



PNUMA

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

A large, light-colored globe grid is centered on the page, showing the outlines of continents and latitude/longitude lines. The grid is semi-transparent, allowing the white background to show through.

INTEGRACIÓN DEL CONSUMO Y LA PRODUCCIÓN SUSTENTABLE Y LA EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

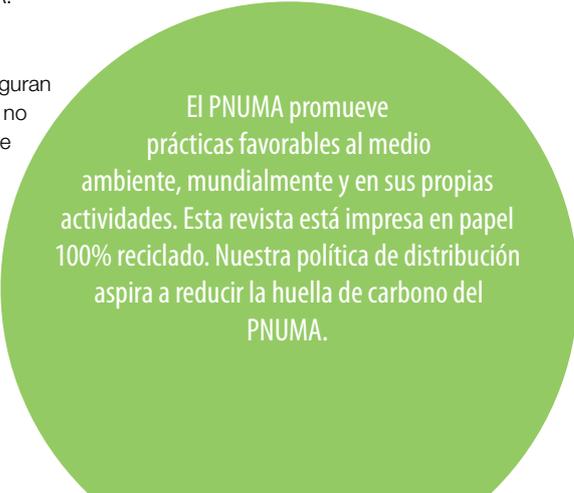
Copyright © Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2009

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma para fines educativos o sin ánimo de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, a condición de que se indique la fuente de la que proviene. El PNUMA agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

No está autorizado el empleo de esta publicación para su venta o para otros usos comerciales sin el permiso previo por escrito del PNUMA.

Advertencia

Las designaciones de entidades geográficas que figuran en este informe y la presentación de su material no denotan, de modo alguno, la opinión de la editorial o de las organizaciones contribuyentes con respecto a la situación jurídica de un país, territorio o zona, o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.



El PNUMA promueve prácticas favorables al medio ambiente, mundialmente y en sus propias actividades. Esta revista está impresa en papel 100% reciclado. Nuestra política de distribución aspira a reducir la huella de carbono del PNUMA.

**Integración del consumo y
la producción sustentable y
la eficiencia en el uso de los
recursos en la planificación
del desarrollo**



Table of Contents

Agradecimientos • v

1. Introducción • 1

- 1.1 Público destinatario • 2
- 1.2 Experiencia en la integración de CPS y ER • 2
- 1.3 Organización • 3

2. La importancia de CPS y ER • 4

- 2.1 Definición de CPS y ER • 4
- 2.2 La función de CPS y ER en la reducción de la pobreza • 6

3. El desarrollo de planes nacionales de CPS: Planificación para el cambio • 9

4. ¿Qué es la integración y por qué integrar CPS y ER? • 11

5. Enfoque programático para integrar CPS y ER • 13

- 5.1 Reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos • 14
- 5.2 Integración de CPS y ER en los procesos para formular políticas • 23
- 5.3 Respuesta al desafío de la implementación • 28

6. Conclusiones y el camino a seguir • 37

Abreviaturas y siglas • 38

Referencias y recursos • 39

Cuadros

- 2.1 Los vínculos de CPS y ER con la reducción de la pobreza • 6
- 3.1 Experiencias por país y región: Impulsores para examinar CPS y ER • 10
- 4.1 Ejemplos de integración • 11
- 5.1 Experiencias por país y región: Enfoques para identificar las áreas prioritarias de CPS y ER • 17
- 5.2 Ejemplos de oportunidades y áreas prioritarias de CPS y ER • 18
- 5.3 Experiencias de los países: Fortalezas y desafíos institucionales • 19
- 5.4 Experiencias por países: Defensores de CPS y ER • 20
- 5.5 Experiencias por países: Involucrar a los medios de comunicación para aumentar el nivel de conciencia • 21
- 5.6 Experiencias por países: Mecanismos para la integración • 23
- 5.7 Herramientas y enfoques para apoyar la evaluación de las oportunidades de CPS y ER • 24
- 5.8 Herramientas y enfoques para la evaluación de los requisitos de las políticas y la implementación • 26
- 5.9 Experiencias de los países con los indicadores de CPS • 29
- 5.10 Experiencias por países: Financiación de medidas de CPS y ER individuales • 31
- 5.11 Ejemplos regionales, nacionales y subnacionales de actividades de CPS y ER • 33
- 5.12 Creación de capacidad en el Líbano • 36

Figuras

- 3.1 Ciclo de programas nacionales de CPS • 9
- 5.1 Enfoque para la integración de CPS y ER • 13
- 5.2 Reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos • 14
- 5.3 Integración de CPS y ER en los procesos para formular políticas • 23
- 5.4 Respuesta al desafío de la implementación • 28

Tablas

- 2.1 Aporte de CPS y ER para cumplir con los ODM • 8
- 5.1 Esquematización de planes, políticas, procesos o estrategias • 15

Agradecimientos

La presente publicación ha sido elaborada por el PNUMA con el apoyo financiero del Gobierno de Noruega.

Supervisión, coordinación y apoyo: Esther Reilink, División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA

Autor: Brett Cohen, con la colaboración por escrito de Michelle de Bruyn (Kaiser Associates, Sudáfrica) y Tom Farole (Kaiser Associates, Reino Unido)

Colaboradores y entrevistados: Las siguientes personas proporcionaron información valiosa sobre experiencias a nivel nacional o regional y/o han sido entrevistadas por el autor.

- Professeur Ibrahim Abdel Gelil Said Abdula, Bahrein
- Victoria Belaustegui, Argentina y Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe
- Fareed Bushehri, Oficina Regional del PNUMA para Asia Occidental
- Ramatoulaye Dieng, Senegal
- Jonathon Hanks, Sudáfrica
- Hanan Khanafer, Líbano
- Bas Kothuis, Sudáfrica
- Domingo Lanuza, Nicaragua
- Desta Mebratu, Oficina Regional del PNUMA para África
- Teresa Pinto, Mozambique
- Professeur Toolseram Ramjeawon, Mauricio
- Graciela Rossi, Uruguay
- Carmen Terry, Cuba
- Khampa Tshering, Bhutan
- Giselle Beja Valent, Uruguay

Además, hicieron aportes la Dra. Yvonne Hansen (The Green House, Sudáfrica) y el Profesor Adjunto Harro von Blottnitz (Departamento de Ingeniería Química, University of Cape Town, Sudáfrica).

Se han recibido sugerencias y comentarios valiosos de Sophie de Coninck y Caitlin Sanford, ambas de la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente del PNUMA-PNUMA. La publicación también ha sido examinada por Charles Arden-Clarke, Adriana Zacarias y Luc Reuter, todos pertenecientes a la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA.

Revisión, diseño y diagramación: Nita Congress

Traducción: Soledad Garavelli y Juana Nicolaou (CrossOver, Argentina), con un agradecimiento especial para Victoria Belaustegui

1. Introducción

El mundo enfrenta muchísimos desafíos ambientales y sociales que amenazan tanto a la humanidad como al planeta. Entre ellos, se incluyen el cambio climático, la degradación del suelo, la contaminación del aire y del agua, el agotamiento de recursos no renovables, a la pobreza y el hambre. Los patrones de consumo y producción no sustentables, incluso el uso ineficiente de recursos, participan en esos desafíos de manera significativa.

Muchos gobiernos nacionales y subnacionales han desarrollado e implementado políticas, programas y proyectos que directa o indirectamente están orientados a tratar ciertas causas o impactos específicos del consumo y la producción no sustentable. Sin embargo, la mayoría de esas disposiciones se fueron creando a medida que surgieron los problemas y no sólo están muy desconectadas de la política diaria del gobierno, sino que en algunos casos se encuentran en las antípodas de ella. En general, esa clase de medidas no se encuentran entre las prioridades de las agendas de los gobiernos, especialmente en épocas de desaceleración de la actividad económica.

Las inquietudes respecto de los impactos del consumo y la producción no sustentable llevaron a realizar un llamado para el desarrollo del Marco de Programas a 10 Años detallado en el Plan de Implementación de Johannesburgo y acordado durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en el año 2002. El proceso de Marrakech se inició a modo de respuesta a ese llamado; y apoya la implementación de proyectos de consumo y producción sustentable (CPS) y el desarrollo de un Marco de Programas a 10 años a fin de "...acelerar el cambio hacia un patrón de consumo y producción sustentable, ... y por ende, promover el desarrollo económico y social dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas mediante la desvinculación del crecimiento económico de la degradación ambiental". Se espera que esta iniciativa dé lugar a un marco global para la acción sobre CPS con el cual los países puedan comprometerse y, por lo tanto, impulsar un cambio hacia patrones de consumo y producción sustentables.

En los comienzos del Proceso de Marrakech, se ha expresado un gran interés, y se ha efectuado un pedido concreto, para obtener el apoyo por parte de los gobiernos en el desarrollo de programas nacionales de CPS. En respuesta a ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó el documento *Planificación para el cambio* (PNUMA DTIE CPS 2008a), que es un conjunto de guías que ofrece asesoramiento sobre cómo planificar, desarrollar, implementar y monitorear programas nacionales de CPS, y también incluye un análisis de la eficiencia con la que se utilizan los recursos. Como complemento de esas guías, hay una base de datos en línea (www.unep.fr/scp/nap/clearinghouse/) que reúne las experiencias de más de

Esta publicación, junto con *Planificación para el cambio: Guías para programas nacionales sobre consumo y producción sustentable* (PNUMA DTIE CPS 2008a), ofrece a los países una orientación para el desarrollo de programas nacionales de CPS, mediante su fusión en estrategias nacionales sectoriales /de desarrollo e implementación exitosa de esas estrategias y programas.

Más información de los vínculos entre pobreza y medio ambiente y la integración de CPS en los planes de desarrollo está disponible en PNUD-PNUMA (2009), www.unpei.org/Knowledge-Resources/PEI-Handbook.asp.

30 países que han desarrollado o están desarrollando programas nacionales de CPS y de eficiencia en el uso de los recursos (ER).

La presente publicación se desarrolló con el objeto de complementar las guías de programas nacionales sobre CPS y de describir cómo integrar enfoques y herramientas de CPS con políticas, estrategias e iniciativas más amplias, proceso conocido como “**integración**”.

1.1 Público destinatario

Los usuarios potenciales de estas guías incluyen a los siguientes sectores:

- **Promotores a nivel de país.** Los triunfadores son profesionales con cierto grado de influencia, que toman un rol preponderante para la defensa de la integración de CPS y ER en la planificación del desarrollo a nivel nacional, subnacional, local y sectorial. Entre ellos, se incluyen funcionarios gubernamentales y responsables de la toma de decisiones de alto nivel, así como miembros de las empresas, la industria, la academia y la sociedad civil.
- **Profesionales a nivel de país y regional.** Los profesionales son otras partes interesadas dispuestas a mejorar el desempeño de CPS y ER, a nivel regional y de país. Ejemplos de esa clase de profesionales incluyen a actores gubernamentales (jefes de estado, organismos de medio ambiente, finanzas y planificación, partidos políticos y la legislatura, y el sistema judicial), actores no gubernamentales (organismos de la sociedad civil, la academia, el comercio y la industria, incluso organismos del sector industrial, el público en general, las comunidades y los medios de comunicación) y actores del área de desarrollo.
- **Profesionales a nivel subnacional y sectorial.** Estos profesionales son partes interesadas que desean diseñar, implementar y sostener proyectos o medidas individuales destinadas a mejorar CPS y ER.
- **Agencias o instituciones especializadas, agencias donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG).** Son entidades que se relacionan con el gobierno y el sector privado para apoyar tanto la integración como la implementación de iniciativas relacionadas con CPS y ER.

1.2 Experiencia en la integración de CPS y ER

Existe una experiencia internacional muy limitada respecto de la realización de un proceso formal de integración de CPS y ER en políticas, estrategias e iniciativas más amplias. La presente publicación recurre a la experiencia en el desarrollo de programas de CPS a nivel regional y de país, así como a iniciativas individuales relacionadas con CPS y ER de todo el mundo.

La integración de CPS y ER no es un proceso aislado del esfuerzo general de integración de la pobreza y el medio ambiente y, cuando corresponde, esos esfuerzos pueden intercambiar información. Además, es posible que la integración de CPS y ER inicie el desarrollo de un esfuerzo de integración más amplio, y estudios centrados en CPS y ER pueden ofrecer pruebas específicas para cada país y ayudar a presentar argumentos a favor de la integración de los vínculos de la pobreza con el medio ambiente y CPS y ER en los procesos de formulación de políticas nacionales.

Por ende, si bien esta publicación sobre la integración de CPS y ER tiene consecuencias para los países que necesitan integrar los vínculos entre pobreza y medio ambiente, tiene importancia más allá de la pobreza, por ejemplo, para los países en rápido proceso de industrialización donde la atención ya no está centrado en el alivio de la pobreza extrema.

1.3 Organización

El documento está organizado de la siguiente manera:

- **La Sección 1** analiza los fundamentos de este documento y su público destinatario.
- **La Sección 2** ofrece una introducción a CPS y ER, y analiza su importancia, especialmente en relación a la protección ambiental y la reducción de la pobreza.
- **La Sección 3** ofrece una breve introducción al desarrollo de los programas nacionales de CPS.
- **La Sección 4** analiza el concepto de integración.
- **La Sección 5** ofrece una orientación profunda sobre el enfoque programático para la integración de CPS y ER en la planificación del desarrollo.
- **La Sección 6** presenta conclusiones y una propuesta del camino a seguir.

También se incluye una lista de **referencias y recursos** con una compilación de lecturas adicionales de las recomendaciones presentadas a lo largo de todo el documento.

El enfoque programático presentado en la Sección 5 se compone de una serie de elementos de análisis (cuadros de color verde claro) y de elementos de acción (cuadros de color verde oscuro) para considerar y proseguir, respectivamente, con la integración de CPS y ER en la planificación del desarrollo. Los elementos de análisis se expresan como preguntas orientadoras que deben utilizarse para informar los resultados. Los elementos de acción se incorporan en las listas de control de las acciones que enumeran lo que debe hacerse para alcanzar los resultados deseados.

2. La importancia de CPS y ER

2.1 Definición de CPS y ER

El concepto de **consumo y producción sustentable** se define como “...el uso de servicios y productos relacionados que responden a las necesidades básicas y ofrecen una calidad de vida mejor, a la vez que se minimiza el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como las emisiones de los residuos y los contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o el producto con el objeto de evitar poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras” (Ministerio de Medio Ambiente de Noruega, 1994).

- El **consumo sustentable** adopta un enfoque diferente en los países en desarrollo y en los países desarrollados. En los **países en desarrollo**, donde generalmente los recursos accesibles para satisfacer las necesidades básicas son insuficientes, el consumo sustentable se orientaría a un uso más eficaz de los recursos, ampliando así eficazmente la base de recursos para satisfacer las necesidades humanas. Los ejemplos incluyen aumentar el acceso a la energía mediante tecnologías de energía renovable o limpia y el uso más sustentable de los bosques para obtener energía, alimentos y materias primas para la construcción, de manera que no sean dañados en forma irreversible y puedan regenerarse. En los **países desarrollados**, donde el uso de recursos es más excesivo, poco económico e ineficiente, se hace hincapié en la modificación de los patrones de consumo para lograr reducir el uso de energía y materiales en general, así como disminuir la intensidad por unidad de utilidad funcional. En ese caso, un ejemplo puede ser modificar las preferencias de los consumidores para orientarlas hacia productos orgánicos, que tienen menos aportes de recursos e impactos ambientales que los productos obtenidos por métodos agrícolas convencionales.
- La **producción sustentable** se orienta a mejorar productos y/o procesos de producción para reducir el consumo de recursos, el uso de materiales peligrosos y la generación de residuos y contaminantes en el abastecimiento de productos. Esas mejoras se realizan con la debida atención al ciclo de vida completo de los productos o procesos, en lugar de restringir el análisis a los estrechos límites geográficos o de la cadena de abastecimiento. Los ejemplos incluyen buscar materias primas alternativas para los procesos de producción, reciclar las corrientes de residuos y de aguas residuales, y reducir el uso de energía por unidad de producto.

El CPS incorpora una amplia gama de políticas, actividades e instrumentos que incluyen diversos sectores y, por lo tanto, ejerce un impacto sobre la formulación de políticas e implementación en muchos organismos oficiales.

Por consiguiente, CPS implica lograr el crecimiento económico a la vez que se respetan los límites ambientales, encontrar métodos para minimizar el daño al medio ambiente natural y hacer uso de los recursos de la Tierra de una manera sustentable. El CPS también tiene el potencial de contribuir con la reducción de los riesgos ambientales mediante la protección de los servicios de los ecosistemas.

La eficiencia en el uso de recursos (ER) es un componente de CPS y hace referencia a la manera en que los recursos se utilizan para dar valor a la sociedad. La ER reconoce la necesidad de consumir menos recursos y generar menos residuos, a la vez que se dan los mismos servicios y productos finales, o incluso más o mejores.

CPS y ER pueden contribuir con la desvinculación o la ruptura del vínculo entre el crecimiento económico y la degradación ambiental, de manera tal que el crecimiento pueda continuar sin exceder los límites ambientales. Además, CPS y ER representan una oportunidad para los países en desarrollo de “hacer el salto de rana” (*leapfrog*), es decir, de pasar por alto fases de desarrollo ineficientes, contaminantes y, a la larga, onerosas por medio de un salto directo hacia una vía de desarrollo sustentable. El “salto de la rana o salto directo” (*leapfrogging*) puede significar, por ejemplo, utilizar energía solar en áreas rurales para reemplazar las fuentes de energía existentes, poco confiables y limitadas.

En la presente publicación, el término **medidas de CPS y ER** hace referencia a políticas, programas, instrumentos económicos, medidas voluntarias, iniciativas específicas de determinado sector y actividades que se implementan a fin de lograr los objetivos mencionados anteriormente.

Esas medidas comprenderán una serie de sectores económicos; entre los ejemplos, se incluyen los siguientes:

- **Políticas:** políticas de energía renovable/limpia, políticas de transporte
- **Programas:** programas educativos nacionales o regionales sobre la gestión del agua, aguas residuales y residuos, transferencia a gran escala de infraestructura mejorada para la gestión del agua en toda una región o país
- **Instrumentos económicos:** gravámenes e impuestos ambientales, esquemas de incentivos
- **Medidas voluntarias:** objetivos voluntarios a favor de la eficiencia energética y el ahorro de agua que formalmente no se supervisan ni se hacen cumplir
- **Iniciativas específicas de determinado sector:** implementación de certificación forestal sustentable, objetivos a favor del ahorro de agua en el sector minero, desarrollo e implementación de programas de certificación de construcción verde
- **Actividades:** implementación de prácticas agrícolas sustentables, sistemas asociados de estacionamiento y transporte público, actividades de reciclado

Lecturas y recursos adicionales: Definición de CPS y ER

- PNUMA DTIE CPS, www.unep.fr/scp/
- Centro Wuppertal sobre CPS, www.scp-centre.org/
- *La historia de las cosas (The Story of Stuff)*, www.storyofstuff.com/international/

2.2 La función de CPS y ER en la reducción de la pobreza

El objetivo fundamental del desarrollo y la implementación de medidas de CPS y ER es reducir la presión sobre los recursos naturales, mediante su uso más eficiente. La eficiencia en el uso de los recursos reduce la probabilidad de extendernos más allá de los límites ambientales al buscar satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras. La protección ambiental ejemplificada con prácticas de CPS y ER está íntimamente vinculada con la reducción de la pobreza (y viceversa), en especial desde la perspectiva de un país en desarrollo. En el cuadro 2.1, se describen ejemplos de esos vínculos. La

Cuadro 2.1 Los vínculos de CPS y ER con la reducción de la pobreza

La resiliencia a los riesgos ambientales. Las personas pobres son más vulnerables a los desastres naturales como las inundaciones, las sequías, los efectos del cambio climático y otras alteraciones (*shocks*) ambientales que amenazan sus medios de vida y debilitan la seguridad alimentaria. Las medidas de CPS y ER pueden generar mejoras en el manejo del suelo, las cuencas hídricas y los bosques y, por ende, aumentar la resiliencia y limitar la exposición de las personas pobres a los riesgos ambientales. Las medidas de CPS y ER pueden reducir aún más la exposición directa a contaminantes nocivos (p. ej., aquellos presentes en el aire, el agua, los alimentos y los residuos sólidos).

La salud. Las condiciones ambientales representan una parte importante de los riesgos sanitarios para las personas pobres. Los factores de riesgo ambientales causan enfermedades y, anualmente, millones de muertes podrían evitarse a través de un medio ambiente más saludable. Un buen estado de salud proporciona beneficios adicionales en términos de resiliencia, medios de vida y desarrollo económico. Las medidas de CPS y ER pueden contribuir a la salud mediante, por ejemplo, un mejor acceso a los alimentos y al agua potable, y una mejor gestión de los residuos.

Los medios de vida. Los ecosistemas ofrecen servicios (por ejemplo, alimentos, fibras, combustible, agua dulce y aire puro) de los que las personas pobres dependen excesivamente para su bienestar y la satisfacción de sus necesidades básicas. El medio ambiente también proporciona un flujo de ingresos en sectores como la agricultura, la pesca, la silvicultura y el turismo, tanto a través de los mercados formales como de los informales. Las medidas de CPS y ER permiten un uso más eficiente de esos recursos y, de esta manera, amplían de manera eficaz la base de recursos para satisfacer las necesidades humanas. Además, CPS y ER pueden vincularse muy eficazmente con el desarrollo que favorece a los pobres, en especial, en los casos donde la intensidad de mano de obra (y el empleo asociado) reemplaza una fuerte dependencia de los insumos o los procesos mecanizados con consumo intensivo de energía. Con frecuencia, las iniciativas sustentables en materia ambiental también pueden ser parte de un cambio más amplio hacia la producción y el consumo social y económicamente sustentable, lo cual puede fortalecer aún más los beneficios derivados de la reducción de la pobreza.

El desarrollo económico y el avance hacia una economía verde. La calidad ambiental contribuye directa e indirectamente al desarrollo económico y al empleo en un país; y es especialmente así en los países en desarrollo. Los sectores de la agricultura, la energía, la silvicultura, la pesca, el turismo y demás contribuyen al desarrollo económico mediante mecanismos como el suministro de alimentos para consumo y venta o comercialización, el abastecimiento de recursos para fabricar bienes destinados a la venta local y la exportación, y la atracción de turistas locales y extranjeros. Las medidas de CPS y ER contribuyen a preservar y mejorar esos servicios de los ecosistemas y, de esa manera, respaldan el desarrollo económico. Además, muchas medidas de CPS y ER que se centran principalmente en la protección ambiental tienen beneficios adicionales para el desarrollo económico. Por ejemplo, el uso de cultivos orgánicos no solo beneficia al medio ambiente en términos de un menor uso de pesticidas y fertilizantes, sino que la eliminación de fertilizantes costosos y un aumento de la mano de obra también pueden mejorar la rentabilidad y crear puestos de trabajo.

Fuente: Adaptado de PNUD-PNUMA 2009.

relación depende de la ubicación geográfica, la magnitud y las características económicas, sociales y culturales de los países, los individuos, los grupos familiares y los grupos sociales.

Es posible que existan ciclos de retroalimentación positivos y negativos entre la preservación ambiental y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, las poblaciones más saludables son más productivas en materia económica, por lo tanto, proteger la salud contribuye a los medios de vida y al desarrollo económico, lo que a su vez contribuye a un mayor acceso a la nutrición y a los servicios para la salud. Por el contrario, una mayor exposición a los riesgos ambientales debido al manejo ineficiente del suelo puede generar escasez de recursos, impactos negativos sobre la salud debido a la mala alimentación, contaminación de los recursos hídricos y una caída de la actividad económica.

La implementación de actividades e iniciativas de CPS y ER en países desarrollados cuenta con el potencial de generar beneficios para los países en desarrollo también. La mayor parte de la producción y el consumo se produce en los países desarrollados; por consiguiente, las actividades de CPS y ER en los países desarrollados pueden generar efectos globales y contribuir a la reducción de la pobreza o a una mayor igualdad económica. Ese impacto se presenta de dos maneras:

- Una producción más eficiente en materia de uso de recursos y menos contaminante en los países desarrollados reduce la demanda mundial de recursos escasos y el alcance de los impactos ambientales globales como el cambio climático, que con frecuencia afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo.
- Un consumo sustentable mayor contribuye a un aumento de la demanda de productos sustentables, lo que a su vez puede generar nuevas oportunidades comerciales para los países en desarrollo.

Las medidas de CPS y ER tienen grandes posibilidades de contribuir al avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la tabla 2.1, se enumeran ejemplos de algunos ODM y de las medidas de CPS y ER que afectan la posibilidad de alcanzarlos.

Lecturas y recursos adicionales: La función de CPS y ER en la reducción de la pobreza

- OCDE (2008), <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4308081E.PDF>
- Red para el medioambiente contra la pobreza (Poverty Environment Net), www.povertyenvironment.net/
- Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente del PNUD-PNUMA, www.unpei.org/
- PNUD-PNUMA (2009), www.unpei.org/Knowledge-Resources/PEI-Handbook.asp
- Banco Mundial, Pobreza y Medio Ambiente, <http://go.worldbank.org/PZ1VKX8XD0>

Tabla 2.1 Aporte de CPS y ER para cumplir con los ODM

OMD	Cible	Contribución de la CPD et de l'UER
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior a \$1 por día	Una mayor eficiencia en el uso de recursos durante el ciclo de vida de bienes y servicios produce una mejora en la productividad y una reducción de los costos. El crecimiento de la demanda de productos sustentables por parte de los consumidores puede brindar a quienes elaboran productos sustentables acceso a nuevos mercados, oportunidades para crear puestos de trabajo y mejores precios para sus productos, todo lo cual puede facilitar la transición hacia una economía verde.
	Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	Un mejor manejo de los recursos y de las tierras para cultivo agrícola a través de prácticas agrícolas más sustentables generará una mejora de la productividad del suelo y, por consiguiente, una mayor disponibilidad de alimentos.
Objetivo 4: Disminuir la mortalidad infantil	Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad infantil de los niños menores de cinco años	Se lograrán mejoras en la salud a través del acceso al agua limpia (como resultado de programas de infraestructura para el suministro de agua y la protección de los recursos hídricos), energía limpia (de programas descentralizados de energía renovable) y una mejor nutrición (de proyectos de agricultura sustentable).
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 6: Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna	
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sustentable al agua potable segura y servicios de saneamiento básico	Una mejor infraestructura para el tratamiento del agua, programas de prevención de la contaminación, educación para la protección de los recursos hídricos y programas centrados en la gestión de aguas residuales industriales aumentarán la disponibilidad de recursos para acceder al agua potable y a la mejora del saneamiento.

3. El desarrollo de planes nacionales de CPS: Planificación para el cambio

Si bien se reconoce que no hay un sólo enfoque mediante el cual se puedan o deban establecer programas nacionales de CPS, la guía del PNUMA mencionada anteriormente (PNUMA DTIE CPS 2008a) presenta un proceso genérico de 10 pasos que puede utilizarse para desarrollar esa clase de programas. Estos 10 pasos son los siguientes:

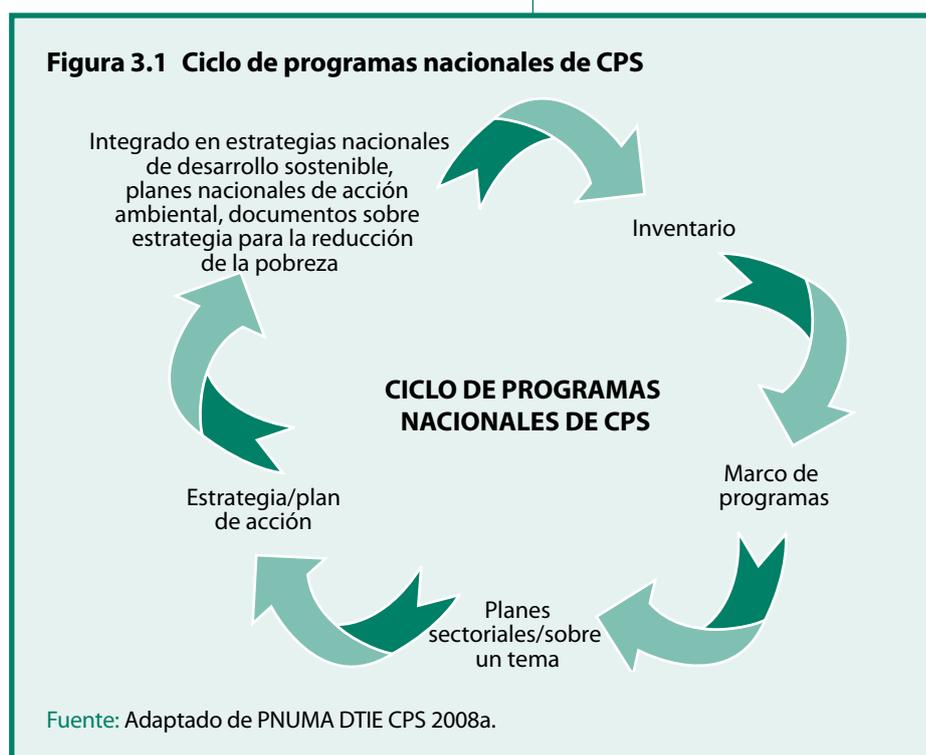
1. Establecer un grupo consultivo.
2. Realizar un ejercicio de evaluación del alcance.
3. Establecer el marco institucional.
4. Seleccionar las áreas prioritarias.
5. Definir objetivos y establecer metas.
6. Seleccionar políticas e iniciativas.
7. Obtener la aprobación oficial del programa.
8. Implementar el programa.
9. Documentar, supervisar y evaluar el programa.
10. Mantener y mejorar el programa.

El PNUMA señala que no es necesario realizar esos 10 pasos en forma consecutiva. Además, una vez desarrollados e implementados, los programas nacionales de CPS deben mejorarse y actualizarse, conforme a un ciclo de mejoras continuas como se muestra en la figura 3.1.

Esta publicación complementa el proceso de desarrollo del programa de CPS, ayudando a garantizar que el programa de

Lecturas y recursos adicionales: El desarrollo de planes nacionales de CPS

- PNUMA DTIE CPS (2008a), www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1028/PA
- PNUMA DTIE CPS, Centro de Intercambio de Información sobre Consumo y Desarrollo Sustentable, www.unep.fr/scp/nap/clearinghouse/



CPS creado se integre en la planificación nacional del desarrollo (cuadro 3.1). Muchas de las actividades descritas allí son análogas al proceso de 10 pasos detallado anteriormente pero la atención se centra en el componente integrador de esas actividades.

Cuadro 3.1 Experiencias por país y región: Impulsores para examinar CPS y ER

El Plan de Implementación de Johannesburgo, plan de acción establecido por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de 2002, y el Proceso de Marrakech, iniciativa posterior a la cumbre para desarrollar un Marco de Programas a 10 años sobre CPS, alentaron a las regiones de todo el mundo para que exploren e implementen medidas de CPS, en forma amplia y coordinada. Por ejemplo, en el mes de marzo de 2008, el Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente, la oficina regional del PNUMA para Asia Occidental y la Comisión Económica y Social de Asia Occidental, en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la Autoridad Ambiental Federal de los Emiratos Árabes Unidos, organizaron una mesa redonda para reunir a los expertos en consumo y desarrollo sustentables de la **región árabe**. Posteriormente, en la 40ª Reunión del Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente, se presentó un borrador de la estrategia regional de CPS, que incorpora las conclusiones y las recomendaciones de la mesa redonda.

El Proceso de Marrakech también desencadenó y apoyó el desarrollo de otros programas regionales de CPS. **África** lanzó su Marco de Programas a 10 años sobre CPS con el apoyo institucional de la Conferencia Ministerial Africana sobre Medio Ambiente, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, la Unión Africana, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el PNUMA. **América Latina** desarrolló su estrategia regional de CPS y creó un consejo regional de expertos gubernamentales en CPS, respaldado por el Foro de Ministros de Medio Ambiente de la región. La región de **Asia del Pacífico** estableció una mesa de ayuda regional sobre CPS (www.scphelp.org/) e implementa una Iniciativa de Crecimiento Verde en la región (www.greengrowth.org/).

Razones internas llevaron a varios países a explorar medidas de CPS y ER por su cuenta, al margen de las demandas de los acuerdos internacionales:

- En **Cuba**, las recientes recesiones económicas y los desastres naturales como los huracanes Gus e Ike convencieron a los responsables de la toma de decisiones respecto de la necesidad de mejorar el desempeño productivo y ambiental del sector empresarial del país y de usar los recursos disponibles de la manera más eficiente.
- En **Perú**, el deseo de mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad en el uso del agua llevó a la creación del programa Agua para Todos, que se centra en la demanda y el suministro de agua en el país.
- En **Brasil, China, India y Tailandia**, entre otros países, la preocupación por los impactos del cambio climático han generado la creación de programas de energía sustentable. Esos programas se ocupan de promover la generación de electricidad con recursos renovables, el uso de calentadores de agua por energía solar y las iniciativas vinculadas al uso eficiente de la energía.
- En **Benín**, el reconocimiento de los impactos negativos de diversos pesticidas, como Endosulfan, utilizados en las plantaciones de algodón del país, generó a una serie de iniciativas orientadas a métodos de agricultura orgánica que no utilizan pesticidas.

4. ¿Qué es la integración y por qué integrar CPS y ER?

El objetivo de la integración es fusionar sistemáticamente una idea o un tema determinados con una institución o proceso a fin de cambiar la naturaleza de la cultura y las prácticas de esa organización (cuadro 4.1). **Por consiguiente, integrar una cuestión en la planificación nacional del desarrollo alude a incorporar esa cuestión a todos los elementos que componen los planes, las políticas, los programas, las estrategias y los presupuestos de un país, y a su implementación.**

La integración contribuye a **asegurar la sostenibilidad de las políticas** ya que disminuye el riesgo de que una medida sea considerada como un proyecto o programa único y la prioriza en el momento de tomar las decisiones sobre las asignaciones de presupuesto. Además, muchos países en desarrollo reciben ayuda presupuestaria de donantes en forma directa. Si un tema determinado

Cuadro 4.1 Ejemplos de integración

- **Género.** Es posible que el género —específicamente, la igualdad de género— sea la cuestión que se ha tratado más ampliamente a través de los esfuerzos de integración. La Asamblea General de las Naciones Unidas (1997) define la integración de una perspectiva de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, que incluye la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles... de manera que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad”.
- **Juventud.** La integración de la juventud apunta a garantizar que el desarrollo y las necesidades de las personas jóvenes se traten en políticas y proyectos en diversos sectores de la gestión pública y la economía.
- **Economía informal.** La integración de la economía informal incluye garantizar que todas las políticas y las medidas orientadas a sectores económicos específicos o ampliamente en todo el sector de la oferta tomen en cuenta esos segmentos de la economía que operan fuera del sector formal, las cuestiones específicas que ellos enfrentan y las posibles consecuencias que las medidas del sector formal pueden tener sobre el sector informal.
- **Vínculos entre pobreza y medio ambiente.** Integrar una perspectiva que pone de relieve las conexiones entre el medio ambiente y los esfuerzos para la reducción de la pobreza constituye un enfoque relativamente nuevo. La relación entre la disminución de la pobreza y la protección ambiental se pone de relieve en el cuadro 2.1; el PNUD y el PNUMA (2009) desarrollaron en forma conjunta un manual sobre la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación del desarrollo.

CPS y ER deben integrarse en todo el ámbito de las políticas, los programas, las estrategias y los presupuestos gubernamentales, entre ellos, los macroeconómicos y sectoriales, a fin de respaldar los objetivos de patrones de producción y consumo de bienes y servicios menos contaminantes y más eficientes en el uso de recursos.

forma parte del esfuerzo general de desarrollo de un país, aumentarán las posibilidades de obtener fondos para su implementación. La integración es un esfuerzo multianual que debe llevarse a cabo a múltiples escalas (nacional, subnacional y sectorial).

para alentar la incorporación y la priorización de esas cuestiones en la planificación y las políticas. El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (International Institute for Environment and Development) identifica una serie de mecanismos y enfoques mediante los cuales ciertos factores ambientales se traen a consideración de organizaciones e individuos que participan en la toma de decisiones sobre el desarrollo económico, social y físico de un país (a nivel nacional y subnacional), y mediante los cuales el medio ambiente se toma en cuenta al momento de tomar esas decisiones (IIMAD 2008). Esos mecanismos incluyen los siguientes:

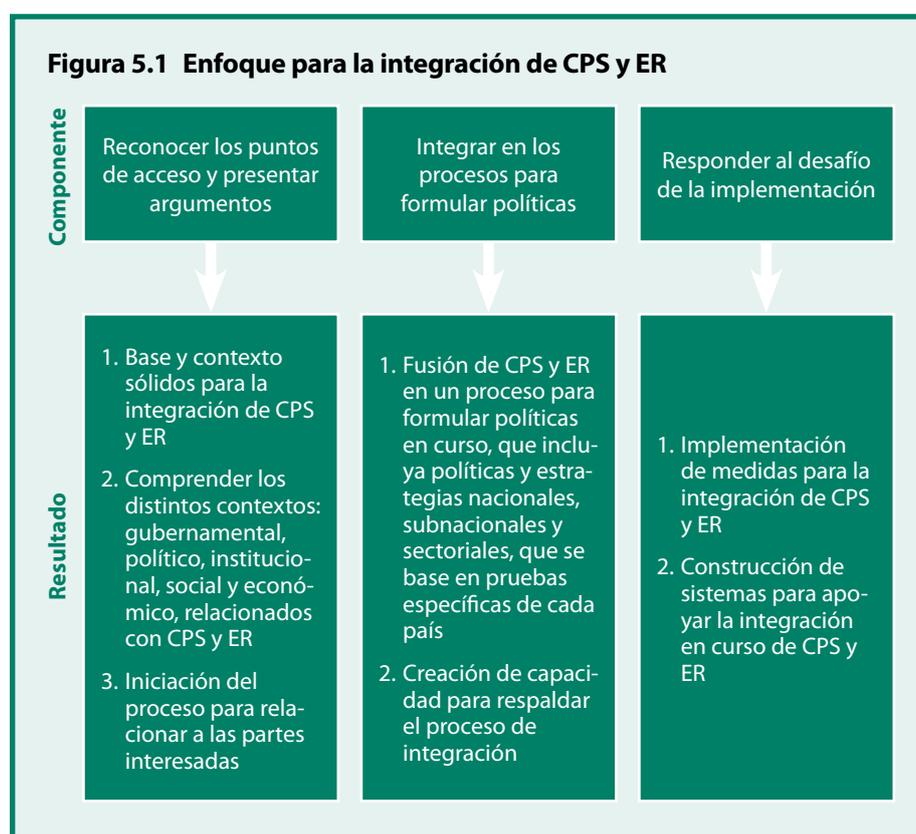
- Tácticas amplias (métodos para plantear cuestiones y presentar argumentos/ ser escuchado)
- Instrumentos específicos, herramientas técnicas y métodos analíticos (p. ej., para recopilar información, planificar y supervisar)
- Métodos para realizar consultas a las partes interesadas y vincularlas
- Una línea de enfoques más informales, voluntarios y autóctonos

El enfoque para integrar CPS y ER propuesto en la presente publicación incorpora varios de esos elementos.

5. Enfoque programático para integrar CPS y ER

La experiencia y las lecciones aprendidas a lo largo de los años por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el PNUMA a partir del apoyo a los gobiernos con la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación del desarrollo sugieren que una integración exitosa requiere un enfoque programático continuo adaptado a las circunstancias nacionales de cada país. El marco para la integración de CPS y ER que se propone en este documento se basa en ese enfoque programático, que consta de tres componentes, cada uno de los cuales supone un conjunto de actividades para las que pueden utilizarse una variedad de metodologías y herramientas (PNUD-PNUMA 2009). Los tres componentes, junto con los resultados deseados, están ilustrados en la figura 5.1.

El compromiso de las partes interesadas, la coordinación con la comunidad del desarrollo y el fortalecimiento institucional y de la capacidad tienen lugar durante el esfuerzo de integración, desde el inicio hasta el punto en donde se



Lecturas y recursos adicionales: Enfoque programático

- PNUD-PNUMA (2009), www.unpei.org/Knowledge-Resources/PEI-Handbook.asp

institucionaliza la incorporación de las oportunidades de CPS y ER en todos los procesos de planificación y de formulación de políticas.

Un análisis más detallado de los tres componentes del programa de integración se presenta en las secciones 5.1, 5.2 y 5.3, respectivamente.

5.1 Reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos

Figura 5.2 Reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos

1. Comprender los distintos contextos: gubernamental, político, institucional, social y económico

2. Identificación de oportunidades y áreas prioritarias de CPS y ER

3. Evaluación de las necesidades institucionales y de capacidad

4. Identificación de promotores, aumento del nivel de conciencia y creación de alianzas

5. Creación de mecanismos para la integración sostenida

La Figura 5.2 muestra los elementos involucrados en este primer componente del proceso de reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos. Los primeros tres elementos se relacionan con los análisis necesarios para establecer la etapa para la integración; los dos últimos se centran en las acciones necesarias a fin de prepararse para la integración.

5.1.1 Comprender los distintos contextos: gubernamental, político, institucional, social y económico

Preguntas orientadoras

Procesos para formular políticas

- ¿Cuáles son los procesos que se utilizan para desarrollar las políticas, las estrategias y los presupuestos que determinan el uso, la producción y el consumo de recursos, particularmente en áreas y sectores como energía, agua, gestión de recursos y asignaciones de derechos, desarrollo comercial e industrial, educación y protección ambiental? Esos procesos pueden incluir una planificación departamental interna, consultas intergubernamentales y guías para la toma de decisiones, procesos parlamentarios e investigaciones comisionadas.
 - ¿Esos procesos se desarrollan anualmente o durante un marco de tiempo más prolongado?
 - ¿Cuáles son los resultados principales de esos procesos (libros blancos, marcos de políticas, planes estratégicos, etc.)?
- ¿Cómo se formulan las prioridades ambientales, económicas y de desarrollo? En otras palabras, ¿desde dónde se suministra información para los planes nacionales de desarrollo, las políticas o los planes de acción nacionales sobre medio ambiente, las políticas sectoriales pertinentes, las estrategias nacionales de desarrollo sustentable y los procesos presupuestarios?
- ¿Cómo se interrelacionan los procesos técnicos, políticos e institucionales?
- ¿Qué planes, políticas, estrategias, actividades y procesos, existentes o futuros, guardan relación con la integración de CPS y ER?

Funciones y responsabilidades

- ¿Quiénes son las personas clave que determinan las tendencias en cuanto al uso, la producción y el consumo de los recursos del país? (Entre ellas podría incluirse a los responsables de la toma de decisiones y los líderes del gobierno, las ONG, la industria y los negocios, los medios y la sociedad civil). ¿Cómo lo hacen?
- ¿Quiénes son las personas clave que influyen en los procesos para formular políticas? (Entre ellas puede incluirse a políticos, investigadores, medios de comunicación, tecnócratas, grupos de consumidores y el sector privado). ¿Cómo lo hacen?
- ¿Qué otras partes interesadas participan en la toma de decisiones y cómo?

Una integración exitosa requiere una comprensión profunda de los contextos en los que se funden CPS y ER. A su vez, eso depende de un ejercicio de esquematización global que permite comprender profundamente los distintos contextos: gubernamental, político, institucional, social y económico.

Si el país desarrolló un programa nacional de CPS a partir de las guías del PNUMA (PNUMA DTIE CPS 2008a), gran parte de esa información necesaria para esta esquematización ya debe estar recopilada. Pueden llevarse a cabo revisiones adicionales a fin de identificar la falta de datos y para recopilar información adicional en los casos en que sea necesario. Las fuentes de información pueden incluir documentos gubernamentales como guías presupuestarias y de planificación, políticas nacionales y sectoriales y agendas de desarrollo económico, así como consultas dirigidas a las partes interesadas.

Entre las entidades que pueden incluirse en la esquematización institucional, se incluyen las siguientes:

- **Ministerios u organismos públicos**, entre ellos, los involucrados con el medio ambiente, las finanzas, la economía, la planificación estratégica, el comercio y la industria, los gobiernos subnacionales/municipales, el turismo, la energía, la educación, el transporte y los recursos hídricos y forestales
- **Organizaciones no gubernamentales**, que incluyen ONG sobre medio ambiente, grupos comunitarios, grupos por el derecho a la tierra, grupos de aborígenes, cooperativas de consumo y comercialización, y asociaciones del sector privado
- **Otras entidades**, entre las que se incluyen organismos industriales (asociaciones industriales, cámaras de comercio, asociaciones de importación y exportación), sindicatos, asociaciones agrícolas, instituciones académicas y de investigación, consumidores y grupos de presión de consumidores, minoristas y medios de comunicación

La tabla 5.1 enumera ejemplos de planes, políticas, procesos y estrategias que pueden guardar relación con CPS y ER, y que, en caso de existir, deben incluirse en la esquematización.

Tabla 5.1 Esquematización de planes, políticas, procesos o estrategias

Tipos de planes, políticas, procesos o estrategias	Ejemplos
Planes y estrategias nacionales	Documentos sobre estrategias para la reducción de la pobreza, planes nacionales de acción ambiental, planes nacionales de desarrollo, estrategias nacionales de desarrollo basadas en los ODM, planes de acción y estrategias nacionales sobre desarrollo sustentable, planes de implementación de los ODM
Planes y estrategias sectoriales	Políticas sobre residuos, agua, salud, energía, comercio e industria, compras públicas, agricultura, transporte y educación; desarrollo del sector privado; investigación y desarrollo/innovación; derechos mineros
Procesos presupuestarios	Revisión o proceso nacional de asignación presupuestaria (p. ej., marco de gastos a mediano plazo, revisión del gasto público), presupuestos por sector, presupuestos subnacionales
Estrategias sobre un tema	Cambio climático, biodiversidad, producción más limpia, desarrollo industrial, desarrollo de los recursos mineros
Planes y procesos a nivel subnacional	Planes locales de desarrollo integral, presupuestos municipales o subnacionales, iniciativas subnacionales de desarrollo económico, políticas de descentralización

5.1.2 Identificación de oportunidades y áreas prioritarias de CPS y ER

Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son las prioridades ambientales, económicas y de desarrollo del país?
- ¿Qué áreas de CPS y ER han sido cubiertas por las políticas, los instrumentos y las actividades e iniciativas regionales, nacionales, subnacionales y sectoriales existentes? Los planes, las políticas, las estrategias, las medidas de implementación y los procesos identificados durante la esquematización institucional darán la orientación para responder a esta pregunta.
- ¿Qué áreas estuvieron cubiertas por políticas discontinuadas o por actividades completadas?
- ¿Qué utilizaron como áreas prioritarias otros países de características similares?
- ¿Qué áreas representarían un desafío mayor para la implementación?
- ¿Qué áreas importantes no se han cubierto aún?

(Fuente: PNUMA DTIE CPS 2008a.)

Al formular estas preguntas, también es útil examinar las siguientes:

- ¿Qué áreas y oportunidades de CPS y ER sería más sencillo implementar en la fase inicial del proceso de integración?
- ¿Qué individuos, grupos o instituciones tienen la mayor influencia o incidencia sobre el sistema? Pueden incluirse políticos, investigadores, medios de comunicación, tecnócratas, grupos de consumidores y el sector privado.
- ¿Qué procesos se encuentran actualmente en la fase de desarrollo o revisión y ofrecen oportunidades para la intervención?

Idealmente, la integración se realizará durante el proceso de desarrollo de programas nacionales de CPS. Si se ha desarrollado un programa de ese tipo para el país, las oportunidades y las áreas prioritarias de CPS y ER ya deben estar identificadas. En los casos en que exista un intervalo de tiempo entre el desarrollo de los programas de CPS y el proceso de integración, puede ser valioso revisar esas oportunidades y áreas prioritarias para asegurarse de que sigan siendo válidas.

Si las prioridades y las oportunidades de CPS y ER no se desarrollaron aún, deben generarse mediante reuniones individuales y talleres para las partes interesadas con la presencia de las partes interesadas clave gubernamentales y no gubernamentales, y mediante revisiones de documentos y estudios existentes, entre ellos, los relativos a lo siguiente:

- **Actividades internacionales, regionales, nacionales, subnacionales y sectoriales.** Tales actividades deben incluir iniciativas desarrolladas en forma independiente que no se hayan coordinado aún (ya sea porque fueron desarrolladas por agentes diferentes o porque se diseñaron en distintos niveles). Los ejemplos incluyen marcos de programas a 10 años (como el Marco de Programas a 10 Años sobre CPS para África), programas regionales de producción más limpia (como la iniciativa africana para el ahorro de agua en el sector cervecero [African Brewery Sector Water-Saving Initiative]) y otras iniciativas pertinentes, p. ej., aquellas concentradas en reducir la generación de residuos o el consumo de energía dentro de un sector industrial específico.
- **La situación actual del país.** Tales actividades deben incluir informes sobre la situación del medio ambiente (destacando los desafíos actuales y emergentes del país), la riqueza de recursos (minerales, agua, potencial agrícola, capital humano, biodiversidad, etc.), la producción y el consumo de recursos, las importaciones y exportaciones, los perfiles económicos, las prioridades económicas y sociales, y los patrones del gasto en investigación y desarrollo.

- **Previsiones.** Tales actividades deben incluir los patrones proyectados de producción y consumo industrial, comercial y hogareño, así como las tendencias demográficas y poblacionales.

El cuadro 5.1 pone de relieve las experiencias de cada país y región sobre cómo se identificaron las áreas prioritarias de CPS y ER; el cuadro 5.2 ofrece más ejemplos de áreas prioritarias.

Cuadro 5.1 Experiencias por país y región: Enfoques para identificar las áreas prioritarias de CPS y ER

- En el proceso de desarrollo del plan nacional de CPS, **Senegal** llevó a cabo un análisis exhaustivo de los sectores de desarrollo social y económico nacionales prioritarios, que incluyó los patrones de consumo existentes y deseables. Ese análisis ayudó a identificar tanto las buenas prácticas existentes con respecto a CPS como las áreas en las que se consideró que la producción no se correspondía con los principios de la sostenibilidad, y sirvió como base para un resumen de las áreas de atención clave del programa. En el análisis, se incorporaron múltiples perspectivas mediante un proceso integral con las partes interesadas.

El programa final identificó una amplia gama de áreas prioritarias de CPS que comprende al sector primario (silvicultura, agricultura, agua, ganadería), al sector secundario (industria, construcción, energía) y al sector de servicios (turismo, transporte, comercio).

- Las prioridades estratégicas del programa de CPS de **Mauricio** se seleccionaron mediante la realización de consultas con expertos y entrevistas centradas en las partes interesadas clave. El objetivo de esos debates fue llegar a un grupo de prioridades que cumplirían con los siguientes requisitos:
 - Favorecer los vínculos entre los programas y las políticas existentes
 - Evitar la duplicación de programas y estrategias existentes
 - Lograr los objetivos del gobierno y de las Naciones Unidas
 - Obtener los resultados que representen el mayor beneficio posible

Las áreas prioritarias identificadas fueron las siguientes:

- Eficiencia en el uso de recursos (energía, agua, y edificación y construcción sustentables)
 - Educación y comunicación para lograr estilos de vida sustentables
 - Gestión integral de residuos sólidos y reciclado
 - Prácticas de servicios públicos sustentables
 - Oferta y demanda de productos sustentables en el mercado
- En las etapas iniciales de la exploración de CPS, **Argentina** llevó a cabo dos estudios de investigación sobre patrones de consumo en los hogares, uno de carácter cualitativo y otro de carácter cuantitativo. Esos estudios contribuyeron a identificar las áreas prioritarias de consumo para su inclusión final en el programa de CPS del país (que aún no se ha concretado).
 - En **Cuba**, las áreas prioritarias se definieron tomando en consideración los objetivos, las metas y los problemas ambientales identificados en la Estrategia Ambiental Nacional y las necesidades urgentes del país luego de los estragos provocados por los huracanes Gustav e Ike. Las áreas prioritarias preliminares identificadas son la producción alimentaria, la energía, la gestión de los recursos hídricos, la construcción sustentable y la gestión de residuos.
 - Las reuniones de expertos en mesa redonda constituyen otro enfoque para identificar prioridades. Se realizó una reunión de ese tipo con representantes de la región árabe a fin de debatir las áreas prioritarias de CPS. Las prioridades regionales de CPS identificadas son la energía, el agua, los residuos, el desarrollo de áreas rurales y la disminución de la pobreza, así como la educación y los estilos de vida sustentables. También se señalaron las compras públicas sustentables como un área de interés potencial en la región.

Cuadro 5.2 Ejemplos de oportunidades y áreas prioritarias de CPS y ER

- **Energía.** Muchos países en todo el mundo fijaron objetivos para aumentar la producción de energía renovable, que incluye la generación de fuentes solares, eólicas, hídricas, biomásicas y geotérmicas, así como el uso de cocinas y calentadores de agua por energía solar. Por ejemplo, **China** fijó como objetivo satisfacer el 15 por ciento de su demanda total de energía con energía renovable para 2020; Pakistán estableció un objetivo del 10 por ciento para 2015; y Argentina tiene un objetivo del 8 por ciento para el consumo de energía renovable para 2016.
- **Agua.** La **República Unida de Tanzania** propone una serie de actividades para la gestión del sector de la demanda de agua como parte de su programa nacional de CPS. Esas actividades incluyen programas de educación y concientización pública para promover las prácticas y el uso eficientes del agua, alentando a las instituciones y a los hogares a acumular agua de lluvia para su uso y la promoción de modelos de fijación de precio del agua que fomenten el uso eficiente de ese recurso. Se proponen programas comunitarios de agua y saneamiento en áreas urbanas y rurales con el objeto de mejorar el saneamiento.
- **Transporte.** Como parte del programa nacional de CPS, **Mauricio** propuso influir en la modificación del comportamiento de los consumidores y un cambio hacia nuevas modalidades de transporte a través de medidas como esquemas de estacionamiento de disuasión, incentivos para el aprovechamiento de un vehículo (*carpooling*) y la promoción de un uso más extendido de la bicicleta mediante campañas de educación y concientización.
- **Construcción y edificación.** En todo el mundo, los países centran su atención en un diseño y funcionamiento más sustentable de las edificaciones. **Sudáfrica** introduce el sistema voluntario Green Star de calificación para edificios (Green Star Building Rating System) que puede utilizarse para calificar el desempeño ambiental de las construcciones.

5.1.3 Evaluación de las necesidades institucionales y de capacidad

Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son las fortalezas institucionales y de capacidad que promoverá el proceso de integración de CPS y uso eficiente de los recursos? ¿Cuáles son las debilidades institucionales y de capacidad que limitarán el proceso?
- ¿Cuáles son los desafíos institucionales actuales y futuros probables para la integración?
- ¿Qué capacidades deben desarrollarse para apoyar una integración exitosa?
- ¿Qué clase de apoyo por parte de la industria, el comercio y/o los consumidores estará disponible para la promoción de la integración de CPS y uso eficiente de los recursos?

La evaluación institucional y de capacitación inicialmente se centra en la evaluación del nivel de comprensión de los desafíos y las oportunidades de CPS y ER dentro de sectores específicos, junto con los distintos contextos subyacentes: gubernamental, institucional y político (cuadro 5.3). La evaluación también apunta a determinar la capacidad con respecto al proceso de integración en sí.

El ejercicio se lleva a cabo a través de la revisión de las evaluaciones institucionales y de capacidad existentes. Si se ha desarrollado un programa nacional sobre CPS, parte de esta información ya debe estar disponible.

Cuadro 5.3 Experiencias de los países: Fortalezas y desafíos institucionales

- Una de las limitaciones institucionales clave que se identificaron en **Cuba** es la falta de conciencia sobre cuestiones relacionadas con CPS entre los responsables de la toma de decisiones en los distintos ministerios y la escasez de recursos humanos. La falta de recursos financieros y materiales plantea otro desafío. Las fortalezas identificadas incluyen la voluntad política del gobierno destinada a desarrollar más políticas y prácticas sustentables, y la existencia de grupos de trabajo en los distintos ministerios.
- Los desafíos asociados con el apoyo del desarrollo de un programa nacional sobre CPS y la integración de CPS y ER en **Sudáfrica** incluyen falta de planes de sucesión para individuos que actualmente defienden el proceso y la rotación de personal calificado en el gobierno, y la competencia (y, por ende, la falta de coordinación) entre los organismos oficiales.

5.1.4 Identificación de promotores, aumento del nivel de conciencia y creación de alianzas

Es fundamental identificar y hacer participar a los líderes o promotores a fin de impulsar el proceso de integración de CPS y ER en curso. Idealmente, diversos líderes deberían incorporarse al proceso, algunos provenientes de la planta de funcionarios públicos de mayor categoría y algunos de puestos de trabajo del sector privado; es más probable que este último sector tenga un índice de rotación de personal menor y, por ende, una mayor continuidad. Los promotores deben involucrarse no solamente con el sector ambiental, sino también con todos los sectores donde CPS y ER sean relevantes, en particular con los organismos relacionados con el comercio, la industria y los consumidores. El Cuadro 5.4 describe experiencias recientes de los países con los promotores. Los niveles de éxito variables descritos por estas experiencias refuerzan la idea de que debe haber diversos líderes promotores y que algunos quizás necesiten capacitación o asesoramiento.

Además de involucrar a los defensores y a otros representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, los países que emprendan la integración de CPS y ER deben procurar conectarse con socios externos, incluso con aquellos de países vecinos que puedan haber tenido experiencia en esta área.

Lista de control de acciones

- ✓ Hacer participar desde el comienzo a las organizaciones del gobierno, las ONG, la sociedad civil, la industria, los consumidores y los medios de comunicación en el proceso de integración con el objeto de aumentar el nivel de conciencia y crear consensos, compromisos y alianzas.
- ✓ Movilizar a los promotores para que apoyen el proceso de integración.
- ✓ Ubicar al esfuerzo de integración dentro de las iniciativas existentes y relacionadas.
- ✓ Tener acceso al aprendizaje y las buenas prácticas de los países con experiencias similares.
- ✓ Hacer participar a la comunidad vinculada con el desarrollo.
- ✓ Usar los medios de comunicación para la divulgación de información.

Lecturas y recursos adicionales: Evaluación de las necesidades institucionales y de capacidad

- FMAM, Programa de Apoyo Global (2005), <http://ncsa.undp.org/docs/54.pdf>
- OCDE (2009), www.oecd.org/dataoecd/60/7/42898798.pdf
- PNUD (2007), http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/Capacity_Development_Regional_Training/UNDP_Capacity_Assessment_Users_Guide_MAY_2007.pdf

Muchas otras metodologías y herramientas se encuentran disponibles y pueden adaptarse a las prioridades y circunstancias nacionales. Para obtener más información, visite www.capacity.org/ y www.environmental-mainstreaming.org (en inglés).

Lecturas y recursos adicionales: Identificación de promotores, aumento del nivel de conciencia y creación de alianzas

- Mesa Redonda de Asia-Pacífico sobre Consumo y Producción Sustentable, www.aprscp.net/
- Mesa Redonda Africana sobre Consumo y Producción Sustentable, www.arscp.org/
- Tennyson (2003), www.energyandenvironment.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1435
- PNUMA y Futerra (2005), www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/0679/PA

Cuadro 5.4 Experiencias por países: Defensores de CPS y ER

- En **Cuba**, el Grupo Nacional para la Producción Más Limpia y el Consumo Sustentable, creado en 2004, aboga por los procesos de CPS y ER del país. Este grupo está dirigido y coordinado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, que tras definir su equipo de defensores, solicitó que otros ministerios relevantes designaran representantes o coordinadores para llevar adelante tareas de CPS en cada sector. De esa manera, el ministerio ha asegurado el apoyo de sus homólogos gubernamentales.
- En **Argentina**, inicialmente el Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fue la promotora de la exploración del CPS en ese país y recibió un apoyo importante por parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como de la Secretaría de Energía. El sector privado proporcionó apoyo adicional a través de su activa participación en grupos de trabajo y comisiones.
- En **Argentina** y **Senegal**, la dependencia de un solo individuo para promover CPS ha sido perjudicial para el proceso de desarrollo (y en última instancia para la integración) de un programa nacional de CPS. En ambos países, el individuo que lideraba esos procesos fue reemplazado, lo cual ha llevado a que el tema tenga una atención limitada en relación a concretar y/o implementar la iniciativa de CPS.
- La agencia coordinadora y promotora de la implementación del programa nacional de CPS de **Mauricio** es el Ministerio de Medio Ambiente. Su compromiso con el proceso ha llevado a la formación de una unidad especial dedicada al programa.

Se debe hacer un hincapié especial, tanto a nivel nacional como internacional, en lograr un mayor alcance del comercio y la industria, y de entidades de empresas y consumidores.

La comunidad vinculada al desarrollo, como instituciones financieras internacionales, donantes multilaterales y bilaterales, así como ONG nacionales e internacionales, también pueden ser socios o aliados útiles. Pueden efectuar aportes importantes al proceso de integración y crear iniciativas conjuntas o proporcionar financiación a nivel nacional para la implementación de medidas para CPS y ER.

El aumento del nivel de conciencia, ya sea destinada a la identificación y el compromiso de los defensores, la construcción de alianzas o la guía espiritual del público, puede lograrse a través de reuniones individuales, talleres con actores gubernamentales y no gubernamentales, visitas de campo, trabajo con los medios de comunicación (cuadro 5.5), campañas de concientización de consumidores y mediante el uso de información generada localmente sobre las preferencias de los consumidores.

La integración de CPS y ER no debe llevarse a cabo en forma aislada. Siempre que sea posible, se deben unir las fuerzas con otros esfuerzos de integración de pobreza y medio ambiente a fin de crear las sinergias necesarias en los distintos niveles.

Cuadro 5.5 Experiencias por países: Involucrar a los medios de comunicación para aumentar el nivel de conciencia

- En el **Líbano**, los planificadores de CPS envían comunicados de prensa periódicamente y compran tiempo de emisión para divulgar información sobre CPS e invitan a los medios de comunicación para que cubran todos los eventos relacionados con CPS organizados por el gobierno y el sector privado.
- Indalo Yethu es una campaña ambiental coordinada que inició el gobierno de **Sudáfrica**. La campaña promueve las prácticas ‘verdes’ y ecológicamente aceptables como un estilo de vida viable, que hace un uso amplio de los medios de comunicación para lograr sus objetivos.
- El programa nacional de CPS de **Mauricio** recomienda, entre otras cosas, que el gobierno considere la implementación de un impuesto del 1 por ciento sobre la publicidad y utilice el dinero recolectado para producir y transmitir avisos publicitarios sobre estilos de vida sustentables. También ha recomendado que el Ministerio de Medio ambiente coordine periódicamente la cobertura de temas ambientales con los periodistas de los diarios a fin de comunicar los objetivos, las metas y los logros del programa. Al respecto, los periodistas que escriben periódicamente sobre temas ambientales en los dos diarios más populares del país fueron incluidos en las comisiones asesoras y en los grupos de trabajo que participan en el establecimiento del programa nacional de CPS. Por consiguiente, los periodistas han publicado numerosos artículos sobre diversos temas relacionados con CPS y, por ende, han colaborado con que el programa adquiera un perfil más prominente en el país.
- **Cuba** reconoce la función importante que cumplen los medios de comunicación en la implementación del programa de CPS mediante su participación en campañas de divulgación de información, por ejemplo, aquellas relacionadas con el ahorro de agua y energía, reciclado de residuos y otras actividades. Los medios de comunicación se han involucrado con el desarrollo del programa de CPS a través de talleres, comunicados de prensa, programas de televisión (incluso un curso sobre producción más limpia y protección ambiental). La participación de los medios ha demostrado ser eficaz en la educación del sector privado y en el desarrollo de un interés por mejorar el desempeño ambiental de las organizaciones del sector privado.
- **Nicaragua** ha utilizado a los medios de comunicación para publicitar proyectos e iniciativas sobre producción limpia, así como para exhibir las mejores prácticas a través de la entrega de premios otorgados por producir en forma más limpia.

5.1.5 Creación de mecanismos para la integración sostenida

La integración sostenida, y sustentable, se basa en mecanismos eficaces que permitan a los defensores involucrados en el proceso que se relacionen de manera eficaz entre sí y con ministerios clave para el sector, organismos subnacionales, actores no gubernamentales y la comunidad vinculada con el desarrollo. Las siguientes actividades son esenciales para la creación de esos mecanismos:

- **Identificación de una institución líder a cargo de brindar la orientación esencial para el proceso de integración.** En muchos países, esa función la cumple el ministerio de medio ambiente o una autoridad ambiental administrativa similar. La

Lista de control de acciones

- ✓ Identificar los mecanismos y las instituciones existentes que pueden apoyar la integración.
- ✓ Identificar una institución líder.
- ✓ Crear o relacionar una comisión directiva y equipos de trabajo o comisiones técnicas.
- ✓ Establecer acuerdos institucionales y administrativos, así como sistemas de apoyo.
- ✓ Establecer planes de sucesión.

Los mecanismos y las instituciones existentes deben usarse siempre que sea posible. Solamente deben crearse nuevas herramientas y organismos en caso de que no sea posible hallar mecanismos adecuados existentes.

institución líder no debe apoyarse en un solo individuo y un plan de sucesión adecuado debe funcionar en caso de que un individuo deje una organización. Es fundamental tener un apoyo fuerte de proceso de integración por parte de la vicepresidencia o de la presidencia y/o del ministerio de finanzas y planificación.

- **Relación o creación de una comisión directiva a cargo de la orientación estratégica y política para el esfuerzo.** La comisión podría incluir representantes de alto nivel provenientes de instituciones ambientales, ministerios de planificación y finanzas, ministerios sectoriales, organismos subnacionales y actores no gubernamentales, incluso grupos pertenecientes a la industria, el comercio y los consumidores. La función de la comisión directiva puede anexarse a un mecanismo existente, como un grupo de trabajo sobre temas de medio ambiente o de sostenibilidad, una comisión directiva nacional sobre actividades de producción más limpia o una comisión directiva de una iniciativa de integración más amplia.
- **Creación o relación de equipos de trabajo existentes o de comisiones técnicas a cargo de llevar adelante las actividades y las tareas necesarias para lograr la integración.** Esos equipos o comisiones pueden centrarse en un sector específico (por ejemplo, con representantes del comercio y al industria, el agua y/o la energía) o un tema específico (como la gestión de los recursos minerales, la protección de la biodiversidad, la protección de los derechos del consumidor) o puede comprender varios sectores y temas.

Las comisiones pueden entonces establecer acuerdos sobre cómo contribuirán al proceso nacional de planificación del desarrollo, como grupos de trabajo temáticos, reuniones de las partes interesadas, preparación de documentos de trabajo o resúmenes de políticas, coordinación con el equipo a cargo de preparar una política o estrategia nacional de desarrollo, etc. (PNUD-PNUMA 2009).

Los equipos deben definir un marco de gestión común, incluso un convenio sobre la provisión de recursos humanos y acuerdos financieros para el proceso de integración (como presupuesto, mecanismos de responsabilidad, orígenes de los fondos, etc.). Se deben determinar otros acuerdos de relación, como el plan de trabajo para la integración, el informe, el monitoreo y la evaluación, y el acceso a la asistencia técnica. Se deben asignar recursos humanos suficientes para la implementación diaria del esfuerzo de integración, incluso a nivel gerencial, de asesoramiento técnico y administración (PNUD-PNUMA 2009).

Si bien ningún país ha emprendido un proceso de integración de CPS y ER integral y formal, el cuadro 5.6 presenta dos ejemplos de mecanismos específicos de países que podrían utilizarse para desarrollar programas nacionales de CPS y apoyar actividades relacionadas con CPS.

Cuadro 5.6 Experiencias por países: Mecanismos para la integración

- En **Argentina**, se crearon una variedad de mecanismos útiles durante el desarrollo de su plan de CPS. Inicialmente, se establecieron tres grupos de trabajo con representantes del gobierno, la industria, las ONG y la academia con el objeto de identificar las áreas de CPS prioritarias. De esos grupos de trabajo, se creó una comisión asesora sobre CPS con el propósito de orientar el desarrollo y la implementación de CPS dentro del país. Esa comisión asesora se institucionalizó mediante una resolución firmada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y, por ende, en teoría, tiene una influencia importante. El país también ha creado una división de CPS bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el único objetivo de promover CPS en la República Argentina. Sin embargo, debido a cambios políticos dentro de la Secretaría, las actividades relacionadas con CPS recibieron una prioridad y una atención distinta. Por consiguiente, la comisión ha permanecido inactiva y la implementación se ha centrado principalmente en la producción más limpia. Al momento de escribir este documento, hubo algunos indicios de posible reinicio de las actividades de la comisión.
- En **Cuba**, se utilizó un mecanismo existente (el Grupo Nacional para la Producción Más Limpia y el Consumo Sustentable y sus equipos de trabajo en los ministerios correspondientes) a fin de apoyar el desarrollo del programa de CPS. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente dirige y coordina la tarea de todas las partes interesadas y demás defensores, y dirige y coordina el trabajo a nivel sectorial, conforme a las políticas y las estrategias vigentes. Cada ministerio que participa en el grupo nacional cuenta con grupos de trabajo sectorial y sus defensores trabajan directamente con grupos de industrias, industrias individuales y otras organizaciones. También divulgan información sobre actividades y logros vinculados con CPS a través de los medios de comunicación.

5.2 Integración de CPS y ER en los procesos para formular políticas

La Figura 5.3 muestra los elementos del siguiente componente del esfuerzo de integración. Los elementos 1 y 2 representan otros requisitos de análisis, mientras que los elementos 3 y 4 se vinculan con las acciones que deben emprenderse.

Figura 5.3 Integración de CPS y ER en los procesos para formular políticas

1. Desarrollar pruebas más detalladas específicas para cada país sobre las áreas prioritarias de CPS y ER

2. Relacionarse con el gobierno a fin de influir sobre los procesos para formular políticas

3. Desarrollar y calcular el costo de medidas sobre políticas

4. Fortalecer la capacidad dentro de las instituciones

5.2.1 Desarrollar pruebas más detalladas específicas para cada país sobre las áreas prioritarias de CPS y ER

Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son las áreas prioritarias para la integración de CPS y ER?
- ¿Qué áreas y oportunidades tienen el mayor potencial para provocar un impacto positivo sobre la sociedad y el medio ambiente?

Lecturas y recursos adicionales: Desarrollar pruebas más detalladas específicas para cada país sobre las áreas prioritarias de CPS y ER

- PNUD-PNUMA (2008), www.unpei.org/PDF/primer-complete-LR.pdf

Las actividades emprendidas al inicio del proceso (ver sección 5.1.2) identifican **cualitativamente** las áreas prioritarias y oportunidades de CPS y ER, así como los programas y las políticas de CPS existentes. Esa información ahora se amplía a fin de desarrollar pruebas **cuantitativas** y semicuantitativas para las áreas prioritarias de CPS y ER preferidas. Las fuentes de información para desarrollar esa clase de pruebas pueden incluir lo siguiente:

- Informes sobre el estado del medio ambiente
- Datos de comercialización
- Datos sobre la producción industrial y la actividad comercial
- Datos sobre la actividad de consumo industrial y nacional
- Estudios económicos
- Experiencias de otros países

Una vez que se reúnen las pruebas, deben analizarse con miras a la evaluación de oportunidades de CPS y ER. El Cuadro 5.7 describe los grupos de enfoques que pueden ser útiles para ello. Sin embargo, obsérvese que las restricciones de presupuesto y de tiempo pueden limitar el punto al que pueden aplicarse esa clase de herramientas.

Este elemento de la integración puede tener una dimensión política que se corresponda, ya que puede haber presiones políticas para que se centre la atención en áreas de perfil alto que tienen el potencial de obtener votos o la aprobación de la comunidad, más que en aquellas áreas que representan el mayor beneficio para la sociedad y el medio ambiente. Siempre que sea posible, se debe intentar garantizar que las agendas políticas que posiblemente impidan tratar temas de integración de alto impacto no dominen el escenario.

Cuadro 5.7 Herramientas y enfoques para apoyar la evaluación de las oportunidades de CPS y ER

- Los **enfoques de ciclo de vida** posibilitan realizar un análisis más allá de los límites de una sola empresa o actividad a fin de incluir todos los impactos o los costos del ciclo de vida de un producto o servicio. Esa clase de análisis considera las cadenas de abastecimiento (la extracción, el procesamiento y el transporte de materias primas utilizadas en un determinado proceso o servicio), el uso del producto o servicio y la disposición de productos materiales (por ejemplo, a través de planes de reutilización, reciclado o disposición). Tomar el enfoque del ciclo de vida significa reconocer el modo en que las elecciones en un punto del ciclo de vida influyen sobre lo que sucede en cada uno de los demás puntos. Una vez que se tiene esta información, puede efectuarse un esfuerzo explícito a fin de equilibrar las compensaciones en distintos puntos del ciclo de vida y pueden tomarse decisiones para el sistema en general que presenten los mayores beneficios positivos para la economía, el medio ambiente y la sociedad. La **evaluación del impacto sobre el ciclo de vida** hace referencia al enfoque cuantitativo con el objeto de determinar esos impactos generales desde una perspectiva ambiental; el **cálculo del costo del ciclo de vida** hace referencia a la comprensión de los costos monetarios más importantes. El **análisis de la cadena de abastecimiento** también corresponde a esta categoría amplia. Puede obtenerse información útil sobre la evaluación del ciclo de vida en línea: www.doka.ch/lca.htm y www.life-cycle.org/.
- El **análisis de sensibilidad** y la **planificación del escenario** incluye la evaluación de desarrollos futuros posibles y alternativos a fin de comprender de qué manera esas alternativas podrían afectar los resultados esperados de cualquier iniciativa, así como de qué manera podrían afectar la ecuación relativa de costo-beneficio. La planificación de escenarios destaca las fuerzas más importantes (por ejemplo, cambiar las realidades económicas o sociales, cambiar las tecnologías, etc.) y ofrece una perspectiva sobre cómo pueden interactuar esas fuerzas; no intenta predecir un punto de vista específico. Se imaginan y planifican varios escenarios futuros, lo cual puede hacerse en forma cualitativa o a través de una combinación de evaluaciones cuantitativas y cualitativas.

5.2.2 Relacionarse con el gobierno a fin de influir sobre los procesos para formular políticas

Para que una cuestión como CPS y ER se transforme en parte del proceso institucional y político requiere de la interacción, a nivel personal, de un promotor a fin de persuadir a los responsables de formular políticas para que incluyan el tema en el desarrollo de las políticas. Los resultados de las evaluaciones preliminares y de las pruebas específicas de cada país, incluso detalles de las

áreas prioritarias de CPS y ER, así como los costos asociados, se utilizan como base para esta relación. Al respecto, es fundamental el apoyo de las empresas, la industria y los consumidores.

La información para apoyar el proceso de influir sobre las políticas puede reunirse a través del análisis de políticas, la consulta a las partes interesadas, y los aportes de los expertos, los resultados de los análisis específicos para cada país y los estudios existentes, y posiblemente otros estudios destinados a demostrar los beneficios de CPS y ER. Con frecuencia, no es necesario un análisis complejo ni demasiado largo en términos de tiempo, y argumentos analíticos simples y ejemplos concretos pueden ser eficaces para respaldar el proceso.

Lista de control de acciones

- ✓ Movilizar a los defensores.
- ✓ Ofrecer plataformas para una comunicación abierta.
- ✓ Definir una agenda y un enfoque para la integración.
- ✓ Ofrecer mecanismos para la divulgación de información y para trabajar en proyectos compartidos.
- ✓ Construir relaciones.

5.2.3 Desarrollar y calcular el costo de medidas sobre políticas

Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son las medidas sobre políticas preferidas para la integración de las áreas prioritarias de CPS y ER?
- ¿Cuáles son los costos y los beneficios de las políticas y los programas de CPS y ER propuestos, y qué áreas y oportunidades son las más rentables desde el punto de vista financiero y comercial?
- ¿Cuál es el costo de no hacer nada?
- ¿Cuáles son los costos de los enfoques o escenarios alternativos?
- ¿Qué fuentes de financiación se encuentran disponibles para la implementación?

La ausencia de medidas sobre políticas priorizadas y ponderadas es una de las principales razones por las cuales las prioridades ambientales no tienen un lugar destacado en los presupuestos de los gobiernos, y el porqué esas prioridades no se implementan (PNUD-PNUMA 2009). Debido a que todos los países, particularmente los países en desarrollo, se enfrentan con el desafío de equilibrar un presupuesto limitado a través de una amplia gama de prioridades, es fundamental que los esfuerzos de CPS y ER, tanto como sea posible, identifiquen los costos y los beneficios potenciales de cualquier iniciativa a fin de priorizar las áreas de intervención preferidas.

Por ese motivo, los costos y los beneficios de las políticas y los programas de CPS y ER preferidos deben determinarse junto con la identificación de los

costos de implementación (cuadro 5.8). Estos últimos tienden a ser las principales partidas de costos, en contraposición con la preparación y la institucionalización de la política en sí.

Los períodos de tiempo que lleva la toma de decisiones y el vacío de información no permiten la elaboración de un cálculo de costos integral que incluya todos esos aspectos. Por ese motivo, con frecuencia es necesario hacer la mejor ‘estimación posible’ de costos, basado en experiencias locales con políticas similares o costos internacionales tomados como parámetro que se hayan ajustado por diferencias mayores a las estructuras de costos locales. También será necesario calcular los costos comparativos, por ejemplo, ¿cuál es el costo de no hacer nada? ¿Cuáles son los costos de los enfoques o escenarios alternativos? Las herramientas asociadas al cálculo de costos del ciclo de vida ayudarán a proporcionar las respuestas a esas preguntas.

Las medidas sobre políticas para el cálculo de costos se logran de una manera mejor a través de un enfoque participativo, en coordinación con especialistas en presupuestos y finanzas de los ministerios, incluso de finanzas y planificación, ministerios sectoriales y organismos subnacionales con el objeto de garantizar que las medidas estén alineadas y comprendidas en varios niveles del presupuesto en un estadio posterior. También deben incluirse en el proceso a los actores no gubernamentales con experiencia en gestión de recursos, particularmente para determinar los costos y los beneficios de los subprogramas y las iniciativas. Entre esos actores, se incluyen economistas, académicos y empresarios. Siempre que sea posible, deben utilizarse los mecanismos y las instituciones existentes a fin de apoyar este elemento con la información necesaria recolectada de los resultados provenientes de estudios existentes. Sólo deben realizarse estudios nuevos en caso de que sean absolutamente

Cuadro 5.8 Herramientas y enfoques para la evaluación de los requisitos de las políticas y la implementación

- *Hacia Un Impacto Triple: Caja De Herramientas Para El Análisis De Emprendimientos Sostenibles En Los Países En Desarrollo* (PNUMA DTIE CPS 2009) ofrece orientación sobre **identificación de oportunidades, comprensión de los determinantes del éxito y evaluación de los costos y los beneficios** de las empresas sustentables. Esa comprensión es fundamental para apoyar la viabilidad en curso de la empresa y para aumentar su magnitud y alcance. La caja de herramientas ofrece orientación para la evaluación de cuatro determinantes: Los emprendedores, las limitaciones, las oportunidades y los riesgos del emprendimiento.
- Los enfoques tradicionales de la **evaluación de la contabilidad financiera** generan una evaluación de los plazos de amortización de las inversiones, así como su tasa de rentabilidad.
- El **análisis de decisión multicriterio** (Multicriteria decision analysis, MCDA) hacer referencia a una conjunto de enfoques que se han desarrollado para apoyar a responsables de la toma de decisiones que se enfrentan con la tarea de realizar numerosas y conflictivas evaluaciones respecto de una decisión en particular. El MCDA tiene como objetivo poner esos conflictos de relieve y encontrar una manera de lograr un compromiso en un proceso transparente. Las herramientas del MCDA ofrecen orientación sobre medios eficaces para la **estructuración de decisiones**, incluso la definición de problemas, la relación de las partes interesadas, la generación de opciones, medidas vinculadas a los criterios y el desempeño, así como el **análisis de las decisiones**.
- Los **enfoques de cuadros de mando** permiten asignar puntaje y sumar (con o sin ponderaciones) varios aspectos de las alternativas a fin de ofrecer una clasificación por orden de importancia de ellas.

necesarios y fundamentales para el proceso. Las oportunidades de beneficio mutuo (gana-gana) deben buscarse cuando las actividades relacionadas con el consumo o la producción sustentable provoquen un aumento de la producción económica, el empleo y la reducción de la pobreza, por ejemplo a través de programas de reciclado de residuos.

Desde una perspectiva de presupuesto gubernamental, es importante comprender qué costos son adicionales y cuáles son gastos desviados de programas que se habrían llevado adelante antes pero con un enfoque diferente. Los gobiernos son más proclives a hallar más sencillo otorgar un aumento de la financiación para algo que puede vincularse con una línea presupuestaria existente. En la sección 5.3.2, puede obtener más información sobre presupuestos.

5.2.4 Fortalecer la capacidad dentro de las instituciones

El fortalecimiento de la capacidad institucional es un factor común para muchos procesos de integración y apunta a aumentar el nivel de conciencia y ofrece experiencia práctica a las partes interesadas con el objeto de que apoyen la iniciativa de una manera mejor. No se lleva adelante en forma separada sino que es una parte esencial de muchos de los demás elementos de la integración. Aquí, se hace hincapié en prestar atención a su importancia y se describen las maneras en que puede lograrse.

Los enfoques para el fortalecimiento de las capacidades de **individuos** incluyen lo siguiente (PNUD-PNUMA 2009):

- Aprendizaje en el lugar de trabajo
- Colaboración con equipos interdisciplinarios
- Trabajo con actores no gubernamentales, incluso con comunidades, empresas e industrias (posiblemente hasta el traslado temporal a otros países o instituciones)
- Capacitación formal
- Hermanamiento-cooperación entre organizaciones nacionales y sus análogas de otros países
- Intercambio de visitas
- Apoyo técnico

Más allá del desarrollo de capacidades entre individuos, es fundamental desarrollar la capacidad de sistemas institucionales de modo que la pérdida de un individuo no signifique el fracaso de todo el proceso de integración. Los requisitos para el desarrollo de la capacidad **institucional** pueden incluir lo siguientes, con la importancia y nivel de complejidad según el contexto de cada país:

- Crear sistemas de gestión de la información
- Mejorar los sistemas de comunicación tanto dentro de las dependencias del gobierno como entre ellas como
- Mejorar los sistemas de coordinación

Lecturas y recursos adicionales: Desarrollar y calcular el costo de medidas sobre políticas

- PNUMA DTIE CPS (2009), www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1138/PA

Lista de control de acciones

- ✓ Capacitar individuos para que apoyen el proceso de integración.
- ✓ Construir infraestructura y sistemas en las instituciones.

- Implementar cambios estructurales en la institución, incluso crear nuevos puestos de trabajo
- Incorporar nuevas tecnologías
- Alinear los sistemas de archivo y de responsabilidades

5.3 Respuesta al desafío de la implementación

El último componente del proceso de integración consiste en la serie de elementos de acciones descritos en la figura 5.4.



5.3.1 Incorporar CPS y ER en el sistema nacional de monitoreo

La incorporación de CPS y ER en el sistema nacional de monitoreo ayuda a garantizar que sea monitoreado el avance para cumplir con los objetivos de las medidas sobre políticas y, por ende, respalda una implementación exitosa. Esa incorporación permitirá que los responsables de formular políticas y las personas a cargo de la implementación muestren el impacto de las medidas sobre políticas, compartan el aprendizaje, ajusten políticas y orienten la asignación presupuestaria y de recursos. Será una ayuda adicional para la identificación de los temas que surjan y deban tratarse en el futuro.

Lista de control de acciones

- ✓ Desarrollar una lista de indicadores de CPS y ER específicos para cada país.
- ✓ Identificar las fuentes de información.
- ✓ Incorporar el monitoreo de CPS y ER en el sistema nacional de monitoreo.

Habitualmente los indicadores se crean a través de un proceso de investigación y consulta exhaustivo y deben reflejar toda la magnitud de los impactos de las medidas vinculadas con CPS y ER, específicos para el contexto de cada país (cuadro 5.9). Se brinda orientación sobre el desarrollo de indicadores de CPS y ER en una publicación complementaria de PNUMA (PNUMA 2008b), que hace hincapié en la importancia de desarrollar grupos de indicadores a medida, más que seleccionar de listas de indicadores predefinidos. Para informar políticas públicas de manera significativa, los indicadores deben brindar información tanto en el nivel macro (a nivel de país) como en el nivel micro (a nivel del productor o del consumidor individual).

Se deben tomar en consideración cuatro perspectivas al momento de desarrollar grupos de indicadores de importancia para CPS y ER:

Cuadro 5.9 Experiencias de los países con los indicadores de CPS

- **Nicaragua** ha recibido el apoyo de la Embajada de los Países Bajos para desarrollar indicadores de desarrollo ambiental y sustentable a fin de utilizarlos en el monitoreo de del consumo de agua, energía y materias primas en distintas industrias y sectores, entre los que se incluyen la pesca, la producción láctea, las bebidas, las frutas y las verduras, la cerámica, los hoteles, los hospitales, los mataderos, el café, el cuero y el calzado, la industria textil y de indumentaria.
- La **República Unida de Tanzania** tiene un grupo de 96 metas de desarrollo nacionales monitoreadas como parte de su Estrategia Nacional para el Crecimiento y la reducción de la Pobreza. Dieciséis de esas metas están vinculadas con el medio ambiente; varias tienen relación con los conceptos de CPS y ER. Por ende, cualquier programa de monitoreo que se establezca en asociación con otras iniciativas para integrar CPS y ER debe poder utilizar los datos ya recolectados, en lugar de tener que iniciar procesos nuevos de recolección de datos.
- Conforme al enfoque desarrollado por PNUMA (PNUMA DTIE CPS 2008b), **Mauricio** ha definido un grupo de 30 indicadores para que sean utilizados en el monitoreo de la eficacia de su programa nacional de CPS. Esos indicadores se agruparon en torno de los cuatro aspectos de cumplimiento, eficiencia, conectividad y existencias críticas.

- **Cumplimiento.** Los indicadores deben medir la cobertura de los temas relativos a CPS en lo que respecta a legislación (por ejemplo, sobre contaminación, residuos y derechos humanos), la adecuada dotación de personal de los cuerpos de inspección nacionales o subnacionales y los niveles crecientes de cumplimiento por parte de las empresas. Un área de especial preocupación en los países en desarrollo es el desempeño de las pequeñas y medianas empresas y del sector informal, gran parte del cual no se encuentra regulado. **Entre los ejemplos de indicadores específicos, se incluyen cantidad de eventos contaminantes, cantidad de quejas de la comunidad sobre condiciones ambientales y de empleo y cantidad de funcionarios para el control de residuos por cantidad de compañías y producto interno bruto.**
- **Eficiencia.** Los indicadores deben reflejar la intensidad de los materiales, la energía y el agua de los productos y los procesos o en los casos en que los productos ofrecen una eficiencia mayor o la capacidad para reducir el uso de recursos, a la vez que retienen la utilidad. **Entre los indicadores específicos, se podrían incluir demanda de agua o residuos por producto unitario o rotación, o por sector, residuos destinados a rellenos sanitarios y consumo de energía por unidad del producto interno bruto.**
- **Conectividad.** La conectividad mejora la capacidad de forjar relaciones de beneficio mutuo a través del acceso a la información, el conocimiento, el transporte, las comunicaciones y otras redes sociales. Puede medirse a nivel personal (por ejemplo, el acceso a servicios de Internet), a nivel organizacional (por ejemplo, mediante el suministro de información a las partes

Lecturas y recursos adicionales: Incorporar CPS y ER en el sistema nacional de monitoreo

- PNUMA DTIE CPS (2008b), www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1087/PA

interesadas) y a nivel de país (por ejemplo, la tasa de migración rural). **Entre los indicadores específicos, puede incluirse el porcentaje de la población con acceso a las redes de transporte público, el porcentaje de la población con acceso a Internet, con acceso a las escuelas, los graduados de instituciones terciarias y el índice de Gini.**

- **Existencias críticas.** Los indicadores deben describir el nivel de transformación de los sistemas de producción y consumo a fin de considerar la necesidad de restaurar (o al menos no degradar sistemáticamente) las existencias críticas del capital natural. **Los indicadores pueden incluir la tasa de deforestación, la proporción de energía proveniente de recursos renovables en el suministro de energía y el uso de métodos de cultivo orgánicos.**

Se accederá a múltiples fuentes de información a fin de obtener los datos necesarios para completar los grupos de indicadores. Deben funcionar mecanismos de coordinación sólidos con el objeto de evitar la duplicación de esfuerzos y de garantizar que los mecanismos existentes se utilicen antes de desarrollar cualquier clase de sistemas nuevos de recolección de datos. El fortalecimiento de la capacidad de varias oficinas dedicadas a la recolección de datos es fundamental para limitar la duplicación y hacer más eficiente dicha recolección.

5.3.2 Calcular el costo, preparar el presupuesto y financiar medidas individuales de CPS y ER

Después de llevar a cabo el proceso de formulación de políticas (ver sección 5.2.3), se determinan los costos y los beneficios de las actividades y los programas relacionados con CPS y ER, así como los costos de implementación de las actividades y las iniciativas de CPS y ER. Es posible que esas medidas requieran una inversión de capital importante para su establecimiento o que simplemente sean medidas fiscales como impuestos o incentivos fiscales que apunten a promover comportamientos específicos por parte

de productores y consumidores. No todas las medidas tienen costo: Algunas pueden lograrse mediante una inversión mínima o sin inversión, mientras que otras pueden apoyarse en los presupuestos existentes en otras dependencias del gobierno. Cuadro 5.10 describe las experiencias de varios países sobre el financiamiento de la implementación de CPS y ER.

En los casos en que es necesaria la inversión de capital, puede accederse a ella desde el sector privado o el sector público, o desde ambos. Cuando las medidas son potencialmente rentables (como cuando es posible crear la demanda de productos nuevos u obtener precios muy altos para procesos o productos sustentables desde la perspectiva ambiental), es probable lograr la **inversión del sector privado**. Entre los ejemplos, se incluye: la agricultura orgánica, las tarifas de congestión vial y los programas de manejo forestal.

Lista de control de acciones

- ✓ Confirmar los requerimientos de financiación y los flujos de ingresos de actividades e iniciativas de CPS y ER.
- ✓ Identificar fuentes de financiación, así como las funciones y los aportes en relación a la financiación del gobierno, el sector privado y agencias donantes.
- ✓ Influir en la toma de decisiones en el proceso de asignación presupuestaria.
- ✓ Asegurar que los presupuestos se asignen a organismos sectoriales y subnacionales.

Cuadro 5.10 Experiencias por países: Financiación de medidas de CPS y ER individuales

- **Argentine** recientemente ha obtenido un crédito de \$40 millones del Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar un programa de protección ambiental de dos objetivos. El primer objetivo del programa apoyará la producción más limpia y la ecoeficiencia en las pequeñas y medianas empresas a través de actividades de promoción, formación de capacidad y capacitación, así como de la financiación de mejoras tecnológicas. El segundo objetivo está relacionado con la protección ambiental y la integración en el sector minero.
- En **Cuba**, cada ministerio asigna un presupuesto limitado a las inversiones ambientales, algunas de las cuales están asociadas a estrategias de CPS.
- Una porción del gravamen cobrado sobre las bolsas de plástico provistas por los supermercados en **Sudáfrica** se utiliza para promover el reciclado de residuos plásticos y el aumento del nivel de conciencia en todos los sectores de la sociedad.
- Se estima que la implementación de las acciones identificadas en el ambicioso programa nacional de CPS de **Mauricio** costará alrededor de Rs35 millones (alrededor de \$1,17 millones), gran parte de cuyo gasto se efectuará durante los primeros tres años del programa. El acceso a la financiación continua siendo uno de los desafíos fundamentales para la implementación de programas; se han propuesto varios enfoques destinados a la fuente de financiación y al apoyo técnico en especie:
 - Acceder a la financiación directa del proceso presupuestario basado en el programa
 - Generar ingresos para proyectos específicos a través de impuestos existentes y propuestos, administrados por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico
 - Acceder al fondo “Maurice Île Durable Fund”, un fondo del gobierno creado para apoyar varios proyectos relacionados con la sostenibilidad en Mauricio
 - Dirigir la vinculación con los grupos de trabajo que participan en el Proceso de Marrakech a fin de identificar las oportunidades para obtener asistencia técnica y financiación
 - Obtener apoyo técnico del PNUMA/Centro de Colaboración Wuppertal sobre Consumo y producción Sostenibles a fin de transformar proyectos piloto en propuestas que podrían presentarse para movilizar fondos por parte de los países
 - Obtener ayuda para el desarrollo
 - Obtener el patrocinio del sector privado como parte de sus actividades relacionadas con al responsabilidad social corporativa

En otros casos, los beneficios de la intervención se encuentran en el nivel de “bien público” o se acumulan durante un período de tiempo tan largo que la inversión del sector privado es improbable que se produzca solamente desde la perspectiva de rentabilidad. En este caso, será necesaria la **financiación por parte del sector público** o quizás el sector privado participe a través de iniciativas de responsabilidad social corporativa o de marketing. En muchos casos, en especial donde los riesgos y los costos de capital son relativamente altos, la norma es una combinación de la financiación del sector público y del sector privado. Por ejemplo, en el caso de proyectos de energía sustentable, el sector público puede financiar algunas obras de infraestructura básicas, mientras que el sector privado financia operaciones en marcha o sector privado puede proveer incentivos de inversión que catalicen la inversión del sector privado.

Los mecanismos del Mercado, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y oportunidades similares para la comercialización del carbono son otra fuente de financiación y de ingresos, así como la financiación de donantes a la cual puede accederse para apoyar esas medidas.

Para influir sobre los presupuestos nacionales, sectoriales o subnacionales, es necesario comprender cómo se preparan los presupuestos, y la obligación debe seguir el calendario, las prácticas y los estándares presupuestarios de los ministerios correspondientes. La obligación con el presupuesto debe incluir, siempre que corresponda, presupuestos a mediano y corto plazo como marcos de gastos a mediano plazo, especialmente cuando es necesaria infraestructura nueva para apoyar las medidas de CPS y ER.

Es posible que se deban relacionar varios ministerios, ya que es probable que el control de presupuestos y de las áreas específicas de políticas donde se albergan las medidas de CPS y ER sean diferentes y, por ende, la coordinación entre ellas es fundamental. El sector empresario, la industria y al sociedad civil debe movilizarse a fin de ofrecer apoyo para la asignación presupuestaria destinada a medidas de CPS y ER. También se debe realizar una asignación presupuestaria adecuada para los organismos sectoriales y subnacionales a fin de respaldar su función en la implementación de medidas de CPS y ER.

Cabe destacar la función de las medidas de CPS y ER en el aporte a las finanzas públicas. Los ingresos recolectados a través de impuestos y gravámenes aportarán a las finanzas públicas, suministrando un flujo de ingresos que podría reinvertirse en otras medidas.

5.3.3 Apoyo de la implementación de medidas sobre políticas a nivel nacional, subnacional y sectorial

Una vez que CPS y ER se han integrado en las políticas y los programas, es necesario garantizar que las medidas sobre políticas relacionadas sean realmente implementadas a nivel nacional, sectorial y subnacional (cuadro 5.11). Solamente a través de esa implementación es que la integración ejercerá un impacto fuerte sobre la realidad cotidiana de las agencias gubernamentales, las empresas y los ciudadanos.

La implementación de las políticas puede apoyarse a través de los siguientes mecanismos:

- Requerimientos y medios visibles para informar periódicamente sobre los avances y lecciones aprendidas para facilitar el intercambio y promover la coordinación
- Acuerdos a nivel de servicios o memorándums de entendimiento establecidos entre los distintos organismos para colaborar con la clarificación de

Lista de control de acciones

- ✓ Desarrollar un plan de implementación que incluya la asignación presupuestaria, y confirmar las funciones y las responsabilidades para lograr dicha implementación.
- ✓ Monitorear el avance y examinar las acciones.
- ✓ Evaluar y reunir las experiencias del proceso de implementación en sí.
- ✓ Reproducir las medidas siempre que sea posible y viable.
- ✓ Examinar periódicamente el plan de implementación.

Cuadro 5.11 Ejemplos regionales, nacionales y subnacionales de actividades de CPS y ER

Transporte

- Las ciudades de Curitiba en **Brasil** y Bogotá en **Colombia**, así como muchas ciudades **chinas**, tienen o están planificando sistemas integrados de transporte rápido. Esa clase de sistemas apuntan a proveer un servicio de transporte mejor que los sistemas de ómnibus comunes a través de mecanismos como los carriles exclusivos en las calles, el pago anticipado del peaje para reducir el tiempo que pierde el conductor mientras paga y los servicios exprés y de mayor frecuencia.
- Varios países tienen sistemas de transporte público que funcionan parcial o totalmente con combustibles distintos de la nafta y el diesel. Gran parte de los ómnibus de **Brasil** funcionan con una mezcla de combustibles de biodiesel, alcohol y diesel; muchos de los ómnibus públicos de Johannesburgo, **Sudáfrica**, funcionan con gas natural.

Residuos

- Muchos países de todo el mundo cuentan con políticas, estrategias y actividades centradas en la reducción de residuos, reutilización y reciclado para reducir el volumen de los residuos que deben recolectarse y disponerse, y para recuperar recursos que de otra manera terminarían en los rellenos sanitarios. Con frecuencia, esas actividades tienen el beneficio adicional de generar ingresos por las actividades de reciclado y reutilización, especialmente para los grupos de menores ingresos, así como beneficios para la salud humana mediante la reducción de la exposición de los seres humanos y los animales a los residuos. Ciudades entre las que se incluyen Maser en **Lesoto**, Wuxi en **China**, y Pune en la **India** han desarrollado planes de gestión integral de residuos sólidos.
- En Curitiba, **Brasil**, los grupos de menores ingresos acercan sus residuos a un punto central de recolección donde pueden intercambiarlos por cupones de alimentos o boletos de ómnibus. Ese programa reduce la carga de la gestión y la disposición de residuos, así como la cantidad de basura presente en las calles.
- Muchos países funcionan con esquemas de legislación sobre la responsabilidad ampliada del productor y sobre el depósito de contenedores que están destinados a recuperar productos que llegaron al fin de su vida útil y así reducir el consumo de recursos primarios y al cantidad de residuos que terminan en los rellenos sanitarios.

Agua

- El programa Agua para todos de **Perú** incluye 270 proyectos del sector de agua y saneamiento. La modernización de las plantas de agua y aguas residuales en muchos lugares del país para asegurar el suministro de agua limpia y reducir el tiempo destinado al acarreo de agua recibe el apoyo de actividades educativas que apuntan a cambiar la cultura en relación al uso del agua.
- La Iniciativa **africana** para el ahorro de agua en el sector cervecero busca lograr el ahorro de agua para el sector cervecero mediante la promoción de la aplicación de los principios de la producción más limpia. Se ha demostrado un ahorro de agua de entre el 20 y el 50 por ciento (www.unep.fr/scp/water/projects.htm).
- En un esfuerzo por suministrar un nivel de servicio básico aceptable de agua y saneamiento para todos los hogares de las comunidades rurales y suburbanas, la municipalidad de eThekweni de **Sudáfrica** recientemente realizó una ampliación a gran escala de letrinas de pozo mejoradas con ventilación, sanitarios con separación de orina y patios de tanques para las viviendas.

Turismo

- La Red de ecoturismo en las aldeas de **Bali** promueve una iniciativa turística por medio de la cual los viajeros pueden alojarse en aldeas diseñadas y administradas por las comunidades, en lugar de alojarse en hoteles y tener acceso a guías y alimentos locales. La red apunta a minimizar el impacto del turismo sobre el medio ambiente; las ganancias contribuyen con actividades vinculadas a la conservación y el desarrollo de la comunidad en las aldeas de Bali.

(ver continuación)

Cuadro 5.11 Ejemplos regionales, nacionales y subnacionales de actividades de CPS y ER (continuación)

- La Política de Turismo y Estrategia Nacional para la Conservación de **Botswana** se creó con el objeto de promover el turismo y a la vez proteger las áreas naturales de flora y fauna. Se centra en un turismo de volumen bajo y valor alto destinado a un mercado de turistas de ingresos medios a altos. Este enfoque ayuda a asegurar relativamente menos alteraciones al medio ambiente natural a través de un tráfico reducido de turistas.

Energía

- **China** y **Nepal** son líderes mundiales de producción en pequeña escala de biogas proveniente de residuos agrícolas y domiciliarios para cocinar y en algunos casos para iluminar; cuentan con programas activos que promueven esas tecnologías.
- En **Albania**, hay un proyecto en curso para promover el desarrollo de un mercado para calentadores de agua por energía solar.

Minoristas y consumidores

- **Bangladesh** y **Ruanda** y tienen una prohibición respecto del uso de todas las bolsas de plástico para compras. **Sudáfrica** ha prohibido todas las bolsas de menos de 30 micrones de grosor y exige que los comerciantes minoristas paguen un gravamen sobre todas las otras bolsas de plástico para compras. La legislación sobre bolsas de plástico no sólo reduce la manera poco económica de usar los recursos sino que reduce el nivel de basura tirada y los impactos ambientales secundarios como la obstrucción de cursos de agua y la ingestión por parte de los animales.
- Las ecoetiquetas ayudan a los consumidores a seleccionar productos que cumplen con ciertos estándares mínimos de desempeño sustentable. Esas etiquetas pueden estar relacionadas con un tema específico (por ejemplo, **Túnez** tiene sus propios estándares orgánicos, compatibles con los de la Unión Europea, y sistemas de certificación e inspección para los productos orgánicos; **Colombia** tiene la etiqueta 'Florverde' que certifica que todas las flores cultivadas y cosechadas en ese país cumplen con estándares sociales y ambientales específicos). También existen ecoetiquetas más genéricas otorgadas para una variedad de productos que cumplen con requerimientos de desempeño mínimos dentro de una amplia gama de categorías ambientales y sociales, **Túnez** y **Tailandia** se encuentran entre los países que utilizan estos últimos mecanismos de ecoetiquetado.
- Muchos gobiernos nacionales y subnacionales, especialmente en los países desarrollados como el **Reino Unido** (con su Iniciativa para Compras de Alimentos del Sector Público) y los gobiernos locales de **Canadá**, los **Estados Unidos** e **Italia**, tiene o están desarrollando políticas de compras públicas que incluyen requerimientos para recurrir a proveedores locales y orgánicos. Esos proveedores se utilizan en los programas de comidas escolares, hospitales, prisiones y otros servicios de hospitalidad para dependencias gubernamentales.

Construcción y edificación

- **Brasil** y la **India** han creado Consejos de Edificios Verdes a fin de apoyar un avance hacia prácticas más sustentables en la construcción y el uso de edificaciones.

Educación

- **CLEAN-India**, la Red de acción ambiental liderada por la comunidad, es un programa creado por una ONG con el fin de promover la evaluación ambiental, el aumento del nivel de conciencia, la defensa del medio ambiente y la acción ambiental. El programa está dirigido por estudiantes de escuelas que cumplen una función esencial, influyendo sobre los patrones de consumo, y en menor medida, sobre las prácticas de producción, dentro de sus comunidades.

Silvicultura

- Varios programas de gestión de silvicultura sustentable específicos para cada país se encuentran en funcionamiento. En **Costa Rica**, FUNDECOR es una ONG que se centra en la promoción de la producción sustentable y el uso de la madera y otros productos de bosques cultivados añosos.

funciones, marcos temporales y consecuencias de no alcanzar las tareas y las metas

- Divulgación de las historias exitosas de CPS y ER e información sobre individuos que realizan aportes significativos para el proceso

5.3.4 Fortalecer más la capacidad institucional para garantizar una permanente integración

El último elemento del esfuerzo, común a todos los procesos de integración, conlleva el fortalecimiento de las instituciones y las capacidades para garantizar que la iniciativa de integración se mantenga en el largo plazo a través de la integración en curso con la formulación de políticas, el presupuesto, la implementación y el monitoreo, una vez que el esfuerzo de integración inicial esté completo.

Lista de control de acciones

- ✓ Ofrecer apoyo, creación de capacidad y desarrollo de infraestructura para garantizar la integración sustentable.
- ✓ Vincular sistemas de gestión de desempeño para instituciones e individuos a fin de avanzar hacia los objetivos y las metas de CPS y ER para garantizar que la implementación sea tomada con seriedad.

El objetivo es incluir la comprensión de CPS y ER en los procesos, las prácticas, los procedimientos y los sistemas gubernamentales e institucionales a fin de desarrollar un enfoque a largo plazo hacia la institucionalización de la integración de CPS y ER. Vincular sistemas de gestión de desempeño para instituciones e individuos a fin de avanzar hacia los objetivos de CPS y ER contribuirá con el logro de esa inclusión.

Se debe comenzar por llevar a cabo un análisis de todos los esfuerzos existentes destinados al fortalecimiento institucional y de capacidad a través del proceso de integración, incluso la evaluación de las necesidades institucionales y de capacidad. En particular, se deben considerar los procesos, las prácticas, los procedimientos y los sistemas gubernamentales e institucionales de rutina vinculados con CPS y ER que son decisivos para mantener el esfuerzo de integración, como el siguiente (PNUD-PNUMA 2009):

- **Puntos de acceso recurrentes.** Los documentos clave sobre políticas revisados periódicamente ofrecen una oportunidad para la institucionalización. Esa clase de documentos incluyen documentos de estrategias para la reducción de la pobreza y otros planes nacionales de desarrollo, planes de acción ambiental nacionales, planes de acción y estrategias nacionales de desarrollo sustentable, estrategias de producción más limpia, documentos sobre políticas sectoriales pertinentes y revisiones de los procesos nacionales de asignaciones presupuestarias.
- **Mecanismos de cooperación institucional.** Deben ponerse en funcionamiento los mecanismos para relaciones de largo plazo entre los organismos de medio ambiente, finanzas, planificación, sectoriales y subnacionales. Entre ellos, pueden incluirse grupos de trabajo temáticos (incluso organizaciones de la industria, grupos comunitarios, etc.), centros nacionales de producción más limpia (cuadro 5.12), reuniones de las partes interesadas o uso de comisiones gubernamentales existentes. Pueden crearse nuevas

Cuadro 5.12 Creación de capacidad en el Líbano

El Centro de Producción Más Limpia del Líbano centraliza el conocimiento y la experiencia en producción más limpia y realiza múltiples actividades a nivel regional para promover y crear vínculos entre la industria y el medio ambiente. Lleva adelante actividades para aumentar el nivel de conciencia, demostraciones internas, así como capacitación y creación de capacidad en todo Medio Oriente. Ha creado lazos con Europa gracias a sus donantes, entre los que se incluyen la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el gobierno de Austria y continúa con la promoción de los vínculos entre el Líbano y los países europeos. La mayor atención del centro es asegurar recursos financieros sustentables a fin de poder continuar con la promoción del CPS a nivel nacional y regional.

estructuras o pueden apalancarse mecanismos existentes. Deben determinarse las modalidades de funcionamiento de esa clase de mecanismos de trabajo (como la frecuencia de las reuniones, las atribuciones, la composición).

- **Funciones, recursos humanos y mecanismos de responsabilidad.** Se deben determinar las unidades ambientales y los funcionarios de ministerios del sector y organismos subnacionales, y se deben tratar las cuestiones vinculadas con la rotación del personal y los planes de sucesión.
- **Sistemas y procedimientos administrativos.**

6. Conclusiones y el camino a seguir

Esta publicación presenta un enfoque flexible con el objeto de apoyar a profesionales, defensores y agencias o instituciones especializadas, agencias donantes y ONG en la integración de CPS y ER dentro la planificación del desarrollo nacional. El enfoque consta de tres componentes, cada uno de los cuales supone un conjunto de elementos de análisis y de acción apoyados por una amplia gama de metodologías y herramientas que pueden utilizarse. Los tres componentes son los siguientes:

- **Reconocimiento de los puntos de acceso y presentación de argumentos** se ocupa de preparar el escenario para la integración.
- **Integración en los procesos para formular políticas** se centra en la integración de cuestiones relacionadas con CPS y ER en todos los niveles del proceso de formulación de políticas pertinente.
- **Respuesta al desafío de la implementación** apunta a asegurar la integración de CPS y ER en el presupuesto, la implementación y el monitoreo.

El enfoque programático presentado aquí debe ayudar a orientar la selección de actividades, tácticas, metodologías y herramientas que pueden utilizarse para tratar la situación de un país en particular. Se ha hecho hincapié en la importancia de coordinar pobreza y medio ambiente así como de integrar CPS y ER, y la integración de CPS y ER es una parte integral del desarrollo de los programas nacionales de CPS.

Los estudios de caso específicos de cada país y de cada región muestran algunas de las oportunidades, así como los desafíos, asociados a la integración. El enfoque presentado aquí pretende ayudar a superar algunas de las limitaciones y capitalizar las oportunidades.

El PNUMA intenta sumar este documento, a través del trabajo analítico en curso, con el objeto de brindar más información para apoyar la integración de CPS y ER, así como a través de la creación de capacidad en todos los niveles del gobierno con el objeto de apoyar la integración eficaz y en curso de este tema en las políticas. En última instancia, esos esfuerzos contribuirán a manejar el uso de los recursos naturales dentro de la economía de tal manera que se promueva la equidad inter e intrageneracional.

Abreviaturas y siglas

CPS	consumo y producción sustentable
ER	eficiencia en el uso de los recursos
MCDA	multicriteria decision analysis (análisis de decisión multicriterio)
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	organizaciones no gubernamentales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Todos los \$ a los que se hace referencia en el presente informe son USD, a menos que se especifique lo contrario.

Referencias y recursos

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1997. "Report of the Economic and Social Council for 1997." A/52/3.18.
- Banco Mundial. Pobreza y Medio Ambiente. <http://go.worldbank.org/PZ1VKX8XD0>.
- Capacity.org: A Gateway for Capacity Development. www.capacity.org/.
- Doka, Gabor. LCA Hotlist: Links about Life Cycle Assessment (LCA). www.doka.ch/lca.htm.
- FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), Programa de Apoyo Global. 2005. *National Capacity Self-Assessment Resource Kit*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ofrece un enfoque paso a paso para que los equipos nacionales lo utilicen cuando deban realizar su evaluación. <http://nca.undp.org/docs/54.pdf>.
- Gloria, Thomas. LCA Links! www.life-cycle.org/.
- IIMAD (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo). Environmental Mainstreaming: Integrating Environment into Development Institutions and Decisions. www.environmental-mainstreaming.org/.
- . 2008. "Producing a 'User Guide' to Effective Approaches to Environmental Mainstreaming—Tools and Tactics for the Real World: Project Document." [www.environmental-mainstreaming.org/documents/User%20Guide%20Project%20Doc%20\(10%20October%202008\).pdf](http://www.environmental-mainstreaming.org/documents/User%20Guide%20Project%20Doc%20(10%20October%202008).pdf).
- Iniciativa africana para el ahorro de agua en el sector cervecero. www.unep.fr/scp/water/projects.htm.
- La historia de las cosas (The Story of Stuff)*. www.storyofstuff.com/international/.
- Mesa de ayuda regional sobre consumo y producción sustentable en Asia y el Pacífico. www.scp-help.org/.
- Mesa Redonda Africana sobre Consumo y Producción Sustentable. www.arscp.org/.
- Mesa Redonda de Asia-Pacífico sobre Consumo y Producción Sustentable. www.aprscp.net/.
- Ministerio de Medio Ambiente de Noruega. 1994. "Report of the Symposium on Sustainable Consumption." Oslo. Véase también "Oslo Declaration on Sustainable Consumption," www.oslodeclaration.org/.
- Naciones Unidas Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico. Green Growth. www.greengrowth.org/.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2008. *Natural Resources and Pro-Poor Growth: The Economics and Politics*. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4308081E.PDF>.
- . 2009. "Environment Working Paper 8: Assessing Environmental Management Capacity: Towards a Common Reference Framework." Metodología nueva para las evaluaciones de capacidad, que especialmente incluye la capacidad para el análisis de problemas y la formulación de políticas basada en las evidencias, la capacidad para la planificación estratégica y para legislar, la capacidad para la implementación de políticas, la capacidad para facilitar la cooperación y la participación pública, la capacidad para prestar servicios y administrar la infraestructura ambiental, y la capacidad para cumplir con funciones administrativas. www.oecd.org/dataoecd/60/7/42898798.pdf.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *Capacity Assessment Methodology User's Guide*. Ofrece una guía paso a paso para llevar a cabo una evaluación de la capacidad mediante el uso, por defecto, de la Herramienta de apoyo y marco de evaluación de la capacidad del PNUD. http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/Capacity_Development_Regional_Training/UNDP_Capacity_Assessment_Users_Guide_MAY_2007.pdf.
- PNUD-PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente del PNUD-PNUMA. www.unpei.org/.
- . 2008. *Making the Economic Case: A Primer on the Economic Arguments for Mainstreaming Poverty-Environment Linkages into Development Planning*. Ofrece una orientación complementaria sobre cómo argumentar a favor de la integración de la gestión ambiental en los planes, presupuestos y programas de implementación nacionales de desarrollo. Ofrece las razones según las cuales una mejor gestión ambiental contribuye con la reducción de la pobreza, el crecimiento para favorecer a los pobres, y las finanzas públicas. www.unpei.org/PDF/primer-complete-LR.pdf.
- . 2009. *Guía práctica para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo: Un manual para practicantes*. www.unpei.org/Knowledge-Resources/PEI-Handbook.asp.
- PNUMA DTIE CPS (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente División de Tecnología, Industria y Economía, Servicio Consumo y Producción Sustentables). www.unep.fr/scp/.
- . Centro de Intercambio de Información sobre Consumo y Desarrollo Sustentable. www.unep.fr/scp/nap/clearinghouse/.
- . El Proceso de Marrakech. www.unep.fr/scp/marrakech/.
- . Panel de Recursos. www.unep.fr/scp/rpanel/.
- . 2008a. *Planning for Change: Guidelines for National Programmes on Sustainable Consumption and Production*. www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1028/PA.
- . 2008b. *Indicadores de CPS para países en desarrollo - Un marco de orientación*. También está disponible en inglés y francés. www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1087/PA.
- . 2009. *Hacia Un Impacto Triple: Caja De Herramientas Para El Análisis De Emprendimientos Sostenibles En Los Países En Desarrollo*. También está disponible en inglés y francés. www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/1138/PA.
- PNUMA y Futerra (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Futerra Sustainability Communications Ltd). 2005. *Comunicar la sostenibilidad: cómo realizar campañas públicas eficaces*. Ofrece consejos útiles, ideas y estudios de casos que pueden adaptarse a las necesidades comunicacionales de un determinado país. También está disponible en inglés y francés. www.unep.fr/scp/publications/details.asp?id=DTI/0679/PA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Centro Wuppertal sobre consumo y producción sustentable. www.scp-centre.org/.
- Red para el medioambiente contra la pobreza (Poverty Environment Net). www.povertyenvironment.net/.
- Tennyson, Ros. 2003. *Manual de Trabajo en Alianza*. International Business Leaders Forum, Global Alliance for Improved Nutrition, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y International Atomic Energy Agency. ofrece una perspectiva general de los elementos esenciales para una construcción de alianzas eficaz. Se presenta un marco de 12 pasos para la construcción de alianzas a través del ciclo de vida de una iniciativa. También describe los obstáculos para construir alianzas y cómo superarlos. También está disponible en inglés y francés. www.energyandenvironment.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1435.

Acerca de PNUMA, División de Tecnología, Industria y Economía

El PNUMA, División de Tecnología, Industria y Economía (DTIE) ayuda a gobiernos, autoridades locales y tomadores de decisiones en empresas e industrias a desarrollar e implementar políticas y prácticas enfocadas al desarrollo sustentable.

La división trabaja para promover:

- > el consumo y producción sustentable,
- > el uso eficiente de energía renovable,
- > el manejo adecuado de productos químicos,
- > la integración de costos ambientales en el desarrollo de políticas.

La Oficina Directora, con su base en París, coordina actividades a través de:

- > **El Centro Internacional de Tecnología Ambiental** – IETC (Osaka, Shiga), el cual implementa programas integrales de manejo de desechos, programas de manejo de agua y desastres enfocándose particularmente en Asia.
- > **Servicio Producción y Consumo** (París), el cual promueve patrones de consumo y producción sustentable como una contribución al desarrollo humano a través de los mercados globales.
- > **Servicio Químicos** (Ginebra), la cual cataliza acciones globales para dar lugar al manejo seguro de químicos así como al mejoramiento de la seguridad química en todas las regiones del mundo.
- > **Servicio Energía** (París), el cual fomenta políticas de energía y transporte a favor del desarrollo sustentable y alienta la inversión en la energía renovable y la eficiencia energética.
- > **Servicio OzonAction** (París), el cual apoya la desaparición de sustancias que provocan el adelgazamiento de la capa de ozono en los países en vías de desarrollo y en países con economías en transición, para así asegurar la implementación del Protocolo de Montreal.
- > **Servicio Economía y Comercio** (Ginebra), el cual ayuda a los países a integrar consideraciones ambientales en sus políticas económicas y de comercio. Así mismo, trabaja con el sector financiero para incorporar políticas de desarrollo sustentable.
- > **Unidad del Medio Ambiente Urbano** (Nairobi), que mantiene la integración de la dimensión urbana, con un enfoque en temas ambientales que tienen una dimensión local e internacional.

Las actividades del PNUMA DTIE se centran en elevar la conciencia, mejorar la transferencia de conocimientos e información, fomentar la cooperación y las sociedades tecnológicas e implementar las convenciones y los acuerdos internacionales.

Más información,
a la pagina Web www.unep.fr

PNUMA DTIE
Servicio Consumo y
Producción Sustentables

15 Rue de Milan
75441 Paris Cedex 09
France
Tel: +33 1 4437 1450
Fac: +33 1 4437 1474
E-mail: unep.tie@unep.org
www.unep.fr/scp

www.unep.org

United Nations Environment Programme
P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya
Tel: ++254-(0)20-762 1234
Fax: ++254-(0)20-762 3927
E-mail: unep@unep.org



El mundo enfrenta varios desafíos que amenazan tanto a los ecosistemas como a la humanidad. Entre ellos, se incluyen el cambio climático, la degradación del suelo, la contaminación del aire y del agua, el agotamiento de recursos no renovables, al pobreza y el hambre. Los patrones de consumo y producción sostenibles (CPS), incluso la eficiencia en el uso de los recursos, pueden ayudar a enfrentar estos desafíos.

La presente publicación ha sido desarrollada con el fin de proporcionarle a los países el apoyo necesario para incorporar los enfoques y las herramientas de CPS en las políticas y las estrategias, y así asegurar que CPS sea considerado en todos los niveles de la planificación del desarrollo. Esta publicación complementa otras dos publicaciones, Planning for Change: Guidelines for National Programmes on Sustainable Consumption and Production (Planificación para el cambio, un conjunto de guías sobre cómo planificar, desarrollar y monitorear programas nacionales de CPS) y el Manual para profesionales de PNUD-PNUMA Guía práctica para la integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo: Un manual para practicantes.