

Capítulo 8

TOMA DE DECISIONES DE ESTRATEGIA ¹

Las estrategias tienen que estar basadas en la política, las orientaciones políticas, los programas, las normas, los paradigmas, las medidas de rendimiento, y las patologías que preocupan tanto a la población como a los que formulan la política
(Tariq Banuri 1999)²

Una gran parte de las “pequeñas” decisiones tienen que ser tomadas diariamente durante todo el proceso de estrategia de desarrollo sostenible; desde, cuál es el mejor sitio para una celebración una reunión hasta cómo alentar a una persona para que participe. Sin embargo, estas decisiones diarias, aunque importantes, no son el tema de este capítulo. Más bien se centra en cómo llegar a decisiones importantes que pueden determinar el propósito y el enfoque general de una estrategia de desarrollo sostenible. Este capítulo trata:

Una estrategia es fundamentalmente asunto de escoger opciones: la ciencia y el arte de la toma de decisión es clave para ella

- el alcance de las decisiones de estrategia importantes – desde las visiones y objetivos de política ya acordados, hasta las decisiones sobre la implementación de los programas de acción de estrategia (sección 8.1);
- los posibles *valores, principios y marcos* que pueden servir de guía para las opciones estratégicas (sección 8.2);
- los acuerdos *institucionales y de procedimiento* para la toma de decisiones de estrategia (sección 8.3);
- los factores a considerar cuando se decide qué *instrumentos* son los mejores para implementar una estrategia (sección 8.4).

Existen muchos vínculos entre este capítulo y otros referentes al “ciclo de la estrategia” (Figuras 4.2 y 5.13). En particular, las buenas decisiones de estrategia no pueden tomarse sin las aportaciones adecuadas, especialmente, los análisis pertinentes y la participación de los interesados, los cuales se describen en detalle en los capítulos 5 y 6.

8.1 Campo de aplicación de las decisiones de estrategia ³

El típico conjunto de importantes decisiones de estrategia incluye: visión, objetivos, metas, catalizadores, plan de acción y papeles institucionales. Estos se ilustran en el

¹ Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios de estudios y materiales adicionales proporcionados por Ralph Cobham, RU; y el catedrático Michael Carley, Universidad de Herriot Watt, Escocia.

² Citado en Hanson *et al.* (2000).

³ El material para esta sección se ha extraído de Hagen, sin fecha; CIILA 1996a; y Carew-Reid *et al.* 1994.

Cuadro 8.1 donde se usan ejemplos de Países Bajos y de la provincia fronteriza del noroeste de Pakistán (Sarhad). A continuación se describe cada tipo de decisión una por una:

8.1.1 Visión estratégica

Una visión nos dice hacia dónde queremos ir

La *visión estratégica* describe las aspiraciones a largo plazo que, según acuerdan los interesados, deberían guiar todos los otros aspectos del desarrollo de la estrategia. Esto puede describir, por ejemplo, qué clase de sociedad se visualiza; y/o qué tipos de cambios importantes se desean en la producción, consumo u organización y comportamiento social. Puede ser acompañada de una declaración que refleje el consenso de los interesados sobre problemas y temas clave que deben recibir prioridad. Normalmente se usa un período de 20 a 30 años para fijar visiones, tal como los ejercicios de Visión 2020 en Malasia, Ghana, Malawi y muchos otros países. El proceso para desarrollar y acordar una visión tiene que ser uno de múltiples interesados, de esfuerzo a varios niveles y se convertirá en un valioso ejercicio de aprendizaje. El consenso debe buscarse normalmente durante todo el proceso, de lo contrario los interesados clave no subirán “a bordo” en las últimas etapas (véase sección 8.3.3). Algunos escenarios (marcos hipotéticos) diferentes pueden servir de información útil (sección 5.5).

8.1.2 Objetivos Estratégicos

Los objetivos describen de qué manera podemos llegar hasta allí: ...

Los *objetivos estratégicos*, en conjunto, describen cómo se puede realizar la visión. Los principios y valores intrínsecos de la visión pueden aplicarse a temas primordiales para establecer objetivos particulares para cada tema. Cada objetivo debe tratar un tema dado (problema u oportunidad), referirse a los principales cambios que se que sea lo suficientemente general y abarque todos los aspectos del tema asegurando que “ataña” a todos los interesados pertinentes, pero también lo suficientemente específico para permitir que se definan metas que se puedan medir. La estrategia debe incluir suficientes objetivos para tratar las principales cuestiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible, pero también la cantidad justa para que se puedan comprender y realizar. Algunos objetivos pueden acordarse como prioridades, para que se fijen metas (véase abajo) y para que sean implementados en un corto plazo. Otros objetivos, que no son prioridades actuales, pueden comenzar a tratarse solamente cuando se haya hecho progreso con las prioridades, o en caso de que haya un activador (véase abajo) que demuestre que han adquirido más prioridad.

8.1.3 Metas

... algunos para ser alcanzados en fechas límite; ...

Las *metas* para cada objetivo describen actividades específicas que se pueden medir, logros a ser alcanzados en una fecha dada. Éstas forman el núcleo de cualquier plan de acción y ayudan a enfocar los recursos y a guiar la selección de opciones de acción. Debido a que las metas implican acciones concretas y cambios en el comportamiento de ciertos interesados, ellas deben ser producto de la negociación. Por ejemplo, tanto el Programa de Política Ambiental de Países Bajos como el PNAA de Egipto negocian metas locales con las autoridades locales y otros interesados.

Cuadro 8.1: Ejemplos del marco de decisiones estratégicas vinculadas

PAÍSES BAJOS 4º PLAN NACIONAL DE POLÍTICA AMBIENTAL (PNPA)	
Visión estratégica	<p>“ Se necesita una visión nueva, más amplia y más orientada hacia el futuro. Una visión más amplia, para poder ver detrás de las fronteras nacionales y darnos cuenta que el exceso y la escasez están distribuidos en forma desigual y que el equilibrio ecológico se está siendo distribuyendo más allá de las naciones. Una visión más orientada al futuro, porque alcanzar un equilibrio sostenible a largo plazo –por ejemplo, treinta años– obliga que hagamos hoy.”</p> <p>Esta base produce un plan de política que es diferente porque se extiende mucho más allá en el futuro, con un horizonte político que se extiende hasta 2030, y una situación deseada a alcanzarse en un periodo de 30 años, que se describe como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vida saludable y segura: <i>La tierra, el agua y el aire, así como los productos alimenticios y el agua potable son tan saludables y seguros que existe un riesgo muy pequeño de que la gente se enferme o se muera a causa de ellos. El riesgo de accidentes serios se acepta socialmente.</i> • Dentro de un medio ambiente atractivo rodeado de naturaleza dinámica: <i>El ambiente de la vida diaria se percibe como limpio y atractivo. Por todas partes, la calidad del aire, de la tierra y del agua, está en armonía con la función de esa área y esta calidad no representa ningún obstáculo para las funciones de la naturaleza. La disponibilidad de agua no es problema en ninguna zona y estas zonas rurales son de alta calidad. La biodiversidad y la fertilidad del suelo son utilizadas de una forma sostenible.</i> • Sin dañar la diversidad global ni agotar los recursos naturales: <i>La disponibilidad de los recursos naturales es resguardada; tanto las presentes como las futuras generaciones pueden satisfacer sus necesidades. La demanda de recursos renovables está en equilibrio con el suministro en todo el mundo. Los recursos no renovables están disponibles durante un tiempo lo suficientemente largo para permitir el desarrollo de buenas alternativas. La biodiversidad es tal que el suministro de materiales genéticos continua siendo adecuado.</i>
Objetivos estratégicos	<p>Para cada tema hay “principios” y “objetivos” estipulados. Es interesante que la retórica que se utilizaba para elaborar sobre los objetivos de cada tema no es uniforme: para “Innovación de política de seguridad externa”, se estipulan “principios”, mientras que para la “Innovación de política de sustancias químicas”, se fijan “objetivos”.</p>
Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Se le ha dado un plazo de 30 años a la estrategia. • Se dice que las metas han sido negociadas localmente en vista de los objetivos nacionales. • Los Países Bajos, como miembro de la Unión Europea, también cumplen las metas medioambientales fijadas para los países miembros de la UE.
Activadores	<p>La financiación es un quid importante del plan institucional para Países Bajos. Si las posibilidades para internar costos medioambientales resultan ser limitadas en la práctica, la implementación en fases del conjunto de instrumentos propuesto para el documento de la política será modificada.</p>
Planes de acción	<p>Éstos se deciden por tema: “Emisiones, energía y movilidad”, “Biodiversidad y recursos naturales”, “Medio ambiente, naturaleza y agricultura”, “Innovación de la política de sustancias químicas” e “Innovación de política de seguridad externa”.</p> <p>Por ejemplo, bajo “Biodiversidad y recursos naturales”, tareas específicas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tomar iniciativas internacionales para combatir la deforestación; • trabajar para traducir el concepto de agricultura sostenible en directrices concretas para los países en vías de desarrollo.
Plan institucional	<p>Existe un énfasis considerable en la coherencia, la coordinación y el significado de gobierno local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mayor cohesión entre políticas espaciales y medioambientales; • mayor cohesión entre políticas en los varios niveles de gobierno. <p>Responsabilidades adicionales por el ambiente de vida local, y más libertad para los estratos de gobierno inferiores.</p>

ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN PROVINCIAL DE SARHAD (ECPS), PAKISTÁN	
Visión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • La ECPS es una declaración de compromiso por parte del gobierno y de la gente de la provincia de Sarhad (provincia de la frontera noroeste - NWFP) hacia un programa efectivo de desarrollo sostenible. No hay “visión” explícita, sino principios y una meta. • La meta fundamental es asegurar el bienestar económico, social y ecológico de la gente de la NWFP a través de la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales de la provincia. • Los principios para guiar la implementación de la ECPS son: <ul style="list-style-type: none"> ○ La conservación y el desarrollo sostenible de los recursos de la NWFP son esenciales para la supervivencia humana ○ Los procesos ecológicos esenciales y el sistema de soporte de vida deben mantenerse ○ La diversidad genética y biológica de las plantas, animales y ecosistemas debe promoverse y conservarse ○ El desarrollo económico y la gestión del medio ambiente deben diseñarse al mismo tiempo ○ Las organizaciones de desarrollo y de la comunidad y el sector privado son esenciales para encontrar soluciones para el desarrollo sostenible ○ Los valores religiosos y culturales deben respetarse y utilizarse como recursos en el diseño y la implementación de la ECPS ○ Cada ciudadano tiene una responsabilidad con el medio ambiente y puede tener un impacto positivo en la conservación del mismo ○ La NWFP tiene un papel que desempeñar en los esfuerzos nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible y la protección global del medio ambiente
Objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento de los problemas sociales fundamentales que son la causa subyacente de la degradación del medio ambiente • Conservación, rehabilitación y desarrollo sostenible de los recursos naturales • Protección del medio ambiente vital contra la polución del aire, del agua y de la tierra • Desarrollo de mecanismos de alta calidad para la protección del medio ambiente que incluyan legislación adecuada, mecanismos de planificación de desarrollo, estándares de calidad medioambiental y acuerdos institucionales regulatorios y participativos • Mejora de la capacidad institucional y financiera del gobierno para el desarrollo sostenible de los recursos naturales • Protección y conservación del patrimonio cultural de la NWFP • Mejora de la participación en la toma de decisiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente por parte de la comunidad y del individuo • Aumento de la sensibilización pública y el entendimiento de temas sobre la conservación y el desarrollo sostenible
Metas	Se les ha dado un plazo de tres años a todos los compromisos del plan de acción (abajo).
Activadores	No hay activadores aparentes.
Planes de acción	Se usa la frase “ compromiso ” bajo encabezamientos generales como “medio ambiente urbano y ciudades sostenibles” y “desarrollo industrial sostenible”. Aunque estos encabezados no se corresponden exactamente con los objetivos anteriores, los compromisos parecen estar diseñados para satisfacer estos objetivos. Se han listado en un plan financiero , se han presupuestado, y forman parte del esfuerzo para “ verdear ” los Programas Anuales de Desarrollo .
Plan institucional	Se incluyen las responsabilidades clave en el plan financiero . También se han creado puntos de enfoque en diferentes organizaciones que han sido reunidos en mesas redondas temáticas .

8.1.4 Activadores

Los *activadores* son compromisos a tomar una acción específica en una fecha futura. Cuando no se ha podido alcanzar un acuerdo en una meta particular, debido a falta de información, o cuando una meta no sea aún realística dado el plazo extendido de una estrategia, entonces puede “catalizarse” cuando se den ciertas condiciones. Esto puede incluir el llegar a un límite específico en el crecimiento de la población o en el daño al medio ambiente, o cuando los recursos se hacen disponibles, o cuando se ha logrado una meta dada. Además, si una estrategia ha establecido objetivos con prioridades primarias y secundarias, se pueden fijar metas para las prioridades primarias y activadores para las secundarias. Por ejemplo (CIILA, 1996a):

Objetivo Estratégico I: Promover tecnologías, productos y normas que reduzcan la producción de desechos.

Meta 1.1: Para 2015, reducir la generación de basura doméstica sólida en un 50% de los niveles de 2000.

Catalizador 1.1: Si para 2010 la basura doméstica sólida no se ha reducido en un 25% del nivel de 2000, se introducirán recargos de colección de desechos basados en su volumen.

En resumen, tanto las metas como los activadores tienen que referirse específicamente a los objetivos estratégicos.

8.1.5 Plan de acción

Un *plan de acción* es un marco de acciones para lograr objetivos y metas estratégicos. En él se indica claramente cómo contribuye cada acción a uno o más de los objetivos estratégicos dados y puede sugerir una clasificación de relativa prioridad (p. ej. alta, media o baja, esencial, importante o deseable). A continuación se detallan en líneas generales los siguientes tipos de acciones y su orden:

- políticas nuevas, cambios en las políticas y vínculos para mejorar su coherencia (véase sección 8.3.5);
- legislación nueva o cambiada, instrumentos económicos u otros que ayuden a la implementación de políticas o a la creación de capacidades (sección 8.4);
- programas importantes y proyectos piloto para el desarrollo sostenible y cambio de administración;
- directrices para la sostenibilidad y estándares para las actividades de sector y los papeles institucionales.⁴

Por lo tanto, el plan/marco de acción de la estrategia comprendería actividades ya existentes y además especificaría actividades nuevas. También identificaría dónde se pueden implementar adecuadamente los recursos existentes, y dónde se necesita inversión (externa) adicional. Sin embargo, no ofrecería planes paso por paso, para cada acción.

... otros con acciones a ser activadas en el futuro, ...

... y todo dispuesto dentro de la estructura de un plan de acción que comprende actividades en vigor y otras que son nuevas...

⁴ Algunas veces *las directrices y los estándares de la sostenibilidad* pueden expresarse con claridad y detalle dentro de una estrategia, especialmente cuando los objetivos estratégicos ponen énfasis en acciones voluntarias y principios comunes para el cambio legal e institucional.

... con claras
funciones
institucionales

8.1.6 Plan institucional

Un *plan institucional* incluye los papeles a desempeñar, las asociaciones y los sistemas requeridos para implementar la estrategia. Esto puede incluir vínculos entre la ENDS y otros planes estratégicos y entre planes a diferentes niveles espaciales: nacional, subnacional, local, o para diferentes sectores o regiones geográficas. Identificaría qué instituciones son responsables de las diferentes partes del plan de acción de la estrategia, su grado de libertad y dónde tienen la obligación de deferir a otros interesados o a coordinadores de la estrategia. Puede también señalar una base para racionalizar las instituciones (especialmente donde las responsabilidades coincidan en parte o estén en conflicto) o incluso proponer el establecimiento de instituciones nuevas si fuese necesario.

Debido a todo lo anterior, se necesitan ciertas aclaraciones sobre los *límites geográficos* dentro de los cuales se aplican las decisiones de estrategia. La sección 4.11.2 se refiere a la distinción entre las necesidades internacionales, nacionales y locales y se da un ejemplo sobre Pakistán en el Recuadro 4.12. Esto es muy importante debido a que una debilidad que ha puesto en peligro anteriormente el desarrollo de la estrategia ha sido la omisión de niveles espaciales clave en la toma de decisiones, o la existencia de vínculos débiles entre los niveles.

También debería existir un *camino claro y lógico desde la visión al plan de acción y a los papeles institucionales*. Algunas de las estrategias anteriores han dejado fuera uno o dos de estos componentes. Por ejemplo, muchas ENDS no desarrollaron visiones compartidas por los interesados; en el mejor de los casos “pidieron prestadas” visiones directamente de la Estrategia Mundial de Conservación, sin una mención de las condiciones locales. Como faltaron metas y líneas de responsabilidad definidas además de la asignación de la propiedad por parte de los interesados y de la sociedad en general, las ENDS fueron vistas como poco más que una “lista de deseos” de propuestas viejas y nuevas, o como un conjunto de directrices genéricas técnicas (como “enciclopedias de acciones deseadas” en la opinión de la ENDS de Pakistán –Grupo de revisión de mediados de período – Hanson *et al.* 2000). A algunos de los ejercicios de Visión 2020 les faltaron planes institucionales y portanto no había un vínculo definido para su implementación. A muchas estrategias les faltaron activadores –enmarcaron todas las aspiraciones como metas desvinculadas y sin prioridad, por lo cual son propensas al fracaso en su totalidad.

Sin embargo, como se vio en la sección 4.5, una estrategia que se concentra en visiones básicas, logros sociales de base y mecanismos, en lugar de involucrarse en los detalles de las metas individuales, tiene más probabilidades de sobrevivir a los cambios de régimen político.

8.2 Retos, principios y marcos conceptuales útiles para la toma de decisiones de estrategia

8.2.1 Retos para la toma de decisiones

(a) Conseguir un buen dominio de los problemas a enfrentar

“No es que no vean la solución, lo que pasa es que no pueden ver el problema”
(GK Chesterton)

“Un problema bien expuesto es un problema medio resuelto”
(Charles Kettering)

“El problema es que determina la solución, no una teoría ni un estilo”
(Karl Gerstner)

Aunque parece obvio que quienes toman decisiones deberían tener un entendimiento claro de la naturaleza de los problemas a tratar, como el primer paso fundamental hacia la acción sobre desarrollo sostenible, no siempre es el caso. El Capítulo 5 (Análisis) y el Capítulo 6 (Participación) tratan de cómo se puede conseguir esto. Si la definición del problema está bien hecha, se ha ganado la mitad de la batalla para llegar a la decisión más acertada:

El primer paso hacia la acción en el desarrollo sostenible es comprender el problema

(b) Afrontar una amplia gama de desafíos de integración y compensación

“Si nuestras decisiones se van a tomar de una manera convencional, unidimensional, ¿cómo podemos esperar mejorar un mundo que está hecho totalmente de vínculos complejos?” (Ashok Khosla, 2001).

Incluso con buenas aportaciones, puede ser muy difícil integrar una variedad de diferentes objetivos, dimensiones, niveles jerárquicos, participantes y los intereses de las diferentes generaciones o grupos sociales -mucho menos hacer arbitrajes informados entre ellos- donde la integración demuestre ser imposible. Los retos incluyen lo siguiente:

Es difícil reunir la complejidad de objetivos, niveles e interesados diferentes en un todo, de manera tal de favorecer la toma de decisión; ...

- Hallar una compensación entre *objetivos y dimensiones muy diferentes*: Este es el problema común de la falta de una “escala” aceptada comúnmente, sobre la cual comparar y escoger entre opciones que son tan diferentes como las “manzanas y naranjas”. Un buen ejemplo son las decisiones sobre las opciones para la reducción de la pobreza en lugar de la protección de la biodiversidad. El análisis económico intenta usar dinero como dicha escala, pero existen diferentes grados de buena voluntad para confiar en los precios, particularmente cuando se calculan valores monetarios para los valores sociales o del medio ambiente sin comercializar, o para interferir con los mercados para producir cierto resultado.
- Hallar una compensación entre los *diferentes niveles espaciales*: Muchos asuntos tienden a ser complicados por efectos diferenciales en varias escalas. Por ejemplo, una decisión de abrir una mina en un paisaje virgen puede reducir la biodiversidad a nivel local. Pero también puede abrir caminos benéficos para el desarrollo nacional y aliviar los problemas regionales y estructurales de empleo. Sin embargo, puede que tal intercambio no sea simplemente entre el medio ambiente local y el desarrollo nacional. A nivel global, el mineral producido puede permitir que se desarrolle la tecnología, resultando en una extensa eficiencia de energía y una reducción global de los gases invernaderos.
- Hallar una compensación entre los intereses de las *diferentes partes*: Algunas partes interesadas pueden resultar más afectadas que otras por una decisión particular, o un interesado puede correr más riesgo que otro. Esto sugiere la importancia de identificar a los interesados clave y de que el gobierno encabece una negociación con interesados múltiples. Puede que también sea necesario poner peso en las decisiones a favor de aquellos que asumen costes y riesgos involuntariamente, en lugar de aquellos que lo hacen por ganancias comerciales.
- Hallar una compensación entre *generaciones*: Partiendo de la definición de desarrollo sostenible, las futuras generaciones representan interesados importantes que sin embargo, no pueden hablar por sí mismos. Proteger sus intereses es fundamental para alcanzar la sostenibilidad. Es posible que esto

requiera sistemas y procedimientos de decisión, desde pronosticar y modelar hasta legislación y acordar tasas de descuento para inversiones, para exponer su caso.

... y esto presenta retos institucionales y metodológicos

Esta complejidad hace que surjan retos tanto institucionales como metodológicos. Un reto inicial es determinar qué grupo de valores debe tomar preferencia en decisiones de estrategia, quién debe hacer qué en el proceso y qué capacidad necesitan para participar efectivamente. Los retos metodológicos se refieren a cómo tomar decisiones, o, preferiblemente a cómo negociarlas. No hay una fórmula universal –los procesos de decisión necesitan reflejar los valores aceptados por una sociedad y sus normas culturales, y varios procesos aceptados socialmente para la negociación y para trabajar hacia el consenso. También debe haber una consciencia adecuada de los procesos de decisión en diferentes niveles espaciales. Por ejemplo, si se está desarrollando una estrategia nacional, necesitará ser sensible a las decisiones de valores y de consenso, que se han tomado en áreas locales y dentro de un marco internacional.

(c) Ocuparse de asuntos del “mundo real” evitando los “sueños de planificadores”

Los procesos ENDS debieran ser integrados, con toma de decisión de “mundo real”...

Hasta la fecha, las estrategias han tomado a menudo decisiones en un vacío político, comercial o social. Las directrices existentes sobre estrategia de desarrollo a menudo fracasan en dirigir aspectos problemáticos de la toma de decisiones, aun cuando estas directrices cubren la mayoría de los aspectos de participación y requisitos de información (p. ej. Directrices del FMAM para Estrategias de Biodiversidad Nacional y Planes de Acción; Carew-Reid *et al.* 1994 sobre las ENDS). En general, dan la impresión de que importantes decisiones se pueden y podrán tomar mediante sesiones de puestas en común, siempre y cuando haya suficiente información disponible y suficientes interesados tomen parte. En el mejor de los casos, se tiende a asumir que se llega a decisiones a través de un proceso racional bajo asesoría experta, una serie de talleres de discusión, la finalización de documentos y aprobación final del gobierno (Recuadro 8.1). Un enfoque así en la toma de decisiones ha sido normal en muchas estrategias hasta la fecha. Pero sufre de dos mayores inconvenientes:

- Es raro que se hagan explícitos los diferentes valores sostenidos por los interesados y los miembros del equipo.
- Sus bases de poder operan sin ser restringidas por los resultados del proceso de estrategia.

... evitando ser demasiado técnicas y asegurando el apoyo político para las decisiones fundamentales...

En otras palabras, los procesos de las ENDS han tendido a utilizar procesos decisorios que son demasiado tecnocráticos y a menudo, políticamente ingenuos. En la mayoría de los países, sino en todos, muchas de las decisiones “reales” que afectan a la sociedad profundamente y conducen en dirección del desarrollo son esencial y fundamentalmente decisiones políticas, no técnicas. Ellas reflejan abierta o implícitamente, algunos valores fijos sobre otros, e implican muchos mecanismos obvios o sutiles para hacer que las opiniones de algunos interesados cuenten más que otras. Puede que impliquen negociaciones “entre bastidores” y pueden usar procesos de fomentación de consenso para fines particulares (p. ej. negociar con sindicatos de trabajadores, y llegar a acuerdos con empresas en la privatización de funciones públicas).

No hay respuestas fáciles sobre cómo asegurar que los procesos de decisión política apoyen los objetivos del desarrollo sostenible. Por una parte, los procesos de estrategia deben hacer uso de los “verdaderos” procesos de toma de decisiones del mundo político, de las empresas y de los inversionistas, e introducir en ellos, de una

Recuadro 8.1: Errores en la ruta convencional de la toma de decisiones de estrategia

(i) *Las asesorías “expertas” y las herramientas técnicas* han dominado la provisión de información para la toma de decisiones, particularmente las herramientas económicas y de modelado. Sin embargo, la relevancia de estas herramientas y su poder para influenciar decisiones se toman a menudo como dados y no están abiertos a la crítica. Aun así se podría argumentar que:

“Cada herramienta lleva consigo el espíritu por el que fue creada” (Heisenberg 1901-1976)

(ii) *Una serie de “talleres”* ha sido un proceso común para llegar a “decisiones” –la noción es que si se reúnen tantas partes interesadas como sea posible, se producirán las mejores ideas sobre cómo tratar los temas. De hecho, está por verse si los talleres hacen las mejores decisiones. En la práctica:

“Los que asisten y gritan más, normalmente consiguen lo que quieren”.

“La consulta” y “el fomento de consenso” son actividades intrínsecamente diferentes y no se deben confundir. Ambas forman parte de los procesos de toma e implementación de decisiones, pero, en sí, no aseguran que se tomen decisiones compatibles con los principios de desarrollo sostenible.

(iii) *“La finalización del documento”* finalmente resulta en que una persona o un pequeño grupo de personas sean obligados a tomar la decisión final. De nuevo, esta realidad no siempre es cuestionada, a pesar de que:

“El que controla la pluma, controla todo”.

(iv) *La “aprobación final del gobierno”* y la decisión de proceder con la estrategia. Se tiende a suponer que la estrategia, en su totalidad, debería someterse a los estratos más altos de gobierno, a pesar de una creciente ola de observaciones que dicen:

“Una década después de Río... la fe en la habilidad de los gobiernos para cambiar la dirección del desarrollo mediante su poder de decisión colectivo parece un poco extraño. Ya no se espera que los gobiernos tomen decisiones que “den lugar” a desarrollo sostenible” (Halle 2001).

forma más eficaz, los objetivos principales de sostenibilidad. Las personas que participan en los procesos de estrategia necesitan estar constantemente al tanto de los valores sociales que podrían guiar compensaciones y promover sostenibilidad. Por otra parte, a menudo existe una mala herencia de terribles “procedimientos” de toma de decisiones, con frecuencia disfrazados por un enfoque tecnográfico, con la intención de proteger el *status quo* de los poderosos. Es posible que éstos necesiten ser desmantelados o sutilmente alterados. Igualmente, existen valores anti-sostenibilidad que necesitan ser retados -específicamente asegurando una buena comunicación y promoviendo el valor de la transparencia.

La consecuencia de este problema a largo plazo es la necesidad de que se hagan cambios en los patrones de gobernanza a través del ejercicio continuo de toma de decisiones de estrategia, en lugar de la toma de decisiones percibida simplemente como un eficiente “diseño de proyecto” de varios factores. Típicamente, el proceso de estrategia puede comenzar siendo obstaculizado por estructuras decisorias y sistemas

... y laborando por cambios de largo plazo en la gobernanza, que lleven al desarrollo sostenible hacia el centro de la corriente dominante del acontecer social

de valores inadecuados, y por la exclusión de grupos marginados de la toma de decisión. Pero la estrategia en sí debería ser vista como el principal medio para desarrollar procesos administrativos que fomenten sostenibilidad y traigan a grupos sociales apropiados a la toma de decisiones principal. A nivel nacional, esto implica reconocer que la estrategia experimentará con nuevos enfoques para la toma de decisiones. Aquí, un papel común para los estados y para las organizaciones multilaterales es el de estimular la discusión y la adopción final de un marco universal normativo de derechos y principios de sostenibilidad que debería guiar las decisiones futuras (sección 8.2.2).

(d) Alcanzar consenso en la inmensa gama de temas de desarrollo sostenible

De acuerdo con el Consejo de la Tierra (2000), una restricción importante para la evolución de estrategias, que están siendo desarrolladas por los CNDS en Burkina-Faso, Canadá, Honduras y Uganda, fue la incapacidad de alcanzar consenso en temas de sostenibilidad. Parte del problema es que el desarrollo sostenible cubre tal multiplicidad de tópicos interrelacionados que prácticamente nadie puede comprender (o incluso se preocupa de) toda la agenda. Es más fácil ser claro acerca de los valores que conlleva un caso específico; por ejemplo, una decisión de desarrollo para quitar una selva natural y sustituirla por plantaciones de pulpa, o una decisión de introducir impuestos de carbón. Si la gente entiende a grandes rasgos la agenda, su posición puede ser extrema, como un enfoque de “cuerno de la abundancia”, el cual cree en el potencial del triunfo tecnológico *versus* una creencia de “juicio final” con el colapso sociológico y ecológico inevitable.

En la ausencia de consenso, el conocimiento de lo que es posible y práctico de alcanzar es un ingrediente esencial del proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, mientras que es sensato explorar las contradicciones entre las políticas sectoriales existentes de un gobierno y los principios de desarrollo sostenible, esto puede ser contraproducente como resultado de ser percibido como una crítica negativa. La inversión en el desarrollo de una estrategia que pase de largo las deficiencias de las disposiciones existentes, puede, algunas veces, ser el único camino a seguir. Esto se verificó directamente en la realización de una evaluación de estrategia medioambiental en la región noroeste de Botswana, la cual se enfocó en la reducción del riesgo al controlar enfermedades del ganado importantes (Ralph Cobham, comunicación personal).

8.2.2 Principios y marcos para toma de decisiones

(a) Las buenas decisiones han de basarse en valores reconocidos

Los valores invariablemente condicionan las decisiones de estrategia, ya sean expresados abiertamente (p. ej. en derechos constitucionales, principios o en códigos de normas) o implícitamente en la decisión. Esos valores que predominan no solamente determinan el resultado de los procesos de decisión, sino también la aceptabilidad de las decisiones para varios interesados y de esta manera la probabilidad de su implementación. El llegar a un consenso factible de un sistema de valores que sirva de fundamento para el desarrollo sostenible es una de las áreas más desafiantes de las ENDS y una

Hay dos amplias dimensiones en este tema. Primero, dada la naturaleza transfronteriza y regional de las muchas tareas del desarrollo sostenible y el alcance global de las corporaciones multinacionales (para bien o para mal), y los acuerdos

Los valores de la sociedad condicionan las decisiones de estrategia y su aceptabilidad...

internacionales, se necesita un sistema ético compartido que sobrepase los límites nacionales y las culturas, y que aun así pueda encontrar resonancia y expresión en sistemas culturales locales (lo último se discute en la próxima sección). Segundo, se necesita considerar temas de igualdad internacional los cuales, por ejemplo, actualmente aquejan el debate sobre la implementación del Acuerdo de Kyoto.

Estos son grandes temas que sólo se pueden tocar aquí. El primero es expuesto por Carley y Christie (2000b):

“Lo que sustenta a las restricciones organizacionales e institucionales de desarrollo sostenible... es el fracaso en desarrollar una filosofía de consenso de conservación de recursos que nos permita idear soluciones prácticas para los retos de tratar ‘los bienes comunes’. De consenso quiere decir una filosofía que cree vínculos entre naciones y culturas y, posiblemente más difícil, que una los intereses de los residentes del mundo con ingresos elevados, medios y bajos en un interés común por la conservación de los recursos. Dicha filosofía también tendría que vincular los intereses éticos sobre la igualdad entre generaciones y la justicia social con los sistemas cuantitativos y cualitativos para la asignación de oportunidades para la cosecha de recursos basándose en asesorías científicas de la capacidad de carga de los ecosistemas”.

... de modo que es muy importante procurar el consenso y abordar preocupaciones éticas

El segundo aspecto de este tema es señalado por Cable (1999):

“Posiblemente uno de los temas éticos más difíciles es la desigualdad internacional. También es uno de los más urgentes desde que algunos de los acuerdos importantes internacionales, sobre todo aquellos referentes a los bienes medioambientales “comunes”, dependen de que se alcance un sentido compartido de una distribución de obligaciones y beneficios justa. Este asunto ha persistido en el fondo de las relaciones internacionales a lo largo de la era de la posguerra”.

(b) Las decisiones de estrategia han de reflejar los valores aceptados localmente

Los sistemas de valores locales son también de vital importancia como base de una estrategia nacional. Si la estrategia no refleja los valores locales, es muy probable que no sea “adoptada” ni implementada, aun cuando sus decisiones parezcan lógicas, interesantes o fundadas científicamente. Como consecuencia, se necesita que un proceso de estrategia identifique y exprese, cuando sea necesario, el marco normativo para la toma de decisiones. Debería comenzar con las bases de valores existentes nacionales o locales sobre las que se pueden tomar decisiones. Esto incluirá valores formales e informales expresados a través de, por ejemplo:

Un proceso de estrategia debe reflejar los valores locales y trabajar con sistemas de toma de decisión nacionales y locales ya establecidos

- garantías constitucionales;
- derechos de propiedad;
- derechos democráticos;
- estipulaciones importantes de legislación económica, medioambiental y social;
- programas actuales de desarrollo sostenible (si se están implementando);
- valores políticos relacionados, especialmente aquellos que son comunes a partidos importantes;
- marcos de conocimiento local que incorporen incertidumbre, experiencia y valores;
- sistemas tradicionales de cultura;
- creencias religiosas.

Un buen punto de partida es examinar cuáles metas de políticas públicas existentes han ayudado al desarrollo sostenible

No siempre será posible capturar el “espíritu” con el que se han tomado las decisiones estratégicas locales. Los enfoques participativos pueden ofrecer medios tanto políticamente deseados como analíticamente rigurosos para destapar los valores más informales (ESRC 1998). Las bases más fiables serían, identificar una *jerarquía de metas existentes de política pública*, cada una con un precedente, que puede demostrar que ha ayudado al desarrollo sostenible. Por ejemplo, en muchos países, ciertos derechos humanos tienden a estar por encima. Esto ha ayudado a llegar a decisiones que excluyen las opciones de desarrollo que nieguen los derechos de algunos grupos en la sociedad, incluso si ayudasen a conseguir los derechos de otros.

La estrategia no debiera ocultar la realidad de que los conflictos sobre valores no siempre pueden ser resueltos

La mediación entre sistemas de valores conflictivos es un reto muy importante. Por ejemplo, en algunos países, la tradición es que la gente local pueda cortar árboles libremente, pero esta práctica, que puede que no sea sostenible, dependiendo de la capacidad de regeneración del ecosistema, puede ir en contra de la legislación nacional. En otros países, la legislación puede permitir que el ganado pascue libremente, o que se pesque en todas las aguas, pero las costumbres locales pueden imponer algunas restricciones sobre quién haga qué y cuándo. Los procesos de estrategia de interesados múltiples pueden ayudar a superar dichos conflictos, pero siempre habrá situaciones donde los conflictos sobre valores no puedan resolverse totalmente, y donde algunos individuos mantengan posiciones intransigentes con puntos de vista inflexibles.

(c) Las decisiones de estrategia han de reflejar valores globales

Las decisiones debieran considerar el efecto de las decisiones nacionales

Esto es en parte necesario debido a que existe una “huella” internacional, o impacto, de acciones nacionales, y los medios para tratar estos impactos tienen que ser decididos de modo que sean universalmente justos y sólidos, o en conformidad con algunos de los marcos éticos, como se ha discutido anteriormente.⁵ Pero también es necesario porque puede que el conjunto de valores de una sociedad en sí necesite *evolucionar* –o al menos ser *retada*– para promover el desarrollo sostenible. Las jerarquías de valores locales precedentes y actuales ofrecen bases oportunas para la toma de decisiones, pero puede que no reflejen lo que deberían ser las aspiraciones de modernismo de la sociedad contemporánea.

Las estrategias tienen que abordar los nuevos valores mundiales introducidos por el sistema normativo universal que emerge

Sin embargo, hay también necesidad de que haya una participación clara, transparente y amplia en cualquier proceso por el que se introduzcan “nuevos” valores en los marcos de la toma de decisiones. Por lo tanto, es instructivo y necesario para las ENDS orientadas al futuro que consideren el *marco normativo universal* que está emergiendo internacionalmente (Recuadro 8.2) –particularmente porque en gran parte, su emergencia es una respuesta a los temas medioambientales, de desarrollo e igualdad.

Es instructivo el sistema utilizado por la Comisión Mundial de Presas

No es sorprendente que haya una cantidad de conjuntos alternativos de principios para guiar decisiones, tanto locales como internacionales, pero ¿cómo se toman las “metadecisiones” y en qué conjunto o conjuntos de principios se basan para guiar los procesos subsiguientes de toma de decisiones? Un diagnóstico de la jerarquía actual de objetivos de política pública (arriba) quizá revele áreas que necesitan reforzarse. El marco de toma de decisiones que se usó en *La Comisión Mundial de Presas* –basado en derechos, riesgos y negociación– es muy instructivo a este aspecto, por haber

⁵ Un reto importante es la diferencia entre las definiciones/interpretaciones de justicia. Los continuos conflictos en muchas áreas del mundo (p. ej. en Irlanda del Norte y Israel/ Palestina) sugieren que incluso el derecho básico de autodeterminación es problemático.

Recuadro 8.2: El marco normativo universal que emerge

- *Los derechos humanos*, expresados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1947 (www.un.org/Overview/rights). Esto comprende el derecho a: la autodeterminación; la consulta; la representación demográfica; la cura; y a un estándar adecuado de vida. También cubre la liberación de la privación arbitraria de propiedad y de la violencia; y la libertad de pensamiento, conciencia, creencia religiosa y expresión. Promueve el derecho a un orden social e internacional en el que estos derechos pueden alcanzarse en su totalidad. Al expresarse en términos legales, los derechos humanos ofrecen, como se ha expuesto en el informe de la Comisión Mundial de Presas (2000), “una base llena de principios para poder mediar las selecciones de desarrollo entre los intereses conflictivos”.
- *Los derechos de desarrollo*, expresados en la Declaración de Derechos de Desarrollo de 1986 (www.unhcr.ch). Esto va más allá de la esfera de los derechos del individuo para tratar las relaciones entre los actores y el estado, y especifica las responsabilidades de aplicar un enfoque de derechos humanos al desarrollo. Promueve el derecho de las personas a ejercer completa soberanía sobre sus recursos, derechos a participar libre, activa y significativamente en el desarrollo nacional, y derechos a la distribución justa de los beneficios. Promueve ciertos criterios de buena gobernanza, tal como el imperio de la ley, las burocracias responsables y la libertad de información. Define límites a la autoridad del estado (es decir, adheriéndose al marco de convenciones internacionales). Un número de agencias de desarrollo ha ampliado este marco de derechos para sugerir la necesidad de un enfoque de desarrollo basado en derechos, donde los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son, en efecto, indivisibles. Ellas promueven los derechos a la educación, la salud, el sustento, etcétera.
- *Los Principios de Río sobre la integración del medio ambiente y desarrollo*, expresados en la Declaración del Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (www.unep.org/Documents). Aquí se aceptó que el medio ambiente es fundamental para el bienestar humano, y que su gestión para el avance de las metas humanas es una tarea central para los gobiernos y para la comunidad internacional. Los 27 principios incluyen: la noción de que la gente está en el centro de los temas de desarrollo sostenible, (Principio 1); el derecho al desarrollo siempre que sea de un modo equitativo que tenga en consideración las futuras generaciones (3); la importancia de integrar los temas medioambientales en el proceso de desarrollo, pero también siendo una figura central de ese proceso (4); la participación en la toma de decisiones (10); la compensación del estado a las víctimas de daños medioambientales (13); el principio de prevención a ser adoptado por los estados de acuerdo a sus capacidades (15); y la importancia de las comunidades indígenas y locales en la gestión del medio ambiente y desarrollo (22). El efecto de estos principios se ha fortalecido aún más por la inclusión de varios acuerdos de NU, desde legal a operacional, incluyendo Agenda 21.

“La integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones” es algo particularmente significativo para las ENDS. Es un principio clave de la Comisión de NU para el Desarrollo Sostenible, cuyo progreso se trata regularmente en las sesiones de la CDS, en dos áreas amplias: el desarrollo de ENDS integradas (la falta de progreso en el que se ha llamado un gran problema); y la valoración, contabilidad de recursos naturales y otras formas de responsabilidad económica o medioambiental.

- *Las Metas Internacionales de Desarrollo* – un conjunto integral de metas económicas, sociales y medioambientales para el desarrollo sostenible, seleccionado por el CAD de la OCDE (véase Recuadro 2.7, CAD OCDE 997 y www.developmentgoals.org).
- *Las Metas de Desarrollo del Milenio* – propuestas en la Declaración del Milenio, firmada por líderes de 187 países en la Asamblea General de NU el 8 de septiembre de 2000. Entre ellas está la meta de “integrar los principios de desarrollo sostenible dentro de las políticas y los programas de los países y revertir la pérdida de los recursos medioambientales”, para los que las ENDS representan un mecanismo reconocido (www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm) (véase Recuadro 2.10).

- *Otros principios de desarrollo sostenible* se están estableciendo en las leyes internacionales, principalmente a través de los marcos de los Acuerdos Medioambientales Multilaterales. Éstos incluyen:
 - *El principio preventivo* – si hay amenazas de daños medioambientales serios o irreversibles, la falta de certeza científica total no debe usarse como una razón para posponer las medidas para prevenir la degradación medioambiental.⁶
 - *El contaminador paga* – aquellos que generen polución y desechos deben responsabilizarse de los costes de evitar, contener y/o disminuir dicha polución.
 - *El usuario paga* – los usuarios de productos y servicios deberían pagar precios basados en el ciclo completo de vida, incluyendo costes “externos” relacionados con el uso de los recursos naturales y activos sin comercializar, y la eliminación final de los desechos.
 - *Equidad entre generaciones* – la generación actual debería mantener o mejorar el capital y mantener abiertas las opciones de desarrollo para futuras generaciones (véase abajo “sostenibilidad fuerte y débil”).
 - *Equidad entre generaciones* – la disminución de desigualdad en la generación actual como una meta primaria de desarrollo. Sin embargo, esto a menudo es interpretado de diferente forma, en general se interpreta como eliminación o alivio de la pobreza (como en las Metas de Desarrollo Internacional, véase el Recuadro 2.9), pero también como porciones iguales para todos (como en la llamada de muchos países en vías de desarrollo para que haya derechos de “ecoespacio” equitativo en las emisiones de carbón).
 - *Previo consentimiento, libre, y bien informado* de grupos a cambios tales como planes de desarrollo. Esto ha recibido una posición legal en el borrador de la Declaración de los Derechos de los Indígenas y en las Convenciones 107 y 169 del ILO.
 - *Ayuda a los que (involuntariamente) sufren riesgos para que participen en las decisiones tanto como los que asumen riesgos (gobierno, inversores)* – los precedentes en esta área están empezando a emerger a través del trabajo de la Comisión Mundial de Presas (Recuadro 8.4).

- *Colecciones extensas internacionales de principios de desarrollo sostenible*: A la creciente lista anterior se le pueden añadir colecciones de principios asociados con ciertas iniciativas internacionales. Éstas han sido promovidas precisamente porque ofrecen una colección extensa de principios que asisten a la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. Pueden incluir muchas de las anteriores. Ejemplos clave son:
 - los principios UICN/ PNUMA/ WWF de “Cuidado de la Tierra” (UICN/ PNUMA/ WWF 1991);
 - los Estatutos del Consejo de la Tierra para la Tierra (www.earthcharter.org);
 - los principios del Pacto Global de NU (tres principios de cada uno de los Derechos Humanos, CNUMAD, y la convención de trabajo de la OIT) (www.unglobalcompact.com);
 - los principios del CAD de la OCDE para Estrategias de Desarrollo Sostenible (Recuadro 3.1); ofrecen principios clave de las instituciones, procesos y sistemas requeridos para el desarrollo sostenible (transparencia, responsabilidad, globales e integrados, participación, consenso, capacidad, impulso por demanda desde abajo hacia arriba, etc).

- *Compromisos constitucionales para la protección del medio ambiente y para el desarrollo sostenible*. Ya existen más de 60 constituciones nacionales en el mundo que reconocen al menos algo de responsabilidad para proteger el medio ambiente (el Recuadro 8.3 proporciona ejemplos de África meridional). Englobar dichos derechos en las constituciones es una cosa; garantizarlos es más difícil.

⁶ El uso general del *principio preventivo* ha tendido a oscurecer una gama de diferentes niveles de incertidumbre. A menos que se use de forma que distinga entre la alta y baja probabilidad de riesgos, hay peligro de que el principio sea seriamente devaluado o que resulte en discriminación no justificada, por ejemplo en términos comerciales.

Recuadro 8.3: Lo que dicen algunas constituciones de África meridional sobre el medio ambiente

Malawi: Artículo 13 del Capítulo III (Derechos Fundamentales) compromete al Estado a promover activamente el bienestar y desarrollo del pueblo de Malawi adoptando e implementando progresivamente políticas y legislación dirigida a, *inter alia*, una gestión responsable del medio ambiente para poder “acordar reconocimiento total de los derechos de las futuras generaciones por medio de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible de los recursos naturales”.

El Estado también tiene la obligación de prevenir la degradación del medio ambiente; proporcionar un medio ambiente saludable para la vida y el trabajo del pueblo de Malawi; y conservar y mejorar la diversidad biológica.

Mientras que la nueva constitución no es específica sobre los derechos del medio ambiente *per se*, el Artículo 30 (2) estipula que “el Estado deberá tomar todas las medidas necesarias para conseguir el derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, la comida, el alojamiento, empleo y a la infraestructura”.

Mozambique: la constitución obliga al Estado a promover esfuerzos para garantizar el equilibrio ecológico, y la conservación y preservación del medio ambiente, buscando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El Artículo 72 (Derechos Fundamentales, Obligaciones y Libertad) estipula que los ciudadanos de Mozambique “tendrán derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y natural y tendrán la obligación de defenderlo”.

El Artículo 80 además proporciona una oportunidad para que los ciudadanos obliguen al gobierno a proteger sus derechos medioambientales y otros. Estipula que “todos los ciudadanos tendrán el derecho a presentar peticiones, quejas y reclamaciones ante la autoridad competente para obtener la restauración de los derechos que han sido violados, o en defensa del interés público”.

Namibia: EL Artículo 95 (Promoción del Bienestar de las Personas) se refiere al mantenimiento de los ecosistemas, los procesos ecológicos esenciales y la diversidad biológica del país, y la utilización de los recursos naturales vivos de una manera sostenible para el beneficio de todos los namibios, tanto presentes como futuros. En particular, “el Gobierno proporcionará medidas contra el vertido o reciclaje de desechos nucleares y tóxicos extranjeros en el territorio de Namibia”.

Sudáfrica: Se han hecho amplias provisiones con el fin de asegurar un medio ambiente saludable. La constitución estipula que “todas las personas tendrán derecho a un medio ambiente que no sea perjudicial para su salud ni su bienestar”. En la sección 175, subsección 3, se extiende este derecho a los gobiernos locales: “Un gobierno local deberá, en la medida determinada por cualquier ley en vigor, hacer provisión para el acceso de todas las personas que residen dentro del área bajo su jurisdicción, al agua, a la sanidad, las facilidades de transporte, la electricidad, los servicios básicos de salud, la educación, la vivienda y a la seguridad dentro de un medio ambiente seguro y saludable, siempre que dichos servicios e instalaciones puedan prestarse de una manera sostenible y sean posibles tanto física como financieramente”. La constitución también hace provisiones para la restitución de los derechos del terreno.

Fuente: Adaptado de Chenje (1995).

Recuadro 8.4: El marco decisorio de la Comisión Mundial de Presas:

“Reconocimiento de los derechos y evaluación de riesgos como base para las decisiones negociadas”

El mandato de la Comisión Mundial de Presas (WCD) es muy pertinente para las ENDS – balanceando el medio ambiente local y las necesidades de desarrollo, y a su vez, sopesando éstas con las necesidades a nivel regional y nacional. La WCD reconoce los dilemas que afrontan los gobiernos cuando están tratando de satisfacer las necesidades urgentes de desarrollo nacional y, al mismo tiempo, progresar en la realización de los derechos fundamentales. Ella observó cómo, al enfrentar estos dilemas, el “interés público” está cambiando de uno que daba mucha importancia a los intereses de crecimiento económico a uno que pone más peso en los derechos e intereses de las personas y de las comunidades afectadas por el desarrollo, y en los riesgos que ellos sobrellevan (a menudo sin querer). Por consiguiente, la WCD ha juzgado que la base de valores para la toma de decisiones tiene que ampliarse:

“El enfoque tradicional de balance para calcular los costes y beneficios es inadecuado para la planificación efectiva de desarrollo y toma de decisiones... Tales intercambios ni capturan la complejidad de las consideraciones en juego, ni pueden reflejar adecuadamente los valores que las sociedades adjuntan a las diferentes opciones en un contexto más amplio de desarrollo sostenible... [Aún más], la práctica tradicional restringe la definición de riesgo a los promotores o a los inversionistas. En contraste, a menudo se imponen, involuntariamente, riesgos a un grupo mucho más grande mientras que otros los gestionan... [En] el caso de las futuras generaciones y el ecosistema... estas “personas que se arriesgan” no pueden hablar por sí mismas, incluso si se han reconocido los riesgos que van a enfrentar”.

Como iniciativa reciente, la WCD buscó evaluar la creciente variedad disponible de marcos normativos internacionales para tratar estos temas. Propuso un marco que fuese coherente a nivel global pero que también tuviese en cuenta las diferencias locales. Como consecuencia, el marco decisorio de la WCD se basa en:

“Un enfoque basado en derechos donde el reconocimiento de derechos y la evaluación de riesgos (particularmente derechos en riesgo) proporciona la base para decisiones negociadas sobre presas”.

La WCD sugiere que la aceptación pública demostrable de las decisiones clave es esencial, y que esta aceptación ha surgido cuando se reconocen los derechos, se abordan los riesgos, se protegen los derechos que tienen todos los grupos de gente afectada, y se asegura que los acuerdos se negocian dentro de un proceso abierto y transparente, conducido de buena fe, con una participación informada y un consentimiento previo, libre y bien informado. También observa cómo se puede facilitar esto por medio de un foro de interesados múltiples. Para la toma de decisiones, la WCD propone cinco valores de igualdad, eficiencia, toma de decisiones participativa, sostenibilidad y responsabilidad. También aplica el principio preventivo con relación al riesgo.

Fuente: Comisión Mundial de Presas (2000)

sacado de la práctica internacional un conjunto coherente de principios (Recuadros 8.5 y 8.13). El hecho de que la Comisión Mundial de Presas haya proporcionado este marco refleja la insatisfacción generalizada con muchas decisiones estratégicas tomadas sobre el desarrollo de grandes proyectos de presas, que incluyen varios en China, India y Pakistán.

(d) Las decisiones de estrategia deben reflejar riesgo y duda

Los que toman decisiones tienen que abordar los horizontes a largo plazo del desarrollo sostenible, las incógnitas de las reacciones de los interesados antes las decisiones, las incógnitas en la ciencia y los cambios imprevistos en los sistemas sociales y comerciales. Los diferentes sistemas políticos, los sistemas de sustento y negocios, tienen su propia forma de abordar la incertidumbre y exhibirán diferentes actitudes hacia el riesgo. Muchos de ellos habrán desarrollado sus propias fuentes de resistencia útiles. Estas provisiones necesitan ser identificadas, discutidas y evaluadas en relación con los crecientes niveles de incertidumbre. Los enfoques existentes quizá no sean adecuados. Ellos pueden complementarse con un número de enfoques que han ayudado en las estrategias de otras partes:

- *Evaluación y categorización del riesgo.* La evaluación comparativa del riesgo se desarrolló en EE.UU. como una herramienta para ayudar a los que toman decisiones a categorizar las prioridades entre los muchos riesgos. Esto implica la recopilación de datos, el uso de técnicas estadísticas y la presentación de los riesgos relativos para los interesados (véase el primer párrafo en el Recuadro 8.5). No obstante, a menudo se ha tendido a enfocarse en los riesgos actuales en lugar de las tendencias emergentes. La evaluación del riesgo es un proceso separado del establecimiento de prioridades (lo que entonces reúne los criterios basados y no basados en riesgos y puede usar una variedad de métodos, desde el consenso negociado hasta las fórmulas, las votaciones).

El desarrollo sostenible es una empresa de largo plazo...

... y tanto los riesgos como las incertidumbres tienen que ser evaluados

Recuadro 8.5: Establecimiento de prioridades basadas en riesgo

Categorización del riesgo

En la categorización del riesgo (medioambiental) los problemas se evalúan basándose en tres tipos de riesgos: riesgo para la salud humana, riesgo ecológico y riesgo para la calidad de vida, los cuales incluyen impactos económicos y sociales adversos. Los problemas medioambientales son evaluados y categorizados dentro de un marco común que permite la comparación de los problemas. Se han desarrollado pasos específicos y fórmulas para evaluar las tres clases de riesgo.

Establecimiento de prioridades

En el paso de establecimiento de prioridades, la información recogida por medio del análisis de riesgos es presentada a los interesados y a los que toman decisiones para incrementar pero no reemplazar los valores, inquietudes y juicios de las personas en el establecimiento de prioridades. Se invita a las partes interesadas a que establezcan prioridades basándose en el análisis de los factores de riesgo y otros. Las prioridades pueden finalmente diferir de la categorización de riesgo, debido a otros factores como la relación coste-rendimiento, la viabilidad técnica, la percepción pública y los recursos disponibles.

Para establecer prioridades normalmente se usan tres actividades: consenso negociado, votaciones y fórmulas. Estas herramientas varían y pueden ser relativamente sin estructura o muy sistemáticas.

El consenso negociado es el método de establecer prioridades menos estructurado e implica la discusión abierta para analizar y discutir datos, valores e incertidumbres. Generalmente se toman los siguientes pasos: la revisión de datos; la solicitud de propuestas sobre cómo se deberían priorizar los problemas; la discusión de objetivos o propuestas alternativas; la discusión y el debate de objeciones sin resolver; y el establecimiento de las prioridades finales.

La votación para establecer el deseo de la mayoría es el enfoque que se usa si hay desacuerdos sin resolver sobre problemas o proyectos. La mayoría puede ser definida por el grupo decisorio (p. ej. 51%, 66%, etc). Existen por lo menos tres métodos diferentes de votar: votación secreta, votación abierta y votación múltiple.

Las *Fórmulas* se usan para dividir los problemas medioambientales en partes, para evaluar matemáticamente cada una de esas partes y para combinar esas partes para obtener un resultado. Las prioridades se determinan conforme a los resultados de los puntos asignados a cada problema. Existe una amplia variedad de enfoques con fórmulas para establecer prioridades. La puntuación ponderada se usa normalmente en el cálculo del riesgo comparativo e incluye cinco pasos:

Paso 1: Identificar criterios para evaluar el riesgo.

Paso 2: Dar una puntuación a cada problema para cada criterio.

Paso 3: Asignar peso a cada criterio.

Paso 4: Multiplicar los puntos de los criterios por el peso y sumar los resultados para producir una puntuación total.

Paso 5: Clasificar los problemas según la puntuación.

Fuente: CILLA1996a

- *Incluir redes de información e investigación.* Como se ha observado en la sección 5.1, es extraordinario ver cuánta política se hace sin enfocarse de una manera informada en la ciencia o las tendencias sociales o del mercado. El apoyo a las instituciones de investigación y a los grupos de expertos y a su interacción con los interesados en estrategia puede ayudar a generar un enfoque informado. Quizá también sea necesario acordar un papel formal para dichas instituciones, que implicaría proporcionar el mejor criterio en temas emergentes.

(e) Las metodologías formales para la toma de decisiones ayudan, pero tienen limitaciones

Se pueden usar enfoques formales para tomar decisiones...

En el Capítulo 5 se discutieron muchos métodos *analíticos* que proporcionan información práctica para las buenas decisiones, tales como la evaluación estratégica medioambiental. Aquí se introducen algunos métodos y marcos formales para *la toma de decisiones*. Por una parte, ellos tienen un papel importante que desempeñar en el fomento del tratamiento inteligente de temas complejos –estructurando información, presentando posibles opciones y resaltando temas para los que quizá se necesiten soluciones de compensación. Por otra parte, no se puede confiar en ningún método formal como medio primario para evaluar las opciones y hacer concesiones mutuas para el desarrollo sostenible, aunque sea sólo porque:

- cada tipo de método formal esté basado en una serie de suposiciones, que representen en sí, juicios de valores sobre la manera en que el desarrollo debe desplegarse y sobre qué prioridades debe conllevar;
- cada método represente una simplificación, o modelo, de una realidad compleja y muy interactiva, y es sólo una representación parcial.

... desde lo teórico -con presunciones que requieren cuidadosa evaluación- ...

Teoría de decisión:

La teoría de decisión tiende a ser muy compleja. No obstante, en su nivel básico, implica unos pocos pasos simples:

- una fase de inteligencia, que reúna información para entender un problema;
- una fase de diseño en la que se exploren alternativas por medio de la construcción de modelos y la evaluación de las posibles consecuencias cuando se alteran las variables del modelo;
- una fase de selección, en la que se comparen las alternativas con los criterios dados.

Tomar estos tres pasos requiere una estandarización de valores con el fin de comparar las opciones en una sola escala (normalmente dinero o la probabilidad de acontecimientos). Entonces, los valores estandarizados son agregados para formar la base para un juicio –por medio de herramientas de apoyo de decisión como el análisis de factores o el análisis de criterios múltiples (abajo). Una decisión favorable se defiende si los valores agregados exceden un límite dado. Mientras que la teoría de la decisión puede servir de ayuda en algunas decisiones de ingeniería o de planificación del uso del terreno, por ejemplo, también se basa en suposiciones que no tomen en consideración temas complejos de desarrollo y cambio social. Entre las áreas problemáticas están: la ineficiente medida de variables, la falta de relaciones conocibles entre las variables, la dificultad de objetividad en los cálculos y la utilidad de la agregación.

Cuando haya dificultad en modelar los procesos de toma de decisiones –lo que a menudo es el caso en temas de desarrollo sostenible– existe una tendencia a basarse en ciertos individuos para que hagan los juicios necesarios (lo que aquellos involucrados en la teoría de decisión disfrazan de “decisiones basadas en el ser humano”, como si hubiese otras). En algunos casos más sencillos, un pequeño número de personas puede tener la capacidad para comparar alternativas y reconocer un buen resultado, incluso si no pueden explicar el porqué. No obstante, todos incorporan algún sistema de valores que aplican a decisiones de sostenibilidad. Cuando las personas de diferentes orígenes necesiten trabajar juntas para llegar a un consenso, los valores conflictivos tienen que hacerse evidentes y se tienen que definir los grupos de valores acordados (arriba) (Hall, sin fecha).

Herramientas de apoyo de decisiones

Las herramientas de apoyo de decisiones pueden ayudar con algunos aspectos de las decisiones del desarrollo sostenible, en particular si se reconoce que ellas respaldan, o ayudan en, las decisiones, pero no las toman. Por ejemplo, los reguladores e inspectores de planificación actúan como árbitros y afrontan una serie de decisiones repetidas en las que surgen cuestiones de lógica y criterio uniforme. La lógica debe basarse en valores y principios relevantes y debe aplicarse de forma transparente. Aunque las decisiones también pueden ser asistidas por herramientas “ya preparadas” que sean científicamente respetadas, profesionalmente justificadas y socialmente aceptadas. Algunas de éstas se basan en programas electrónicos:

- *El diseño asistido por ordenador (DAO) y los sistemas de información geográfica (SIG, Recuadro 5.10) han demostrado ser valiosos para la planificación espacial.*
- *El análisis del ciclo de vida puede ayudar a vincular ciertos sistemas de producción con temas de sostenibilidad múltiples y diferentes responsabilidades industriales.*
- *La evaluación de riesgo puede ayudar en la planificación de proyectos importantes (punto (d) anterior).*
- *Los sistemas basados en conocimientos pueden “captar” pericia y convertir datos en información práctica para los que toman decisiones.*

... a herramientas de planificación estándar que a menudo simplifican la realidad...

- Normalmente se piensa que *el análisis de criterio múltiple* (ACM) conduce más a un enfoque que se sostiene en la participación de interesados tanto como en el análisis técnico, ya que pone énfasis en las decisiones políticas.
- *Los árboles de decisión* (Figura 8.1) proporcionan una estructura en la cual las decisiones e implicaciones alternativas de tomar tales decisiones pueden exponerse y evaluarse. Ellos ayudan a la formación de una imagen equilibrada y precisa de los riesgos y recompensas asociados con cada una de las opciones a escoger. El objetivo debería ser el de hacer explícitas las opciones y el grado de incertidumbre en cada etapa, como una forma de mejorar la aportación de los interesados y la transparencia de la decisión. Cuando sea posible, se deben asignar números a cada una de las flechas en el diagrama (ratio coste-beneficio, clasificación, etc). Véase la sección 5.3.9 para más información sobre diagramas causales, y diagramas de árboles de problemas y decisiones.

... y esquivan la elección de opciones difíciles, ...

Sin embargo, todas estas herramientas tienden a eludir el reto de evaluar los intercambios y hacer elecciones difíciles. Incluso el ACM “pasa la pelota” a los interesados de quienes se espera que decidan cómo se compensa progreso en un criterio con cambio negativo en otro criterio. En efecto, es un análisis coste-beneficio sin monetarismo. Estos enfoques son más bien reduccionistas ya que simplifican la realidad con enfoques más agregados perdiendo información al convertirse en beneficios de agregación.

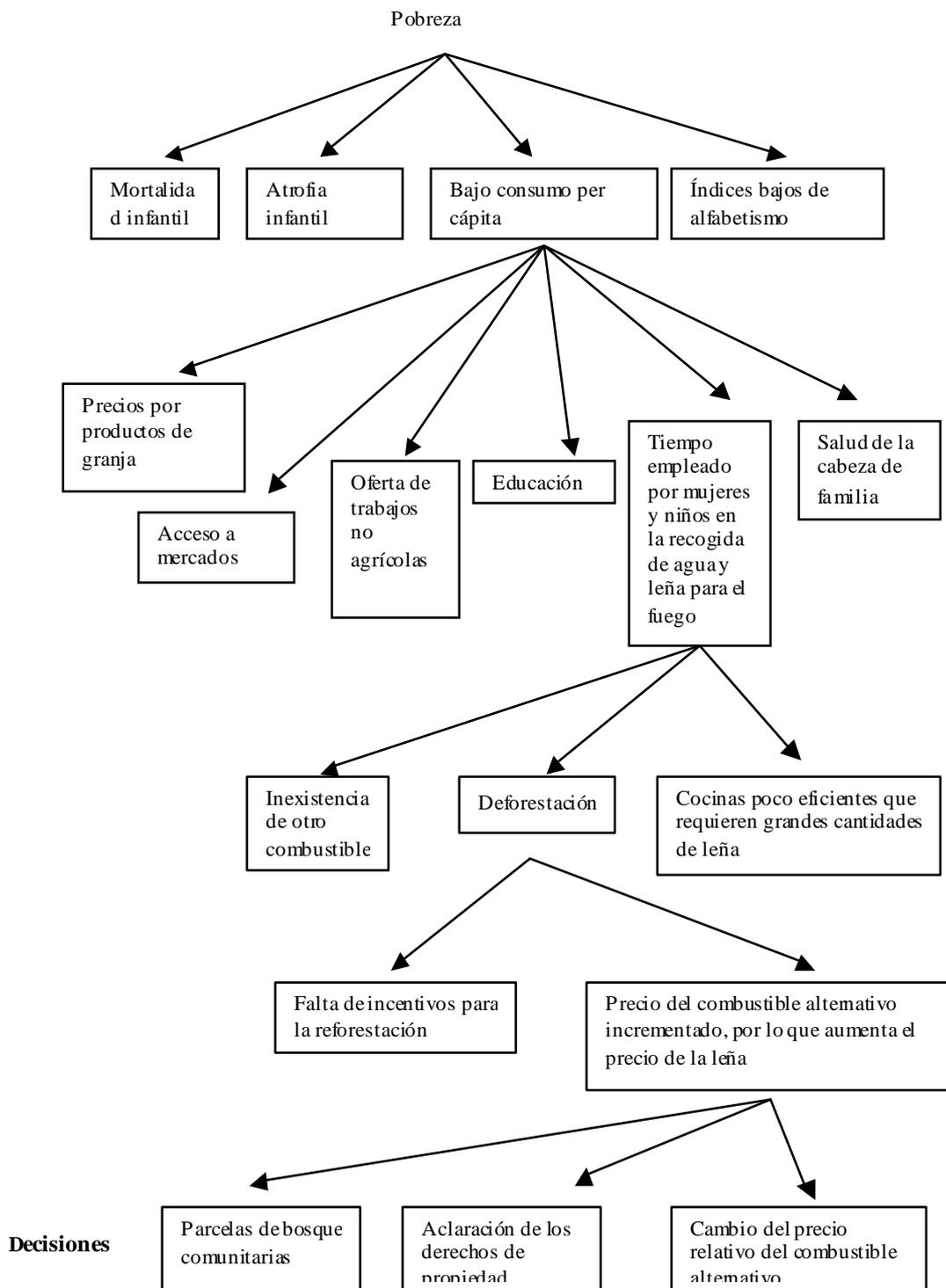
No es de sorprender que quede una búsqueda continua de sistemas de apoyo de decisión para el desarrollo sostenible que puedan reunir estas herramientas dispares y la información asociada, especialmente si también lleva a un enfoque encabezado por los interesados. Una reciente conferencia organizada por el Centro Internacional de Investigación de Desarrollo con sede en Canadá para evaluar la necesidad de sistemas de apoyo de decisiones, concluyó que el tipo de sistemas más práctico debe incluir sistemas con base en conocimientos, SIG y modelado, con aptitudes de lenguaje múltiples (Hall, sin fecha). El Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) está de acuerdo con que un sistema integrado sería muy útil, pero pone énfasis en que no debemos convertirnos en sus esclavos (ESRC 1998).

Sostenibilidad “Fuerte” y “Débil”:

... hasta limitar la gama de opciones a ser tomadas en consideración

Hacer uso del concepto de “*sostenibilidad fuerte*” puede ayudar con ciertas decisiones, restringiendo la gama de opciones que necesitan considerarse. Por ejemplo, sus principios prohíben compensaciones que impliquen ciertas formas de “capital natural crítico”, por lo cual se pasan sus demandas sin disminuir a generaciones siguientes. Este capital puede incluir, *inter alia*, parques nacionales u otras áreas de gran valor de biodiversidad, tierras pantanosas y otros ecosistemas que proporcionan funciones de apoyo vital como el reciclaje de nutrientes. La base aquí es que estos valores son irremplazables. La dificultad ocurre, por supuesto, al identificar los límites del capital natural “crítico”: qué biodiversidad, por ejemplo es “crítica” en lugar de simplemente “valiosa”. Otra dificultad es que el negar la posibilidad de sustitución implica que ciertos tipos de capital tienen un valor “absoluto” más grande que cualquier otro objetivo o consideración. Esto a menudo es difícil de reconciliar con un enfoque centrado en la gente para el desarrollo sostenible.

Figura 8.1: Árbol de decisiones para una estrategia que reduzca el tiempo dedicado por las mujeres para reunir leña para el fuego



Por otro lado, el concepto alternativo de *sostenibilidad “débil”* permite la sustitución de diferentes formas de capital: natural, físico, económico, humano y social. Sus principios exigen que se traspasen a las generaciones posteriores cantidades equivalentes o mayores de capital, pero permite que la forma de dicho capital sea intercambiable (sigue siendo todo un reto para la mayoría de las sociedades existentes). Así, potencialmente, el concepto permite, por ejemplo, la eliminación de selva tropical partiendo de la base de que podría proporcionar tierras de labranza para la producción sostenida de alimentos o la acumulación económica que permitiría una mejor educación. La dificultad se halla en la comparación de estas “manzanas y naranjas” y en asegurarse de que los sustitutos técnicamente viables para los beneficios naturales del medio ambiente aparecen realmente en la práctica.

8.3 Papeles y procesos institucionales para decisiones de estrategia

El sistema institucional de la estrategia debe contribuir a apoyar la toma de decisión

Se necesitan marcos institucionales para poder llevar a cabo y coordinar el amplio campo de decisiones requeridas (sección 8.1) y para aplicar los principios de sostenibilidad para tales decisiones (sección 8.2).

Se necesitan cinco iniciativas institucionales, a saber:

- el establecimiento de estructuras de interesados múltiples (sección 8.3.1);
- la provisión de talleres facilitados (sección 8.3.2);
- la búsqueda de consenso total/parcial (sección 8.3.3);
- el desarrollo de pautas para la negociación de resultados sostenibles (sección 8.3.4);
- la adopción de un enfoque centrado en las fases y evolutivo para alcanzar la coherencia entre las políticas de sector (sección 8.3.4).

Quiénes preparan y toman decisiones tienen papeles diferentes

Sin embargo, para comenzar, es necesario establecer una clara distinción entre dos grupos implicados en el proceso de toma de decisiones de estrategia y sus responsabilidades respectivas:

- Los que *elaboran las decisiones* son normalmente grupos de personas con experiencia profesional y técnica (p. ej. miembros de una Secretaría o Consejo de Desarrollo Sostenible), que tienen la responsabilidad conjunta de reflejar y coordinar las necesidades y aspiraciones del total de los grupos de interés legítimos. Sus funciones son, por lo general, de carácter *consultivo*. Aunque lo más probable es que la mayor parte de las organizaciones implicadas sea de tipo nacional o local, existen ejemplos claros de organismos externos que han tenido un gran impacto en el proceso de toma de decisiones: por ejemplo, bancos internacionales y regionales, agencias de ayuda multinacionales, donantes bilaterales y ONG internacionales.
- Los *tomadores de decisiones*, normalmente reconocidos como políticos nacionales y locales y miembros de las juntas de grandes compañías nacionales e internacionales, asumen la *responsabilidad final* no sólo de las decisiones tomadas, sino también del impacto que se derive de ellas.

Es esencial la estrecha interacción y cooperación entre los que elaboran las decisiones y los que las toman para asegurar que los intereses de todos los interesados se ven reconocidos y que existe un equilibrio entre ellos. De lo contrario, existe el riesgo de “sesgar” las decisiones para dar más importancia a uno o más grupos de interés especiales. Una función primaria de los desarrolladores de decisiones es eliminar la

parcialidad del proceso de toma de decisiones, facilitando así la tarea de los que toman las decisiones.

8.3.1 Estructuras de interesados múltiples para la toma de decisiones

Es esencial alguna forma de estructura de múltiples interesados, con niveles relacionados a niveles descentralizados donde corresponda, para las decisiones de estrategia, como se ha analizado en el Capítulo 4. Dicha estructura necesita operar a largo plazo como una base para la exploración, el desarrollo y la clarificación normativa de *los valores y los procedimientos* que se traerán para mantener decisiones. El Foro NUMAD (2001) ha facilitado una orientación de gran ayuda en los procesos de múltiples interesados (descrito en el Capítulo 6).

Los últimos diez años han visto un gran volumen de experiencia de los foros nacionales denominados, sin excesivo rigor, como Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS). Sin embargo, los CNDS han adoptado muchas y variadas formas (Recuadro 8.6, véase también el Recuadro 3.14 y la Tabla 3.2). El Recuadro 8.7 compila algunos elementos a tener en cuenta de los últimos diez años.

Los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible asumen muchas formas

Recuadro 8.6: Diversos mandatos, estructuras y composición de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS)

Mandatos

A la mayoría de los CNDS se le han asignado múltiples funciones y tienen niveles variados de autoridad para implementar sus tareas. En la mayoría de los mandatos, los temas constantes incluyen:

- proporcionar foros de debate sobre temas de desarrollo que ofrezcan consejos y recomendaciones a los tomadores de decisiones;
- desarrollo (y, en ocasiones, implementación) de políticas y planes nacionales;
- coordinación y armonización de planes de acción;
- creación de capacidad de organismos clave;
- vigilancia de la evolución general hacia el desarrollo sostenible;
- la concienciación pública como una actividad importante.

El CNDS puede tener también un significativo mandato regulador y de supervisión, como en Uganda y en Uzbekistán. Sin embargo, el ámbito puede ser un tanto más limitado que el alcance general del desarrollo sostenible: por ejemplo, los CNDS rumanos y sudafricanos se concentran en temas medioambientales.

Existen casi tantos procedimientos para al creación de CNDS como CNDS en sí, desde legislación a decretos del gobierno e iniciativas del sector privado. Los primeros CNDS se establecieron en Filipinas y la República Dominicana y sus experiencias pronto demostraron que el apoyo legislativo es necesario para la continuidad del CNDS, para asegurar la claridad en la competencia del CNDS con respecto a otras agencias gubernamentales y a organizaciones de la sociedad civil y así evitar la repetición de esfuerzos y los conflictos. Los CNDS de Canadá, Cuba, Malawi, México y Uganda también se regulan a través de la legislación.

Estructuras de organización

La organización de los CNDS varía mucho y continúa evolucionando para cubrir las necesidades cambiantes de la agenda del desarrollo sostenible:

- El componente más importante y común de un CNDS es su *asamblea de múltiples*

interesados, que incluye a representantes de diferentes grupos y sectores y normalmente se reúne a intervalos regulares.

- Varios países han adoptado un enfoque flexible que asegura la formación de *comités especializados o grupos de trabajo* y la contratación de expertos externos en caso de ser necesario. Estos comités realizan la mayoría del trabajo técnico del CNDS, como la preparación de documentos e informes para su estudio por parte de la asamblea de múltiples interesados. Por ejemplo, el CNDS de la República Dominicana cuenta con ocho comités temáticos.
- Algunos países también tienen *consejos o delegaciones regionales*. Por ejemplo, México tiene cuatro consejos regionales que poseen autoridad para crear estructuras regionales aparte.
- A menudo, una *secretaría* sirve como apoyo administrativo o técnico al CNDS. Éstas pueden ser parte del ministerio en el que se afincan el CNDS, como en Estonia, o independientes como en Bélgica, Finlandia, Nicaragua y Canadá. En Filipinas, el CNDS está asistido por una secretaría formada por dos componentes independientes, uno para coordinar las actividades del gobierno y para dar apoyo técnico y administrativo global, y otro para coordinar las actividades y las aportaciones de la sociedad civil. En El Salvador, hay un Comité Ejecutivo para supervisar la ejecución de las actividades por parte de la secretaría, como se acordó en la Asamblea de Interesados. Uganda ha desarrollado una estructura única de varios niveles que engloba un organismo implementador semejante a una secretaría que recibe trabajo de un comité de política medioambiental y de una junta de directores. Estos organismos, a su vez, reciben consejo de comités técnicos y de unidades de coordinación medioambiental de departamentos gubernamentales, ONG y el sector privado. Esto fomenta una mayor colaboración con el CNDS. En esta línea, el CNDS de Uganda cumple muchos de los principios de proceso de las ENDS (Recuadro 3.1).

Afiliación

La *presidencia* del CNDS es un cargo importante. El presidente o presidenta, por lo general, está subordinado a un cargo de alto nivel en el gobierno. Generalmente, la presidencia también se encuentra a un alto nivel:

- Los CNDS de Burkina Faso, Estonia, Finlandia, Honduras, Kirguizistán, Mongolia, Panamá, Filipinas, Uganda y los EE UU están presididos o dependen directamente del Jefe de Estado.
- Muchos países cuentan con presidentes que detengan puestos en el gobierno a nivel ministerial o más alto. Los CNDS de la República Dominicana y El Salvador están presididos por el Vicepresidente y el de Uzbekistán por el Viceprimer Ministro. Un ministro de estado (a menudo el de medio ambiente) lo preside en Cuba, Hungría, México, Níger, Noruega, Filipinas, Rusia y Senegal.
- Otros CNDS están presididos por una persona independiente respetada profesionalmente.

La composición de los *miembros* varía. En la mayoría de los países, los grupos de interesados representados en el CNDS son determinados por un mandato ejecutivo o legal.

- A menudo se requiere un equilibrio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, como en Bélgica, Finlandia, Indonesia, Nicaragua, Malawi, México, Filipinas, Senegal, República Eslovaca, los Estados Unidos y El Salvador.
- Los CNDS en Canadá, Suiza y el Reino Unido se diferencian en que no tienen representantes del gobierno. Los miembros incluyen líderes de opinión de diferentes regiones y sectores de la sociedad; compañías, sindicatos, el mundo académico, ONG y (en Canadá) pueblos indígenas.
- En contraposición, en Uzbekistán y Sudáfrica, el CNDS está compuesto por completo de representantes del gobierno.

El procedimiento para la *selección de representantes* varía según los países. Para aproximadamente un tercio de los CNDS, el Jefe de Estado nombra a todos los miembros del CNDS. En muchos casos, los representantes del gobierno están nombrados por el gobierno y los representantes que no pertenecen al gobierno, lo son por sus propios grupos o circunscripciones. En El Salvador, los representantes del sector de las ONG son nombrados

por el presidente, que los selecciona de una lista de candidatos nominados por los distintos grupos representados en el consejo. Normalmente, se espera que los representantes realicen consultas con su público y lo representen.

Fuente: Consejo de la Tierra (2000)

Recuadro 8.7: Consejos para decisiones en CNDS

No resulta fácil para un CNDS de múltiples interesados llegar a un acuerdo en los difíciles e importantes temas del desarrollo sostenible. A menudo, son los desacuerdos en esos temas entre los interesados los que han impedido la toma de decisiones acertadas en el pasado. Es inevitable, y necesario, que los miembros del CNDS pongan esas diferencias sobre la mesa. También es esencial que hallen medios para resolver esas diferencias. La revisión 1999-2000 de los CNDS señaló los enfoques comunes que han aumentado la confianza y creado la base para el acuerdo:

Actuación por consenso (véase sección 8.3.3): se ha notado que el acuerdo generalizado (pero no necesariamente el consenso unánime) es más lento y más difícil que la resolución de los temas por voto mayoritario. Sin embargo, ya que los CNDS no son organismos legislativos ni ejecutivos, las decisiones divididas carecen relativamente de significado porque repiten las disputas que dividen a la sociedad sin ofrecer solución alguna. En efecto, en los casos en los que ha sucedido esto, a veces la división se ha hecho mayor. El poder del CNDS proviene no del poder que requiere que actúen otros, sino de su oportunidad única para crear acuerdos que permitan y persuadan a otros a actuar y que no podrían producirse de otro modo. El consenso es necesario para cruzar los límites de los viejos desacuerdos que han obstruido la sostenibilidad. En los casos en los que los miembros del CNDS tengan un bagaje de desconfianza y conflicto, el fomento del consenso es también un medio efectivo para la construcción del entendimiento, la confianza y un conjunto emergente de valores que conducen a la sostenibilidad. Trata a cada miembro con la misma importancia y exige que todos los miembros se comprendan unos a otros.

Proceso justo: los miembros han de tener la seguridad de que tienen igualdad de oportunidades para expresar sus puntos de vista, participar en reuniones, revisar borradores, tener acceso a información y contribuir a las decisiones. Para aquellos que carezcan de los recursos adecuados, deberían tener acceso a apoyo de personal y a ayuda económica. Así, se necesita un conjunto de reglas claras y consensuadas para asegurar que los procedimientos del CNDS son justos y equilibrados.

Transparencia: parte de la justicia es asegurar que las propias prácticas del CNDS son transparentes, tanto interna como externamente. Todos los miembros necesitan saber qué se dice y qué se acuerda y el público necesita la oportunidad de conocer y comentar las actividades del CNDS (algunos CNDS prevén la participación pública).

Compromiso y resolución de problemas: los desacuerdos provienen de ideas y valores fuertemente enraizados y de intereses sectoriales significativos. Su resolución requiere compromiso, persistencia, buena fe y, a menudo, habilidades para la resolución de conflictos. Los miembros han de asistir a las reuniones y ver que existen ventajas reales en la resolución de desacuerdos. Han resultado ser útiles el acceso a la facilitación y la negociación de grupo y las habilidades para la resolución de conflictos.

Fuente: Consejo de la Tierra (2000)

Los talleres pueden ser hitos clave en el proceso de alcanzar decisiones

8.3.2 Facilitación de la toma de decisiones mediante talleres

En los procesos de múltiples interesados para el desarrollo sostenible, los talleres son inevitablemente importantes para explicar la base de decisiones clave y para llegar a un acuerdo. Reconociendo que también tienen sus limitaciones, muy a menudo tomando atajos en decisiones acertadas (sección 8.2.1), el Programa PNUD-FMAM de Apoyo a la Planificación de la Biodiversidad ha ofrecido una útil orientación (Recuadro 8.8)

Recuadro 8.8: Talleres como medios para hallar decisiones, no para predefinirlas

Aunque la gran parte de la recopilación, análisis y consulta de la información se hará por un número relativamente pequeño de personas, el modo en que se puede presentar a los interesados ayudará a desempeñar un papel significativo en las decisiones de estrategia. En este punto, los talleres son útiles mecanismos para implicar directamente a los interesados en la traducción de las conclusiones en objetivos. Una presentación modelo que la secretaría/orga nismo facilitador de la ENDS puede ofrecer en un *taller de múltiples interesados sobre el análisis y consulta iniciales* cubriría los siguientes puntos:

- Éstos son los criterios que consideramos importantes para determinar prioridades...
- Éstas son las conclusiones clave extraídas de la información recabada sobre problemas y las causas (subyacentes) de los problemas...
- Éstas son las lagunas o puntos débiles clave en la base de información...
- Nuestra aplicación preliminar de los criterios a las conclusiones sugiere que éstas deberían ser las prioridades (nacionales)...
- Nuestro razonamiento es...
- Éste es nuestro grado de certeza/incertidumbre sobre las conclusiones/recomendaciones.
- ¿Está de acuerdo/en desacuerdo con nuestras conclusiones y recomendaciones?
- ¿Hay información clave que hemos pasado por alto?

Donde existe un buen consenso, el trabajo del equipo de estrategia con el desarrollo de opciones basadas en las recomendaciones acordadas de modo general es relativamente sencillo. Éstas se pueden utilizar en posteriores *talleres de múltiples interesados que abordan la ultimación de opciones de estrategia*. Una presentación modelo para un taller así cubriría:

- Esto es un recordatorio de las prioridades acordadas en el primer taller...
- Esto es el trabajo que hemos realizado para desarrollar las prioridades...
- Éstas son las opciones de estrategia...
- He aquí un resumen de lo que consideramos que podrían ser las ventajas e inconvenientes de cada opción, sus costes y responsabilidades...
- Así es cómo quisiéramos comparar y clasificar las opciones...

Fuente: Hagen (sin fecha)

8.3.3 Consenso

Los procesos de consenso son integrales para la mayoría de las decisiones de estrategia...

El término “consenso” se emplea cada vez con más frecuencia en el contexto del desarrollo sostenible, pero se interpreta de muchos modos diferentes (Recuadro 8.9).

Una estrategia con una amplia base de apoyo requiere el consenso de todos los participantes. El consenso necesita construirse implicando los objetivos, principios,

Recuadro 8.9: Consenso, un término cargado de significados

El término “consenso” se ha introducido fácilmente en la retórica de diálogo, junto con “win-win” (todos salen ganando), “participación”, etc. En general, significa acuerdo, una condición en la que todos los participantes pueden vivir con el resultado, aunque no todos (y quizá ninguno) ellos lo acepten con gran entusiasmo. Sin embargo, el consenso no significa acuerdo incondicional o unanimidad: los puntos de vista, los valores y las perspectivas diferentes forman parte de la vida. El consenso tampoco significa acuerdo mayoritario por el cual las preocupaciones minoritarias quedan excluidas efectivamente.

Muchos procesos de múltiples interesados suponen que el consenso es posible, aunque quizá subestimen terriblemente el tiempo, la voluntad y el dinero necesario para alcanzarlo. Pero existen peligros en la consecución de un consenso frágil. Los acuerdos aparentes entre ministerios o políticos clave quizá sean de poco valor si esos mismos poderes continúan tomando decisiones sin hacer referencia a ellos, pero, al mismo tiempo, utilizan el acuerdo para racionalizar esas mismas decisiones. El consenso apresurado no permite a todas las partes conseguir lo que quieren de él, pero puede producir un lenguaje que parece aceptable (p. ej. “consenso” sobre “gestión conjunta”, que sólo sirve a intereses de poder, o el consenso sobre la adopción de soluciones “foráneas” antes de que las locales se hayan desarrollado). Así, el consenso puede ser un espejismo, y el forzar su formación puede obstaculizar la equidad y la innovación.

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

temas, visión, prioridades, políticas y acciones de la estrategia. El consenso puede ser una base particularmente valiosa de acuerdo para estrategias, puesto que ningún participante puede perder la votación. Por tanto, todos los participantes están obligados a hacer lo posible para acomodar los intereses ajenos, a comprometerse, a alcanzar un acuerdo en lo posible y a identificar temas que siguen siendo polémicos para su posterior resolución.

... como una base valiosa para el acuerdo...

Como propone el Recuadro 8.7 sobre CNDS, es conveniente trabajar para alcanzar el consenso total en los foros de múltiples interesados en ENDS porque el poder de estos foros deriva no de sus papeles ejecutivo o legislativo, sino de la oportunidad única de alcanzar acuerdos tendiendo un puente entre lo que pueden ser profundas divisiones en la sociedad. Los procesos de consenso también son un buen medio para fomentar el entendimiento, la confianza y un valor emergente para la sostenibilidad, y para desarrollar el compromiso para la implementación de la estrategia. Las diferencias reales entre la consulta a los interesados y el fomento del consenso han de entenderse bien desde el comienzo. Lo último nunca puede ser un sustituto de lo primero, como se reconoció tardíamente en el proceso elegido para formular la ECN en Botswana. El proceso trató grandes cuestiones de sostenibilidad y en parte fue responsable de los 12 meses adicionales que se necesitaron antes de que el Gobierno de Botswana estuviese preparado para aprobar la ECN.

... y para crear comprensión, confianza y compromiso...

El enfoque consensuado se diferencia bastante del típico enfoque de confrontación de la política parlamentaria y el derecho, ya que este último por lo general se basa en el gobierno de la mayoría, lo que a menudo deja a una minoría significativa insatisfecha

con el resultado y potencialmente alienada del proceso de toma de decisiones. También es diferente a la administración vdescendiente, que tiende a imponer las decisiones (Carley y Christie 2000a).

Como es probable que los métodos consensuales den lugar a expectativas irreales y poco claras, se necesita un reglamento de proceso

Mucha gente puede no estar familiarizada con los enfoques consensuados y pueden darse expectativas poco realistas o confusas sobre el “amplio interés” que buscan y referentes al proceso de trabajo hacia el consenso en una primera etapa del proceso de estrategia. Por ejemplo, existen grandes diferencias entre consenso “unánime” y consenso “mayoritario” y cada uno conlleva implicaciones significativas para las decisiones de estrategia. En Canadá, por ejemplo, la Ley para Creación de Reglas Negociadas define consenso como “la coincidencia unánime entre los intereses representados en un comité de creación de reglas negociadas”. Una ENDS habrá de ser flexible, pues tendrá que tratar una amplia gama de temas. Por tanto, es importante ser claro sobre cuándo es deseable la unanimidad (por ejemplo, para objetivos prioritarios inmediatos) y cuándo no es necesaria (como para opciones y catalizadores futuros). Los pros y los contras de la unanimidad para las distintas situaciones se abordan en el Recuadro 8.10.

Recuadro 8.10: Consenso al 100 por ciento o menos. ¿Cuál es mejor?

Un consenso negociado es tal vez el método más indicado para llegar a muchas decisiones estratégicas.

Consenso total: Esto reúne a los múltiples interesados en un grupo con un objetivo común, el de llegar a un resultado aceptable para todos. Si bien pueden no estar de acuerdo con todos los aspectos del resultado, todos los participantes desean acatar el paquete total. En el mejor de los casos, esto crea un clima de “si uno de nosotros tiene un problema, todos tenemos un problema, así que centémonos en resolver los problemas particulares de cada participante”. Sin embargo, esto significa que todos los interesados tienen derecho a veto, lo que puede engendrar un considerable derroche de esfuerzo, buenas ideas y buena voluntad si no se alcanza el consenso total. Si las partes minoritarias controlan efectivamente un componente central del acuerdo, esto les confiere un poder extraordinario y las partes mayoritarias (además del mediador/facilitador) se sentirán frustradas.

La opción “del 80%”: la dinámica del proceso cambia notablemente si la definición de consenso se modifica para requerir algo menos que la unanimidad. Puede facilitar los procedimientos porque los grupos de interés difíciles pueden ser “ignorados” (sin embargo, nunca se les ignorará por completo, ya que podrán recurrir a otros procesos como a los tribunales y a los medios de compensación). Pero también puede resultar que las partes se adhieran a posiciones públicas fijas, en lugar de verse animados a desarrollar sus intereses subyacentes y a hallar alternativas creativas.

Fuentes: Harter y Pou, (1997); Sigurdson (1997); Katz (1997)

El Foro NUMAD (2001) recomienda que:

- Los participantes han de acordar al comienzo de cualquier proceso con múltiples interesados qué constituirá el consenso.
- En general, los participantes deberían buscar una solución que incluya todos los puntos de vista.

- En ocasiones, un voto por mayoría puede ayudar a finalizar un proceso de consenso.
- Sin embargo, existen riesgos considerables en alcanzar el consenso por la fuerza y, más en general, en tomar decisiones que son prematuras.
- Esto último se puede evitar tratando de ser creativo e integrador, más que abogando por posiciones existentes favorecidas, y viendo las diferencias como algo útil.

Es necesario dejar constancia tanto de los puntos de vista consensuados como de los discrepantes. Por ejemplo, durante el desarrollo de la ECN de Botswana a finales de la década de los 80, cuando los temas eran demasiado polémicos o realmente no negociables (en aquel momento), (finalmente) se vio necesario dejar clara constancia de ello y acordar cuándo y cómo se revisaría el tema.

El consenso no es necesario en todas las fases de un proceso de estrategia. En efecto, dada la naturaleza incierta y cargada de valores de muchos de los temas y los inmensos intereses que están en juego, es probable que se produzcan grandes y persistentes desacuerdos. Las diferencias de valor fundamentales son, probablemente, inmunes al consenso. Pero el consenso se alcanza de modo muy gradual, a través de la investigación conjunta y la acción centrada en los problemas (compartidos). Son muy importantes una exploración y un entendimiento de la diversidad de preocupaciones y pareceres, y la amplia participación en el proceso de estrategia proporciona un vehículo continuado para esto.

El empleo de mecanismos de fomento del consenso para múltiples interesados, en particular las mesas redondas, ha sido fundamental en muchas de las iniciativas estratégicas en Canadá durante la última década (Recuadro 8.11). Se han empleado para desarrollar amplias estrategias y para tratar de resolver las restricciones institucionales que se enfrentan al desarrollo de una estrategia (p. ej. algunas de las barreras para la participación “horizontal” y “vertical”); para implementar o vigilar esas estrategias; para preparar principios o planes de acción que puedan “autoimplementarse”; para preparar opciones de políticas para el gobierno (para temas temporales o permanentes); o para llevar a cabo fases de consulta pública en el desarrollo de la política pública.

En 1993, la Mesa Redonda Nacional Canadiense sobre el Medio Ambiente y la Economía (NRT EE) publicó un conjunto de *principios de consenso*, que se han distribuido ampliamente por todo Canadá y muchos otros países. En síntesis, estos principios (NRT EE/ParticipACCIÓN 1994) son:

10 principios de consenso

- 1 Motivación por el propósito (la gente necesita una razón para participar)
- 2 Inclusivos, no exclusivos (siempre que las partes tengan un interés significativo)
- 3 Participación voluntaria
- 4 Autodiseño (las partes diseñan el proceso)
- 5 Flexibilidad
- 6 Igualdad de oportunidades (en el acceso a la información y la participación)
- 7 Respeto por los diferentes intereses (y valores y saberes diferentes)
- 8 Responsabilidad (ante las partes tanto dentro como fuera del proceso)
- 9 Límites de tiempo (plazos realistas)
- 10 Compromiso con la implementación y el monitoreo

Recuadro 8.11: Experiencia de mecanismos de múltiples interesados para el fomento del consenso en Canadá

En Canadá, se han empleado frecuentemente los mecanismos de múltiples interesados durante la pasada década para fomentar el consenso en temas de políticas. Éstos han incluido:

- mesas redondas (muchos centenares han sido organizados por la Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía (NRTEE) a nivel nacional, provincial y local), tales como la Mesa Redonda del Bosque y el relacionado Diálogo de Pasta y Papel;
- grupos de trabajo de múltiples interesados (p. ej. el Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático y el Grupo de Trabajo sobre Instrumentos Económicos y Desincentivos para Prácticas Medioambientales Responsables);
- comisiones, consejos y colectivos (p. ej. lea Colectivo de Instrumentos Económicos).

Todos estos mecanismos iban destinados a reunir una amplia gama de intereses conflictivos para trabajar por soluciones y a menudo se basaban en el consenso para la toma de decisiones y en un presidente o facilitador neutral.

Una revisión de la experiencia de Canadá con los procesos de mesa redonda (NRTEE 1995) destacó algunos claros dilemas y lecciones:

(1) Durante el diseño del proceso de múltiples interesados, es importante distinguir entre consulta y consenso. La primera cubre las necesidades de la parte iniciadora, pero el último debería enfocarse hacia el participante, lo que requiere un facilitador neutral. El papel de un proceso de múltiples interesados es diferente en cada caso, pero “muchas de las frustraciones de los pasados esfuerzos se han producido por una falta de claridad en esto... o por un intento de mezclar los dos enfoques. No se mezclan con facilidad... No se puede tener la apropiación y otras ventajas de un proceso de consenso hasta que se esté dispuesto a... permitir que los participantes diseñen y gestionen el proceso”. Sin embargo, no se ofrecen ejemplos específicos.

(2) La facilitación neutral es necesaria para alcanzar los objetivos de la mesa redonda, ya que a la gente con sistemas de valores muy diferentes e incluso con vocabularios diferentes le resulta difícil llegar a un acuerdo.

(3) La implicación de las ONG es esencial, pero muchas no pueden permitirse el participar, especialmente el implicarse en la investigación e ir más allá de la mera asistencia. Sin embargo, la financiación del gobierno para las ONG compromete su independencia y significa que algunas ONG están totalmente desbordadas con agendas enfocadas por el gobierno. En otras palabras, las mesas redondas podrían verse como un medio para que los gobiernos “contengan” ingeniosamente la participación a una parte limitada del proceso normativo global y para invitar a algunos grupos. Esto ha supuesto todo un problema en algunas mesas redondas.

(4) En muchas circunstancias, los enfoques de las mesas redondas no son apropiados debido al tema tratado, a que no es el momento adecuado o a la falta de compromiso por parte de los interesados clave. Concretamente, se necesita al comienzo un compromiso político firme para actuar sobre posibles resultados. Los procesos de mesas redondas se encuentran “todavía en una fase de desarrollo, y resulta erróneo considerarlos como una fase madura en el proceso de política”.

Sin embargo, puesto que las instituciones actuales no logran hacer frente a la transición hacia la sostenibilidad, en parte debido a su fragmentación jurisdiccional, las mesas redondas han obligado al gobierno a tomarse en serio lo que llaman el “problema de horizontalidad”; es decir, la cooperación interdepartamental. Ronald Doering, el antiguo director ejecutivo de la NRTEE, opinó que los procesos de múltiples interesados: “han sido importantes experimentos en la creación de políticas y en la administración pública. Su papel es esencialmente de transición y de catalizador; apoyan más que reemplazan a los organismos electos. A pesar de todos sus fallos y de que siguen siendo marginales en

la creación central de políticas, las mesas redondas canadienses son asociaciones con sentido común”.

Otro observador abordó los aspectos políticos, reconociendo que los procesos de múltiples interesados han ayudado a que los intereses medioambientales, del consumidor y de los aborígenes estén mejor representados en el “mercado de las políticas”. Pero estos procesos pueden tener como resultado un “consenso políticamente imperioso que constriña la capacidad de los políticos electos para tomar decisiones”. Es decir, “regatear” en este mercado es reemplazar la búsqueda por el bien común. Los mejores regateadores consiguen los mejores tratos o, quizás, “los intereses organizados negocian entre ellos, cortan el pastel e invitan a los representantes electos a servir los pedazos”. En efecto, “la utilidad de los ejercicios de múltiples interesados debería reflejar cómo y con cuánta eficacia ayudan a los representantes electos en su principal tarea: buscar y definir el bien común e incorporarlo en la política pública”. Otro observador sugiere que es esencial tener un foro neutral como la NRTEE; ningún interesado pudo reunir al grupo adecuado sin suscitar desconfianza.

La NRTEE examinó los temas de representatividad, gobierno y democracia. Los tipos de dilemas suscitados incluían: la noción de la prosperidad de una elite de interesados a costa de la implicación del gran público en la toma de decisiones; la representación de los interesados (los interesados deberían poder exponer quiénes son y a quién y qué representan); la necesidad de hacer la participación más transparente y de implicar a más que una elite, mientras una red mayor de interesados reduciría la presión sobre los “demasiado consultados”. Un observador sugirió que “los procesos de múltiples interesados ocultan desequilibrios significativos en el poder sobre los recursos y diferencias... considerables en la influencia sobre el gobierno entre los participantes”.

Se presentan más dilemas en la implementación de los acuerdos y los planes de acción de las mesas redondas. Dana Silk ha propuesto la noción de “mediadores de sostenibilidad”, individuos de varias instituciones cuyo trabajo es actuar de enlace con otras instituciones y trabajar para un mayor consenso, la gestión conjunta, etc. Considera a esta gente como especialistas que trabajan en distintos sectores y reconoce que se trata de una habilidad especial que no todos poseen.

Este enfoque se ha empleado en algunas ECN y en algunos PNAA. Bajo la ECN de Pakistán, por ejemplo, los oficiales de contacto de medio ambiente se escogen de las agencias clave del gobierno. No obstante, se desconoce si el Gobierno de Pakistán seleccionó a estos oficiales de contacto basándose en sus aptitudes.

Fuente: NRTEE (1995)

El fomento del consenso es una actividad iterativa que puede avanzar a través de la mediación o de la facilitación, siendo esta última más aplicable a las ENDS. La *mediación* es formal y está cuidadosamente estructurada, se centra en temas claramente definidos y polémicos y emplea a mediadores formados. Es una forma de resolución de conflictos asistida. La *facilitación* (véase sección 6.4.6a y Recuadro 6.35) es más útil cuando los temas no están bien definidos o cuando los interesados desconfían de las implicaciones de un proceso de consenso. También tiende a consumir más tiempo porque emplea enfoques de autodescubrimiento mutuo y procesos de aprendizaje (Carley y Christie 2000a).

Se ha descubierto que los procesos de fomento del consenso y de toma de decisiones pueden ser considerablemente avanzados a través del nombramiento de equipos de consejeros independientes, seleccionados de una combinación de expertos internacionales y nacionales⁷.

⁷ Los ejemplos en los que los procesos de toma de decisiones se han visto enriquecidos de este modo incluyen la EAE de las Cataratas Victoria, la EAE de Ngamiland, el enriquecimiento

8.3.4 Negociación y resolución de conflictos

(a) Negociación

La negociación es particularmente importante para la fijación de blancos descentralizados

El objetivo de las negociaciones es abordar las compensaciones inherentes al desarrollo sostenible, alcanzar compromisos en la toma de decisiones o establecer responsabilidades y planear objetivos. Es importante al nivel de estrategia global, pero especialmente en la fijación de objetivos descentralizados. Los objetivos surgidos del acuerdo tienen mayores probabilidades de ser implementados que aquellos que son impuestos.

En los Países Bajos, se ha hecho hincapié en los procesos de negociación para el establecimiento de objetivos (Recuadro 8.12). En contraposición, los objetivos de reciclaje del Reino Unido, los objetivos relativos al dióxido de carbono de Alemania y los objetivos de la CE relativos al anhídrido sulfuroso y NO_x se establecieron sin negociación y, si bien los objetivos produjeron un fuerte impacto político, no se han llevado a la práctica.

Recuadro 8.12: Establecimiento de objetivos en los Países Bajos

Los Países Bajos han preparado una serie de Planes Nacionales de Política Ambiental (PNPA), el cuarto de los cuales se ha publicado a mediados de 2001 (véanse Recuadros 4.3 y 4.5). Se pretende que los PNPA unan las políticas nacionales con los objetivos locales y están desarrollados por el Ministerio de Vivienda, Fomento y Medio Ambiente (VROM). El ministerio trabaja con el gobierno provincial y municipal y con varios “grupos objetivo” (p. ej. productores agrícolas, fabricantes químicos, sindicatos). Cada grupo está liderado por un comité de dirección, compuesto de representantes del gobierno y del grupo objetivo. Los objetivos locales los establecen oficiales locales basándose en el plan nacional. Las provincias están obligadas a hacer esto; los municipios tienen el incentivo de la financiación adicional del gobierno central si lo llevan a cabo. Con la industria, los PNPA han hecho hincapié en los acuerdos o pactos voluntarios (Recuadro 4.5) para asegurar acuerdos con el gobierno sobre objetivos medioambientales. Los pactos se negocian con las asociaciones de comercio y las variaciones locales son aprobadas por los miembros de la delegación. El personal ministerial acepta que el precio que se ha de pagar por un alto grado de participación y motivación local será una cierta pérdida de control sobre la dirección y las acciones de los PNPA. El ministerio ha negociado planes de acción con todos los grupos objetivo de los PNPA.

“El gobierno central llegó a considerar a los grupos objetivo y a las autoridades regionales y locales como socios importantes en la preparación e implementación de políticas. Las asociaciones y los pactos se convirtieron en importantes instrumentos de política medioambiental. El siguiente paso era que el gobierno central incorporase la desregulación, flexibilización y descentralización en la política medioambiental con el objeto de implementar la responsabilidad conjunta para la solución de problemas medioambientales. Esto representó un cambio en el papel del gobierno central, que pasó de ser regulador en las décadas de los 60 y 70 a ser “negociador”, socio contractual además de regulador a finales de la década de los 80 y en la década de los 90”.

Fuente: VROM (1997)

medioambiental de la Estrategia de Energía Jordana, los mecanismos para reforzar las políticas y los planes de desarrollo sostenible de Rusia, el fortalecimiento de todas las instituciones implicadas en la implementación del PNAA de Kenia.

“Donde compiten o entran en conflicto los derechos, las negociaciones regidas por la buena fe ofrecen el único proceso a través del cual se pueden reconciliar de modo legítimo los distintos intereses... Donde no existe ningún proceso para el arbitraje de buena fe entre los distintos intereses encontrados, a menudo es resultado es el conflicto prolongado, la intensificación y, finalmente, las consecuencias de pérdida unilateral en las que los grupos menos privilegiados se ven todavía más desfavorecidos...” (Comisión Mundial de Presas, 2000).

Los resultados negociados han de implicar a todos los interesados con derechos relacionados con un tema, tanto los que aceptan un riesgo como los que lo sufren (Recuadro 8.13). El proceso de negociación apropiado dependerá hasta cierto punto del tipo de tema, la escena política y cultural y otras restricciones relacionadas con la urgencia de la necesidad y la posibilidad de impactos negativos. Un proceso que es demasiado complejo puede retrasar innecesariamente las decisiones y privar a los beneficiarios de los primeros frutos de las opciones que se consideran.

Todos los interesados deberían participar...

Recuadro 8.13: Procesos de negociación basados en los derechos y los riesgos para la toma de decisiones sobre presas

En vista de la importancia de los temas relacionados con los derechos en relación con las presas, y la naturaleza y la magnitud de los riesgos potenciales para todos los protagonistas, la Comisión Mundial de Presas propuso que se desarrollase un enfoque basado en el reconocimiento de los derechos y en la evaluación de los riesgos (en particular de los derechos en riesgo) como una herramienta para guiar planes y tomas de decisiones futuros (véase Recuadro 8.4). Esto también proporcionaría un marco más efectivo para integrar los temas económicos, sociales y medioambientales en juego cuando se evalúen las opciones de desarrollo y se implementen los proyectos.

“La noción de riesgo añade una dimensión importante a la comprensión de cómo y hasta qué punto un proyecto puede tener un impacto en tales derechos. Tradicionalmente, la definición de riesgo estaba limitada al capital invertido y a los rendimientos esperados por los promotores y los inversores empresariales. Estos corredores de riesgo voluntarios pueden determinar el nivel y el tipo de riesgo que desean correr y explícitamente definen sus límites y su aceptabilidad. Pero también existe un grupo mucho mayor de corredores de riesgo involuntarios, que ven que sus sustentos, su calidad de vida y su supervivencia misma están en juego, y que los riesgos que les son impuestos están gestionados por otros. Como de costumbre, estos corredores de riesgo involuntarios tienen escasa o nula influencia sobre la política global.

Como los derechos y los títulos, estos riesgos han de ser identificados, articulados y abordados. Esto supondrá el reconocimiento formal del hecho de que los gobiernos o los promotores no son las únicas partes que corren riesgos.

Un enfoque de derechos y riesgos para evaluar las opciones y la implementación proporcionará un marco efectivo para determinar quién tiene un lugar legítimo en la mesa de negociación y qué temas han de incluirse en la agenda (Figura 8.2). Aunque este enfoque sea más difícil en las fases iniciales de la evaluación de opciones y el diseño del proyecto, los procesos de toma de decisiones globales y transparentes van dirigidos a que los resultados negociados legitimen las fases posteriores del proyecto, ayudando por tanto a resolver los numerosos y complejos temas concernientes al agua, las presas y el desarrollo”.

Fuente: Comisión Mundial de Presas (2000)

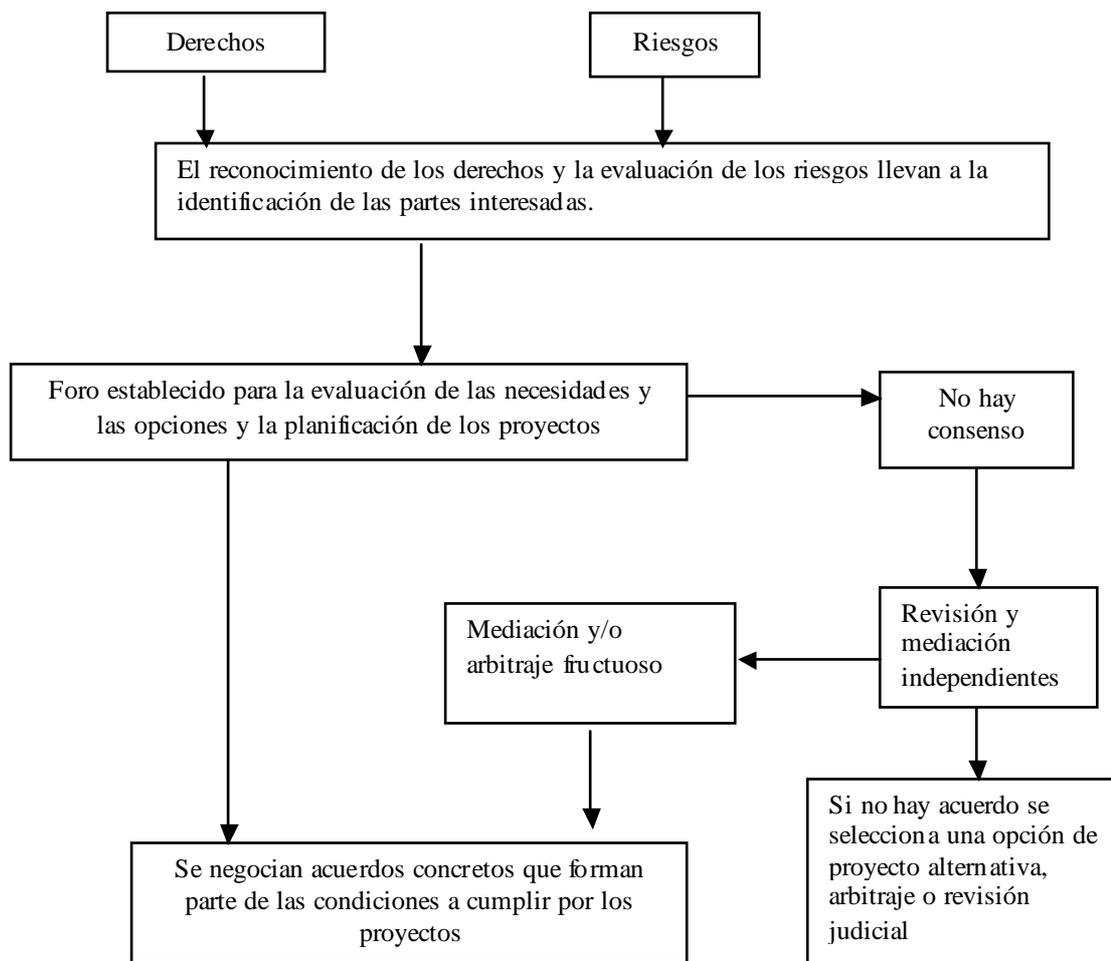
... utilizando reconocidos procedimientos de negociación, donde sea posible,...

Es de notar que hay muchos procedimientos internacionales para la negociación (p. ej. para acordar tarifas comerciales en la OMC, para convenciones internacionales de NU) y procedimientos locales (p. ej. sobre derechos laborales a través de sindicatos y planes locales), pero muchos menos a nivel nacional, donde se han tomado decisiones por otros medios dominados por el gobierno. Es más, los resultados negociados no sustituyen al gobierno en la toma de decisiones. De hecho, dependen activamente de que el estado cumpla con su papel como planeador y posibilitador, y a menudo financiador y organismo implementador de decisiones de desarrollo. Si una negociación tiene como resultado el acuerdo entre las partes, el estado (como parte afectada) sólo ha de refrendarlo.

... centrando la atención en derechos y riesgos

La Comisión Mundial de Presas propone un proceso de negociación basado en derechos y riesgos; véanse el Recuadro 8.13 y la Figura 8.2.

Figura 8.2: Proceso de negociación basado en derechos y riesgos
(Fuente: Comisión Mundial sobre Presas, 2000)



La secretaría de la ENDS (u otro facilitador designado) desempeñará un papel clave en la negociación. En efecto, por lo general tiene que adoptar una posición en relación con la negociación de una decisión. Si enfoca las negociaciones como si tuviese todas las respuestas y sólo buscarse su ratificación, podría salir sin acuerdo alguno y con el enfado de los participantes, que se sentirían "utilizados", en el mejor de los casos. En el otro extremo, si se cruza de brazos y no toma una postura, es poco probable que las partes lleguen a un acuerdo: hablarán sin cesar, pero no convergirán (Harter y Pou 1997; Sigurdson 1997; Katz 1997).

(b) Resolución de conflictos

El número de posibilidades en las que todos salen ganando en el desarrollo sostenible es limitado, y siempre se requiere una resolución de los conflictos. Hasta la fecha, pocas estrategias han usado dichas técnicas, pues prefieren concentrarse en posibilidades no contenciosas o en las que todos salen ganando. Sin embargo, a nivel local, donde puede que varios grupos dependan de un único recurso -como una zona pesquera, una cuenca o un bosque- la resolución de los conflictos es esencial. Por ejemplo, a mediados de los años 90 en Columbia Británica, Canadá, un gran número de grupos de interés negoció una estrategia para el uso de un terreno de la provincia. Las cuestiones para las que no se llegó a un consenso se revirtieron al gobierno para que tomara una decisión. En Santa Lucía, la Zona de Manejo Marino de Soufriere es gestionada por la comunidad local, pero los conflictos se delegan al gobierno para que los resuelva (Brown 1997). El Recuadro 8.14 describe cómo el Northern Lights Institute resolvió con éxito un conflicto para tratar la cuenca de un río.

Es esencial resolver conflictos, particularmente, en el ámbito local

Recuadro 8.14: Resolución de un conflicto y mediación en la estrategia de la cuenca de un río, EEUU.

Históricamente, el uso del agua del río Clark Fork, Montana, EEUU., ha sido contencioso. Rancheros, ecologistas, compañías mineras, grupos de pesca recreativa y compañías eléctricas dependen del río para realizar sus operaciones. La enorme demanda de agua, sobre todo en tiempos de sequía, ha reducido algunos afluentes a cauces secos. En otras partes, están cargados de sustancias químicas que suponen una amenaza para los intereses de ciertos usuarios. Los distintos grupos de interés han estado, hasta recientemente, librando unas batallas cada vez más enconadas en los tribunales y en las asambleas legislativas.

El Northern Lights Institute, un grupo que promueve el uso de las técnicas de mediación en los conflictos de disputas medioambientales, ofreció un enfoque participativo, que calificó de "ciudadanía de la cuenca del río" como una alternativa más sostenible al litigio y la defensa. El intento del estado de reclamar los derechos a una parte de las aguas del río para proteger los intereses pesqueros ofreció una oportunidad para probar este enfoque.

Northern Lights intentó responder a la pregunta: ¿podrían los ciudadanos locales con intereses conflictivos, junto con gestores del agua federales y estatales, reunirse para desarrollar una estrategia de gestión de la cuenca que apoyase tanto la irrigación como la protección del medio ambiente, y reducir el conflicto? La incertidumbre y la "fatiga de la lucha" contribuyeron a facilitar la mediación en el conflicto. El instituto ha demostrado que la toma de decisiones en colaboración funciona especialmente bien cuando todas las partes creen que se trata de su último recurso; la gente debe tener la sensación de que tiene poco que perder y tal vez algo que ganar.

Las primeras reuniones de los diversos grupos trataron despacio el problema, dedicando tiempo a conocerse unos a otros y sobre todo el río. La clave fue aprender juntos a conocer

el río, mediante excursiones al terreno, donde se presentaban las perspectivas de los distintos grupos. Progresivamente, los "símbolos y demonios" que dominaban el debate y la percepción de los otros participantes dieron lugar a un mayor entendimiento. A partir de acuerdos sobre puntos en común, pudieron empezar a vislumbrarse acuerdos sobre cuestiones más contenciosas. Al final, se formó el Comité Directivo para la cuenca del río Clark Fork de intereses múltiples para preparar la estrategia de la gestión del agua: el primer plan sobre el agua basado en un consenso desarrollado en Montana. Resultó exitoso sobre todo al abordar "la disparidad entre la legislación y la política sobre el agua, y cómo se usa el recurso en realidad"; es decir, abordó necesidades y situaciones realistas.

Fuente: Maughan (1994)

En Canadá se han utilizado tablas de "choicework" para ayudar a los interesados a clasificar las opciones y alcanzar soluciones innovadoras en las áreas de conflicto

Una característica clave del *Projet de société* (proyecto de sociedad) canadiense fue la resolución del conflicto a través de reuniones "cara a cara", que reunían a los individuos (corretaje a nivel personal por la Mesa Redonda Nacional sobre el Medio Ambiente y la Economía, el facilitador del proceso de la estrategia). Para ayudar a las partes interesadas a llegar a soluciones innovadoras, el documento de la estrategia del *Projet de société* (1995) intenta quitar las "anteojeras" del prejuicio sectorial y de los mandatos tradicionales al proporcionar unas tablas de "CHOICEWORK"⁸ innovadoras sobre las necesidades humanas básicas, como el aire, el agua, la comida y la movilidad. Un ejemplo de un cuadro de CHOICEWORK se ofrece en el Cuadro 8.2. Estos cuadros intentan "comparar la percepción de los expertos y del público de varias cuestiones a fin de encontrar un método para salvar la distancia entre los expertos y el público en general sobre toda una serie de cuestiones de sostenibilidad".

Las tablas también identifican áreas de conflicto y niveles de consenso para mostrar dónde se puede realizar un progreso inmediato y dónde se necesita obtener más consenso.

8.3.5 Coherencia de políticas: un enfoque escalonado

Ubicar al desarrollo sostenible en el centro del flujo social dominante exige procedimientos para coordinación normativa, para consecuencia y coherencia

Si el principio clave de "integrar el medio ambiente y el desarrollo" es quizá el más relevante de todos los Principios de Río (y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) para una ENDS, se necesita invertir más en los procedimientos para lograr tal integración (véase sección 4.10). En su "lista de control de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza", el CAD de la OCDE trata tres términos distintos que se usan para describir lo que hacen la mayoría de los gobiernos para integrar mejor sus políticas (normalmente respecto a nuevas políticas más que las políticas existentes). Éstas son: coordinación, concordancia y, con menor frecuencia, coherencia:

⁸ "CHOICEWORK" se define como clasificar las opciones, sopesar los pros y los contras, y comenzar a adoptar las difíciles soluciones transaccionales.

Cuadro 8.2: Cuadro CHOICEWORK para la movilidad (Fuente: Projet de société, 1995)

Error! Bookmark not defined. Algunos ejemplos de opciones que podrían considerarse	Tiempo Duración Impacto	Costes: \$ Ambientales Sociales	Beneficios \$ Ambientales Sociales	Algunas consecuencias	Sociedades	Responsabilidades	Niveles de consenso
Reemplazar las cuotas de matriculación de los vehículos: descuentos para los vehículos eficientes; tasas para los ineficientes	meses años xx	\$ ss	\$ eeee sss	Aumentaría la eficiencia y garantizaría que pagase el que contamina	Concesionarios de coches	P	?
Negociar convenios con el sector de los seguros para facilitar que se compartan los coches y el seguro de pagar en los surtidores	meses años xx	\$\$ ss	\$\$ eee ssssss	Mayor ocupación de los vehículos; más puestos de trabajo en la industria de alquiler de coches, una distribución más justa de los costes de seguros	Gente que viaja para ir a trabajar y sector de los seguros	F P B	?
Reducir el déficit a través de aumentos de los impuestos especiales para los combustibles fósiles	meses décadas xxxxxx	\$ sss	\$\$\$\$ eeeee ssss	Aprovecharía la preocupación por el déficit para reducir las emisiones de CO ₂ y respetar los compromisos de la CNUMAD	Transporte público e industria de revisión de coches	F	?

Clave

Tiempo: Tiempo que se tardaría en aplicar la elección. **Duración:** Periodo durante el cual se nota el impacto. **Impacto:** x = bajo impacto; xxxxx = alto impacto. **Coste:** \$ = bajo coste monetario; eee = coste ambiental medio; ssssss = coste social alto. **Beneficios:** \$\$\$\$\$ = altos beneficios monetarios; eee = beneficios ambientales medios; s = beneficio social bajo. **Responsabilidades:** F = federal; P = provincial; M = municipal; E = empresarial; C = sociedad civil.

Fuente: Projet de société (1995)

*“La mayoría de los gobiernos, y sin duda todos los de la OCDE, tienen instituciones y mecanismos de gestión para la **coordinación** de las políticas. Los funcionarios estarán familiarizados con la maquinaria entre los ministerios y los organismos en la cual una entidad con la principal responsabilidad para tomar una decisión sobre una política reunirá a otros que podrían estar afectados por ella o tener un interés en ella, para llegar a una postura común. Dicha coordinación a menudo implica reducir una propuesta inicial para obtener consenso, según el mínimo común denominador.*

*La **concordancia** de las políticas tiene más que ver con el diseño y la aplicación de las políticas de varios ministerios u organismos para apoyar un objetivo global, normalmente definido y articulado a un alto nivel político. La reducción de la pobreza es uno de tales objetivos. La idea clave de la concordancia es evitar aquellas políticas que suponen un conflicto para alcanzar el objetivo definido.*

*La **coherencia** de las políticas aspira aún más alto. También opera para alcanzar objetivos definidos políticamente, pero mira más allá de la eliminación de contradicciones en las políticas y aspira a un proyecto más creativo que utilice todas las acciones de las políticas pertinentes para lograr un objetivo. Hace hincapié en la idea de un valor acumulativo añadido a partir de las contribuciones de distintas comunidades de políticas, yendo más allá de la mera consistencia para alcanzar una visión más positiva y fuerte de cómo se pueden lograr los objetivos”.*

CAD OCDE (2001c)

EL CAD de la OCDE pasa a ofrecer una lista de los pasos a seguir para intentar alcanzar el objetivo “más alto” de coherencia, y otra de cuestiones de política para guiar la búsqueda de coherencia (en este caso, relacionada concretamente con la pobreza). Los mecanismos y las instalaciones que los gobiernos suelen tener establecidos para mejorar la coherencia pueden ser elementos clave para las estrategias.⁹ El CAD de la OCDE cita el Reino Unido como el país más avanzado para garantizar la coherencia de las políticas por su interés en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Las iniciativas del Reino Unido están ilustradas en el Recuadro 8.15.

Puede resultar útil desarrollar un marco para evaluar y planificar la coherencia para el desarrollo sostenible. La Shell International Petroleum Company ha desarrollado un diagnóstico para que lo usen todas sus divisiones (Tabla 8.3), a fin de formular y controlar planes anuales para integrar el desarrollo sostenible al negocio (Figura 8.3). Éstos están disponibles en su página web (www.shell.com).

8.3.6 Un reto: consolidar las relaciones entre quienes elaboran las decisiones y quienes las toman.

Este capítulo se ha centrado en el diseño y el funcionamiento de los buenos procesos decisorios. Ahora es conveniente referimos a lo que sucede y no sucede en la práctica, a fin de mostrar de qué modo se pueden lograr las mejoras.

Se han hecho muchos progresos desde la CNUMAD de Río de Janeiro de 1992. La mayoría de las naciones han preparado documentos para apoyar el desarrollo sostenible. Algunas han publicado lo que sólo puede describirse como modelos ejemplares de visiones de futuro, estrategias, políticas, planes de acción, programas

Pese a los progresos hechos después de Río, existe una ancha brecha entre los documentos de estrategia publicados y los resultados...

⁹ Dicho esto, buscar tan sólo la coherencia de las políticas no es una panacea. Debe acompañarse de un ejercicio paralelo relacionado con los mecanismos de apoyo. Así, también se requiere la integración de leyes y normativas, de medidas de aplicación, de instrumentos económicos y de iniciativas de concienciación pública (por mencionar unos pocos).

Recuadro 8.15: Promover la coherencia de las políticas en el Reino Unido

El Reino Unido ha tomado iniciativas de gran alcance para promover la coherencia de las políticas:

- El gobierno tuvo un claro *compromiso político*. Estableció un *nuevo departamento independiente* para el desarrollo internacional (Department for International Development, DFID) y otorgó a su secretario plena condición de ministro del Gabinete.
- Tras extensas discusiones entre los departamentos gubernamentales, el Gobierno elaboró un *Libro Blanco sobre la reducción de la pobreza*, lo presentó al Parlamento y le dio una *amplia divulgación*.
- *Se dedicaron recursos* a la coherencia de las políticas. El DFID garantizaba la *capacidad de analizar* independientemente o de encargar trabajos de investigación sobre las implicaciones para el desarrollo de cuestiones que no sean de desarrollo y debatirlas en el seno del Gobierno. Cuatro series de cuestiones fueron las que recibieron más atención: (i) el medio ambiente, (ii) el comercio, la agricultura y la inversión, (iii) la estabilidad política y la cohesión social, y (iv) la estabilidad económica y financiera.
- *Los mecanismos para la coordinación de las políticas* se reforzaron. Esto incluía la creación a nivel ministerial de un *Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre el Desarrollo* para tratar cuestiones interrelacionadas.
- El DFID consolidó sus *vínculos con organizaciones multilaterales*, como la Organización Mundial del Comercio, la UNCTAD y el Banco Mundial, que tratan con campos que necesitan una mayor coherencia de las políticas.
- El DFID pasó a *desarrollar la capacidad de los países en desarrollo* para prepararse las negociaciones internacionales y participar en ellas.

Fuente: CAD OCDE (2001c)

Cuadro 8.3: Diagnóstico para la alineación de los procesos comerciales con los principios del desarrollo sostenible

Desglose de la tabla	Nivel 1 Alineación mínima	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 Plena alineación
Grado de integración	La toma de decisiones se basa primordialmente en consideraciones financieras o económicas	La toma de decisiones tiene en cuenta consideraciones económicas y medioambientales más amplias	La toma de decisiones incorpora consideraciones económicas, medioambientales y sociales, pero cada elemento se gestiona de forma independiente	La toma de decisiones se basa en un proceso sistemático que gestiona las interrelaciones entre las cuestiones económicas, medioambientales y sociales
Alcance del compromiso	Local, interno	Algo de compromiso interno y uso de asesores externos especiales	Programa de compromiso bien desarrollado	Una actividad de compromiso avanzado integrada en procesos interfuncionales de toma de decisiones
Horizonte temporal	Predominantemente a corto plazo	Corto plazo con reconocimiento de necesidades más a largo plazo	Prioridades a corto plazo gestionadas con contexto de necesidades más a largo plazo	Prioridades a corto plazo que posibiliten un crecimiento de valor a largo plazo

Una herramienta de autoevaluación consta de una serie de declaraciones que describen el grado de alineación de la estrategia y de los procesos de planificación con los tres principios clave del desarrollo sostenible. Se podría añadir más información; como por ejemplo, responsabilidades institucionales en cada “casilla”

Fuente: www.shell.com/royal-en/content

Figura 8.3: Planes anuales para integrar el desarrollo sostenible en la actividad comercial

Hoja de ruta	1999	2000	2001	2002	2003	20004	2004+		
Desarrollo sostenible	Comprensión	Investigación	Pilotaje e implementación progresiva			□	□		
Normas	Empotramiento de políticas y procedimientos					□	□		
Sistemas	Integración de principios de desarrollo sostenible					□	□		
Objetivos	Elaboración y realización progresiva de los KPI (objetivos Shell)					□	□		
Perfeccionamiento continuo	En curso					□	□		Procesos unificados
Verificación	Enfoque en datos	Enfoque en controles	Estudios de nuevos métodos de seguro			□	□		
Informes	Informes integrados					□	□		
	Informes Internet en tiempo Real y locales					□	□		
Compromiso interno	Sensibilización y creación de compromiso		Atribución de poder	Vivir los valores		□	□		
Compromiso externo	Diálogo	Cooperación	Cooperación		Transición hara la actividad comercial dirigida por las partes interesadas				

Source : www.shell.com/royal-en/content

de concienciación, etcétera. No obstante, en realidad existe una gran disparidad entre las palabras, las acciones y el logro de resultados beneficiosos. Muchos individuos, y los escépticos en particular, consideran que los documentos sólo se suman al montón de "tigres de papel" y que las palabras no son más que pura retórica. El reto consiste no sólo en reducir el abismo existente entre las palabras y las acciones, sino en dar a conocer qué iniciativas están funcionando y por qué.

Las disparidades y contradicciones entre los principios y la práctica, entre las palabras y las acciones, no se limitan a los países realmente pobres o en transición. También conciernen a economías más ricas donde, sorprendentemente, algunas políticas han ido directamente en contra de los consejos de comités consultivos multisectoriales designados por el gobierno; y donde, asimismo, se han permitido ciertas acciones sin referencia alguna a las ENDS ni a las EIA. Gobernar aplicando una regla para unos y no para otros no sólo es contraproducente respecto a las cuestiones que están en juego, sino que va en contra de la buena voluntad de las partes interesadas sobre la que se basa el éxito de las iniciativas de desarrollo sostenible.

*... tanto en el Norte
como en el Sur*

De cara al futuro, debemos volver a la distinción que se ha hecho al inicio de la sección 8.3 entre "quienes elaboran las decisiones" y "quienes las toman". Mientras que es indiscutible la necesidad de mejorar los procedimientos para elaborar las decisiones, los procesos decisorios requieren tanta, si no más atención. En este sentido, es necesario buscar maneras eficaces de consolidar las relaciones entre quienes elaboran las decisiones y quienes las toman. Una vez más, mientras que no hay panaceas, se puede conseguir mucho mediante los siguientes tipos de iniciativas:

*Hay muchas
iniciativas que
pueden fortalecer
las relaciones entre
los que elaboran las
decisiones y quienes
las toman*

- *Emplear pericia en el desarrollo institucional y la buena gobernanza* para trabajar con los CNDS y con las Secretarías de Estrategias.
- *Conferir a los CNDS los poderes apropiados*, de modo que no sólo se les consideren títeres consultivos de los gobiernos y de sus gabinetes.
- *Desarrollar una estrecha relación entre el CNDS y el gabinete* al reconocer que el primero es un organismo no político (y posiblemente el único) que proporciona un foro imparcial para la resolución objetiva de complejos problemas multisectoriales.
- *Consolidar la relación entre la Secretaría de la Estrategia y el CNDS* de modo que, conjuntamente, sean capaces de influir en (y cambiar) las organizaciones unisectoriales.
- *Aumentar los niveles de confianza y el entendimiento profesional* entre la Secretaría de la Estrategia/ CNDS y las organizaciones sectoriales (en especial las subsecretarías); por ejemplo, a través de Oficiales de Enlace para el Desarrollo Sostenible en cada una de las organizaciones sectoriales.
- *Aprovechar las habilidades de investigación de políticas* (expertos políticos e historiadores, además de la serie habitual de aptitudes profesionales) para ver qué lecciones se pueden sacar de los acontecimientos pasados y contemporáneos, así como los éxitos y los fracasos de paquetes de instrumentos concretos (como sucede en los centros de defensa nacional).
- *Exigir auditorías de concordancia y coherencia* de todas las políticas, todos los programas y instrumentos del gobierno, realizadas por Secretarías de Estrategias y/o Comisiones de Auditoría, que deberían comunicar los resultados al gabinete a

través de los CNDS.

- *Trabajar con los medios de comunicación* para asegurarse de que la transmisión de los problemas se basa en hechos precisos, en el análisis objetivo y en un debate equilibrado.

8.4 Escoger instrumentos para implementar las decisiones de estrategia

Los instrumentos clave que pueden utilizarse en el proceso estratégico en sí (a saber, la participación, el análisis, los sistemas de información, la comunicación, etc) se tratan en otros capítulos. Aquí presentamos una gama más amplia de instrumentos para aplicar el desarrollo sostenible: el medio por el cual se pueden alcanzar los objetivos estratégicos. Cada uno de dichos instrumentos merece un "libro de texto" en sí, y un análisis detallado sobre ellos queda fuera del alcance de esta guía estratégica. Los instrumentos que se describen a continuación no pretenden representar un conjunto exhaustivo, sino que dan una idea de aquellos que están disponibles y se pueden aplicar.

8.4.1 La gama de instrumentos para el desarrollo sostenible

Estos instrumentos se pueden clasificar de varias maneras. Dado que el desarrollo sostenible puede requerir cambios en la propiedad, las inversiones, la producción y el consumo, un enfoque consiste en reagrupar los instrumentos según su *función* económica; esto es, la gestión de la oferta, la gestión de la demanda y la redistribución. Los instrumentos también se pueden distinguir dependiendo de si sirven como medidas de persuasión ("incentivos") o como intervenciones de orden y control ("castigos").

El método que se usa a continuación consiste en clasificar los instrumentos según su *modo de funcionamiento*, principalmente porque los distintos modos tienen ventajas e inconvenientes similares. Muchos instrumentos, naturalmente, pertenecen a varias de dichas categorías. Algunos de ellos son muy conocidos, mientras que otros han sido concebidos expresamente para promover el desarrollo sostenible y podrían estar en fase experimental.

Cuatro conjuntos de instrumentos; clasificados según sus medios de funcionamiento

(a) Instrumentos legislativos/reguladores/jurídicos¹⁰

- Garantías constitucionales sobre el desarrollo sostenible y sus elementos (véase Recuadro 8.3)
- Las leyes, las ordenanzas municipales y las normativas establecen criterios que regulan la propiedad, la producción, el consumo, el comercio, la responsabilidad ambiental, la asociación y los contratos.
- Convenciones: acuerdos nacionales e internacionales sobre el comportamiento social, ambiental y económico.

Fijar límites legales y estipular sanciones claras

Los instrumentos jurídicos tienen ventajas, puesto que pueden establecer límites absolutos y proporcionar unas sanciones claras. Esto es deseable cuando predomina

¹⁰ Véase la sección 5.4.2, donde se explica cómo analizar el marco legal para el desarrollo sostenible.

un consenso claro en la sociedad sobre ciertos objetivos. También tienen una función educativa si se da a conocer la información sobre los instrumentos jurídicos. Sin embargo, los instrumentos legales pueden quedarse anticuados rápidamente frente a las aspiraciones cambiantes de la sociedad, los descubrimientos científicos, las posibilidades tecnológicas y las condiciones económicas; por ejemplo, la inflación puede reducir el poder de las multas. El enfoque "exigir, regular, litigar" puede resultar muy costoso de aplicar, en términos económicos, por las hostilidades que ha provocado, al fijar tecnologías anticuadas o inadecuadas y por la innovación que podría haber frenado. Por otra parte, la normativa se puede "capturar" para servir a los intereses de grupos poderosos. Por último, la capacidad del sector público para hacer respetar los instrumentos jurídicos podría ser débil.

b) Instrumentos financieros/de mercado¹¹

- *Enfoques basados en el derecho a la propiedad* (el que suelen preferir los economistas); entre ellos, permisos de contaminación comerciables, concesiones para el ecoturismo, licencias de pesca comerciables, permitir demandas de responsabilidad por daños medioambientales.
- *Enfoques basados en los precios* que incluyan impuestos por contaminación, pagos por la conservación del medio ambiente (p. ej. a agricultores), subastar recursos públicos en lugar de venderlos a precios determinados administrativamente, tasas de usuarios, desgravaciones fiscales para fondos de inversiones socialmente responsables, planes de reembolso de señales, fianzas de cumplimiento.
- *Reforma de los subsidios nocivos* para reducir la degradación ambiental, por ejemplo con la agricultura intensiva, y fomentar un uso más eficaz de los recursos (básicamente lo contrario del enfoque basado en los precios).
- *Medidas de facilitación para el mercado* - entre ellas, requisitos de revelación de información, certificación y etiquetado de productos, políticas de adquisición.

La mayoría de los instrumentos económicos funcionan al influir en el comportamiento a través de señales de precios. Las ventajas de los instrumentos económicos se centran en su capacidad de beneficiarse de la existencia de la competencia y de la eficiencia en el mercado. Pueden producir un resultado deseado a un coste mucho más bajo que la reglamentación, al fomentar la innovación y una mejora constante, encontrar soluciones que se ajusten a la situación local y reducir los costes del cumplimiento y la administración por debajo de aquellos asociados con la legislación.

Los instrumentos de mercado producen un resultado deseado de manera más barata que las reglamentaciones

Por lo general, se reconocen dos tipos de ahorro de costes: eficacia "estática", por el hecho de que quienes cumplen la normativa suelen ser aquellos a quienes les resulta más barato, y eficacia "dinámica", que se deriva de la innovación por parte de las empresas para reducir aún más los costes del cumplimiento de la normativa. Los costes de aplicar los instrumentos basados en el mercado (IBM) **no** son necesariamente inferiores a los de los instrumentos de orden y control (O&C)¹².

¹¹ La mayoría de estos instrumentos se analizan con más detalle en el Capítulo Nueve, pues son fundamentales para la base financiera de una estrategia de desarrollo sostenible.

¹² Los instrumentos basados en el mercado y los de orden y control se basan en la ley y podrían requerir una legislación específica. La principal diferencia es que los de O&C no tienen en cuenta las diferencias en los costes de cumplimiento para los

Como tales, acaban teniendo el efecto beneficioso de incorporar los costes sociales y ambientales a los precios de los productos y los servicios. Esto también puede darse en el caso de los instrumentos de O&C, pero la distribución de los costes y de los beneficios suele ser menos transparente y, en general, menos eficaz. Por consiguiente, los IBM también pueden ser un medio eficaz de obtener ingresos para la gestión medioambiental y las prestaciones sociales. Sin embargo, se necesita una capacidad considerable para desarrollar y aplicar unos IBM eficaces. Introducir unos instrumentos basados en el mercado sin una cuidadosa preparación y negociación podría causar un grave trastorno económico, tal vez favorecer a los grupos económicos más ricos que tengan una mayor capacidad para afrontar el cambio. Los instrumentos económicos que implican la imposición de cargas por un uso de los recursos naturales que antes era "gratis" podrían no ser factibles políticamente y ni siquiera deseables cuando los grupos más pobres se vean considerablemente afectados.

(c) Instrumentos educativos/informativos

- Información accesible sobre los recursos, las partes interesadas y su rendimiento, problemas de sostenibilidad y oportunidades para mejorar el rendimiento (p. ej. mercados entendidos).
- Información para el consumidor sobre los procesos de la producción y el contenido ambiental/social de los productos y los servicios (es también un instrumento de mercado).
- Proyectos piloto y de investigación sobre cuestiones de desarrollo sostenible, sobre todo cuando estén implicadas las partes interesadas.
- Proyectos de demostración, sobre todo si los llevan las "auténticas" partes interesadas en verdaderos entornos comerciales.
- Campañas de concienciación pública (p. ej. a través de los medios de comunicación), formación y divulgación de las mejores normas y medios para mejorar la sostenibilidad.

Elevar el grado de conciencia, alentar la autorregulación e inducir positiva presión por parte de los iguales; pero, muy pocos "incentivos" y "castigos".

Las ventajas de los instrumentos educativos incluyen la capacidad de concienciar a la gente, fomentar la autorregulación y dar lugar a una presión positiva por parte del grupo paritario. También pueden reforzar otros instrumentos, al ayudar a comprender la lógica y los beneficios de los mismos. Como la mayoría de instrumentos de persuasión, los resultados de las iniciativas de concienciación pública están relacionados con la capacidad de sus diseñadores para hacer que estén de moda y por tanto resulten irresistibles. No obstante, por sí solos, suelen carecer de unos "castigos" e "incentivos" adecuados, salvo tal vez en las sociedades más cívicas y con altos niveles educativos.

(d) Instrumentos institucionales

- Foros y facilidades para el diálogo.
- Sociedades (públicas-privadas) y asociaciones (corporativas o mixtas).
- Sistemas de gestión medioambiental.
- Privatización parcial (de recursos, derechos, prestación de servicios) a organismos paraestatales.

productores/consumidores, mientras que los IBMs están diseñados para alcanzar unos objetivos ambientales concretos a un coste mínimo. Los de O&C suelen hacer poco uso de los incentivos del mercado (aunque se pueden usar castigos e incentivos simples), mientras que los IBM se basan casi por completo en los precios e incentivos del mercado para lograr sus objetivos.

- Plena privatización (de recursos, derechos, prestación de servicios) a empresas privadas y comunidades.
- Descentralización de los derechos y responsabilidades.
- Códigos de conducta por compañías individuales y asociaciones;
- Acciones de los ciudadanos;
- Contratos/acuerdos sobre acceso, gestión, prestación de servicios;
- Regímenes de propiedad común.

Los instrumentos institucionales tienden a basarse en el interés propio y en la innovación que se puede generar en los enfoques para interesados múltiples. Sin embargo, lo que se puede conseguir mediante el voluntariado es realmente limitado. En parte, porque un auténtico cambio de comportamiento puede ser menos evidente que las palabras pronunciadas (sobre todo a falta de "castigos e incentivos"). Y en parte porque pueden resultar *demasiado* estresantes, al dejar atrás al gobierno y provocar un clima de negligencia por parte del estado, en el que los grupos más débiles podrían volverse vulnerables.

Confiar en el interés propio y la innovación

8.4.2 Orientación para la selección de instrumentos

La visión de la estrategia, y los objetivos concretos de la misma, son los principales criterios para seleccionar un instrumento o una serie de instrumentos. Los marcos de toma de decisiones tratados en la sección 8.2.2 también pueden ayudar a seleccionar los posibles instrumentos. Los siguientes criterios podrían ayudar a tomar una decisión final a partir de alternativas que han sido seleccionadas por satisfacer los requisitos arriba mencionados.

Criterios para escoger los instrumentos para el desarrollo sostenible...

1. *Eficacia* a la hora de producir resultados medioambientales y sociales y/o de abordar la raíz de los problemas (alcance de la cobertura geográfica, "extenderse" más allá de los resultados actuales, efecto multiplicador/de extensión y consistencia entre las fases de, por ejemplo, un ciclo de producción/procesamiento/uso/reciclaje).
2. *Eficiencia* (bajos costes marginales en términos económicos, de información, de recursos, de transacciones y administrativos; incentivos para la innovación y las mejoras; facilitar el entendimiento).
3. *Viabilidad administrativa* (basarse en lo que ya existe y funciona bien, donde hay buenos precedentes, entendimiento y capacidad).
4. *Equidad* en la distribución coste-beneficio (a diferentes niveles).
5. *Aceptabilidad* frente a los grupos que se verán afectados, y grado de controversia.
6. *Su carácter oportuno y "mordacidad"* con relación a las grandes cuestiones políticas/económicas/sociales y la preocupación de las partes interesadas.
7. *Nivel de riesgo e incertidumbre*, sobre todo con relación a las posibles repercusiones negativas.
8. *Fiabilidad y capacidad de reproducción* en diferentes grupos y regiones.
9. *Innovación y potencial de aprendizaje*; esto es, la capacidad de hacer progresos mediante tests y pruebas, y de utilizar dicho aprendizaje en el proceso de las

políticas.

10. *Credibilidad* ante las partes interesadas en general (que puede conseguirse prestando atención a todo lo anterior).

11. *Equilibrio* de los instrumentos empleados para abordar una necesidad determinada.

El último criterio, el equilibrio, es especialmente importante. Ninguna sociedad responde bien a los instrumentos basados únicamente en la coacción, la persuasión o el incentivo. Se necesita un equilibrio para abordar una serie de motivaciones e intereses de las partes interesadas. Y los instrumentos en sí necesitan integrarse para asegurarse de que se refuerzan mutuamente. De hecho, algunos pueden ser ineficaces sin los demás. Sin educación, nadie conocerá la legislación, ni la forma de cambiar el comportamiento a bajo coste. Sin instrumentos económicos o jurídicos, la educación sólo puede concienciar a la gente y fomentar una auténtica presión para conseguir un cambio práctico. Sin una asignación clara de la responsabilidad y de los derechos de la propiedad, o la publicación de la información pertinente (p. ej. sobre las emisiones), muchos instrumentos económicos no funcionarán. Los instrumentos deben considerarse y designarse colectivamente (esto es, como un paquete hecho a medida) y no sólo individualmente. Hay que elegir un paquete específico para cada uno de los objetivos de la estrategia. Los paquetes deberían, dentro de lo posible, consistir en medidas que, en el mejor de los casos, se complementen y se refuercen y, por lo menos, sean suplementarias.

... y para lograr el equilibrio entre ellos