mejoramiento del saneamiento y agua potable, en comparación con bajos costos de provisión. El gabinete aprobó inmediatamente una inversión en la distribución del agua y saneamiento.

República Unida de Tanzania. El Ministro de Finanzas aumentó la distribución del presupuesto al medio ambiente, por alrededor de 1 billón de chelines de Tanzania en el año 2005-06, a casi 5.7 mil millones de chelines de Tanzania en 2006-07, debido a la importante evidencia mostrada por un reporte de gastos públicos, sobre la pérdida anual de \$1 billón en el sector. Éste encontró inversión adicional en el sector, basado en la evidencia de su alta contribución a los ingresos de los hogares y medios de subsistencia (PNUD, PNUMA y GM 2007; Assey et al. 2007).

como la salud y educación, mientras se asegura el manejo sostenible de los recursos naturales. En algunos casos, las instituciones ambientales son capaces de recoger sus propios impuestos y cargos, los cuales pueden ser reinvertidos. En muchas áreas protegidas, una parte de las tarifas de acceso se destinan al manejo del parque. En varios países africanos con recursos pesqueros, una parte de los cargos de licencias pagadas por flotas extranjeras se destinan a la regulación del sector. Dichos cargos de los usuarios constituyen un tipo de **reforma fiscal ambiental**.

Las reformas fiscales ambientales implican una amplia gama de impuestos e instrumentos de precios, que pueden ayudar a los países a obtener ingresos mientras crean incentivos que generan beneficios ambientales y ayudan a los esfuerzos de reducción de pobreza -por ejemplo, financiando infraestructuras que mejoran el acceso al agua, sanidad y servicios de energía por parte de los pobres. Las reformas fiscales ambientales pueden también ser consideradas como medidas de diseño de políticas (ver sección 5.4 y 6.3) ya que ellas influyen la forma en que se ha manejado el medio ambiente.

El gobierno puede crear **mecanismos de mercado** que pueden contribuir a recaudar ingresos y a convertirlos en inversiones que de otra forma habrían necesitado del gasto público (por ejemplo: facilidades de energía renovable); o crear incentivos para una gestión ambiental sostenible. El pago por los servicios ecosistémicos y el comercio de carbono son dos ejemplos de tales mecanismos.

Pago por servicios ecosistémicos, también conocido como pago por servicios ambientales, se refieren a una variedad de arreglos, a través de los cuáles los beneficiarios de servicios ecosistémicos compensan a los proveedores por dichos servicios. Los esquemas de pagos pueden ser un arreglo de mercado entre los compradores y vendedores, quizás con la intermediación de una entidad pública o privada, o los pagos pueden ser conducidos por el gobierno (WWF 2008).

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) según el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, permite a los países

Ejemplos: Pago por servicios ecosistémicos

- **África.** Compañías de turismo pagan a las comunidades para la protección de la fauna local.
- **Estados Unidos de América.** Una porción de los recibos de agua de las familias en Nueva York se destina por la compañía de agua a compensar a los agricultores por servicios de protección de la cuenca.
- **Costa Rica.** El gobierno utiliza una fracción del impuesto de energía para compensar a los agricultores por los servicios de conservación forestal.

industrializados con compromisos de reducción de emisiones invertir en proyectos que frenen las emisiones en los países en desarrollo, como una alternativa de reducción de emisiones que resultan más caras en sus países. En la práctica, esto significa que países industrializados financian inversiones en el campo de energía renovable (por ejemplo: viento, energía biomasa, hidráulica), mejorando los procesos industriales y la eficiencia de la energía, mejorando el manejo de los desechos (vertedero de gases) o agricultura en los países en desarrollo.

El MDL es por naturaleza enteramente comercial, pues involucra contratos entre partes con necesidad de contrarrestar sus emisiones de carbono (por ejemplo, una fábrica de

cemento) y una entidad que tiene la capacidad de capturar carbono a un costo menor. El resultado es que los participantes de MDL buscan inevitablemente la forma que sea más costo-efectiva para generar créditos de carbono, lo cual generalmente implica una concentración en procesos industriales a larga escala u otras prácticas intensivas. Por lo tanto, los pobres tienen pocos medios para beneficiarse directamente de los MDL. Adicionalmente, las reglas, procedimientos y metodologías de los MDL son complejos, con una limitada participación (hasta ahora) de unos cuantos países relativamente avanzados. En el 2006, alrededor del 90 por ciento de los proyectos de MDL beneficiaron solamente a cinco países de ingresos medios y economías emergentes (PNUD 2006).

Aunque el MDL es el mecanismo de comercio de emisiones de dióxido de carbono oficialmente aprobado entre los países industrializados y en desarrollo, hay otros medios por los cuales el crédito para la retención de dióxido de carbono puede darse en los países en desarrollo. Considerando el creciente número de oportunidades globales para obtener financiamiento para el cambio climático, es importante fortalecer a las instituciones y sus capacidades para poderse beneficiarse de estas oportunidades.

La forma en que los ingresos son compartidos entre los diferentes niveles gubernamentales desata controversias. Asignar los ingresos de los impuestos recaudados por la extracción de los recursos naturales o contaminación a los sectores o entidades subnacionales que los cobran, puede estimular los esfuerzos de recolección de ingresos, el apoyo público por los impuestos y cuán predecible será el financiamiento para estas instituciones. Por otro lado, asignar dichos ingresos genera inquietudes sobre la equidad y eficiencia de su distribución entre los sectores y regiones, además de que margina los asuntos ambientales en el proceso de presupuesto de la integración (OCDE 2007).

Aún si los ingresos que surgen de las instituciones ambientales fuesen al tesoro nacional, esto podría ayudar a crear argumentaciones para destinar una distribución mayor en el presupuesto para el sector del medio ambiente (cuadro 6.6); o convencer a los tomadores de decisión de que inviertan en medidas de diseño de políticas de pobreza y medio ambiente a largo plazo.

Cuadro 6.6 Un incremento en los ingresos, conduce a un mayor presupuesto para las instituciones ambientales

Bangladesh. Con un cobro incrementado por licencias y multas a las empresas industriales debido al control de la contaminación, el Departamento de Medio Ambiente aumentó sus ingresos en más de tres veces en el 2007. Sobre la base de tal éxito, lo anterior ha convencido al tesoro a distribuir los fondos para adicionar 1,000 miembros al equipo del personal.

Sri Lanka. Al manejar sus plantaciones de forma más rentable, el departamento de Silvicultura fue capaz de reducir su demanda por ingresos públicos considerablemente. Su habilidad para generar ingresos ha resultado en una distribución de presupuesto más alta por parte del tesoro.

Abordar la evasión fiscal y la corrupción

Los esfuerzos para reducir la evasión fiscal y corrupción, pueden incrementar considerablemente el financiamiento para las medidas de pobreza y medio ambiente, como se ilustra en los ejemplos que siguen a continuación. Este requiere una aplicación más rigurosa para las compañías que extraen recursos naturales y dentro del gobierno.

La participación de los beneficiarios -por la cual las medidas de políticas son financiadas parcialmente por las contribuciones de la población- puede también reducir la corrupción y mantener los costos bajos. El manejo colectivo de la silvicultura está disperso en muchas partes del mundo, con grupos de usuarios locales recibiendo una cuota de los beneficios de la madera y de los productos no maderables. De forma similar, el manejo colectivo de la pesca esta aumentando con mayor éxito en Camboya algunos intentos en Bangladesh.

Ejemplos: Pérdidas financieras por la evasión fiscal y corrupción

Global. A nivel mundial, estimaciones sugieren que las actividades de tala ilegal de madera pueden ser las responsables de alrededor de un décimo del comercio total mundial de madera, representando productos que valen al menos \$15 mil millones por año (Brack 2006). De forma similar, el valor de la pesca ilegal -no reportada e irregular- en los países en desarrollo se estima en \$4.2 mil millones a \$9.5 mil millones (MRAG 2005).

Camboya. Los chantajes a los oficiales del gobierno en los Departamentos de Tierra y Silvicultura en el año 1997, fueron estimados en \$200 millones por año. Ingresos oficiales de operaciones legales forestales fueron sólo de \$15 millones (PNUD et al. 2003).

Indonesia. Investigaciones sugieren que la tala ilegal en el este de Kalimantan, resulta en \$100 millones de pérdida en ingresos fiscales cada año (CIFOR 2006).

Papúa Nueva Guinea. La industria de pesca de tuna del Pacífico, es también propensa a evasiones fiscales. En Papúa Nueva Guinea, el costo de la pesca ilegal -no reportada y no regulada- es de alrededor de \$30 millones por año (MRAG 2005).

Orientación adicional: Puntos de acceso clave

Tabla 6.1 proporciona una guía para relacionarse con el proceso de presupuestos.

Tabla 6.1 Integración de pobreza y medio ambiente en los procesos de presupuestación

Punto de acceso	Acciones recomendadas para la integración de pobreza y medio ambiente
Informe de ejecución de presupuesto de(l) año(s) anterior(es)	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y revisar las asignaciones de los presupuestos existentes y el nivel de gastos para las medidas de integración de pobreza y medio ambiente en el ministerio líder, entidades subnacionales y del sector • Utilizar los resultados de un informe público ambiental independiente u otro análisis económico para alimentar el informe general de gastos públicos • Verificar si el presupuesto planeado para las medidas de integración de pobreza y medio ambiente fue realmente recibido y si las medidas planificadas fueron implementadas • Comparar los gastos realizados con los requerimientos financieros iniciales para así identificar los vacíos de financiamiento • Trabajar estrechamente con actores subnacionales y del sector; organizar grupos de trabajo o reuniones consultivas, para conversar y preparar informes de presupuesto subnacional y del sector que considere los asuntos y medidas de pobreza y medio ambiente
Circulares de convocatoria para presupuestos y guías presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar guías para realizar el presupuesto de pobreza y medio ambiente en la circular de convocatoria de presupuesto enviado por el ministerio de finanzas; si fuese necesario, integrar nuevos códigos de presupuesto para los gastos relacionados con el medio ambiente en estos documentos
Preparación de presupuestos subnacionales y del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar asistencia para la preparación de presupuestos de asuntos de pobreza y medio ambiente, incluyendo una evaluación sobre los ingresos de recursos naturales a cada nivel • Asegurarse de que las entidades subnacionales se beneficien del financiamiento adecuado, para evitar una sobre-cosecha de los recursos naturales a nivel local
Revisión de los presupuestos presentados	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades subnacionales y del sector presentan sus presupuestos al ministerio de finanzas, quienes luego los discuten con otros ministerios; asegurar un buen entendimiento de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en todos los niveles, de manera que las entidades nacionales, subnacionales y del sector, puedan incluir fondos que aborden dichas prioridades en sus presupuestos
Selección de sectores o programas prioritarios, y asignación de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la inclusión de las medidas de pobreza y medio ambiente en los presupuestos de sectores y programas prioritarios; a las áreas prioritarias se les da promiencia en términos de distribución de recursos y pueden también dárseles protección especial contra cortes dentro del año en los desembolsos de presupuestos (Wilhelm y Krause 2007); actividades en áreas prioritarias son seguidas más estrictamente durante la implementación • Asegurar un incremento de la distribución del presupuesto para el sector ambiental; sin una fuerte contribución al sector ambiental y a la asistencia técnica, la integración de pobreza y medio ambiente no será sostenible
Discusión y aprobación en el parlamento	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la transparencia y la revelación de información del presupuesto por parte del parlamento al público en general; motivar la verificación de la ejecución del presupuesto, sus resultados y las nuevas asignaciones del presupuesto
Ejecución del presupuesto y manejo del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez que los fondos sean distribuidos, se deberán aplicar buenas prácticas en términos de manejo del gasto • Verificar que los gastos públicos obtengan los resultados deseados y que contribuyan a una estrategia coherente para lograr los objetivos de pobreza y medio ambiente
Sistema de monitoreo del presupuesto y de reporte	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurarse de que el sistema para monitorear la ejecución del presupuesto incluya indicadores para monitorear los avances de la integración pobreza y medio ambiente • Mantener los indicadores en forma sencilla -pero diseñados para las necesidades de los usuarios- de manera que puedan facilitar la elaboración de informes futuros, medidas correctivas o de deliberación en los procesos de preparación de presupuesto y de diseño de políticas

6.3 Apoyar las medidas de diseño de políticas en los niveles subnacionales, nacionales y del sector

Para que los esfuerzos de integración realizados durante los procesos de preparación de presupuesto y políticas, puedan producir resultados, es necesario proporcionar asistencia para la implementación de las medidas de políticas previamente identificadas y calculadas (ver sección 5.4).

El objetivo principal de apoyo a las medidas de políticas, es asegurar que sean implementadas efectivamente y que el presupuesto asignado para asuntos de pobreza y medio ambiente sea ejecutado. Un objetivo relacionado, es que las medidas de diseño de políticas sean integradas y promulgadas a través de programas y actividades subnacionales, nacionales y del sector. Un objetivo final, es asegurar que las lecciones sean aprendidas a través del monitoreo y evaluación.

Enfoque

El enfoque de esta actividad consiste en proporcionar apoyo técnico y relacionarse con el gobierno y los actores de desarrollo a niveles nacionales, subnacionales y del sector, durante las diferentes etapas de implementación, como se describe a continuación:

- **Planificación de medidas de diseño de políticas**, incluyendo la definición de un plan de implementación, asignar roles o papeles, construir alianzas y evaluar las medidas de diseño de políticas (cuadro 6.7)
- **Implementar medidas de diseño de políticas**, incluyendo relaciones con interesados directos, concientizar y fortalecer a las instituciones y sus capacidades (por ejemplo: para la gestión del programa, financiera y del ambiente)
- **Monitorear y evaluar las medidas de diseño de políticas**, incluyendo seguimiento financiero y aprendizaje de lecciones (cuadro 6.8)
- **Incrementar las medidas de diseño de políticas**, incluyendo duplicar y ampliar las medidas exitosas

Cuadro 6.7 Valoración ambiental estratégica del turismo Mexicano

Antecedentes. El turismo es responsable por aproximadamente el 9 por ciento del PIB de México. Es la tercera fuente más grande de ingreso de moneda extranjera (\$10,800 millones al año), recibiendo más de 52 millones de visitantes locales y 20 millones de visitantes internacionales en el 2004. Sin embargo, si se desvinculan de una planificación sostenible y de la inversión, el crecimiento del turismo puede amenazar los propios recursos en los que éste se basa. En el 2002, de acuerdo a un censo de turismo, la calidad ambiental -uno de los determinantes clave para la selección de los destinos turísticos- recibió el índice más bajo. El Plan Nacional de Desarrollo de México de 2001-2006 enfatizó la necesidad de un desarrollo económico con calidad humana y ambiental.

Enfoque. Un proceso estratégico de valoración ambiental del sector turismo fue iniciado para formular e implementar una política sostenible para el país. Para asegurar una amplia participación y compromisos entre los sectores, se estableció un Grupo de Trabajo Técnico Intersectorial, conformado por representantes del turismo, medio ambiente, bosques, agua, y sectores del desarrollo urbano y ministerios del interior y de finanzas. Éste estableció las prioridades del sector y un plan de acción para la implementación e indicadores de monitoreo a medio plazo. El grupo ha sido desde ese entonces, formalizado como la Comisión Intersectorial para el Turismo.

Beneficios clave. Varios beneficios fueron obtenidos gracias a la evaluación:

- Proporcionó evidencia basada en el ambiente para apoyar las decisiones tomadas. Definió las oportunidades ambientales y obligaciones asociadas con diferentes escenarios de crecimiento, así como prioridades consistentes con la optimización de los beneficios del turismo sin sobre-explotar el medio ambiente.
- El enfoque se tradujo en la participación de todos los sectores e interesados directos relacionados. El grupo de trabajo permitió a entidades con diferentes mandatos sobre los recursos naturales y otros asuntos a hacer compromisos duraderos y a lograr acuerdos con perspectiva a largo plazo.
- Los resultados del trabajo analítico han proporcionado información para diseñar políticas que logren un desarrollo sostenible del turismo.

Fuente: Banco Mundial 2005, citado en OCDE 2006b.

Cuadro 6.8 Evaluación de medidas de diseño de políticas: instrumentos económicos dirigidos a la energía, agua y agricultura, para beneficio de los pobres en Uganda

Antecedentes. Uganda ha comenzado a evaluar su Plan de Acción de Erradicación de Pobreza y a formular el próximo plan, al cual llamarán el Plan de Desarrollo Nacional de Cinco Años. Como parte de la formulación del plan, se le ha solicitado a grupos de trabajo del sector que generen evidencia que influirá en la selección de acciones prioritarias. El Grupo de Trabajo del Sector de Recursos Naturales y del Medio Ambiente ha comisionado un estudio sobre el uso de los instrumentos económicos para la gestión del ambiente.

Caso 1: Promoción de fuentes alternativas para iluminar y cocinar. En 2006–07, el Ministerio de Finanzas eximió el pago de impuesto del valor agregado sobre el gas de petróleo líquido para incrementar su asequibilidad como una fuente alterna para la iluminación y la cocina. Aunque las políticas apuntan a ayudar a los pobres, sólo el 2.3 por ciento de la población rural usa electricidad, gas de petróleo líquido o parafina para cocinar, por lo que las oportunidades del subsidio para ayudar a los pobres son escasas. Adicionalmente, la Autoridad de Ingresos de Uganda ha dejado de recibir 3.4 mil millones de chelines de Uganda (\$2.1 millones) en ingresos en un año. Siguiendo los resultados de la evaluación, se recomendó reintroducir la obligación y destinar los ingresos percibidos a actividades que puedan beneficiar al medio ambiente y a los pobres, como plantación de árboles.

Caso 2: Implementando el principio de que el contaminador debe pagar para detener la contaminación del agua. En 1998, el gobierno introdujo una tarifa por vertido de aguas residuales de entre 0 a 13 millones de chelines de Uganda (\$0 a \$7,000), en proporción a la carga de la demanda biológica de oxígeno. Las tarifas estaban dirigidas a motivar la inversión en tecnologías que fueran menos contaminantes. Sin embargo, la legislación solamente establece que las compañías pueden registrarse voluntariamente para obtener permisos de vertidos. En consecuencia, a pesar del desarrollo económico, sólo 27 compañías se habían registrado -de las 200 que se identificaron inicialmente. Por ende, la legislación actual necesita ser modificada para requerir que todos los principales contaminantes de agua, se registren para los permisos de vertido.

Caso 3: Revisión de incentivos no exitosos para promover la productividad en la agricultura en beneficio de los pobres. En 2005-06 el Ministerio de Finanzas eximió los intereses obtenidos por las instituciones financieras sobre los préstamos otorgados a personas relacionadas con la agricultura, para motivarlos a otorgar préstamos en el sector. Para motivar aún más a los bancos, el ministerio propuso en 2006-07 que los gastos, pérdidas y préstamos malos otorgados al sector, fuesen deducibles del impuesto. Desde una perspectiva ambiental, no hay evidencia del impacto de dicho préstamo. Más aún, sólo 1.8 por ciento de las familias rurales pidieron prestado de fuentes formales y 4.5 por ciento de fuentes semiformales. Dado que los agricultores a pequeña escala representan el 70 por ciento de los pobres, es improbable que esta política haya tenido algún impacto significativo en la pobreza. Se recomendó por ende, recopilar información sobre el uso específico de los préstamos destinados a la agricultura, para poder así monitorear el impacto. Un caso puede ser argumentado para que algunas de las exenciones de impuestos fiscales, sean transferidas para micro-financiar instituciones, las cuales más probablemente presten a los pobres rurales. Las exenciones de impuestos fiscales que los bancos reclaman por sus gastos y pérdidas en el sector de la agricultura necesitan ser monitoreados.

Fuente: PNUD-PNUMA IPMA Uganda 2008.

Orientación adicional: Pasos a seguir

La tabla 6.2, presenta pasos en los procesos de implementación de medidas de diseño de políticas, además de acciones que deberán realizarse para la integración pobreza y medio ambiente en este proceso. Estos pasos deberán ser adaptados al contexto particular; dependiendo de las circunstancias, los pasos pueden ser realizados concurrentemente o en diferente orden.

Tabla 6.2 Pasos principales en la implementación de las medidas de diseño de políticas

Paso	Acciones recomendadas para la integración de pobreza y medio ambiente
1. Desarrollar un plan de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las medidas de políticas, en línea con las prioridades de pobreza y medio ambiente nacional y sectorial, que han sido identificadas en los documentos de políticas relevantes (ver sección 5.4) • Evaluar los componentes ambientales y de pobreza, incluidos en las medidas de políticas; por ejemplo, a través de la valoración ambiental estratégica u otros tipos de análisis • Incluir información sobre la medida, objetivos, tiempo, alcance, tareas, interesados directos, aliados y evaluación
2. Asignar papeles específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Comprender el establecimiento institucional y el proceso de toma de decisión • Incluir tareas específicas, como desarrollar informes o estudios y asegurar el cumplimiento de sus resultados
3. Construir alianzas	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con aliados que puedan proporcionar orientación, consejo y asistencia técnica, durante la implementación • Coordinar con iniciativas o proyectos que tengan objetivos similares
4. Relacionarse con interesados directos, concientizar y fortalecer las instituciones y capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionarse con interesados directos para fomentar su calidad, consenso y titularidad • Concientizar a través de campañas en los medios de comunicación para ampliar el círculo de aquellos afectados por las medidas de diseño de políticas • Utilizar recursos técnicos, humanos e institucionales para la sostenibilidad a largo plazo • Proporcionar apoyo técnico al programa y al manejo financiero
5. Monitorear	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear y recopilar la retroalimentación sobre cómo la implementación está avanzando, incluyendo el seguimiento de gastos • Llevar a cabo un reporte o evaluación a medio plazo, con la ayuda del personal, practicantes y actores involucrados en la implementación; utilizar las averiguaciones y recomendaciones para influenciar la implementación • Utilizar puntos de referencia como un medio para motivar a las entidades subnacionales a adherirse a las políticas y guías del sector y a mejorar la prestación de los servicios
6. Evaluar y recopilar lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los beneficios de las medidas de política a la reducción de la pobreza y al medio ambiente, y retroalimentar las lecciones aprendidas a los procesos relevantes, incluyendo el diseño de políticas y preparación de presupuestos • Utilizar evaluadores externos para atender asuntos que son pasados por alto por los evaluadores internos • Compartir las lecciones aprendidas con aquellos que trabajaron en desarrollar e implementar las medidas de políticas; utilizar las lecciones aprendidas para influenciar la manera en que las futuras intervenciones serán emprendidas • Utilizar auditorías para aumentar la credibilidad
7. Repetir la intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar o repetir las medidas exitosas en un área o sector, colaborando con las entidades subnacionales y del sector

Fuentes: Kojoo 2006; ODI 2004; OCDE, EUWI y WSP 2007.

Cuadro 6.9, presenta una iniciativa para apoyar el desarrollo de los planes de acción de distrito del medio ambiente en Kenia, el cual resalta la importancia de la construcción de alianzas, relaciones con interesados directos, fortalecimiento de instituciones y capacidades, lecciones aprendidas y hacer uso de las oportunidades para repetir el esfuerzo.

Cuadro 6.9 Kenia: Integración el medio ambiente en la planificación del desarrollo a nivel distrital

El esfuerzo de integración de pobreza y medio ambiente en Kenia incluyó el apoyo para desarrollar planes de acción del medio ambiente a nivel de distrito, en tres de sus nueve distritos del Milenio (una expansión del proyecto Villas del Milenio, el cual busca demostrar que el África rural, puede lograr los ODM a través del desarrollo dirigido a la comunidad): Distrito de Bondo (Provincia de Nyanza), Distrito Norte de Murang (Provincia central) y Meru Distrito Sur (Provincia Oriental).

Enfoque. Los planes de acción fueron desarrollados en línea con los planes de desarrollo del distrito del 2009-2013. Su desarrollo incorporó lo siguiente:

- Planificación basada en la comunidad, en colaboración con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)
- Entrenamiento de los miembros del consejo ambiental de distrito, retiros y visitas de campo
- Elaboración de los Planes de acción ambiental del distrito basado en estos rendimientos
- Misiones conjuntas del Ministerio de Planificación de Desarrollo Nacional, la Autoridad Nacional de Gestión del Ambiente, y del PNUD-PNUMA IPMA
- Talleres de trabajo de interesados directos, para revisar el borrador y preparar la matriz de implementación
- Finalización de los planes basados en los rendimientos de los talleres de trabajo y comentarios de la Autoridad Nacional de Manejo del Medio Ambiente
- Preparación del presupuesto
- Endose de los planes por el Comité Ejecutivo del Distrito
- Aunque algunos planes estuvieron más completos que otros, el proyecto produjo una valiosa experiencia de aprendizaje y está siendo replicada en otros distritos

Lecciones aprendidas. Entre las lecciones aprendidas, estuvieron las siguientes:

- Un enfoque de abajo hacia arriba (en inglés "bottom-up"), resulta desafiante en la medida en que las prioridades comunitarias no son incorporadas en el proceso de planificación a nivel de distrito.
- El apoyo a la comunidad y la facilitación de la planificación de distrito, fue efectuado mejor a través de actores locales.

Adicionalmente, los vínculos entre el medio ambiente y la planificación fueron fortalecidos como resultados de la ayuda conjunta de las respectivas instituciones.

Fuente: Wasao 2007.

6.4 Fortalecimiento de instituciones y capacidades: Estableciendo la integración de pobreza y medio ambiente, como una práctica estándar

Esta actividad apunta a asegurar que la integración de pobreza y medio ambiente sea sostenida a largo plazo una vez que el esfuerzo de integración sea completado. La meta es asegurar una integración duradera de los asuntos de pobreza y medio ambiente en el diseño de políticas, preparación de presupuestos y monitoreo. Más específicamente, el objetivo es implantar los temas de pobreza y medio ambiente en sistemas institucionales y gubernamentales, y promover una comprensión entre las personas que trabajan dentro de estos sistemas para que puedan mejorar los resultados públicos y alcanzar los objetivos de pobreza y medio ambiente.

Enfoque

El enfoque de esta actividad está basado en una sólida comprensión de lo que han hecho las iniciativas previas (triunfen o fracasen), y los procesos administrativos y del gobierno, prácticas, procedimientos y sistemas para desarrollar un enfoque a largo plazo, para establecer la integración de pobreza y medio ambiente, como una práctica estándar.

Balance de los esfuerzos previos

La actividad inicia haciendo un inventario de todos los esfuerzos hacia el fortalecimiento institucional y de capacidades efectuadas desde el origen de la iniciativa de integración de pobreza y medio ambiente. Esto incluye la evaluación de las necesidades institucionales y de capacidades, llevadas a cabo durante el esfuerzo inicial (ver sección 4.4) y las experiencias y lecciones recogidas a través de las tareas llevadas a cabo previamente (ver sección 5.5).

Analizar los procesos institucionales y del gobierno, y desarrollar una estrategia

Basándose en la información generada a través del proceso, el punto inicial de la estrategia será el de conducir un análisis sólido de la rutina gubernamental y de los procesos institucionales, prácticas, procedimientos y sistemas, con miras a afianzar los esfuerzos previos a la integración de pobreza y medio ambiente y en hacer sostenible el programa. Los elementos clave a considerar en la estrategia incluyen los siguientes:

- **Puntos de acceso recurrentes.** Los puntos de acceso recurrentes o los procesos regulares, incluyen la revisión de los documentos de políticas como los DERP, una estrategia de desarrollo nacional y estrategias o planes subnacionales y del sector. La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los reportes del proceso de distribución del presupuesto nacional (por ejemplo esquemas de gastos a medio plazo) resulta también crucial para obtener resultados a largo plazo.
- **Mecanismos de cooperación institucional.** Los mecanismos para un compromiso a largo plazo deberán tomar lugar en las entidades de ambiente, finanzas, planificación, subnacionales y del sector. Estos mecanismos pueden tomar forma de grupos de trabajo temáticos o reuniones de interesados directos o hacer uso de los comités gubernamentales

Ejemplos: Mecanismos institucionales

- En **Malawi**, el Comité de Agencia Central tiene facultad para revisar todas las nuevas políticas, para asegurar su coherencia.
- En **Uganda**, la Autoridad de Planificación Nacional coordina todos los procesos de planificación.

existentes o mecanismos de coordinación de donantes, entre otros. Nuevas estructuras pueden ser creadas, o los mecanismos existentes pueden ser apalancados. Las modalidades de operación de dichos mecanismos de trabajo (frecuencia de reuniones, términos de referencia, composición), deberán estar definidas.

- **Mecanismos de contabilidad, recursos humanos y de papeles.** Las diferentes entidades gubernamentales deberán distribuir sus papeles (derechos y responsabilidades) y recursos humanos dentro de sus instituciones y deberán delinear los mecanismos de contabilidad correspondientes e incentivos. El establecimiento o fortalecimiento de unidades y oficiales ambientales en ministerios del sector y en las entidades subnacionales resulta central para una efectiva integración de pobreza y medio ambiente.

Ejemplos: Recursos humanos

- En **la República Unida de Tanzania**, la Ley de Manejo del Medio Ambiente de 2004 ordenó a todos los ministerios sectoriales y agencias a establecer unidades del medio ambiente, aunque todavía no están en forma funcional.
- En **muchos países**, los oficiales del medio ambiente trabajan a nivel de distrito. Es importante apoyar a estos oficiales en la coordinación de sus esfuerzos y en obtener las destrezas y los recursos necesarios.

- **Procedimientos y sistemas.**
La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procedimientos y sistemas administrativos y gubernamentales y en las entidades relevantes, es un paso necesario para los resultados a largo plazo.

Ejemplos: Procedimientos y sistemas

- Circulares de convocatoria de presupuestos
- Consultas a interesados directos, comentarios de colegas y revisión de gastos
- Entrenamiento del personal
- Reporte y monitoreo
- Comisiones del parlamento

- **Enfoques y herramientas.**

También se recomienda utilizar sistemáticamente ciertos enfoques y herramientas para monitorear el progreso y la concientización sobre la integración de pobreza y medio ambiente.

Ejemplos: Enfoques y herramientas

- Documentos de trabajo periódicos o informes de políticas
- Estudios e informes del departamento
- Auditorías nacionales y programas de monitoreo
- Herramientas de comunicación
- Evaluaciones estratégicas ambientales y evaluaciones de impacto ambiental

Orientación adicional: Ejemplos

El éxito de esta actividad final depende en gran medida de la experiencia nacional y del compromiso acumulado a través del esfuerzo integración de pobreza y medio ambiente.

Encima, las reformas públicas que se encuentran en trámite pueden ser importantes, especialmente en construir alianzas y responsabilidades. Muchos actores del desarrollo

organizan sus entrenamientos y proporcionan herramientas para el fortalecimiento institucional y de capacidades y los países interesados pueden hacer usos de dichos instrumentos o cooperar con estos aliados en áreas en donde se necesiten. El cuadro 6.10, proporciona ejemplos de países que han utilizado procesos de desarrollo nacional como oportunidades para fortalecer sus instituciones y capacidades.

Cuadro 6.10 Fortalecimiento de instituciones y capacidades, a través de los procesos de desarrollo nacional

Ecuador: El dialogo nacional busca un consenso sobre el desarrollo sostenible. Bajo los auspicios del Dialogo 21, las herramientas de comunicación e información han creado un espacio público que ha unido las fuerzas sociales, gubernamentales y económicas, sobre el desarrollo sostenible. En conjunto, un grupo de personas ha construido un consenso en una situación de crisis, engendrando confianza y modificando pensamientos de confrontación y sospechosos. Las agencias externas desempeñaron un papel facilitador, usaron instrumentos de asistencia flexible y adaptable, construyendo sobre prácticas de instituciones locales e inspiraron confianza entre los diferentes grupos. La experiencia puede ofrecer un modelo replicable en otros estados frágiles, o situaciones de post crisis.

Kenia: Las políticas del medio ambiente fortalecen la integración. Las preparaciones de las Políticas del Medio Ambiente en el 2008 fueron conducidas por un comité directivo nacional compuesto por expertos en el medio ambiente y el desarrollo. El proceso se enriqueció con la participación e interesados directos del gobierno, la sociedad civil, comunidades y políticos a través de grupos temáticos de trabajo y consultas. Las políticas intentan fortalecer los vínculos entre el sector del medio ambiente y del desarrollo nacional. La implementación dependerá de los planes y presupuestos del sector. De ese modo, el enfoque se concentra en el fortalecimiento de las instituciones ambientales, para participar con ellas, incluyendo las entidades de planificación y finanzas.

Mozambique: Presupuestos efectivos apoyan la reconstrucción post inundación. Después de las inundaciones y ciclones del 2000 y 2001, el gobierno estableció un programa de reconstrucción post inundación, demostrando su liderazgo y habilidad para congregarse a la comunidad internacional eficiente y transparentemente. Un fuerte compromiso proporcionó el incentivo para que los donantes donaran recursos significativos y trabajaran mayormente a través del sistema nacional, incluyendo el presupuesto. Esto ayudó a fortalecer la responsabilidad y transparencia, mientras se evitaban arreglos de financiamiento complejos. Una fuerza de trabajo parlamentaria aseguró que el gobierno no fuese el único responsable por los aliados externos, sino también los legisladores.

Sudáfrica: Las mujeres analizan el presupuesto, y el parlamento escucha sus recomendaciones. La Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres analiza la distribución a través de los sectores y evalúa si ésta es adecuada para cumplir con los compromisos de las políticas. Una empresa conjunta colaborativa involucró al parlamento y a las organizaciones de la sociedad civil; la iniciativa fue un fuerte componente de apoyo, especialmente sobre el género. Además, demostró cómo esta clase de alianza puede incrementar la responsabilidad y transparencia en los gastos públicos; esto muestra cómo la experiencia de la sociedad civil, puede complementar las capacidades públicas -y en el proceso, fortalecer la formulación de políticas.

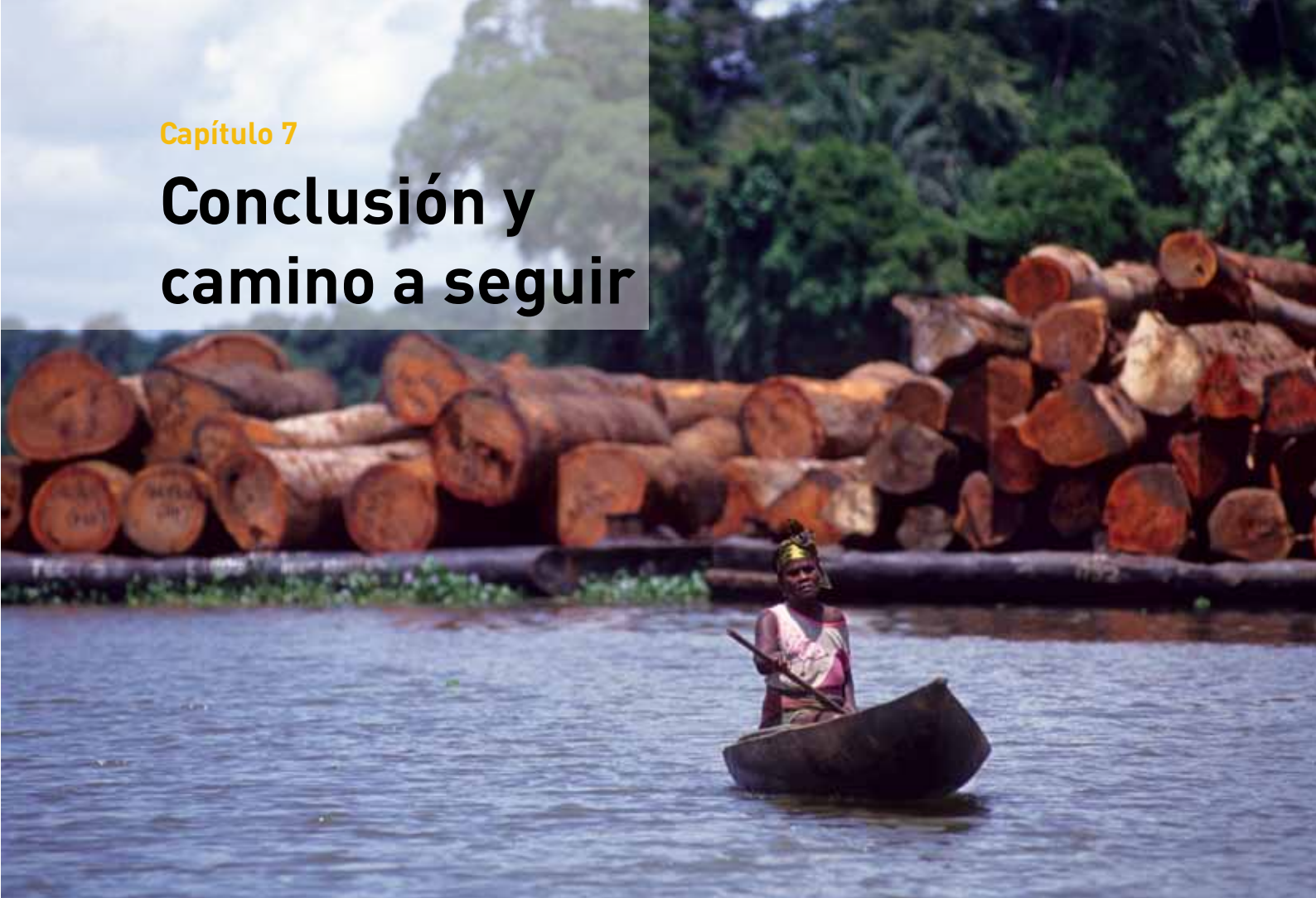
República Unida de Tanzania: Incentivos sostenibles para los servidores civiles ayuden a mejorar la provisión de servicios. El gobierno y los donantes se unificaron para institucionalizar un sistema de incentivos dentro del servicio público. El esquema de Aumento de Salario Acelerado Selectivo es parte del programa general de Reforma de Servicio Público y ofrece una solución a los problemas de incentivos salariales dentro del contexto de la reforma de pagos. Dirigido a abordar la baja motivación, las estructuras de salarios no competitivos y desarrollo de capacidades, el esquema se dirige al personal con el mayor impacto en el servicio de entrega. Esto proporciona una oportunidad para que los donantes armonicen sus prácticas sobre los sistemas nacionales, y se esfuercen por reducir las distorsiones en el mercado laboral local.

Fuentes: Lopes y Theisohn 2003; PNUD-PNUMA IPMA n.d.

Tabla 6.3 Resumen: ¿Qué abarca “enfrentar el desafío de la implementación”?

Logro	Ejemplos
Indicadores de pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de los vínculos entre pobreza y medio ambiente de la República Unida de Tanzania (Gobierno de la República Unida de Tanzania 2005a)
Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en el sistema de monitoreo, incluyendo la recopilación de datos y el manejo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicadores de pobreza y medio ambiente y Estrategia para Monitorearlos dentro del Esquema de la EDPRS</i> de Ruanda (PNUD-PNUMA IPMA Ruanda 2007a)
Preparar un presupuesto y financiamiento para asuntos de pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Integración de asuntos ambientales en los Documentos de Esquema de Presupuesto: Manual del Usuario</i> de Uganda (PNUD-PNUMA IPMA Uganda 2007) • Incremento de los ingresos del sector del medio ambiente • Medidas de diseño de políticas, para asuntos de pobreza y medio ambiente presupuestados y financiados en varios niveles • Ejecución del presupuesto para la integración de pobreza y medio ambiente de acuerdo al plan
Medidas de diseño de políticas efectivas sobre los asuntos pobreza y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas para la agricultura • Planes de distritos que integran los vínculos entre pobreza y medio ambiente • Replicaciones de las medidas de diseño de política exitosas
Establecer la integración de pobreza y medio ambiente como algo estándar en las prácticas, sistemas y procedimientos administrativos y gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Orientación para la Integración del Medio Ambiente en el desarrollo Económico y Estrategia de Reducción de la Pobreza</i> de Ruanda (PNUD-PNUMA IPMA Ruanda 2007b) • Mandatos, reportes y monitoreo, entrenamiento, circulares de convocatoria de presupuestos • Estrategia para el fortalecimiento institucional y de capacidades, a largo plazo
Participación de los interesados directos y de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades subnacionales del sector privado y de comunidades locales

Conclusión y camino a seguir



En base a la experiencia disponible hasta la fecha, una exitosa integración de pobreza y medio ambiente requiere de un enfoque programático sostenido, adaptado a las circunstancias nacionales. El esquema propuesto aquí consiste de tres componentes, cada uno de los cuales involucra una serie de actividades por las cuales una gama de tácticas, metodologías y herramientas pueden ser utilizadas:

- **Determinar los puntos de acceso y argumentación de apoyo** se ocupa de establecer el escenario para la integración; por ejemplo, el entendimiento de los vínculos entre pobreza y medio ambiente y los contextos políticos, institucionales y gubernamentales, para así definir los resultados ambientales en beneficio de los pobres en los cuales se deberá concentrar; determinar los puntos de acceso en la planificación del desarrollo y argumentaciones de apoyo para lograr la integración de pobreza y medio ambiente.
- **Integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas** se concentra en integrar en un proceso de políticas en curso, los asuntos de pobreza y medio ambiente -tales como los DERP o estrategias de sector- basados en la evidencia específica del país.
- **Enfrentar el desafío de la implementación** apunta a asegurar la integración de pobreza y medio ambiente, en la preparación de presupuestos, implementación y monitoreo; y en el establecimiento de la integración de pobreza y medio ambiente, como una práctica estándar.

El enfoque programático recomendado en este manual debe entenderse como un modelo flexible que servirá para guiar la selección de actividades, tácticas, metodologías y herramientas para poder abordar una situación particular de un país.

El enfoque también proporciona un **esquema flexible para apoyar trabajos en curso y trabajos futuros** en el área de la integración de pobreza y medio ambiente. En estrecha colaboración con los aliados del programa en el país, el PNUD y PNUMA esperan que este manual (y otros documentos de guía) sean utilizados para trabajar sobre las siguientes áreas:

- **Trabajo analítico** que pueda apoyar la integración de pobreza y medio ambiente en la forma de evaluaciones de necesidades institucionales y de capacidades, evaluaciones integradas de ecosistemas, análisis económicos, valoración ambiental estratégica, cálculo y preparación de presupuestos
- **Integrar la pobreza y medio ambiente desde la perspectiva de un asunto ambiental específico**, como el cambio climático; adecuada gestión de químicos; manejo sostenible de la tierra; producción y consumo sostenible y manejo del agua
- **Integrar la pobreza y medio ambiente en sectores de desarrollo prioritarios** como salud, agricultura, pesca, manejo de tierras, silvicultura, agua, sanidad, transporte y energía, desarrollo industrial, comercio y educación

Debido a que los esfuerzos destinados a integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo se encuentran implementándose cada vez en más países, la riqueza de las experiencias y lecciones aprendidas en el proceso de integración de pobreza y medio ambiente crecerán rápidamente. Para mantener la información actualizada, el PNUD y PNUMA planean actualizar este manual, al igual que proporcionar orientación relacionada y materiales de apoyo técnico. Para verificar publicaciones relacionadas que han sido producidas por la IPMA del PNUD-PNUMA, por favor visite www.unpei.org.

Movilizar las inquietudes sobre la pobreza y medio ambiente hacia el centro de la planificación del desarrollo e implementación requiere de tiempo y de un esfuerzo sostenido. Sin embargo, los promotores de muchos países están realizando progresos significativos: las agencias ambientales que típicamente operan en las periferias del desarrollo, han determinado puntos de acceso en los procesos de diseño de políticas nacionales; la contribución del medio ambiente ha sido sistemáticamente integrada en los DERP; los argumentos económicos han sido utilizados para convencer a los tomadores de decisión a incrementar la inversión; y las agencias clave del sector han incorporado los vínculos entre pobreza y medio ambiente en sus programas a niveles subnacionales.

Al continuar este trabajo, los profesionales en las agencias ejecutoras podrán asegurar que el medio ambiente y los recursos naturales sean manejados en una manera que permita la reducción de la pobreza, promueva un crecimiento económico sostenible y que ayude a alcanzar los ODMs.

Abreviaturas y acrónimos

DERP	Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza
EDPRS	Estrategia de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Económico
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IPMA	Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
MKUKUTA	Estrategia Nacional de Crecimiento y Reducción de la Pobreza 2006 (Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini) República Unida de Tanzania
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Glosario

actor no gubernamental. Cualquier actor que no sea parte del gobierno; en el sentido más amplio, incluye a los representantes de la sociedad civil, academias, comercios e industrias, el público general, las comunidades locales y los medios de comunicación. *Ver también* **sociedad civil** e **interesados directos**.

adaptación al cambio climático. Ajustes en los sistemas humanos o naturales, en respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados o por sus efectos, que moderan los daños o explotan las oportunidades beneficiosas. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, como anticipada, autónoma y planeada (IPCC 2009).

ahorros genuinos. Ahorros (ingresos no utilizados para el consumo actual) logrados una vez que el deterioro de los recursos naturales y los daños ambientales, han sido sustraídos de los ahorros brutos de un país (Banco Mundial 2004a).

análisis costo-beneficio. Un análisis comparativo del valor presente del flujo de los beneficios económicos y costos de una actividad, proyecto, programa o medidas de diseño de políticas, durante un periodo definido de tiempo (el horizonte de tiempo). En el análisis también se pueden indicar qué efectos se incluyen en el mismo. Los resultados del análisis costo-beneficio, se presentan generalmente en términos de valor actual neto, proporción costo-beneficio o una tasa interna de retorno -tasa de descuento en la que el valor actual de los beneficios, equivale exactamente al valor actual de los costos. Si la tasa interna de retorno es mayor que el costo de capital o que una predeterminada tasa de interés, el proyecto, programa o medida de diseño de política es rentable (Dixon 2008; Dixon y Sherman 1991). *Ver también* **análisis económico**.

análisis costo-efectividad. Una técnica de análisis que hace que un intento por estimar los beneficios, y que se enfoca en los medios más costo-efectivos para alcanzar una meta. Este enfoque es utilizado comúnmente para proyectos sociales o ambientales, programas y políticas en los cuales los beneficios de alcanzar una meta son difíciles de evaluar o difíciles de encontrar (Dixon 2008; Dixon y Sherman 1991). *Ver también* **análisis económico**.

análisis económico. El proceso de estudiar y entender las tendencias, fenómenos e información económica. Los análisis económicos pueden cuantificar la contribución del medio ambiente a la economía de un país, a través de ingresos, creación de empleos y el uso directo e indirecto de los recursos naturales por la población. Demostrando los múltiples valores de medio ambiente -expresado en términos monetarios y no monetarios- el análisis económico puede ayudar a persuadir a los tomadores de decisión, sobre el hecho de que una gestión sostenible del medio ambiente les ayudará a lograr

las metas de desarrollo, como reducir la pobreza, seguridad de alimentos, adaptación al cambio climático y otras medidas para el bienestar humano. *Ver también análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad y valoración ambiental.*

cambio climático. Una variación estadística significativa en el estado promedio del clima y su variabilidad, presente por un periodo de tiempo extendido (generalmente décadas o más). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, define al cambio climático como “un cambio de clima que es atribuido -directa o indirectamente- a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y que es adicional a la variabilidad climática natural, observada por periodos de tiempo comparable.” La Convención por ende, hace una distinción entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas y aquel atribuible a causas naturales (IPCC 2009).

comercio de carbono. Un enfoque basado en el mercado para lograr objetivos ambientales, que permite que aquellos que reducen sus emisiones de gases de efecto invernadero por debajo del límite requerido, utilicen o comercialicen sus reducciones para contrarrestar las emisiones de otras fuentes, dentro o fuera del país. En general, la comercialización puede ocurrir a nivel local, internacional o entre compañías. El Panel Intergubernamental del Cambio Climático sobre el Reporte de la Segunda Evaluación adoptó el convencionalismo de utilizar “permisos” para sistemas de comercio local y de “cuotas” para sistemas de comercio internacional. El comercio de emisiones según el artículo 17 del Protocolo de Kioto, es un sistema de cuotas comerciales que se basa en las cantidades que han sido asignadas por el cálculo de la reducción de emisiones y compromisos limitantes, listados en el Anexo B del Protocolo (IPCC 1995; UNFCCC 1998). *Ver también Mecanismo de Desarrollo Limpio.*

comunicación nacional. Informe nacional realizado por las Partes para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los elementos centrales de la comunicación nacional, son la información sobre emisión y remoción de los gases de efecto invernadero, y los detalles de las actividades de implementación de la Convención. Generalmente, las comunicaciones nacionales contienen información sobre circunstancias nacionales, evaluación de vulnerabilidad, recursos financieros y transferencia de tecnología, educación, entrenamiento y conciencia pública. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporciona asistencia financiera a los países no listados en el Anexo I, para la preparación de sus comunicaciones (UNFCCC 2008c).

consumo y producción sostenible. Se refiere a la producción y uso de los bienes y servicios que responden a las necesidades básicas y que proporcionan una mejor calidad de vida, mientras que minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisión de desechos y contaminantes durante el ciclo de vida, y de ese modo no ponen en peligro la habilidad del medio ambiente, para satisfacer las necesidades de futuras generaciones (Ministerio de Medio Ambiente de Noruega 1994).

contabilidad ambiental. La consideración del valor del medio ambiente en la contabilidad nacional y corporativa. La contabilidad nacional se refiere a las cuentas monetarias y físicas de los capitales ambientales, y de los costos de su deterioro y degradación. La contabilidad corporativa, usualmente se refiere a la auditoría ambiental, pero puede también incluir el cálculo del costo de los impactos ambientales, causados por una corporación (OCDE 1997).

crecimiento económico en beneficio de los pobres. El crecimiento que beneficia a los pobres en términos absolutos, tomando en consideración la tasa de crecimiento y el patrón de distribución (Kraay 2003; Banco Mundial 2007b). Ignorar la calidad del

crecimiento, y particularmente la erosión de los activos ambientales de los pobres, socava el crecimiento y su efectividad para reducir la pobreza, aún si esta pueda aumentar las ganancias económicas a corto plazo (DFID et al. 2002).

desarrollo económico. Cambio cualitativo y reestructuración en la economía de un país, en relación al progreso social y tecnológico. El principal indicador de desarrollo económico, es el incremento del producto interno bruto (PIB) per cápita (o producto nacional bruto per cápita), reflejando un incremento en la productividad económica y bienestar de la población de un país. El desarrollo económico está estrechamente vinculado con el crecimiento económico (Banco Mundial 2004a).

desarrollo sostenible. El desarrollo que suple las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de futuras generaciones, para satisfacer sus propias necesidades (Brundtland 1987). El desarrollo sostenible incluye la sostenibilidad social, ambiental y económica, la cual puede ser lograda a través del manejo racional del capital físico, natural y humano (PNUMA 2007b).

diseño de políticas integradas para el desarrollo sostenible. Un proceso que incorpora los principales objetivos de desarrollo sostenible -desarrollo económico, reducción de pobreza y protección ambiental- en las acciones de políticas. El diseño de políticas integradas para el desarrollo sostenible va más allá de las evaluaciones, extendiéndose a todo el proceso de diseño de políticas, que incluye la creación de la agenda, la formulación de políticas, las tomas de decisión, implementación y evaluación (PNUMA 2008a).

documentos de estrategia de reducción de pobreza (DERP). Conducido por el país, es un documento que proporciona la base para la ayuda del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y liberación de deudas bajo la Iniciativa de Deudas de Países Pobres muy Endeudados. Un DERP describe los programas y políticas sociales, estructurales y macroeconómicas de un país, para promover el desarrollo y los objetivos, intervenciones y programas del país para la reducción de la pobreza (PNUMA 2007b). Los DERP conducidos por el país y que describen los objetivos, políticas, intervenciones y programas nacionales, son considerados como documentos de políticas.

ecosistema. Un complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y microorganismos, y el medio físico en donde se relacionan como una unidad funcional (MA 2005). Los ecosistemas no tienen fronteras fijas; en cambio, sus parámetros son establecidos de acuerdo al aspecto científico, de gestión o político que se examina. Dependiendo del propósito del análisis, un lago, una zona de captación o una región entera podrían constituir un ecosistema (WRI 2005).

enfoque programático. Un enfoque a mediano o largo plazo, que incluye una serie de actividades construidas sobre la base de estas, y que permiten lograr sinergias y resultados a más largo plazo.

esquema de gastos a mediano plazo. Un sistema presupuestario que comprende estimaciones de arriba hacia abajo (en inglés “top-down”) de recursos agregados disponibles para el gasto público a mediano plazo, consistente con la estabilidad macroeconómica del país; un sistema presupuestario de abajo hacia arriba (en inglés “bottom-up”), estima los costos de llevar a cabo políticas, tanto las existentes como políticas nuevas; y un esquema que reconcilia estos costos con las fuentes agregadas. Se le llama “a mediano plazo”, debido a que proporciona información sobre el prospecto base para el presupuesto del año ($n + 1$) y para los años subsiguientes ($n + 2$ y $n + 3$). El esquema

es un proceso que se repite anualmente, y que apunta a reducir el desbalance entre lo que es asequible y lo que demandan los ministerios de línea. El término utilizado difiere por país; además de “esquema de gastos a mediano plazo”, otros términos que pueden ser aplicados son marco de gastos plurianual, presupuesto a largo plazo, estimación plurianual, presupuesto a largo plazo (Petkova y Bird 2008). *Ver también* **preparación de presupuestos**.

estimación de costos. El proceso de evaluar -a través de estimaciones, modelos matemáticos y predicciones de futuras necesidades- cuánto costará la implementación de una medida específica de diseño de política, o el logro de una meta u objetivo, a través de una serie de medidas de diseño de políticas.

evaluación de capacidades. Un análisis de las capacidades actuales contra las capacidades deseadas, el cual genera un entendimiento de las capacidades y necesidades, lo que a su vez conduce a la formulación de estrategias de desarrollo de capacidades (PNUD 2007). *Ver también* **fortalecimiento institucional y de capacidades**.

evaluación de la pobreza del hogar. Recopilación y análisis de información, sobre los determinantes de la pobreza. Cada vez más, esto incluye factores ambientales como el acceso al agua y energía (Brocklesby y Hinshelwood 2001).

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Evaluación global de los ecosistemas de la Tierra y de las consecuencias que representan los cambios en éstos, en el bienestar de los seres humanos, y que ha sido comisionado por la Secretaría General de las Naciones Unidas. Desde el 2001 hasta el 2005, la evaluación involucró el trabajo de más de 1,300 expertos a nivel mundial. Sus resultados proveen evaluaciones modernas sobre las condiciones y tendencias de los ecosistemas del mundo, los servicios que ellos proveen, y la base científica para actuar sobre su conservación y uso sostenible. El trabajo culminó en el 2005, con la publicación del informe (MA 2005, 2007).

evaluación del impacto ambiental. Estudio efectuado para determinar los probables impactos ambientales (positivos y negativos) de un proyecto propuesto, para evaluar posibles alternativas y para crear planes de mitigación ambiental, para un proyecto que puede tener impactos negativos significativos sobre el ambiente (PNUMA 2007b).

evaluación integrada de ecosistemas. Una evaluación de las condiciones y tendencias en un ecosistema; los servicios que éste provee (por ejemplo: agua limpia, alimentos, productos forestales, control de inundaciones); y las opciones para restaurar, conservar o aumentar el uso sostenible de tal ecosistema, a través de los métodos integrados de investigación de ciencias sociales y ciencias naturales (MA 2005).

fallos del mercado. Una situación en la cual los resultados del mercado no son eficientes. El fallo del mercado ocurre cuando los precios no reflejan completamente el verdadero costo y beneficio social. En tales casos, una solución de mercado causa una deficiente o socialmente indeseable distribución de recursos. Si los beneficios de las áreas protegidas fuesen subestimados, por ejemplo, una cantidad más pequeña de área de lo que es socialmente deseado, será protegida (OCDE 1997; Dixon y Sherman 1991).

fortalecimiento o desarrollo institucional y de capacidades. El proceso a través del cual las habilidades de los individuos, organizaciones y sociedades para ejecutar sus funciones, resolver problemas, establecer y lograr objetivos de una forma sostenible, son obtenidos, fortalecidos, adaptados y mantenidos durante el tiempo. Esto incluye cambios dentro del Estado, sociedad civil o el sector privado, y cambio en los procesos que aumentan la cooperación entre los diferentes grupos de la sociedad. El desarrollo de la

capacidad es un concepto más amplio que el desarrollo organizacional, ya que incluye un énfasis en el sistema general, medio ambiente o contexto, dentro del cual los individuos, organizaciones y sociedades operan e interactúan. *Ver también evaluación de capacidades.*

hermanamiento. Un marco a través del cual las organizaciones pueden trabajar con sus contrapartes en un país o región, para el beneficio mutuo, a través del intercambio de experiencias nacionales de mejores prácticas. El hermanamiento es normalmente utilizado como un mecanismo para el fortalecimiento institucional y de capacidades, para desarrollar las estructuras humanas, los recursos humanos y las destrezas de manejo necesarias para manejar e implementar una acción específica o proyecto. El hermanamiento puede implicar visitas de estudios y el intercambio de expertos, pero esto también puede ser conducido en forma electrónica, como “e-hermanamiento”, que resulta en un intercambio de experiencias nacionales a través de la Web (Comisión Europea 2008).

indicadores de pobreza y medio ambiente. Una medida de vínculos entre pobreza y medio ambiente, ya sea que estos vínculos representen la relación causal entre pobreza y medio ambiente, o describan cómo las condiciones ambientales afectan a los medios de subsistencia, salud y adaptación de los pobres a los riesgos ambientales, o a un más amplio desarrollo económico.

informe de gastos públicos. Una revisión del presupuesto público -dentro del contexto de los asuntos del sector público en general- que típicamente analiza y proyecta los ingresos fiscales; determina el nivel y composición de los gastos públicos; evalúa distribuciones inter e intra sectoriales (agricultura, educación, salud, carreteras); y revisa las empresas públicas financieras y no financieras, la estructura de gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones públicas (Banco Mundial 2007b).

integración. El proceso de integrar sistemáticamente un valor, idea o tema seleccionado, en todos los ámbitos de un área de trabajo o sistema (DFID et al. 2002).

integración ambiental. La integración de consideraciones ambientales en las políticas, programas y operaciones, para asegurar su sostenibilidad y para aumentar la armonización de las inquietudes ambientales, económicas y sociales (Comisión Europea 2007).

integración de pobreza y medio ambiente. El proceso iterativo de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en los procesos de diseño de políticas, y en la preparación e implementación de presupuesto a nivel nacional, subnacional y sectorial. Es un proceso plurianual y que involucra a diferentes interesados directos; se basa en la contribución del medio ambiente al bienestar del ser humano, al crecimiento económico en beneficio de los pobres y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este proceso abarca el trabajo con actores del gobierno (jefe de oficinas de estado, entidades de planificación, finanzas, entidades subnacionales y sectoriales, partidos políticos, Parlamento, oficina de estadística nacional, sistema judicial), actores no gubernamentales (sociedad civil, academias, comercios, industrias, público general, comunidades locales y medios de comunicación) y actores del desarrollo.

interesados directos. Cualquier parte involucrada en un proceso en particular, incluyendo cualquier grupo o individuo que tiene algún interés en el proceso. Los interesados directos, incluyen actores gubernamentales (jefe de oficina de estado, entidades de planificación, finanzas, medio ambiente, entidades subnacionales y sectoriales, partidos

políticos, parlamento, oficina de estadística nacional, sistema judicial), actores no gubernamentales (sociedad civil, academias, comercios, industrias, público en general, comunidades locales, medios de comunicación), y las comunidades desarrolladas. *Ver también* **sociedad civil y actores no gubernamentales**.

Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Un mecanismo, bajo el Protocolo de Kioto, que permite a los países industrializados con un compromiso por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, a invertir en proyectos que reducen las emisiones en los países en desarrollo, como una alternativa para las reducciones de emisiones más caras en sus propios países. En la práctica, esto significa que los países industrializados financian inversiones en el ámbito de energía renovable (por ejemplo: viento, fuerza hidráulica, y energía de biomasa); procesos industriales mejorados y eficiencia energética; gestión adecuada de desechos (por ejemplo: gases de vertederos) y de agricultura, en países en desarrollo (UNFCCC 2008a). *Ver también* **comercio de carbono**.

medidas de diseño de políticas. Una intervención que apoya nuevas políticas o cambios a las existentes, así como un sector más amplio (por ejemplo: políticas de agricultura) y reformas públicas (por ejemplo: la participación en el proceso de la toma de decisión), diseñadas para mejorar la gestión ambiental en beneficio de los pobres. Las medidas de diseño de políticas, pueden darse a nivel nacional, subnacional y sectorial.

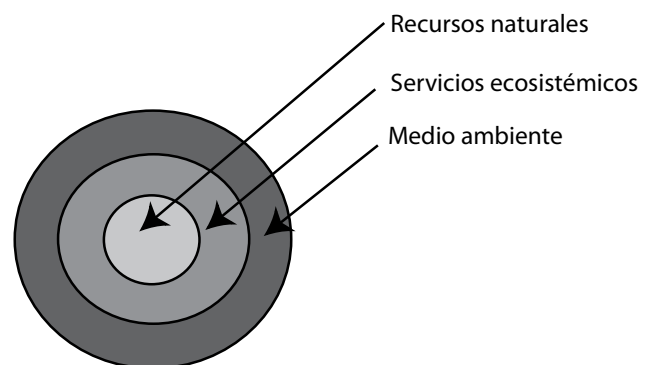
medio ambiente. Los componentes vivos (biodiversidad) y los no vivos del mundo natural, y la interacción entre ellos, que en conjunto apoyan la vida en la tierra. El medio ambiente proporciona bienes (*ver también* **recursos naturales**) y servicios (*ver también* **servicios ecosistémicos**) uti-

lizados para la producción de alimentos, la cosecha de productos silvestres, energía y materia prima. El medio ambiente es también receptor y reciclador parcial de los desechos de la economía, y una importante fuente de recreación, belleza, valores espirituales y otras amenidades (DFID et al. 2002). Por otro lado, el medio ambiente está sujeto a

los peligros ambientales, como los desastres naturales, inundaciones, sequías y degradación ambiental (por ejemplo: erosión del suelo, deforestación).

medios de subsistencia. Los activos y actividades requeridas para la subsistencia. Los activos pueden consistir de las destrezas y habilidades individuales (capital humano), tierra, ahorros y equipo (capital natural, financiero y físico), y grupos formales de apoyo o redes informales, que asistan en las actividades que se están llevando a cabo (capital social). Un medio de subsistencia es sostenible, cuando éste puede enfrentarse y recuperarse de tensiones e impactos, y mantener o aumentar sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro, mientras no socaven la base de los recursos naturales (DFID 2001).

mitigación del cambio climático. Cualquier intervención antropogénica, para reducir las fuentes de los gases de efecto invernadero (IPCC 2009).



Recursos naturales

Servicios ecosistémicos

Medio ambiente

monitoreo de pobreza y medio ambiente. La continua o frecuente medida estandarizada y observación de los vínculos entre pobreza y medio ambiente, por ejemplo para advertencias y control (OCDE 1997).

pago por servicios ecosistémicos. Cualquiera de las variedades de arreglos, a través de los cuales los beneficiarios de los servicios ecosistémicos, compensan a los proveedores de dichos servicios. Esquemas de pagos pueden constituir un arreglo de mercado entre compradores y vendedores, con intermediación de una entidad pública o privada grande, o conducida por el gobierno (WWF 2008).

planificación nacional de desarrollo. Un proceso exhaustivo -que involucra desde la elaboración de un plan, hasta su implementación- por el cual el desarrollo económico está organizado con relación a un marco coherente de objetivos y medios. En el contexto de integración de pobreza y medio ambiente, la planificación abarca el trabajo preparatorio (por ejemplo llevar a cabo evaluaciones y establecer mecanismos de trabajo), diseño de políticas (incluyendo reformas públicas y políticas) y preparación de presupuestos, implementación y monitoreo, en varios niveles: nacional, subnacional y sectorial.

pobreza. Un concepto multidimensional de privación, que incluye la falta de ingresos y otros medios materiales; falta de acceso a los servicios sociales básicos, como educación, salud, agua potable; falta de seguridad personal; falta de poder para participar en los procesos políticos y en las decisiones que afectan la vida; y una extrema vulnerabilidad a los impactos externos (DFID et al. 2002).

política. Un plan estratégico de alto nivel, que abarca las metas generales, objetivos y estrategias de implementación. Ejemplos de documentos de políticas, incluyen a los documentos de estrategia de reducción de pobreza (DERP), las estrategias de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y las estrategias y planes subnacionales y sectoriales.

preparación de presupuesto. El proceso de decidir cuántos gastos públicos deberán ser comprometidos en el año o en años futuros, y cómo estos deberán ser gastados. El proceso de preparación de presupuesto difiere enormemente de un país a otro, y conlleva un reporte de presupuesto, preparación, presentación, distribución, aprobación, ejecución, monitoreo y reporte (Economist 2009). *Ver también esquema de gastos a mediano plazo.*

producto interno bruto (PIB). El resultado total final de los bienes y servicios producidos dentro de las fronteras de un país, sin considerar si la titularidad es reclamada por extranjeros o locales (Dixon y Sherman 1991).

profesionales en las agencias ejecutoras. Cualquier interesado directo -gubernamental o no gubernamental- activamente comprometido con los ámbitos del medio ambiente, el desarrollo y la reducción de la pobreza.

programa de acción nacional de adaptación. Un proceso para que los países menos desarrollados identifiquen las actividades prioritarias que responden a sus necesidades más urgentes e inmediatas, con relación a la adaptación al cambio climático. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es el mecanismo financiero para los programas de acción nacional de adaptación (UNFCCC 2008b).

promotor (de pobreza y medio ambiente). Los profesionales en las agencias ejecutoras que toman el papel de defensor de las consideraciones de integración de pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo, a nivel nacional, subnacional

y sectorial. Los promotores incluyen a tomadores de decisión de alto nivel y a oficiales del gobierno, que fungen como embajadores para la integración de pobreza y medio ambiente.

proporción costo-beneficio. La proporción de los beneficios y costos descontados de una actividad, proyecto, programa o medida de diseño de políticas. Si la proporción es uno o mayor, el valor presente de los beneficios es mayor que el valor presente de los costos; en tal caso, la actividad, proyecto, programa o medida de diseño de políticas por lo tanto, genera beneficios netos o sería rentable (Dixon y Sherman 1991). *Ver también análisis costo-beneficio.*

punto de acceso. Oportunidad para influenciar a los tomadores de decisión, a que consideren los asuntos de pobreza y medio ambiente dentro del proceso en cuestión. Posibles puntos de acceso, incluyen el desarrollo o revisión de los documentos de estrategia de reducción de pobreza (DERP), un plan nacional de desarrollo, una estrategia de desarrollo nacional basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), o procesos de implementación relacionados. El desarrollo y la revisión de las estrategias o planes sectoriales, como el plan del sector de agricultura, constituyen otra oportunidad. De igual manera, el proceso inicial en el que se asigna o revisa el presupuesto nacional (por ejemplo informe de gastos a mediano plazo), o el lanzamiento de procesos nacionales de consulta relevantes, pueden probar ser excelentes puntos de acceso para la integración de pobreza y medio ambiente.

recurso natural. Un activo natural (incluyendo materia prima), encontrado en la naturaleza y que puede ser utilizado para la producción económica o el consumo (OCDE 1997). *Ver también medio ambiente y servicios ecosistémicos.*

reforma fiscal ambiental. Instrumentos de imposición fiscal y de precios, dirigidos a mejorar la gestión del ambiente; incluyendo los impuestos sobre la explotación de los recursos naturales (por ejemplo: bosques, minerales, pesca), cargos de usuario y tarifas (por ejemplo: cargos por el agua, tarifas por estacionamientos en las calles, permisos y licencias sobre los recursos naturales o ambientales), impuestos o cargos sobre emisiones contaminantes (por ejemplo: contaminación del aire) y las reformas para los subsidios (por ejemplo: sobre pesticidas, agua, energía).

servicios ecosistémicos. Los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Entre ellos:

- **servicios de aprovisionamiento.** Los productos obtenidos de los ecosistemas, incluyendo, por ejemplo, recursos genéticos, alimento, fibra y agua fresca
- **servicios regulatorios.** Los beneficios obtenidos de la regulación de los procesos de ecosistemas, incluyendo, por ejemplo, la regulación del clima, agua y algunas enfermedades humanas
- **servicios culturales.** Los beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, reflexión, recreación y experiencias estéticas, incluyendo, por ejemplo, sistemas de conocimiento, relaciones sociales y valores estéticos
- **servicios de apoyo.** Los servicios necesarios para la producción de todos los otros servicios ecosistémicos, incluyendo, por ejemplo, producción de biomasa, producción de oxígeno atmosférico, formación de suelos y retención, ciclo de nutrientes, ciclo del agua y disposición del hábitat

La especie humana mientras se protege de los cambios ambientales a través de la cultura y tecnología, es dependiente del flujo de los servicios ecosistémicos (MA 2005). *Ver también medio ambiente y recursos naturales.*

sociedad civil. Los componentes voluntarios cívicos y sociales, de la sociedad. En 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los gobiernos acordaron en la siguiente definición de los principales grupos de la sociedad civil: agricultores, mujeres, comunidad científica y tecnológica, niños, jóvenes, indígenas y sus comunidades, trabajadores y sindicatos, comercios, industrias, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales. Desde entonces, el concepto de sociedad civil ha continuado evolucionando, con diferentes opiniones sobre cómo debe ser definida. Con relación al cambio del medio ambiente, la sociedad civil puede ser categorizada bajo los siguientes grupos: prestación de servicios, representación, defensa y apoyos políticos, funciones sociales y de fortalecimiento de capacidades (PNUMA 2004). *Ver también actores no gubernamentales e interesados directos.*

sostenibilidad ambiental. La habilidad a largo plazo de los recursos naturales, ambientales y de los servicios ecosistémicos, para ayudar al bienestar del ser humano. La sostenibilidad ambiental abarca no sólo el reconocimiento de los excedentes actuales, sino también la necesidad de mantener los capitales naturales suficientes, para satisfacer las futuras necesidades humanas (WRI 2005).

valor actual neto. El valor al día de los beneficios y costos de un proyecto, programa o medidas de diseño de políticas, que ocurre durante un tiempo definido. Una tarifa de descuento es utilizada para reducir los futuros beneficios o costos, a sus equivalentes actuales. El valor actual neto es expresado en términos monetarios, e indican la magnitud de los beneficios netos generados por el proyecto durante el tiempo. Un valor actual neto mayor a cero, implica beneficios netos positivos (Dixon y Sherman). *Ver también análisis costo-beneficio.*

valor del legado. El beneficio personal o social, recibido por la generación actual por haber dejado un recurso para que futuras generaciones lo disfruten o utilicen. Los valores de legado son una de las razones por las cuales las generaciones actuales, protegen las áreas naturales o especies para las futuras generaciones (Dixon y Sherman 1991).

valoración ambiental. El proceso de asignar un valor monetario, a los bienes ambientales o servicios que no tienen precio, o donde los precios del mercado están distorsionados. Una amplia variedad de técnicas de valores existe y son apropiadas para abordar diferentes asuntos (por ejemplo: censos basados en técnicas, cambios en la producción, enfoques hedónicos y mercados subrogados) (Dixon 2008; Dixon y Sherman 1991). *Ver también análisis económicos.*

valoración ambiental estratégica. Cualquiera de la serie de enfoques participativos y analíticos, que se dirigen a integrar las consideraciones de pobreza y medio ambiente, en las políticas, planes y programas, para evaluar sus vínculos con las consideraciones económicas y sociales. Esta serie de enfoques utiliza una variedad de herramientas adaptadas y diseñadas para el contexto o los procesos de diseño de políticas, a los cuales se aplican (OCDE 2006a). Una evaluación ambiental estratégica, utilizada en el contexto de la integración de pobreza y medio ambiente, puede ser útil en la sistemática revisión de un proceso de diseño de políticas o documento, para identificar las contribuciones de pobreza y medio ambiente, y pulir las prioridades de conformidad.

vínculos entre pobreza y medio ambiente. La estrecha relación que existe entre los factores ambientales y de pobreza, tal y como se reflejan en los medios de subsistencia, adaptación a los riesgos ambientales, salud y desarrollo económico. Los vínculos entre pobreza y medio ambiente, son dinámicos y de un contexto específico, reflejando ubicación geográfica, características culturales, sociales y económicas de individuos, familias y grupos sociales. El género y la edad del jefe de familia (hombre o mujer, adulto o joven), son factores clave que influyen los vínculos entre pobreza y medio ambiente (Brocklesby y Hinshelwood 2001; PNUD y la Comisión Europea 2000; PNUD-PNUMA IPMA 2007).

Referencias

- Aid Harmonization. 2003. *Rome Declaration on Harmonization*. Roma, Italia, 25 Febrero 2003 (www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration, consultada el 26 Febrero 2009).
- Assey, Paschal, Stephen Bass, Blandina Cheche, David Howlett, George Jambiya, Idris Kikula, Servacius Likwelile, Amon Manyama, Eric Mugurusi, Ruzika Muheto y Longinus Rutasitara. 2007. *Environment at the Heart of Tanzania's Development: Lessons from Tanzania's National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (MKUKUTA)*. Natural Resources Issues Series No. 6. Londres: Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (www.unpei.org/PDF/TZ-Environment-heart-of-dev.pdf, consultada el 22 Febrero 2009).
- Autoridad de la Gestión del Ambiente de Trinidad y Tobago. 2005. "Report of the Assessment of the Northern Range, Trinidad and Tobago: People and the Northern Range." En: *State of the Environment Report for Trinidad and Tobago 2004*.
- Banco Mundial. 2004a. *Beyond Economic Growth: Glossary* (www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2004b. *Sustaining Forests: A Development Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005. *Program Document for Mexico Second Programmatic Environment Development Policy Loan*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2006. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2007a. *Ghana Country Environment Analysis Report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2007b. *What Is Pro-Poor Growth?* (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPGI/0,,contentMDK:20292383~menuPK:524081~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:342771,00.html>, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2008. *Third High-Level Forum on Aid Effectiveness: Accra Agenda for Action* (<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>, consultada el 26 Febrero 2009).
- BAsD (Banco Asiático de Desarrollo). 2000. *Country Economic Review: Cambodia* (www.adb.org/Documents/CERs/CAM/cam0101.asp, consultada el 23 Febrero 2009).
- . 2001. *The Contribution of Fisheries to the Economies of Pacific Island Countries* (www.adb.org/documents/reports/contribution_fisheries_pacific_economies/contribution_fisheries.pdf, consultada el 23 Febrero 2009).
- Beck, T., y C. Nesmith. 2001. "Building on Poor People's Capacities: The Case of Common Property Resources in India and West Africa." *World Development* 29(1):119–133.
- Bojö, J., K. Green, S. Kishore, S. Pilapitiya y R. C. Reddy. 2004. *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits*. Working Paper No. 102. Washington, DC: Banco Mundial.

- Boj6, J., y R. C. Reddy. 2003. *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies: An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*. Working Paper No. 93. Washington, DC: Banco Mundial.
- Borchers, M., y W. Annecke. 2005. *Poverty-Environment-Energy Linkages in Rwanda*. Policy Brief prepared for the United Nations Environment Programme by Sustainable Energy Africa (www.unpei.org/PDF/Rwanda-Pov-env-energy-linkages.pdf, consultada el 22 Febrero 2009).
- Brack, D. 2006. *Illegal Logging Briefing Paper*. Londres: Chatham House.
- Brocklesby, M. A., y E. Hinshelwood. 2001. *Poverty and the Environment: What the Poor Say – An Assessment of Poverty-Environment Linkages in Participatory Poverty Assessments*. Swansea, Reino Unido: Universidad de Gales Swansea, Centro para el Desarrollo de Estudios.
- Brundtland, G., ed. 1987. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development* (www.worldinbalance.net/agreements/1987-brundtland.php, consultada el 26 Febrero 2009).
- Cesar, H. 1996. *The Economic Value of Indonesian Coral Reefs*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CIFOR (Centro de Investigaci6n Forestal Internacional). 2006. *The Future of Indonesia's Forests* (www.cifor.cgiar.org/PressRoom/MediaRelease/2006/2006_04_26.htm, consultada el 25 Febrero 2009).
- Comisi6n Europea. 2007. *Environment Integration Handbook* (www.environment-integration.eu/content/section/4/146/lang,en/, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2008. *Twinning for Development* (www.eudevdays.eu/Files/media/Pages/Jumalage/regles_jum_en.pdf, consultada el 26 Febrero 2009).
- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2000. *Integrating Sustainability into PRSPs: The Case of Uganda*. Key Sheet on Sustainable Development, Issue 4 (www.unpei.org/PDF/influencingpolicyprocesses/Integrat-sustainability-PRSPs-Uganda.pdf, consultada el 24 Febrero 2009).
- . 2001. *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* (www.nssd.net/pdf/sectiono.pdf, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2004a. *Contribution of the Environment and Natural Resources to Pro-Poor Growth: A Checklist Examining These Issues within a Poverty Reduction Strategy* (www.unpei.org/PDF/preliminaryassessments/Contribution-Env-Nat-Res-Pro-Poor-Growth.pdf, consultada el 22 Febrero 2009).
- . 2004b. *Environmental Sustainability Factsheet* (www.dfid.gov.uk/pubs/files/environment-factsheet.pdf, consultada el 23 Febrero 2009).
- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional), EC (Comisi6n Europea), PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y Banco Mundial. 2002. *Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dixon, J. A. 2008. *Setting Priorities for Improved Environmental Management: Putting Together the Lessons of the EEDP Course*. Presentation. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dixon, J. A., y P. B. Sherman. 1991. *Economics of Protected Areas: A New Look at Benefits and Costs*. East-West Centre: Island Press.
- Economist. 2009. *Dictionary of Economic Terms. The Economist* (www.economist.com/research/Economics/searchActionTerms.cfm?query=budget, consultada el 26 Febrero 2009).
- EIU (Unidad de Inteligencia Econ6mica). 2006. *Country Profile: Rwanda*.
- Emerton, L. 2005. "Values and Rewards: Counting and Capturing Ecosystem Water Services for Sustainable Development." *Water, Nature and Economics Technical Paper* 1:43–47. Gland, Suiza: Uni6n Internacional para la Conservaci6n de la Naturaleza.

- Emerton, L., y E. Bos. 2004. *Value: Counting Ecosystems as an Economic Part of Water*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) Global Support Programme. 2005. *Resource Kit for National Capacity Self-Assessment*. Nueva York: PNUD.
- GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *CCA and UNDAF Guidelines*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (www.undg.org/?P=232, consultada el 22 Febrero 2009).
- Gobierno de Uganda. 2008. *NEMA/UNEP Study Visit to Rwanda 28–29 January 2008: Study Visit Report*. Kampala: Gobierno de Uganda.
- Gobierno de la República Unida de Tanzania. 2005a. *The Development of Indicators of Poverty-Environment Linkages*. Final Report. Gobierno de la República Unida de Tanzania, Oficina del Vice Presidente (www.unpei.org/PDF/Blandina-Final-PEI.rpt.pdf, consultada el 24 Febrero 2009).
- . 2005b. *Poverty and Environment: Vol. 1*. Gobierno de la República Unida de Tanzania, Oficina del Vice Presidente (www.unpei.org/PDF/TZ-PEINewsletterVol1.pdf, consultada el 24 Febrero 2009).
- . 2006. *Poverty and Environment: Vol. 2*. Gobierno de la República Unida de Tanzania, Oficina del Vice Presidente (www.unpei.org/PDF/TZ-PEINewsletterVol2.pdf, consultada el 24 Febrero 2009).
- Hamilton, K. 2000. *Sustaining Economic Welfare: Estimating Changes in Per Capita Wealth*. Banco Mundial Policy Research Working Paper No. 2498. Washington, DC: Banco Mundial.
- Henninger, N., y M. Snel. 2002. *Where Are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps*. Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales y Arendal, Noruega: PNUMA/GRID-Arendal.
- Hicks, Robert L., Bradley C. Parks, J. Timmons Roberts y Michael J. Tierney. 2008. *Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hutton, G., y L. Haller. 2004. *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*. Geneva: Organización Mundial de la Salud.
- IPCC (Panel Intergubernamental del Cambio Climático). 1995. *IPCC Second Assessment: Climate Change 1995* (www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2009. *Glossary* (www.ipcc.ch/glossary/index.htm, consultada el 25 Febrero 2009).
- IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). 2007. *Climate Change Briefing: Forests and Livelihoods – Reducing Emissions from Deforestation and Ecosystem Degradation (REDD)* (http://cmsdata.iucn.org/downloads/climate_change_forest.pdf, consultada el 23 Febrero 2009).
- Kojoo, C. A. 2006. *Guidelines for Integrating Sustainability Considerations in Sectoral Policies Using the Integrated Assessment and Planning Model*. Draft Consultancy Report submitted to NEMA under the IAP Project.
- Kraay, A. 2003. *When Is Growth Pro-Poor?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Lopes, C., y T. Theisohn. 2003. *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* Nueva York: PNUD.
- MA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- . 2007. *The Millennium Ecosystem Assessment: A Toolkit for Understanding and Action*. Washington, DC: Island Press.
- McGuigan, Claire, Rebecca Reynolds y Daniel Wiedmer. 2002. *Poverty and Climate Change: Assessing Impacts in Developing Countries and the Initiatives of the International*

- Community. Londres: London School of Economics Consultancy Project for The Overseas Development Institute.
- MFPEP (Uganda Ministry of Finance, Planning y Economic Development). 2004. *Poverty Eradication Action Plan 2004–2007*. Kampala, Uganda: MFPEP.
- Milledge, Simon H, Ised K. Gelvas y Antje Ahrends. 2007. *Forestry, Governance and National Development: Lessons Learned from a Logging Boom in Southern Tanzania*. Cambridge, United Kingdom: TRAFFIC International.
- MRAG (Marine Resources Assessment Group Ltd). 2005. *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries*. Londres: MRAG.
- NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation). 2007. *The Economic Case for Investing in Environment: A Review of Policies, Practice and Impacts of Relevance to Norwegian Partner Countries*.
- Norwegian Ministry of Environment. 1994. *Report of the Symposium on Sustainable Consumption, 19–20 1994, Oslo*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 1997. *Glossary of Environment Statistics*. Studies in Methods Series F, No. 67. Paris: OCDE.
- . 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. High-Level Forum, Paris, 28 Febrero to 2 Marzo 2005 (www.oecd.org/dataoecd/0/27/34504737.pdf, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2006a. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OCDE.
- . 2006b. *Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management* (www.oecd.org/dataoecd/10/46/38787377.pdf, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2007. *Making Environmental Spending Count*. OCDE Policy Brief. Paris: OCDE.
- . 2008a. *Fishing for Coherence in West Africa: Policy Coherence in the Fisheries Sector in Seven West African Countries*. Paris: OCDE.
- . 2008b. *OCDE Task Team on Governance and Capacity Development for Natural Resource and Environmental Management: Third Meeting, February 2008*. Paris: OCDE.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), EUWI (European Union Water Initiative) y WSP (Water and Sanitation Program). 2007. *Alternative Tools and Methodologies to Support Policy Dialogue on Finance Strategy for Water and Sanitation* (www.oecd.org/dataoecd/51/47/38681995.pdf, consultada el 25 Febrero 2009).
- ODI (Overseas Development Institute). 2004. *From Plan to Action: Water Supply and Sanitation for the Poor in Africa*. ODI Briefing Note (www.odi.org.uk/publications/briefing-papers/2004/water-supply-sanitation-poor-africa.pdf, consultada el 25 Febrero 2009).
- PEP (Poverty Environment Partnership). 2005. *Investing in Environmental Wealth for Poverty Reduction*. Nueva York: PNUD.
- Petkova, Nelly, y Neil Bird. 2008. *Public Environmental Expenditure within Multi-Year Budgetary Frameworks: Preliminary Findings*. Presentación al Equipo de Trabajo de la OCDE sobre Gobernabilidad y Desarrollo de Capacidades para los Recursos Naturales y la Gestión del Ambiente.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1997. *General Guidelines for Capacity Assessment and Development* (<http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/GENGUID.htm>, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2006. *The Clean Development Mechanism: An Assessment of Progress*. Nueva York: PNUD.
- . 2007. *Capacity Assessment Methodology User's Guide*. Nueva York: PNUD.
- . n.d. *Poverty Reduction: MDG Tools and Research* (www.undp.org/poverty/tools.htm#top, consultada el 24 Febrero 2009).

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y Comisión Europea. 2000. *Attacking Poverty While Protecting the Environment: Towards Win-Win Policy Options*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y GM (Mecanismo Global de UNCCD). 2007. *Generic Guidelines for Mainstreaming Environment with a Particular Focus on Sustainable Land Management*. Draft. Nueva York: PNUD.
- PNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente), PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), Banco Mundial y Instituto de Recursos Mundiales (WRI). 2000. *World Resources 2000–2001: People and Ecosystems – The Fraying Web of Life*. Washington, DC: WRI.
- . 2003. *World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth – Balance, Voice, and Power*. Washington, DC: WRI.
- . 2005. *World Resources 2005: The Wealth of the Poor – Managing Ecosystems to Fight Poverty*. Washington, DC: WRI.
- PNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente). 2007. *Guidance Note on Mainstreaming Environment into National Development Planning*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- . 2008a. *Environment, Climate Change and the MDGs: Reshaping the Development Agenda – A Poverty Environment Partnership Event in Support of the UN High Level Event on the MDGs*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- . 2008b. *Poverty and Environment Indicators*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- . n.d. *Process of Developing a National Environment Policy for Kenya: At a Glance* (www.unpei.org/PDF/kenya-developing-national-env-policy.pdf, consultada el 25 Febrero 2009).
- PNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente) Kenia. 2007. *Voices from the Field: Bondo, Meru South and Murang'a North Districts*.
- . 2008. *Economic Assessment of the Role of the Environment and Renewable Natural Resources in Economic Growth and Poverty Reduction in Kenya*. Informe Borrador, Marzo 2008.
- PPNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente) Malawi. 2008. *Malawi Poverty-Environment Initiative Annual Meeting*. Presentación en PNUMA, 6 Mayo 2008.
- PNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente) Ruanda. 2006a. *Economic Analysis of Natural Resource Management in Rwanda* (www.unpei.org/PDF/Rwanda-Economic-Analysis.pdf, consultada el 24 Febrero 2009).
- . 2006b. *Environment and Poverty Reduction in Rwanda: An Assessment* (www.unpei.org/PDF/Rwanda-Env-Poverty-Reduction2006.pdf, consultada el 22 Febrero 2009).
- . 2007a. *Poverty-Environment Indicators and Strategy for Monitoring Them within the Framework of the EDPRS*. Kigali, Ruanda: Autoridad de la Gestión del Ambiente de Ruanda.
- . 2007b. *Guidelines for Mainstreaming Environment into the Economic Development and Poverty Reduction Strategy*. Kigali, Ruanda: Autoridad de la Gestión del Ambiente de Ruanda.
- PNUD-PNUMA IPMA (Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente) Uganda. 2007. *Mainstreaming Environmental Issues into Budget Framework Papers: User's Manual*. Kampala: IPMA Uganda.
- . 2008. *Economic Instruments for Promoting Sustainable Natural Resource Use, Environmental Sustainability and Response to Climate Change*.
- PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2002. *Capacity Building for Sustainable Development: An Overview of UNEP Environmental Capacity Development Activities*. Nairobi, Kenia: PNUMA.

- . 2004. *Natural Allies: UNEP and Civil Society* (www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=468&ArticleID=4622&l=en, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2007a. *Global Environment Outlook*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- . 2007b. *List of Acronyms and Glossary Terms* (www.unep.org/dec/onlinemanual/Resources/Glossary/tabid/69/Default.aspx?letter=S%20, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2008a. *An Operational Manual on Integrated Policymaking for Sustainable Development (IPSD)* (www.unep.ch/etb/events/2007TechDiscusOManual1415May.php, consultada el 23 Febrero 2009).
- . 2008b. *SCP Indicators For Developing Countries: A Guidance Framework*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y Futerra Sustainability Communications. 2005. *Communicating Sustainability: How to Produce Effective Public Campaigns*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y UNU (Universidad de las Naciones Unidas). 2006. *Ecosystems and Human Well-Being: Conducting and Using Integrated Assessments – A Training Manual*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- PNUMA-WCMC (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente–Centro de Monitoreo de Conservación Ambiental). Forthcoming, 2009. *Millennium Assessment Manual*.
- Prüss-Üstün, A., y C. Corvalan. 2006. *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*. Paris: Organización Mundial de la Salud.
- Renner, Michael, Sean Sweeney y Jill Kubit. 2008. *Green Jobs: Towards Sustainable Work in a Low Carbon World*. Nairobi, Kenia: PNUMA.
- Rojat, D., S. Rojaosafara y C. Chaboud. 2004. *Co-Management of the Shrimp Fishery in Madagascar*. Japan: IFFET Proceedings.
- SANDEE (South Asian Network for Development and Environmental Economics). 2007. *Mangroves – A Natural Defense against Cyclones: An Investigation from Orissa, India*. SANDEE Policy Brief No. 24-07.
- Sarraf, M. 2004. *Assessing the Costs of Environmental Degradation in the Middle East and North Africa Region*. Environment Strategy Notes No. 9. Washington, DC: Banco Mundial.
- SIWI (Instituto Internacional del Agua de Estocolmo). 2005. *Making Water a Part of Economic Development: The Economic Benefits of Improved Water Management and Services*. Informe encargado por los Gobiernos de Noruega y Suecia como aportes para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.
- Tennyson, R. 2003. *The Partnering Toolbook*. International Business Leaders Forum (IBLF), the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), International Atomic Energy Association, PNUD. Nueva York: PNUD.
- Turpie, J., Glenn-Marie Lange, Rowan Martin, Richard Davies y Jon Barnes. 2004. *Economic Analysis and Feasibility Study for Financing Namibia's Protected Areas*. Anchor Environmental Consultants, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, PNUD Namibia. Windhoek, Namibia: PNUD Namibia.
- UNFCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 1998. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2008a. *About Clean Development Mechanism (CDM)* (<http://cdm.unfccc.int/about/index.html>, consultada el 25 Febrero 2009).
- . 2008b. *National Adaptation Programmes of Action* (http://unfccc.int/national_reports/napa/items/2719.php, consultada el 26 Febrero 2009).
- . 2008c. *National Reports* (http://unfccc.int/national_reports/items/1408.php, consultada el 26 Febrero 2009).

- Wasao, S. 2007. *Integrating Environment into Development Planning at District Level*. Presentación para PNUD-PNUMA IPMA Kenia.
- WHO (Organización Mundial de la Salud). 2008. *Public Health and Environment and Quantifying Environmental Health Impacts* (www.who.int/topics/environmental_health/en/, consultada el 22 Febrero 2009).
- Wilhelm, V. A., y P. Krause, eds. 2007. *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*. Washington, DC: Banco Mundial.
- WRI (Instituto de Recursos Mundiales). 2005. *Environmental Mainstreaming: Applications in the Context of Modernization of the State*. Washington, DC: WRI.
- . 2007. *Nature's Benefits in Kenya: An Atlas of Ecosystems and Human Well-Being*. Washington, DC: WRI.
- . 2008. *Ecosystem Services: A Guide for Decision Makers*. Washington, DC: WRI.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2008. *Payment for Ecosystems Services* (www.worldwildlife.org/science/projects/ecosystems/item1987.html, consultada el 25 Febrero 2009).

Índice

A

- actores gubernamentales
 - ejemplos de 115–116
 - retos y oportunidades de trabajar con 23
- actores no gubernamentales
 - definición de 111
 - retos y oportunidades de trabajar con 24
- África 2, 55, 56, 93, 101
- ahorros genuinos 56
 - definición de 111
- Alianza de PNUD y PNUMA sobre el Cambio Climático y el Desarrollo 26
- Alianza sobre la Pobreza y Medio Ambiente x, 2
- ambiental
 - contabilidad 91, 112
 - evaluación de impacto 24, 103, 114
 - integración 6, 69, 115
 - reforma fiscal 93, 118
 - sostenibilidad 19, 119
 - valoración 119
- América Latina 7
- análisis costo-beneficio 57, 60, 111
- análisis costo-efectividad 57, 60, 111
- análisis económico 51, 55–62
 - definición de 111
- Argentina 45
- Asia 2
- Aumento de Salario Acelerado Selectivo (República Unida de Tanzania) 104

B

- Banco Mundial 6, 38, 43, 113
- Bangladesh 7, 67, 69, 94, 95
- Benin 58
- Bolivia 7
- Brasil 56
- Burkina Faso 7, 27, 77
- Bután 27, 40

C

- cambio climático

- adaptación 111
 - definición de 112
 - efectos sobre los servicios ecosistémicos 51
 - importancia en la integración de medio ambiente y pobreza 13
 - mitigación del 116
 - modelos 52
- Camboya 56, 92, 95
- Camerún 31
- capital natural 5, 12, 116
- China 56
- comercio de carbono 93, 94, 112
- Comisión Europea 38, 43
- comunicación nacional 20, 112
- comunidades marginadas 6, 52, 78, 79
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo 119
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) 20, 93, 112
- cooperación
 - Norte-Sur 24, 78
 - Sur-Sur 24, 76, 78
- corrupción 23, 35, 38, 39, 95
- Costa Rica 93
- crecimiento económico en beneficio de los pobres, definición de 112

D

- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda 22
- Declaración de Roma sobre la Armonización 22
- desarrollo económico, definición de 113
- División de Estadísticas de las Naciones Unidas 86
- documentos de estrategia de reducción de pobreza (DERP), definición de 113

E

- ecosistema, definición de 113
- Ecuador 104
- El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 73

enfoque programático 113
 enfoque programático a la integración de pobreza y medio ambiente
 ilustrado 17
 relación con los ciclos de planificación para el desarrollo nacional 17
 entrenamiento formal 62, 75, 78
 equipos multidisciplinares 60, 62
 esquema de gastos a mediano plazo 34, 113
 Estados Unidos de América 93
 estimación de costos 20, 114
 Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (MKUKUTA) (República Unida de Tanzania) 37, 76
 Estrategia para la Reducción de Pobreza (Ghana) 66
 Europa 59
 evaluación de capacidades 44, 114
 Evaluación de los Ecosistemas del Milenio 9, 50, 51, 114
 evaluación de necesidades 43, 102–104, 108
 evaluación de pobreza familiar 60
 evaluación integrada del ecosistema 50–54
 evaluación preliminar
 compartir los resultados 40
 comprendiendo los contextos políticos, gubernamentales e institucionales 34–39
 comprendiendo los vínculos entre pobreza y medio ambiente 30–33
 evasión de impuestos 23, 57, 95

F

fallos del mercado, definición de 114
 financiamiento. *Ver* presupuestar
 Fondo Monetario Internacional (IMF) 113
 Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) 101
 Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) 43, 44, 91, 92, 112, 117
 fortalecer instituciones y capacidades 18, 20–21, 21, 52, 62, 75–79, 78, 80, 85–86, 100, 101, 102–104, 114

G

gestión de desastres 72
 Ghana 56, 66

H

hermanamiento 24, 62, 78, 79, 115

I

India 56, 57, 59
 indicadores de pobreza y medio ambiente 16, 19, 23, 83, 86, 105
 criterio de selección para 85
 definición de 115
 ejemplos 83
 índice de los años de vida en función de la capacidad 58

indígenas 52, 78, 79, 119
 Indonesia 57, 58, 95
 informe de gastos públicos 115
 Iniciativa de Alianza PNUD-PNUMA para el Manejo Adecuado de Químicos 26
 Iniciativa Pobreza - Medio Ambiente del PNUD-PNUMA (IPMA) 2, 16, 27, 108
 Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres (Sudáfrica) 104
 integración de pobreza y medio ambiente
 definición de 2, 6, 115
 e iniciativas de las Naciones Unidas 27
 en los procesos de presupuestos 96
 estableciéndolo como práctica habitual 102–104
 lista de progreso 19
 papel de los interesados directos y de la comunidad para el desarrollo 21–26
 resumen 105
 sostenido 45–47
 y procesos de desarrollo de políticas 70
 interesado directo
 definición de 115
 importancia de su participación 37
 papel en la integración de pobreza y medio ambiente 21–26
 trabajando con ellos 72–73

K

Kenia 27, 31, 32, 64, 77, 80, 101, 104

L

Laos 27

M

Macedonia, la antigua República Yugoslava de 26
 Madagascar 58
 Malaui 27, 46, 102
 Mali 27
 Marco de Asistencia de las Naciones Unidas 25
 Mauricio, República de 45
 Mauritania 27
 Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) 93–94, 116
 mecanismo de mercado 91
 mecanismos de mercado 93
 medidas de diseño de políticas
 apoyar 97–101
 categorías de 71
 definición de 116
 desarrollo y estimación de costes 71–75
 ejemplos de 72
 evaluando 99
 implementación 100
 medio ambiente
 contribución a las finanzas públicas 91
 definición de 116
 medios de subsistencia

definición de 116
sostenibles 7–9, 8, 11
México 98
monitoreo de pobreza y medio ambiente 82, 117
monitoreo y evaluación 46, 47, 54, 97
Mozambique 27, 42, 104
mujeres y niñas 6, 11, 36, 52, 57, 60, 61, 78, 79, 104, 119

N

Namibia 91, 92
Nepal 31
Nigeria 56
niños y jóvenes 11, 57, 61, 119
Norte-Sur cooperación. *Ver* cooperación, Norte-Sur

O

Objetivos de Desarrollo del Milenio
contribución del medio ambiente en su consecución 11
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 27
Organización Mundial de la Salud 8
Organización para la Cooperación Económica y del Desarrollo (OCDE) 44

P

pago por servicios ecosistémicos 93
definición de 117
ejemplos 93
países, tipos de
en vías de desarrollo 8, 11, 25, 26, 27, 35, 52, 93, 94, 95, 116
frágiles 104
ingresos altos OCDE 12
ingresos bajos 12, 13
ingresos medios 94
menos desarrollados 117
no en el Anexo I 112
pequeños estados insulares 11
productores de petróleo 12
Pakistán 92
Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) 112
Papúa Nueva Guinea 56, 95
plan de acción ambiental nacional 34
planificación de desarrollo nacional
definición de 117
e integración de pobreza y medio ambiente 12, 27, 76, 108
integración de la adaptación al cambio climático 13
procesos de 47
puntos de acceso para la integración 36
y enfoque programático de la integración de pobreza y medio ambiente 17
PNUD Iniciativa de Apoyo a los ODM 26
pobreza, definición de 117

política, definición de 117
preparación de presupuesto 87–96
definición de 117
producto interno bruto (PIB), definición de 117
profesionales en las agencias ejecutoras, definición de 3, 117
Programa de Acción de Accra 22
programa de acción de adaptación nacional 20, 34, 117
programa de adaptación nacional 20, 34, 117
Programa del Sistema Único de la ONU 25
Programa de Producción y Consumo Sostenible de PNUMA 26
Programas de las Naciones Unidas para la Colaboración sobre Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de los Bosques en Países en Desarrollo (ONU-REDD) 27
promotor de integración de pobreza y medio ambiente 2, 15, 18, 22, 23, 24, 34, 36, 37, 43, 64, 68, 70, 91, 108, 117, 118
definición de 117
proporción costo-beneficio 58, 111, 118
Protocolo de Kioto 93, 112, 116
punto de acceso 18, 118

R

recurso natural, definición de 118
Reforma de Servicio Público (República Unida de Tanzania) 104
República de Botsuana 27
República Unida de Tanzania 27, 35, 36, 37, 76, 77, 80, 90, 91, 92, 103, 104
Ruanda 27, 48, 67, 68, 76, 77, 80, 86, 105

S

servicios ecosistémicos
definición de 118
efectos del cambio climático 51
vínculos a bienestar humano y pobreza 10
sistema de monitoreo nacional 16, 19, 21, 23, 81, 82–86, 96, 105
sociedad civil, definición de 119
soporte técnico 75, 78
sostenible
agricultura 72
consumo y producción 18, 24, 45, 112
crecimiento 26, 66, 108
desarrollo 6, 34, 47, 65, 66, 79, 98, 104, 113
agricultura 62
Sri Lanka 58, 94
Sudáfrica 104
Sudeste Asiático 7
Sur-Sur cooperación. *Ver* cooperación, Sur-Sur

T

Tailandia 27
Trinidad y Tobago 53, 54

U

Uganda 26, 27, 76, 80, 102

Uruguay 27

V

valoración ambiental estratégica 65, 66, 79,
100, 108, 119

del turismo Mexicano 98

valor actual neto 58

valor del legado 119

Venezuela 59

Vietnam 7, 27, 41, 90

vínculos entre pobreza y medio ambiente 7-11
definición de 119

ejemplos de 8

ejemplos de datos y estadísticas 7

evaluar 33

explorando 7-9

relevancia en la consecución de los Objetivos
de Desarrollo del Milenio 10-11

sectoriales 30

visitas de intercambio 64, 75, 76, 78

W

WWF. *Ver* Fondo Mundial para la Naturaleza
(WWF)

Z

Zambia 26

La experiencia continúa evidenciando la contribución vital que una gestión adecuada del ambiente representa para mejorar la salud, la adaptación a los riesgos ambientales, el desarrollo económico y las oportunidades de subsistencia, especialmente para los pobres. Para alcanzar un mundo mejor, luchar contra la pobreza y preservar los ecosistemas de los que dependen los pobres, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico en beneficio de los pobres deben colocarse en los pilares de las políticas, sistemas e instituciones más fundamentales de nuestros países.

Una forma de lograrlo es través del proceso conocido como la integración de pobreza y medio ambiente. Este proceso apunta principalmente a integrar los vínculos entre el medio ambiente y la reducción de la pobreza en los procesos e instituciones gubernamentales, cambiando así la naturaleza misma de la cultura y prácticas de toma de decisión.

Este manual ha sido diseñado para servir de guía a promotores y profesionales en las agencias ejecutoras involucrados en la tarea de integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo. Recoge una cantidad sustancial de experiencias a nivel nacional y de lecciones aprendidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su labor de apoyo a gobiernos -especialmente ministerios de planificación, finanzas y medio ambiente- en la tarea de integrar la compleja interrelación que existe entre la reducción de la pobreza y una adecuada gestión ambiental en los procesos de planificación nacional y de toma de decisión.



Centro para la Pobreza y el Medio Ambiente del PNUD y PNUMA

P.O. Box 30552 - 00100 Nairobi, Kenya

Fax: +254 20 762 4525

Correo-e: facility.unpei@unpei.org

Página Web: www.unpei.org

ISBN: 978-92-807-2962-7
DRC/1084/NA

