

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized



BANCO MUNDIAL



44639



Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas

Un instrumento para la buena gobernabilidad

Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana, editores

M E D I O A M B I E N T E Y D E S A R R O L L O

Medio ambiente y desarrollo



Un elemento fundamental del desarrollo sostenible es la sostenibilidad ambiental y de ahí que se creara esta serie en 2007 para cubrir los temas actuales y emergentes, con el fin de promover el debate y ampliar la comprensión de los problemas del medio ambiente como bases para lograr el crecimiento económico equitativo y sostenido. La serie se apoyará en el análisis y la experiencia práctica tanto del Banco Mundial como de sus países clientes. Los manuscritos seleccionados para su publicación serán fundamentales para la implementación de la estrategia ambiental del Banco Mundial y de aplicación para la comunidad del desarrollo, los gobiernos y la academia. Con ese ánimo, se espera que en los volúmenes de próxima publicación se estudien la salud ambiental, la administración de los recursos naturales, la evaluación ambiental estratégica, los instrumentos de política y las instituciones ambientales.

También en esta serie:

Comercio internacional y cambio climático: perspectivas económicas, legales e institucionales

Pobreza y medio ambiente: comprensión de los vínculos a nivel familiar

Medio ambiente y desarrollo

**Evaluación ambiental estratégica
para la formulación de políticas**
Un instrumento para la buena gobernabilidad

Kulsum Ahmed y
Ernesto Sánchez-Triana
Editores



BANCO MUNDIAL



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the World Bank in English as *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance* in 2008. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance* en 2008. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2008 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2008 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: julio de 2009

Para esta edición:
© 2009 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
www.mayolediciones.com

ISBN 978-958-8307-70-1

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes Hoyos
Diseño de cubierta: Auras Design, Silver Spring Maryland
Fotografías de cubierta: Cascada en Guyana / Louie Psihoyos / Corbis
Niña en la República Centrafricana / Giacomo Pirozzi / Panos
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Contenido

Los editores y los autores	ix
Agradecimientos	xi
Siglas y abreviaturas	xiii
1 Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas	1
<i>Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana</i>	
Evolución de la EAE	3
La EAE basada en el impacto	4
Aplicar la EAE a las políticas	6
Hacia un enfoque de la EAE “centrada en la institución”	7
Referencias	9
2 Evaluaciones ambientales estratégicas a nivel de políticas: integración de procesos e incentivos de proponentes de políticas	13
<i>Leonard Ortolano</i>	
Estudios de caso	14
Análisis de los estudios de caso	26
Evaluaciones de requerimientos de EAE para propuestas políticas en Canadá y los Países Bajos	31
Conclusiones	36
Referencias	39
3 El proceso continuo de la formación de políticas	43
<i>Martha S. Feldman y Anne M. Khademian</i>	
La formación de políticas como toma de decisiones	44
La formación de políticas como un proceso continuo	54
Conclusión	63
Referencias	64

4	Establecimiento de la prioridad ambiental en el desarrollo	69
	<i>Richard D. Morgenstern</i>	
	Antecedentes	70
	Análisis comparativo de riesgos	73
	Evaluación del daño económico	87
	Conclusiones	97
	Referencias	99
5	Voz para los más vulnerables	107
	<i>Caroline Kende-Robb y Warren A. Van Wicklin III</i>	
	Por qué debe incluirse a los vulnerables en la formulación de políticas	109
	Definición de los vulnerables y cómo se afectan	111
	Creación de un entorno habilitador en el cual puedan ser escuchados los vulnerables	116
	Puntos de entrada para dar voz a los grupos vulnerables	117
	Niveles de participación en los procesos políticos	119
	Herramientas para dar voz a los vulnerables	121
	Estudios de caso	129
	Conclusión	136
	Referencias	137
6	Construir y reforzar la responsabilidad social para una mejor gobernabilidad ambiental	143
	<i>Harry Blair</i>	
	Definiciones y vínculos causales	143
	Vínculos causales	148
	Estudios de caso	153
	Patrones y temas	167
	Conclusión	174
	Referencias	175
7	El aprendizaje en la formulación de políticas ambientales y su implementación	179
	<i>Alnoor Ebrahim</i>	
	¿Qué es el aprendizaje organizativo?	180
	Enmarcar el aprendizaje político	183
	Casos de aprendizaje político	186
	Conclusiones	196
	Referencias	200

8 Utilizar las evaluaciones ambientales estratégicas para diseñar e implementar políticas públicas	203
<i>Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana</i>	
EAE para formulación de políticas	206
Formación de políticas y problemas para aplicar la EAE	207
Enfoque propuesto de EAE para políticas	211
Enseñanzas de buenas prácticas	219
Conclusiones y direcciones futuras	223
Referencias	226

Cuadros

1.1 Ejemplos de EAE para políticas	7
2.1 Integración de la EAE en la formulación de políticas	26
2.2 Nivel de integración de las EAE en los estudios de caso	27
3.1 Similitudes entre el modelo de toma racional de decisiones y la evaluación estratégica	47
4.1 Comparación de análisis comparativo de riesgos internacionales	78
4.2 Clasificación de riesgos para la salud en análisis comparativo de riesgos seleccionados	82
4.3 Costos medidos de la degradación ambiental en países seleccionados	92
4.4 Daño por contaminación interior y exterior en países seleccionados	95
5.1 Herramientas para la participación en procesos políticos	122
6.1 Responsabilidad, transparencia y electorados a largo plazo en dos estudios de caso	168

Gráficos

3.1 El espectro de los modelos de toma de decisiones	46
3.2 Proceso político continuo	59
3.3 Proceso político continuo: Bosque Verde	62
5.1 Beneficios de la participación y consulta en la formulación de políticas	110
5.2 Diagrama de flujo de procesos participativos de política	120
5.3 Cómo entran las herramientas en el ciclo de políticas participativas	126

6.1	La formulación de políticas como un proceso lineal	149
6.2	El proceso de formulación de políticas como funciona realmente	150
6.3	Ciclo anual del Proper II	162
6.4	Proceso de formulación de políticas ambientales para la eliminación de la contaminación del aire en Delhi	171
6.5	Proceso de formulación de políticas ambientales con el programa Proper II de Indonesia	171
7.1	El aprendizaje político como proceso técnico, conceptual y social	187
8.1	Los tres pilares de la EAE centrada en la institución	206

Recuadros

1.1	Procedimientos de la EAE basada en el impacto	5
-----	---	---

Los editores y los autores

KULSUM AHMED es la principal especialista ambiental en el Banco Mundial y directora del equipo para el programa Environmental Institutions and Governance (Instituciones Ambientales y Gobernabilidad) (que incluye, entre otras actividades, el programa EAE) y el programa de Environmental-Health (Salud Ambiental) en el Departamento del Medio Ambiente. Tiene considerable experiencia como gerente de tareas operativas y dirigió el equipo que preparó el primer préstamo de ajuste estructural del Banco para integrar las consideraciones ambientales en los sectores clave de la economía de un país. Es representante del Banco Mundial en el equipo de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre evaluación ambiental estratégica. Es autora de numerosas publicaciones sobre energía, medio ambiente, salud, evaluación estratégica y contaminación industrial. Tiene un PhD del Imperial College, de Londres, y el grado en ciencias naturales de Cambridge University.

ERNESTO SÁNCHEZ-TRIANA es ingeniero ambiental superior en la región de Asia meridional del Banco Mundial. Antes de trabajar en el Banco fue profesor en la Universidad Nacional de Colombia, dirigió la División Especial de Política Ambiental en el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo. En el Banco Mundial ha dirigido la preparación de préstamos con base en políticas, que se dirigen a incorporar consideraciones ambientales en las políticas económicas y sectoriales, y la realización de evaluaciones integrales para identificar y corregir las debilidades institucionales que contribuyen a la degradación del medio ambiente. Es autor de numerosas publicaciones sobre política ambiental y energía, economía política y el uso de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente. Tiene un PhD de Stanford University.

HARRY BLAIR es académico de investigación superior y conferencista de ciencia política en Yale University.

ALNOOR EBRAHIM es profesor asociado visitante en la John F. Kennedy School of Government y académico visitante para la cátedra Wyss en Harvard Business School.

MARTHA S. FELDMAN ocupa la cátedra Johnson for Civil Governance and Public Management en University of California-Irving.

CAROLINA KENDE-ROBB es gerente sectorial en el Social Development Department del Banco Mundial.

ANNE M. KHADEMIAN es profesora asociada en el Center for Public Administration and Policy de la School for Public and International Affairs, en Virginia Polytechnic Institute and State University.

RICHARD D. MORGENSTERN es asociado superior de Resources for the Future.

LEONARD ORTOLANO es profesor de la UPS Foundation en el departamento de ingeniería civil y ambiental en Stanford University.

WARREN A. VAN WICKLIN III es consultor de desarrollo internacional.

Agradecimientos

La edición de este libro se deriva de documentos de antecedentes preparados originalmente como base para un estudio del Banco Mundial publicado en 2005, titulado *Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience* (Informe No. 32783). Al convertir estos documentos en capítulos independientes para este libro, muchas personas intervinieron y tuvieron papeles importantes. Entre ellas están los autores de los capítulos, quienes trabajaron en forma diligente con el fin de enriquecer sus manuscritos originales con estudios de caso adicionales extraídos, en particular, de países en desarrollo; los revisores pares formales, que aportaron valiosos comentarios para mejorar el manuscrito, y los muchos otros colegas que contribuyeron con importantes recursos, ideas y asistencia investigativa en la preparación de los capítulos.

Entre los revisores pares formales estuvieron Peter Croal (Canadian International Development Agency), Linda DeLeon (University of Colorado), Margaret Keck (Johns Hopkins University), Bjorn Larsen (economista y consultor independiente), Leonard Ortolano (Stanford University), Nancy Roberts (Naval Postgraduate School), Rob Verheem (Comisión EIA Países Bajos) y Sameer Akbar, Yewande Awe, Giovanna Dore, Fernando Loayza, Giovanni Ruta, Jeff Thindwa y Shahid Yusuf (todos del Banco Mundial). Este trabajo se realizó con la orientación general de Laura Tlaiye, gerente sectorial, y James Warren Evans, director, ambos del Environment Department en el Banco Mundial.

Por último, los autores agradecen a Jim Cantrell, Mary Fisk y Patricia Katayama, por su apoyo durante la fase de publicación y divulgación de este libro.

Este libro está dedicado al profesor Dennis Anderson, cuyo talento para la economía y humilde actitud hacia la vida inspiraron a todos los profesionales del desarrollo que tuvieron la buena fortuna de conocerlo e interactuar con él. Aspiramos a lograr su nivel de profesionalismo y de humanidad.

Siglas y abreviaturas

AAP	Análisis Ambiental del País
ACR	Análisis comparativo de riesgos
APA	Agencia de Protección Ambiental
APIS	Análisis de Pobreza e Impacto Social
ArPA	Área de proteção ambiental (zona de protección ambiental)
AVAD	Año(s) de vida ajustado(s) en función de la discapacidad
Badepal	Agencia de Administración del Impacto Ambiental
BPP	Bangun Praja (Programa de Buena Gobernabilidad Ambiental)
CAR	Corporación(es) Autónoma(s) Regional(es)
CEPD	Centre for Educational Policy Development (Centro para el Desarrollo de Políticas Educativas)
CNA	Congreso Nacional Africano
Connepp	Consultative National Environmental Policy Process (Proceso Consultivo de Política Nacional Ambiental)
CSE	Centre for Science and Environment (Centro Científico Ambiental)
CSIR	Council of Scientific and Industrial Research (Consejo de Investigación Científica e Industrial)
Dfait	Department of Foreign Affairs and International Trade (Departamento del Exterior y Comercio Internacional)
DOB	Demanda de oxígeno bioquímico
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (consejo(s) local(es) elegido(s))
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Evaluación de impacto ambiental

Environet	Red del Comité de la Cooperación para el Medio Ambiente y el Desarrollo
EPCA	Environment Pollution Prevention and Control Authority (Autoridad de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental)
E-test*	Prueba ambiental
GNC	Gas natural comprimido
ITAC	International Trade Advisory Committee (Comité Consejero sobre Comercio Internacional)
KLH	Kementerian Negara Lingkungan Hidup (Ministerio del Medio Ambiente)
MP	Material particulado
MPRP*	Partido Revolucionario Popular de Mongolia
NTB	National Training Board (Junta Nacional de Capacitación)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
OSC	Organización de la sociedad civil
PAT	Plan de acción trienal
PIB	Producto interno bruto
PLSA	Participatory Living Standards Assessments (Evaluaciones Participativas de Niveles de Vida)
Prokasih	Programa del Río Limpio
Proper*	Programa para el Control, Evaluación y Clasificación de la Contaminación
Sagit*	Grupo Consejero Sectorial sobre Comercio Internacional
SOP*	Programa Operativo Sectorial para la Industria de Turismo y Balnearios de Aguas Minerales
TDR	Términos de referencia
Tlcan	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
Unece*	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
Usaid*	Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional
Walhi	Wahana Lingkungan Hidup (Amigos de la Tierra)

* Por sus iniciales en inglés.

1

Evaluación ambiental estratégica (EAE) y formulación de políticas

*Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana**

La administración responsable del medio ambiente es particularmente importante para los pobres, cuyas vidas puede transformar el desarrollo. Una buena administración del medio ambiente y los recursos naturales protege la salud, reduce la vulnerabilidad a los desastres naturales, mejora los medios de vida y la productividad, alienta el crecimiento económico basado en los recursos naturales y enriquece el bienestar humano. Los factores de riesgo ambiental intervienen en más de 80 enfermedades y heridas, y representan más de una tercera parte de las enfermedades en los niños menores de cinco años. Una mejor administración ambiental podría supuestamente impedir más del 94% de las muertes por enfermedades diarreicas y el 40% de las muertes por malaria, salvando las vidas de unos 4 millones de niños por año (Pruss-Ustum y Corvalán, 2006).

Entre 1980 y 2000 más de 1,5 millones de personas murieron en inundaciones, erupciones volcánicas, tormentas tropicales, deslizamientos, sequías y otros desastres naturales (PNUD, 2004). El tsunami del océano Índico en diciembre de 2004 acabó con la vida de más de 200.000 personas, dejó a más de 1,5 millones sin hogar y destruyó más de US\$6.000 millones en capital físico (Banco Mundial, 2006). Las muertes y pérdidas económicas causadas por desastres naturales son de lejos mucho mayores en los países pobres que en los ricos. La alta vulnerabilidad a desastres naturales en los países pobres está asociada con la falta de sistemas de advertencia y respuesta temprana y la integración inadecuada de las consideraciones ambientales en el desarrollo regional y urbano.

En los países más pobres de África, Asia y América Latina, los recursos forestales, agrícolas y biológicos contribuyen significativamente a la economía de las familias

* Kulsum Ahmed es la especialista principal y líder de equipo del programa Environmental Institutions and Governance en el Banco Mundial. Ernesto Sánchez-Triana es ingeniero ambiental superior en el Banco Mundial.

rurales pobres.¹ Unos 200 millones de indígenas dependen de los bosques para su medio de vida, alimentación, medicina y albergue (IUCN, 2006).

El medio ambiente constituye un impulsor fundamental del empleo y el crecimiento económico. Por ejemplo, en Costa Rica el turismo (principalmente el ecoturismo) representa un 8,4% del PIB, genera un 72% de las reservas monetarias y da soporte a 140.000 empleos (UNEP, 2007). En México, donde el turismo representa el 9% del PIB, la calidad del medio ambiente es un determinante clave de la elección de destino para los turistas (Sector, 2002; Banco Mundial, 2005). En Hong Kong (China) las empresas señalan la congestión del tráfico, la contaminación del aire y la necesidad de un ambiente más limpio entre los mayores obstáculos para contratar especialistas y gerentes internacionales (AmCham, 2006).

Las políticas públicas constituyen una herramienta clave para atender la degradación ambiental actual y futura y el uso de los recursos naturales. ¿Cómo pueden los autores de políticas y el público identificar oportunidades efectivas en costos para mejorar el bienestar humano? ¿Cómo se han diseñado las políticas públicas? ¿Pueden diseñarse de forma conducente al crecimiento económico y a la sustentabilidad del medio ambiente? ¿Qué se necesita para que puedan hacerlo? ¿Se benefician todos con un enfoque en la sustentabilidad del medio ambiente, o salen perjudicados con ella algunos grupos? ¿Requiere el diseño de políticas sustentables compensaciones difíciles y maniobras políticas, o todos acogerían probablemente dichas políticas?

En el presente trabajo se exploran metodologías para abordar las respuestas a estas preguntas. El volumen se concentra en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para integrar las consideraciones ambientales a las políticas, explorando cómo puede utilizarse la EAE con el fin de diseñar políticas sostenibles. El libro no ofrece recetas para el diseño de políticas sustentables o para investigar a fondo la miríada de significados de la sustentabilidad ambiental. En él se interpreta el *desarrollo sustentable* como el crecimiento económico socialmente equitativo y ambientalmente responsable.² El término *medio ambiente* se utiliza ampliamente con el significado de medio ambiente biofísico, de sus vínculos con la calidad de vida (salud, medios de vida y

1 En Camboya, alrededor del 80% de la población vive de la agricultura, la silvicultura y los recursos de la pesca (Evans, 2006).

2 Desde la emisión en 1987 del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Comisión Brundtland) se ha hecho énfasis en la importancia del desarrollo sustentable, un concepto que entreteje el crecimiento económico, la protección ambiental y la justicia social como objetivos complementarios a través de las generaciones. En la Cumbre de la Tierra de Río en 1992 se enfatizó aún más este mensaje. También lo reiteran los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el objetivo 7, meta 9, que se esfuerza por “integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países y dar marcha atrás a la pérdida de recursos ambientales”.

vulnerabilidad) y la actividad económica (Banco Mundial, 2001). De ahí que el medio ambiente se refiera tanto al medio ambiente biofísico como a las personas afectadas por la degradación ambiental. Parafraseando a un líder indígena de Colombia, la sustentabilidad ambiental es un estado del ser en el que el medio ambiente y la persona están en armonía (Stephens, 2006).

Evolución de la EAE

La EAE extiende la aplicación de la evaluación del impacto ambiental (EIA) de los proyectos a las políticas, programas y planes.³ La legislación nacional, regional e internacional de la EAE está usualmente incluida en la legislación de la EIA, extendiendo su uso a programas, planes y, en algunos casos, políticas. Por ejemplo, la legislación nacional en China requiere EAE para los planes; la directiva EAE regional europea (Directiva 2001/42/EC) requiere que se realice EAE para todos los programas y planes. Otros países también requieren EAE para las políticas (como se discute más adelante en el capítulo).

En muchas EAE (incluso las no exigidas por la legislación) se utiliza un continuo de enfoques en lugar de un enfoque individual.⁴ La OCDE (2006: 17) describe la EAE como una “familia de enfoques que utiliza una variedad de herramientas en lugar de un enfoque individual fijo y prescriptivo”. En un extremo del espectro, la EAE basada en el impacto integra las consideraciones ambientales biofísicas en niveles superiores de toma de decisiones pronosticando los efectos potenciales de las políticas, planes y programas en el medio ambiente y adoptando las correspondientes medidas de protección y mitigación. En el otro extremo del espectro, la EAE centrada en las instituciones se dirige a incorporar a las actividades habituales el medio ambiente y la sustentabilidad a través de niveles superiores de formulación de políticas evaluando la capacidad del marco institucional y político a fin de detectar riesgos ambientales y su capacidad de manejarlos en forma oportuna y eficaz.

Cuando la EAE se centra en la evaluación de impacto, puede definirse como “un proceso sistemático para evaluar las consecuencias en el medio ambiente de las iniciativas

3 Ejemplos de las limitaciones de la EIA que pueden superarse con la EAE incluyen su incapacidad de tener en cuenta los efectos acumulativos de proyectos múltiples y sucesivos en un campo particular o de centrar la atención en elecciones estratégicas que, de haberse hecho, habrían anulado la necesidad del proyecto considerado en la EIA (Thérivel y Partidário, 1996; Connor y Dovers, 2004). Un foro de política intergubernamental de 2004 sobre evaluación ambiental caracterizado como “premisas centrales... de que EAE llevará a menos EIA y/o más simples y será más eficaz para identificar problemas de impacto acumulativo” (CEAA, 2004b: 17).

4 Ver Dalal-Clayton y Sadler (2005) para una revisión completa de EAE.

de políticas, planes o programas propuestos con el fin de asegurar que se han incluido totalmente y se han tratado apropiadamente en la etapa más temprana y adecuada de la toma de decisiones a la par de las consideraciones económicas y sociales” (Sadler y Verheem, 1996: 27). Esta definición (o variaciones a partir de ella) refleja una extensión de la “tradicción de la EIA y las preocupaciones ambientales ‘más adelante en la cadena’ de la toma de decisiones hacia programas y planes que surgen y se tratan en las agencias y procesos existentes” (Connor y Dovers, 2004: 165).

En el otro extremo del espectro está la concepción de EAE “como un mecanismo para incorporar a las actividades habituales el medio ambiente y la sustentabilidad a través de niveles superiores de formulación de políticas... [ella] sugiere falta de adecuación en los procesos existentes de las políticas y así un grado más sustancial de reformas organizativas e institucionales” que el concepto de EAE como una extensión hacia arriba de la EIA (Connor y Dovers, 2004: 165). Este concepto se refleja en una descripción de la EAE como un enfoque participativo de modo que los asuntos ambientales y sociales primarios influyan en los procesos para la planeación del desarrollo, la toma de decisiones y la implementación a nivel estratégico. Implícitamente incluida en esta descripción está la importancia del trabajo analítico para apoyar el proceso de toma de decisiones (Ahmed, Mercier y Verheem, 2005).⁵

La EAE basada en el impacto

La EAE basada en el impacto evolucionó desde el campo de la EIA; muchos defensores de la EAE eran especialistas de EIA que pensaban que las evaluaciones a nivel de políticas, planes y programas podrían superar las limitaciones de las evaluaciones realizadas para proyectos individuales (Thérivel y Partidário, 1996). La terminología y los procedimientos utilizados para las EAE basadas en el impacto tienen equivalentes en la literatura sobre la EIA (recuadro 1.1).

Aplicar la EAE a los planes y programas

A menudo se considera que las políticas, planes y programas forman una jerarquía, situándose las políticas en el nivel superior, los planes un nivel más abajo y los progra-

5 Esta descripción de que la EAE consiste en enfoques analíticos y participativos es consistente con el uso más reciente del término *EAE* por la Committee Network on Environment and Development Cooperation (Red del Comité sobre la Cooperación para el Medio Ambiente y el Desarrollo) (Environet). Este último describe a EAE como “enfoques analíticos y participativos para la toma estratégica de decisiones dirigida a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas y evaluar los vínculos entre ellos con consideraciones económicas y sociales” (OCDE, 2006: 17).

Recuadro 1.1 Procedimientos de la EAE basada en el impacto

La metodología para la EAE basada en el impacto y la EIA, incluye los siguientes pasos:

- *Tamizado.* Se refiere a la determinación de la necesidad de una EAE. Si un programa, plan o política propuesta causa un impacto ambiental significativo, debe realizarse una EAE.
- *Alcance.* Se refiere a la identificación de los impactos que la EAE debería evaluar. El alcance del trabajo (términos de referencia) lo determinan usualmente los expertos y en algunas jurisdicciones se invita al público a participar en la determinación del alcance.^a
- *Identificación, predicción y evaluación de impactos.* El proceso de pronosticar y evaluar impactos de programas, planes o políticas en una EAE puede emplear las mismas herramientas y procedimientos utilizados en la EIA a nivel de proyectos.^b Como sucede en el trabajo de la EIA, el juicio profesional a menudo tiene un papel principal.
- *Mitigación.* Con las medidas de mitigación se intenta evitar, reducir o compensar los efectos adversos de una acción, como la decisión de aprobar un programa o implementar un plan.
- *Monitoreo.* El monitoreo de los planes o programas puede alertar a las autoridades sobre resultados no previstos que pueden controlarse con medidas de mitigación. Al comparar los resultados previstos con los observados por medio del monitoreo, los analistas pueden mejorar su capacidad de predecir los impactos.

- a. Los "Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals" de Canadá, ofrecen la siguiente sugerencia general sobre lo que debería incluirse en el alcance del trabajo: "Una evaluación ambiental estratégica generalmente atiende las cinco preguntas siguientes: i) ¿Cuáles son los resultados potenciales directos e indirectos de la propuesta? ii) ¿Cómo interactúan estos resultados con el medio ambiente? iii) ¿Cuál es el alcance y la naturaleza de estas interacciones ambientales? iv) ¿Pueden mitigarse los efectos adversos al medio ambiente? y v) ¿Pueden mejorarse los efectos positivos en el medio ambiente? ¿Cuál es el efecto potencial general en el medio ambiente de la propuesta después de haberse incorporado las oportunidades para la mitigación?" (CEAA, 2004a, sección 2.3).
- b. La International Association for Impact Assessment utiliza la participación pública como criterio de desempeño para caracterizar una EAE de "buena calidad" (IAIA, 2002). Para una revisión de las técnicas utilizadas para predecir y evaluar los impactos en el contexto de la EAE, véase Thérivel (2004).

mas en el nivel inferior. Los programas hacen más específicos a los planes incluyendo detalles en una variedad de proyectos.⁶

Existe experiencia considerable en la aplicación de EAE a programas y planes de inversión.⁷ Los gobiernos nacionales han realizado EAE para programas de inversión.

6 Desde luego, los sistemas reales son con mucha frecuencia más complejos de lo que sugiere esta jerarquía (Dalal-Clayton y Sadler, 2005).

7 Dalal-Clayton y Sadler (2005) documentan el grado de actividad de EAE alrededor del mundo. Los donantes intentan armonizar los enfoques hacia la EAE e identificar nuevas oportunidades para su aplicación. Uno de dichos ejemplos es el de la reciente "Good

Por ejemplo, en la EAE para el programa de protección de inundaciones de Argentina se evaluaron los efectos acumulativos de 50 subproyectos individuales de protección de inundaciones en tres sistemas fluviales y se identificó la necesidad de que un componente mejorara la coordinación entre las ciudades y las agencias en la llanura de inundación, provisión que se incluyó en un proyecto relacionado implementado en los años noventa (García, 1997).

A nivel de programas, se realizó una EAE exitosa para opciones de desarrollo de energía en la región de los Lagos Ecuatoriales del Nilo. Esta EAE incorporó una metodología de criterios múltiples para tamizar opciones de desarrollo de energía, evaluación de impactos acumulativos, planes de mitigación y planeación de sistemas de energía a fin de definir un plan maestro indicativo de energía regional de costo mínimo para la subregión (Banco Mundial, 2007a).

En los países en desarrollo se ha aplicado el uso de la EAE para planes de cuencas fluviales (por ejemplo, la EAE para la cuenca Palar en Tamil Nadu, India). En esta EAE se utilizaron procesos analíticos y participativos para internar consideraciones ambientales en la planeación de recursos de agua a fin de enmarcar una visión común de desarrollo para la cuenca (Banco Mundial, 2007b).

Aplicar la EAE a las políticas

En contraste con la aplicación penetrante de la EAE a los programas y planes, su aplicación a las políticas ha sido escasa. Por ejemplo, la Directiva EAE de la UE, aunque requiere que se efectúe EAE para todos los programas y planes, no la menciona para políticas. Sin embargo, varios países, entre ellos Canadá, Dinamarca, los Países Bajos y Nueva Zelanda, han implementado procedimientos para incorporar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas (cuadro 1.1). La legislación sobre EAE para políticas existe también en algunos países en desarrollo (incluso República Dominicana y Kenia), pero la implementación es escasa. Dicha legislación usualmente extiende las metodologías de la EAE basada en el impacto a la aplicación en las políticas (Ahmed y Fiadjoe, 2006).

Practice Guide on Applying SEA in Development Cooperation” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2006). La aplicación del Banco Mundial de la EAE surgió inicialmente de una política de requerimiento de evaluación ambiental en todos los proyectos de inversión (política que también proporcionó el uso de evaluaciones ambientales sectoriales o regionales en ciertos contextos). En 1999 el requisito se extendió a los préstamos de ajuste sectorial, para los cuales la EAE era a menudo la herramienta seleccionada. La Environment Strategy (Estrategia ambiental) de 2001 del Banco Mundial reconoció la EAE como medio clave para integrar el medio ambiente en la toma sectorial de decisiones y el proceso de planeación en las primeras etapas, e hizo un fuerte compromiso de promover el uso de la EAE como herramienta para el desarrollo sostenible.

Cuadro 1.1 Ejemplos de EAE para políticas

<i>País</i>	<i>Instrumento</i>
Canadá	Se aplica la evaluación de impacto a políticas para evaluar los efectos en el medio ambiente de las políticas y las decisiones a nivel de gabinete (CEAA, 2004a).
Dinamarca	Se aplica la EAE a proyectos de ley y otras propuestas con probabilidad de causar impacto significativo en el medio ambiente (Sadler y Verheem, 1996).
Finlandia	La Ley de Normas, expedida en 1996, requiere la aplicación de EAE a políticas.
Países Bajos	Con la Prueba Ambiental (E-Test) se intenta evaluar los efectos ambientales de las políticas.
Nueva Zelanda	Las declaraciones de políticas y planes deben evaluarse para determinar si se cumple el objetivo de la Ley de Administración de los Recursos de 1991, que promueve la administración sostenible de los recursos naturales y físicos (Sadler y Verheem, 1996).

Fuente: los autores.

Aunque no ha entrado en vigencia aún, el Protocolo de Kiev (EAE) asociado con la Convención sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (la Convención Espoo) ordena también la aplicación de EAE a programas y planes requeridos según el protocolo. No obstante, en contraste con la Directiva EAE de la UE, incluye una referencia más suave en la aplicación a las políticas. Específicamente, expresa que “cada parte se empeñará para asegurar que se consideren e integren las preocupaciones ambientales, inclusive la salud, en el grado apropiado en la preparación de sus propuestas de políticas y legislación con probabilidad de tener efectos significativos en el medio ambiente, incluida la salud”.

Hacia un enfoque de la EAE “centrada en la institución”

En el presente volumen se explora la eficacia de la aplicación de la EAE a las políticas y se presenta un nuevo marco conceptual y metodológico para esa aplicación.

Inicialmente, en el segundo capítulo, Ortolano evalúa varias aplicaciones de la EAE a las políticas. Canadá y los Países Bajos tienen una extensa experiencia en la realización de evaluaciones ambientales para políticas, planes y programas. Sin embargo, las agencias a las que se requiere preparar en estas evaluaciones lo han hecho a menudo como mera formalidad, como lo muestra Ortolano en ese capítulo. El desempeño fue descuidado en parte porque las evaluaciones se efectuaron a menudo en forma tardía en el proceso de formulación de políticas y en parte porque las agencias pudieron a menudo marginar los requerimientos de la evaluación ambiental sin recibir ninguna penalidad. Los factores clave que afectan la EAE para las políticas en Canadá y los Países Bajos incluyen las dificultades para aplicar metodologías de evaluación de impacto a

propuestas de políticas, la ausencia de agencias en los sectores con responsabilidad para supervisar el cumplimiento de los requisitos de la EAE y la falta de compromiso con la EAE por parte de funcionarios de alto nivel de la agencia.⁷ El análisis de estudios de caso del capítulo 2 muestra que la influencia de la EAE a nivel de políticas en la formulación de éstas y en su implementación dependen en muy buena parte de asuntos de integración de procesos, especialmente cuando la EAE empieza con relación a procesos de formulación e implementación de políticas y la frecuencia con la que interactúan los equipos de la EAE y los diseñadores de las políticas.

En el capítulo 3, Feldman y Khademian sostienen que la aplicación de la EAE basada en el impacto ha tenido efecto imitado en las políticas públicas porque se ha construido con base en el entendimiento de que la formación de las políticas ocurre en etapas lineales de la toma de decisiones. En realidad, las decisiones se toman en entornos complejos en los que las preferencias no están claras, las tecnologías o los medios de hacer que se realicen las acciones no son conocidos y la participación en el proceso es fluida. Feldman y Khademian presentan dos modelos que reconocen el contexto complejo de la formación de políticas como un proceso continuo. Uno, la “administración adaptable”, se orienta a habilitar la acción en vista de la incertidumbre; la otra, la “administración incluyente”, se orienta a habilitar la acción en vista de la ambigüedad abarcando más puntos de vista en la formulación de políticas, incluso los que han sido marginales en otros procesos.

La tarea atemorizante y políticamente difícil de fijar prioridades ambientales en un proceso de toma de decisiones sobre políticas es el primer elemento de la EAE para diseñar estrategias eficaces y efectivas en costos para el tratamiento de los problemas del medio ambiente. Con base en experiencias con la aplicación de técnicas de fijación de prioridades ambientales en países en desarrollo y desarrollados, Morgenstern examina en el capítulo 4 enfoques alternativos a la fijación de prioridades ambientales que hace énfasis en las técnicas cuantitativas y técnicas que evalúan riesgos y daños económicos, en particular mediante evaluaciones comparativas de riesgos y daños económicos.

Varios estudios muestran que dar voz a los más vulnerables ayuda a los autores de las políticas a comprender las sinergias entre los objetivos ambientales, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Así, uno de los pilares de la EAE centrada en las instituciones debería ser el de dar mayor voz a los vulnerables en la formulación de las políticas, en especial cuando están implicadas consideraciones ambientales. En el capítulo 5, Kende-Robb y Van Wiclin explican la importancia de asegurar que quienes toman las decisiones no sólo busquen la voz de los vulnerables sino también actuar con base en ella, creando “espacio” para la participación pública, identificando puntos de entrada en el proceso político para aumentar la voz, definiendo niveles distintos

7 Esta evaluación se realizó en 2005, contando con la información disponible en ese tiempo. No tiene en cuenta cambios a los sistemas de EAE efectuados después de junio de 2005.

de participación y utilizando herramientas para amplificar la voz de los vulnerables y asegurar que en el proceso político se escuche esa voz.

Para construir y nutrir iniciativas de políticas sostenibles que puedan atender las externalidades en formas que causen impactos positivos en el medio ambiente, los procesos de EAE deben apoyar electorados a largo plazo que deseen favorecer tales políticas y puedan responsabilizar a los autores de éstas por su desempeño al ejecutarlas. La transparencia es crítica en los procesos políticos requeridos para permitir que esos electorados demanden responsabilidad a los autores de las políticas. En el capítulo 6, Blair construye un marco teórico que ajusta la responsabilidad, la transparencia y la constitución del electorado a largo plazo como parte del proceso político e ilustra este marco con estudios de caso de Delhi e Indonesia.

En el capítulo 7, Ebrahim argumenta que el aprendizaje político no debe considerarse como un proceso racional y tecnocrático sino que, más bien, debe hacer énfasis en los contextos políticos e institucionales dentro de los cuales surgen las oportunidades para el aprendizaje político. Las oportunidades para éste aparecen en distintas etapas: fijación de la agenda o de prioridades sobre asuntos ambientales, acceso y representación de los interesados en la formulación de políticas, y responsabilidad en la implementación.

Aprovechando las enseñanzas de los capítulos 2 a 7 y los estudios de caso documentados en otro lugar, Ahmed y Sánchez-Triana proponen en el capítulo 8 un nuevo marco conceptual y metodológico para aplicar la EAE a las políticas. Esta “EAE centrada en la institución” la maneja el Banco Mundial en diferentes regiones del mundo. Los autores sugieren que puede utilizarse la EAE para contribuir a diseñar e implementar políticas equitativas y ambientalmente sustentables añadiendo un tercer pilar diseñado para enriquecer el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de políticas a los dos pilares, analítico y participativo, existentes en la metodología tradicional de la EAE. Este enfoque tiene en cuenta el complejo proceso de formulación de políticas y la importancia de aprovechar las oportunidades para la reforma de las políticas, cuando se presentan. Los elementos internos del enfoque buscan también mejorar la creación de ventanas de oportunidades para futuras reformas políticas.

Referencias

- Ahmed, Kulsum e Yvonne Fiadjoe. 2006. *A Selective Review of SEA Legislation: Results from a Nine Country Review*. Documento sobre estrategia ambiental 13, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ahmed, Kulsum, Jean-Roger Mercier y Rob Verheem. 2005. *Strategic Environmental Assessment: Concept and Practice*. Nota sobre estrategia ambiental 14, Banco Mundial, Washington, DC.

- AmCham (American Chamber of Commerce in Hong Kong). 2006. "Polluted Air Threatens Business Decline in Hong Kong." *Journal of the American Chamber of Commerce in Hong Kong* 38 (8): 9-16.
- Banco Mundial. 2001. *An Environment Strategy for the World Bank*. Washington DC.
- . 2005. *Mexico Second Programmatic Environment Development Policy Loan*. Documento de programa, informe 32249-MX, Washington, DC.
- . 2006. *IDA's Thirteenth Replenishment: A Retrospective Review*. Informe 36321, Board Operations, Washington, DC.
- . 2007a. *Strategic Sectoral, Social and Environmental Assessment of Power Development Options in the Nile Equatorial Lakes Region*. Informe No. 39199, Región de África, Nile Basin Coordination Unit, Washington, DC.
- . 2007b. *Strategic Environmental Assessment and Integrated Water Resources Management and Development*. Trabajo económico y sectorial, Departamento de medio ambiente, Washington, DC.
- CEAA (Canadian Environmental Assessment Agency). 2004a. "Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals." Actualizado en febrero 11. Ottawa. http://www.ceaa.gc.ca/016/directive_e.htm#2.
- . 2004b. "Status of Progress and Emerging Challenges in EIA and SEA: Ten Years after the Quebec Summit." Ottawa.
- Connor, R. y S. Dovers. 2004. *Institutional Change for Sustainable Development*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Dalal-Clayton, B. y B. Sadler. 2005. *Strategic Environmental Assessment (SEA): A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. Londres: Earthscan.
- Evans, Patrick. 2006. "Flood Forests and Community Fisheries on the Tonle Sap Great Lake, Cambodia." *European Tropical Forest Research Network*. <http://www.etfrn.org/etfrn/newsletter/news4546/>.
- García, Luis. 1997. *Evaluación ambiental del programa de control de inundaciones*. Informe del consultor, La Plata, Argentina.
- IAIA (International Association for Impact Assessment). 2002. *Strategic Environmental Assessment Performance Criteria*. Serie de publicación especial 1, Fargo, ND. www.IAIA.org.
- IUCN (World Conservation Union). 2006. "Sustainable Livelihoods." http://www.iucn.org/en/news/archive/2001_2005/mbsustliveli.pdf.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. *Applying Strategic Environmental Assessment (SEA): Good Practice Guidance for Development Co-operation*. Serie DAC de lineamientos y referencias. París: OECD Publishing.

- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. Nueva York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
- . 2007. “How Tourism Can Contribute to Environmental Conservation.” <http://www.unep.org/pc/tourism/sust-tourism/env-conservation.htm>.
- Pruss-Ustun, A. y C. Corvalán. 2006. *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Sadler, B. y R. Verheem. 1996. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Publicación 53, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, La Haya.
- Sectur (Secretaría de Turismo). 2002. *Programa nacional de turismo 2001-2006: El turismo la fuerza que nos une*, 2da. ed. Ciudad de México.
- Stephens, Carolyn. 2006. “Integrating Environmental Health into Poverty Reduction Strategies and Sustainable Development.” Documento presentado en la Ninth Poverty-Environment Partnership Meeting, Washington DC, junio.
- Thérivel, R. 2004. *Strategic Environmental Assessment in Action*. Londres: Earthscan.
- Thérivel, R. y M. R. Partidário. 1996. *The Practice of Strategic Environmental Assessment* Londres: Earthscan.

2

Evaluaciones ambientales estratégicas a nivel de políticas: integración de procesos e incentivos de proponentes de políticas

Leonard Ortolano*

Incontables evaluaciones de impacto ambiental (EIA) se han realizado para proyectos individuales y muchos cientos de evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) se han preparado para planes y programas sectoriales y zonales. Menos se han efectuado para políticas que para planes y programas.¹ Sadler (2005) lista alrededor de una docena de países con experiencias bien documentadas de EAE a nivel de políticas.² El interés en la EAE a nivel de políticas ha aumentado con rapidez y se han realizado esfuerzos para obtener enseñanzas de la experiencia (Sadler, 2003).³

Aun si se crea un nuevo proceso de evaluación ambiental con el fin de influir en el diseño de las políticas, no se sigue de esto que quienes reciban los resultados de las

* Leonard Ortolano es profesor de la cátedra UPS Foundation de Ingeniería Civil en Stanford University. Este capítulo recibió la influencia de Jiri Dusik, del Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, en Szentendre, Hungría; el autor le está muy agradecido por haber compartido algunas de sus muchas experiencias en la realización de EAE. El autor agradece también a Kulsum Ahmed, Rachel McCormick, Ernesto Sánchez-Triana, Jaye Shuttleworth y dos revisores anónimos por sus comentarios y sugerencias en borradores de algunas secciones de este capítulo.

- 1 Para una introducción a la floreciente literatura sobre EAE, ver Dalal-Clayton y Sadler (2005); Jones y otros (2005) documentan el uso extenso de la EAE en la planeación del uso de la tierra.
- 2 Ejemplos de países con experiencia con EAE a nivel de políticas que se remontan a los años noventa incluyen Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia y República Eslovaca.
- 3 Se adopta aquí la definición de *políticas* sugerida por Dalal-Clayton y Sadler (2005: 18) de que se trata de “declaraciones generales de intención que reflejan y enfocan la agenda política de un gobierno”. Las políticas incluyen “leyes, regulaciones, estrategias y otros procesos de gobierno oficiales/formales que tienen implicaciones en acciones posteriores” (ERM, 2004: 2).

evaluaciones las utilicen en formas que mejoren la formulación de políticas. En este capítulo se argumenta que hay dos consideraciones de importancia predominante al determinar la influencia de las EAE a nivel de políticas en los diseños de las políticas: el modo de integrar la EAE en los procesos de formulación de políticas (a lo que Dalal-Clayton y Sadler, 2005, se refieren como *integración de procesos*) y los incentivos que los proponentes de políticas tienen para considerar los resultados de las EAE.

Como un esfuerzo para sintetizar las enseñanzas de la experiencia con las EAE a nivel de políticas, en este capítulo se examinan cinco estudios de caso de evaluaciones a este nivel que pretenden afectar la formulación de políticas. Se analizan también las evaluaciones de requerimientos nacionales que exigen evaluaciones ambientales de leyes y políticas propuestas en Canadá y los Países Bajos.⁴ El examen de cada uno de estos tipos de EAE a nivel de políticas aporta conocimientos en dos cuestiones básicas: cómo pueden estructurarse los procesos de EAE para permitir que los equipos de EAE interactúen con los diseñadores de políticas en formas que faciliten la consideración del medio ambiente en la formulación de éstas, y qué pasos pueden darse para ofrecer a estos diseñadores los incentivos para utilizar los resultados de la evaluación ambiental en la formulación de políticas.

Dado que los estudios de evaluación ambiental considerados aquí tienen objetivos distintos (desde formular una política nacional de energía hasta proponer legislación) y ocurren en distintos contextos y culturas, muchas dimensiones no son comparables. Sin embargo, en todos los casos fueron necesarios los diseñadores de los estudios de EAE y los requerimientos de programas de EAE, por lo menos implícitamente, para tratar las dos cuestiones planteadas aquí. Las respuestas a este conjunto común de cuestionamientos son comparables en un sentido general y proporcionan la base para sacar algunas conclusiones tentativas que pueden ser útiles en el diseño de programas de EAE.

Estudios de caso

La síntesis de los cinco estudios de caso de formulación de políticas presentados aquí ofrece una mirada cercana a la EAE a nivel de políticas en la práctica. Cuatro de los cinco casos se basan en material preparado por Environmental Resources Management, una empresa de consultoría sobre el medio ambiente (ERM, 2004). El otro caso, que se refiere al agua potable y la sanidad en Argentina, se informó en un documento inédito

4 Este capítulo resume un informe no publicado preparado originalmente como contribución al Banco Mundial (2005). El informe fue preparado como respuesta a términos de referencia de contrato que seleccionaron los estudios de casos en ERM (2004) y la EAE para Argentina que se discute adelante, como también las evaluaciones en Canadá y los Países Bajos aquí consideradas.

del personal del Banco Mundial. Para tres de los cinco casos (los de Argentina, Canadá y República Checa), se obtuvo información complementaria de los participantes en el trabajo original de EAE, y en cuanto fue posible, de literatura complementaria no citada en los estudios de casos de EAE originales.

La síntesis se centra en el grado al que fueron integrados los procesos de EAE en los de formulación de políticas y al que influyeron en los diseños de políticas. (En este contexto, “diseño” incluye provisiones para monitorear los resultados de las políticas.) Indica dónde mejoró la EAE la coordinación intersectorial y la participación pública, porque esta coordinación y participación influyeron en cómo consideraron el medio ambiente los autores de las políticas.

Un problema no examinado aquí se refiere a cómo los resultados ambientales observados en el terreno se vieron afectados por las políticas propuestas creadas con base en recomendaciones en EAE. La razón de esta exclusión es que la documentación de ERM y el Banco Mundial era para EAE *ex ante* (es decir, evaluaciones efectuadas antes de tomarse las decisiones). Con el fin de determinar cómo influye una EAE en los resultados de la implementación de políticas, sería necesario efectuar estudios *ex post* y presentar argumentos causales que vinculen las acciones tomadas como respuesta a las EAE *ex ante* con los resultados observados.⁵

Argentina: reforma política en los sectores de agua potable y sanidad

A finales de los años noventa el gobierno de Argentina solicitó la asistencia del Banco Mundial para reformar los sectores de agua potable y sanidad.⁶ La propuesta del gobierno se refería a reformas políticas para ciudades de tamaño intermedio y los problemas vinculados a reformas anteriores en las ciudades grandes. El Banco solicitó al gobierno preparar una evaluación ambiental para lo que se denominó el Proyecto de Reforma del Sector de Agua Potable Argentino. En adición a reformas políticas, el proyecto tenía que ver también con medidas para financiar obras públicas, como instalaciones de acueducto y tratamiento de aguas negras municipales. El gobierno contrató consultores para preparar una EAE enfocada en los vínculos entre las actividades regulatorias ambientales de Argentina y sus sectores de agua potable y sanidad. El subsecretario de recursos hidráulicos preparó los términos de referencia (TDR) para los consultores.

La EAE se efectuó durante la preparación del proyecto. Desviándose del enfoque usual de EAE, los TDR del gobierno requirieron a los consultores identificar los temas

5 Para más conocimientos sobre los problemas implicados en la realización de estudios *ex post* para determinar la influencia de la EAE en el cambio ambiental, ver Partidário y Fischer (2004) y Partidário y Arts (2005).

6 Esta sección se basa en Sánchez-Triana y Enríquez (2005).

prioritarios examinando “efectos externos negativos” (es decir, costos no tenidos en cuenta impuestos a otros) en conexión con: pérdidas excesivas de agua, como fugas en los sistemas de distribución; deterioro de la calidad del agua, como degradación causada por la contaminación y efectos adversos de los sistemas de acueducto y alcantarillado, como ruidos y malos olores.

La EAE se integró cuidadosamente en el proceso de diseño de las reformas a los sectores de agua potable y alcantarillado. Los consultores de EAE se coordinaron con las autoridades pertinentes de diseño de políticas en Argentina, en particular el Ministerio de Economía. Como dato interesante, inicialmente el ministerio tuvo reservas sobre la EAE pues consideraba que las EIA para proyectos individuales podían satisfacer los requisitos de salvaguardia del Banco Mundial. Sin embargo, el ministerio se hizo partidario de la EAE después que los consultores mostraron cómo un marco legal fragmentado y una débil ejecución de las regulaciones sobre el medio ambiente contribuían a la degradación de la calidad del agua, que interfiere con el suministro de agua potable. El cambio de actitud del ministerio de renuencia a entusiasmo sobre la EAE demuestra que los autores de las políticas que ven cómo la EAE hace avanzar la misión de sus agencias, pueden convertirse en defensores de ésta.

Al enmarcar su análisis, los funcionarios del gobierno, los integrantes del equipo de trabajo del Banco Mundial y los consultores de EAE visitaron varias ciudades y solicitaron información a las autoridades locales de agua potable y otros interesados. Estas visitas, en conjunto con varios talleres, contribuyeron a identificar problemas regulatorios que bloquean la expansión del suministro de agua y la participación de operadores privados de acueductos. Los consultores viajaron a algunas de las vecindades más pobres con el fin de aprender sobre las necesidades de las poblaciones vulnerables.

Las condiciones del préstamo recomendadas en la EAE fueron incorporadas a los arreglos finales de la reforma de políticas entre el Banco Mundial y el gobierno argentino. El proyecto incluyó un componente de formación de instituciones ambientales, que representó un 2% del costo total del proyecto. Estos fondos se utilizarían para financiar, entre otras cosas, revisiones de los estándares ambientales, preparación de lineamientos de EIA y mejoramiento de la capacidad institucional para el manejo de cuencas. El proceso de EAE ayudó también a funcionarios del gobierno a pasar de un enfoque estrecho sobre los impactos ambientales de proyectos individuales a un interés más general con prioridades a nivel de sectores y asuntos de administración ambiental que sólo podían atenderse por medio de reformas políticas. La EAE recomendó actividades de recopilación de información y otras medidas para fomentar el monitoreo del progreso.

Canadá: EAE para el Tlcan

Una directiva del gabinete canadiense en 1990 (actualizada en 1999 y 2004) demanda EAE para políticas, planes y programas propuestos antes de ser presentados al gabinete.

Unos pocos años antes de la expedición de los lineamientos de 1993 que implementan esta directiva, el gobierno canadiense inició una revisión ambiental del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (Tlcan), cuyo documento resultante, “North American Free Trade Agreement: Canadian Environmental Review”, se considera aquí como una EAE.

Las negociaciones del Tlcan tuvieron lugar entre junio de 1991 y agosto de 1992. La propuesta final fue publicada en octubre de 1992, cuando se firmó el texto del Tlcan por parte de los negociadores comerciales de Canadá, México y Estados Unidos, facultando a los países para trabajar hacia la aprobación interna del tratado propuesto.

La EAE canadiense para el Tlcan no reflejó el esfuerzo de integrar totalmente las actividades relativas a la EAE en el proceso de propuesta del Tlcan, porque ésta se efectuó después de haberse iniciado las negociaciones.⁷ La producción de una EAE fue el último mecanismo, y discutiblemente el de menor importancia, para integrar consideraciones ambientales en el diseño del Tlcan. Se utilizó el siguiente plan de cuatro puntos para este propósito (ERM, 2004).

- Se nombraron representantes ambientales para el International Trade Advisory Committee (ITAC, Comité Asesor de Comercio Internacional) y cada uno de los 15 Sectoral Advisory Groups on International Trade (Sagit, Grupos Asesores Sectoriales sobre Comercio Internacional).
- Se integraron los intereses ambientales relativos al comercio en todas las fases de las negociaciones del Tlcan.
- Se iniciaron discusiones paralelas sobre cooperación ambiental entre Canadá, México y Estados Unidos.
- El Nafta Environmental Review Committee efectuó una EAE.

El ITAC y los Sagit fueron los mecanismos principales de participación pública. Estos grupos incluyeron representantes de las empresas, el medio ambiente, los trabajadores y la academia; los resultados de las consultas con el ITAC fueron informados al ministro de comercio (Hazell y Benavides, 2000). En febrero de 1992 los directores del ITAC y los Sagit se reunieron con los representantes ambientales y los negociadores principales del Tlcan para discutir los problemas del medio ambiente. Un grupo similar se reunió en abril de 1992 para un taller sobre comercio y medio ambiente.

El proceso de EAE incluyó provisiones para la coordinación entre las agencias y el Nafta Environmental Review Committee –dirigido por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (Dfait)– incluyó representantes de muchos de-

7 Con la práctica canadiense corriente, las revisiones ambientales para los tratados empezaron antes, o a lo sumo, al principio de las negociaciones (J. Shuttleworth, Foreign Affairs Canada, comunicación personal de 17 de junio de 2005).

partamentos federales (Shuttleworth, 2005). El comité consultó con los negociadores canadienses, funcionarios provinciales y el ITAC y los Sagit; realizó también talleres para grupos ambientales. Un extenso proceso de consulta de los participantes incluyó ministros del gobierno, agencias ambientales y profesores universitarios (ERM, 2004).

Los TDR para el EAE canadiense del Tlcan se pusieron a disposición del público y los ciudadanos enviaron cartas de comentarios,⁸ pero el público general no participó directamente en el diseño del tratado.

Una de las principales preocupaciones de la revisión ambiental fue que la ratificación del tratado podría reducir la capacidad de Canadá de regular la calidad del medio ambiente (Shuttleworth, 2005). La revisión concluyó que eso no sucedería.

La documentación no permite librar de obstáculos los factores que llevaron a provisiones ambientales específicas en el Tlcan o en los acuerdos colaterales ambientales del tratado. Los negociadores del Tlcan consideraron preocupaciones ambientales y el Comité de Revisión Ambiental del Tlcan ejerció la función de suscitar preocupaciones sobre el medio ambiente con los negociadores canadienses, pero el proceso de la EAE fue solo un elemento de un plan de cuatro partes para integrar los intereses ambientales en el diseño del tratado. Además, no existe evidencia que vincule una provisión particular ni en el Tlcan ni en los acuerdos colaterales ambientales al proceso de producir el documento de la EAE. Es improbable que la EAE tuviera un papel importante en las negociaciones pues los negociadores del tratado conocieron las preocupaciones sobre el medio ambiente a través del trabajo anterior del ITAC y los Sagit.

Las controversias sobre el medio ambiente rodearon la creación del Tlcan y se hicieron provisiones para monitorear los resultados de las políticas relativos al medio ambiente. Se conformó un comité sobre medias relativas a estándares y cooperación entre los Estados integrantes y se creó la North American Commission on Environmental Co-operation (Comisión Norteamericana sobre Cooperación Ambiental) para evaluar los impactos en curso de la implementación del Tlcan.

En el año 2002 Foreign Affairs Canada estableció un nuevo procedimiento para efectuar EAE para acuerdos comerciales.⁹ El nuevo enfoque es semejante al caso de Argentina pues el equipo de EAE trabaja en forma independiente y en paralelo con los negociadores del tratado antes y durante el proceso de negociación (J. Shuttleworth, comunicación personal del 1° de junio de 2005). Éste se asemeja al proceso eslovaco (que se describe adelante) en que un miembro del equipo de EAE forma parte también del grupo de negociación del tratado, lo que permite a los negociadores conocer los resultados de la EAE en cuanto están disponibles.

8 Este párrafo se basa en Hazell y Benavides (2000) y ERM (2004).

9 En 2003 se dividió Dfait en dos departamentos, Foreign Affairs Canada e International Trade Canada.

La República Checa: política de turismo

En 1992 el gobierno de la República Checa promulgó la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (No. 244/1992).¹⁰ La sección 14 de la ley requiere la remisión de evaluaciones ambientales para “conceptos de desarrollo” a las autoridades administrativas centrales, o su aprobación por parte de éstas, en varios sectores, incluido el turismo. (El término *concepto* se interpreta con amplitud e incluye estrategias, políticas, planes y programas adoptados por autoridades públicas).

De acuerdo con la sección 14 el proponente de un concepto de desarrollo tiene que preparar documentación sobre EAE, que incluya elementos que usualmente contienen los EIA a nivel de proyectos. El concepto propuesto y la documentación de EAE asociada con él están sujetos a revisión pública mediante el uso de arreglos determinados en conjunto por el proponente y el Ministerio del Medio Ambiente. Después de la revisión pública, el proponente envía los comentarios de la revisión con el concepto y la documentación de la EAE al Ministerio del Medio Ambiente, que entonces expide un “punto de vista de EAE”. Aunque no es necesario que el proponente acepte las recomendaciones del punto de vista, el gobierno no aprueba un concepto a menos que esté acompañado de un punto de vista.

El uso de EAE en la República Checa fue limitado antes de 1996. En realidad, algunas organizaciones del gobierno central eludieron los requisitos de EAE cambiando los nombres de los documentos para programas y políticas de modo que no fueran considerados como “conceptos”.

En una desviación de los requisitos de la sección 14, el Ministerio de Desarrollo Regional creó la Política de Turismo 2000 sin preparar una evaluación ambiental; el gobierno aprobó la política en forma preliminar y bien pronto después el ministerio preparó su propuesta Sectoral Operational Program for Tourism and the Spa Industry (SOP, Programa Operativo Sectorial para el Turismo y la Industria de Balnearios de Aguas Minerales), que fue creado también sin requerimiento de EAE. Después que el Ministerio del Medio Ambiente advirtió al gobierno que eran necesarias las EAE, éste decidió postergar su aprobación final de la política de turismo hasta después que estuviese completa la EAE y la política fue reenviada.

Inicialmente, el Ministerio de Desarrollo regional tenía reservas sobre la preparación de las EAE, temiendo que impedimentos burocráticos desaceleraran un proceso que se consideraba casi completo. La falta de disposición del Ministerio de Desarrollo regional para efectuar EAE se refleja en la necesidad del Ministerio del Medio Ambiente

10 La información general sobre EAE en la República Checa de este párrafo y los dos que siguen proviene de Machac, Rimmel y Zenaty (2000) y de comunicaciones personales con J. Dusik, del Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, en junio 1° y 18 de 2005.

de intervenir para que se efectuaran las EAE. Hubo un retraso de varios meses en el inicio de las EAE debido a las discusiones entre los dos ministerios.¹¹

El proceso de la EAE se desarrolló en forma poco ortodoxa. En circunstancias normales, se habría efectuado una EAE para la política de turismo propuesta y la política final habría sentado las bases para el SOP, que habría tenido su propia EAE. En este caso, cuando la propuesta del SOP estaba casi completa, el Ministerio de Desarrollo regional consultó al Ministerio del medio Ambiente si era necesaria una EAE.¹² El Ministerio del Medio Ambiente respondió afirmativamente y entonces el Ministerio de Desarrollo Regional se ocupó en consultas para preparar una EAE para el SOP. Una vez terminada la evaluación empezó el trabajo en la EAE para la política de turismo.

El público participó en cada uno de los procesos de EAE. Se realizaron cinco talleres para el SOP en diferentes regiones y el proceso de la EAE para la política de turismo permitió también la participación del público a través de una audiencia pública nacional. En ambas EAE fueron positivos los comentarios públicos.

Aunque éstas se efectuaron después que el Ministerio de Desarrollo Regional había, desde su punto de vista, completado gran parte de su trabajo de diseño de políticas, ocasionaron cambios notorios en la política de turismo y el SOP, entre los que estuvieron la adición de nuevos objetivos de políticas (incluido el “soporte para transporte masivo amigable al medio ambiente en los destinos más populares”), objetivos ambientales para proyectos que fuesen aprobados bajo el SOP (incluso “reducción de exceso de visitas [a] los destinos con mayor intensidad de visitas”) y nuevas medidas (incluso “medidas para introducir un sistema de [acreditación de] destinos turísticos”) (ERM, 2004: 26-27). Es interesante que el ministerio se hizo eventualmente entusiasta sobre la EAE.

De acuerdo con Jiri Dusik, un integrante del equipo de consultores que preparó las EAE, la influencia de éstas en la política de turismo y el SOP puede explicarse en dos partes. La primera se refiere a cómo se facilitaron los debates vigorosos entre el equipo de la EAE y el personal del ministerio.¹³ Dusik otorga un crédito particular a uno de sus compañeros de equipo, un especialista en administración ambiental con talento para reducir las tensiones en discusiones acaloradas.

11 El Ministerio para el Desarrollo Regional temió que ocurriese el retraso en el proceso de formulación de políticas, pero resultó, en parte, de la omisión inicial del ministerio de las EAE requeridas.

12 La información del resto de esta subsección proviene de J. Dusik, consultor de EAE (comunicaciones personales de mayo 25 y junio 18 de 2005).

13 Otro factor explicativo, que Dusik considera menor, es que el potencial para hallar vínculos de apoyo mutuo entre el desarrollo del turismo y la protección ambiental hace posible identificar acciones que avancen el turismo al tiempo que protegen el medio ambiente.

La segunda se refiere a la estructura del proceso de EAE. Después de desarrollar en primer lugar un entendimiento del proceso completo de formulación de políticas, el equipo evaluó en forma secuencial cada una de las cuatro dimensiones de la política: contexto general, objetivos y metas, medidas propuestas y arreglos de implementación. El equipo no evaluaría ninguna dimensión en particular sin antes terminar su trabajo sobre las precedentes (por ejemplo, no analizaría las medidas propuestas hasta haber completado su trabajo sobre contexto y objetivos).

Cuando empezó el proceso de EAE, el Ministerio de Desarrollo Regional consideró que el equipo eventualmente intentaría desacreditar sus medidas y actividades propuestas y las discusiones del trabajo del equipo sobre el contexto general fueron animadas. Después que el equipo de la EAE evaluó los objetivos y metas fijadas en el SOP, se reunió con 15 representantes de distintos departamentos dentro el ministerio. Las recomendaciones del equipo para cambios en la sección de objetivos se consideraron en forma muy seria y se debatieron extensamente. Tras dos días de reuniones, fueron aceptadas las recomendaciones del equipo de la EAE sobre cambios en los objetivos. Esta actividad se repitió eventualmente para la apolítica de turismo, aceptando el ministerio con facilidad los cambios recomendados.¹⁴

Para el tiempo en que habían terminado las discusiones sobre los objetivos, el ministerio había comprendido la dirección general seguida por el equipo de la EAE y se había desarrollado la confianza entre el equipo y el personal del ministerio. Al empezar las reuniones del equipo con el ministerio sobre medidas y actividades propuestas en el SOP, se habían establecido sólidas relaciones de trabajo y sentado las bases para negociaciones productivas. Durante estas reuniones el equipo de la EAE esbozó los posibles impactos y las medidas de mitigación propuestas para el SOP, que fueron discutidas en un período de tres a cuatro días. Muchas de las recomendaciones del equipo fueron finalmente aceptadas y los cambios correspondientes en la política de turismo fueron acordados más tarde en menos de un día.

Las interacciones entre el equipo de la EAE y el ministerio sobre las recomendaciones para la implementación y el monitoreo tuvieron lugar en un taller en el que se crearon indicadores para ser utilizados en el monitoreo del progreso hacia el cumplimiento de los objetivos. Aunque el Ministerio de Desarrollo Regional había acordado efectuar actividades de monitoreo, la rotación de personal dificultó el progreso de éstas.¹⁵ Entre 2002 y 2005, casi todo el personal del Departamento de Turismo del Ministerio

14 Estos cambios fueron aceptados en menos de una hora porque ya se habían acordado los objetivos para la protección del medio ambiente en el SOP.

15 Al final del proceso de EAE, los consultores de EAE y los dos ministerios acordaron que éstos finalizarían más tarde el sistema de seguimiento conjuntamente y clarificarían responsabilidades institucionales para el seguimiento. La rápida rotación de personal que siguió no se había previsto.

de Desarrollo Regional y el Departamento de la EAE del Ministerio del Medio Ambiente había sido reemplazado por personal nuevo. Esto hizo más lento el proceso de monitoreo pues la mayoría de los que acordaron efectuarlo había abandonado los ministerios antes de haberse elaborado un plan de monitoreo detallado y el personal de reemplazo no se encontraba en buena posición para hacer el seguimiento. Se ha efectuado algo de monitoreo, pero la recopilación de datos no ha sido tan sistemática como se previó originalmente.

Un aspecto importante del proceso de EAE tiene que ver con el aprendizaje que ha ocurrido al interior del Ministerio de Desarrollo regional. El mismo proceso de evaluación fue transformador: para el momento en que había terminado la EAE, el personal del ministerio que inició el proceso con recelo significativo sobre la EAE se había hecho entusiasta sobre ella, lo que sugiere que los autores de políticas pueden acoger el proceso una vez aprenden de qué trata la EAE y cómo puede contribuir a cumplir los objetivos de sus agencias.¹⁶

Es interesante que quienes reemplazaron a los miembros del Departamento de Turismo que se habían ido después de finalizar la evaluación son también partidarios de la EAE (J. Dusik, comunicación personal del 17 de enero de 2006). En este mes de 2006 el Ministerio de Desarrollo regional inició un proceso para actualizar la política de turismo checa y con su propia iniciativa, el personal del Departamento de Turismo decidió efectuar una EAE simultáneamente con la actualización de la política de turismo. Los TDR para la EAE propuesta son integrales y especifican las etapas de formulación de política en la que se esperan aportes del proceso de la EAE. En adición, la nueva EAE tiene el propósito de producir un plan de monitoreo lo bastante detallado para que lo implemente el ministerio. En esta forma, el ministerio espera evitar las dificultades causadas por la falta de detalle en el plan de monitoreo para la versión inicial de la política de turismo.

República Eslovaca: política de energía 2000

Con la Ley EIA de la República Eslovaca, implementada inicialmente en 1994, se requerían evaluaciones ambientales para las políticas de desarrollo en varios sectores,

16 Marshall y Fischer (2005) ofrecen otro ejemplo de aprendizaje organizativo en el contexto de la EAE y muestran cómo ScottishPower utilizó la EAE para “no solo atender el impacto ambiental de los programas futuros de inversión, sino... también mejorar la gobernabilidad y administración ambiental de marcos corporativos establecidos de toma de decisiones” (687-88). Ellos concluyeron que, para propósitos de evaluar “los parámetros ambientales en pie de igualdad con los parámetros económicos y técnicos... [EAE] es un instrumento adecuado capaz de fortalecer y mejorar los procedimientos corporativos de toma de decisiones” (688).

incluido el de energía.¹⁷ La ley demanda que el ministerio diseñe una política para proponer políticas que reflejen consideraciones ambientales e informar al público sobre la propuesta por lo menos con dos meses de anticipación a la revisión del Ministerio del Medio Ambiente. El ministerio proponente debe entonces dialogar con el del Medio Ambiente antes de someter la política a la aprobación del gobierno.

El proceso de EAE era indistinguible del empleado para diseñar la Política de Energía 2000.¹⁸ La integración de consideraciones ambientales en la formulación de políticas fue parte del proceso de ocho pasos utilizado (ERM, 2004), que incluía los siguientes:

- Preparación de propuesta de política.
- Notificación pública de la preparación de política.
- Consultas formales y participación pública.
- Audiencia pública sobre propuesta de política.
- Declaración del Ministerio del Medio Ambiente sobre la propuesta de política.
- Revisión de la propuesta de política.
- Adopción de la política final.
- Monitoreo de la implementación de la política.

La forma en que se integra la EAE en el proceso de formulación de política ha “sido probablemente el factor más importante en la eficacia de las EAE eslovacas” (ERM, 2004: 44).

Utilizando este proceso el ministerio proponente y el Ministerio del Medio Ambiente coordinan estrechamente cuando este último prepara su declaración sobre la propuesta de política y cuando ésta se revisa. El ministerio proponente no está obligado a aceptar las recomendaciones de la declaración del Ministerio del Medio Ambiente y las revisiones se efectúan con consentimiento mutuo. Al diseñar la Política de Energía 2000, el ministerio proponente (el Ministerio de Economía) revisó su propuesta de política con base en los resultados del proceso de EAE, lo que representó una mejora en la coordinación entre agencias (ERM, 2004).

La participación pública fue un hito de la EAE para la Política de Energía 2000. La EAE ofreció un vehículo para movilizar las ONG interesadas con las relaciones energía-medio ambiente. El Ministerio de Economía hizo circular una propuesta preliminar de la política de energía entre las ONG para sus comentarios antes de finalizar la propuesta de política. La propuesta fue incluida en varios sitios *web* oficiales, de universidades

17 Esta sección se basa en ERM (2004).

18 El gobierno tuvo experiencia realizando EAE para políticas de energía, experiencia que influyó en el enfoque seguido en 1999 cuando un nuevo gobierno empezó a revisar la política de energía.

y ONG y se notificó al público por medio de anuncios en los periódicos. La cobertura de los medios fue extensa, la propuesta de política fue puesta a disposición del público en oficinas del gobierno distritales y regionales y una ONG colocó kioscos de información en varios pueblos. En adición, las partes interesadas utilizaron Internet para intercambiar información. Para el final del período de comentarios del público, el Ministerio del Medio Ambiente había recibido cientos de ellos.

Las ONG se organizaron entre ellas bajo una organización paraguas, Energía 2000, y formularon su propia propuesta, la Nueva Política de Energía de la República Eslovaca. Esta propuesta fue colocada en sitios *web* oficiales y de las ONG y se discutió extensamente. Energía 2000 organizó también una conferencia internacional en la que se debatieron la nueva política de energía y la propuesta de política del Ministerio de Economía.

Una audiencia pública sobre la propuesta del gobierno y la nueva política de energía (organizada por el Ministerio del Medio Ambiente y el de Economía) atrajo 150 participantes. Las transcripciones de la audiencia, las consultas del gobierno con expertos y varios cientos de comentarios públicos formaron la base para la declaración formal del Ministerio del Medio Ambiente, que se puso a disposición del público, a solicitud.

El proceso de EAE, en el que se tuvieron en cuenta factores económicos y sociales además de los ambientales, produjo muchas modificaciones a la propuesta de política de energía. Por ejemplo, la propuesta del gobierno fue modificada para estimular la diversificación de fuentes de energía y la “desmonopolización” y descentralización del sector energético. Aunque no se requería legalmente el monitoreo de impactos ambientales por la implementación de la Política de Energía 2000, el Ministerio de Economía se comprometió con un programa de monitoreo. Éste fue efectuado por “órganos del gobierno responsables” y el gobierno efectuó seguimiento a los compromisos hechos en la EAE (Mária Kozová, Comenius University, Bratislava, República Eslovaca, comunicación personal citada en ERM, 2004: 40).

Sudáfrica: el comercio KwaZulu-Natal y la política de desarrollo industrial

La Ley para la Facilitación del Desarrollo de 1995 de Sudáfrica provee los fundamentos para el tratamiento de los intereses del medio ambiente en el contexto de la planeación espacial, pero no requiere EAE. No obstante la ausencia de un mandato legal, varias jurisdicciones en Sudáfrica han emprendido voluntariamente EAE (Wiseman, 2000). La aprobación de la Ley Nacional de Administración Ambiental de 1998 facultó al Departamento del Medio Ambiente y Turismo para emitir lineamientos para la “administración ambiental integrada”; EAE se ha convertido en una herramienta popular para implementar este enfoque administrativo (ERM, 2004; *ver también* Rossouw y Wiseman, 2004). En el año 2000 el Council of Scientific and Industrial Research (CSIR,

Consejo de Investigación Científica e Industrial), en asociación con el Departamento del Medio Ambiente y Turismo, expidió un documento de lineamientos sobre EAE (CSIR, 2000).

Como respuesta a la Ley de Facilitación del Desarrollo de 1995, el KwaZulu-Natal Regional Economic Forum solicitó al CSIR preparar una EAE que constituyera un aporte para crear la política de comercio e industria del foro para la región KwaZulu-Natal. El foro, integrado por representantes del gobierno regional, la industria y las ONG, era el responsable de crear esta política y deseaba contar con información sobre los tipos de desarrollo que podrían ser posibles (Wiseman, 2000).

El proceso de la EAE terminó antes de iniciarse el de formulación de la política; “no es claro cómo se integró la EAE a la política, si es que se hizo” (Wiseman, 2000: 161). Puesto que la EAE constituía un aporte al proceso posterior de diseño de política no tenía relación con la coordinación intersectorial o con el monitoreo de los resultados de la política.

Aparte de dos conferencias de participantes que incluyeron miembros del Foro Económico Regional, el CSIR y sus subcontratistas efectuaron una EAE por su propia cuenta. La EAE fue “principalmente un ejercicio analítico, basado en recursos espaciales –esto es, datos incrustados en un sistema de información geográfico– cubiertos con posibles impactos de un escenario futuro de desarrollo industrial” (ERM, 2004: 46). Fue terminada en 1996, el mismo año en que el foro creó su política de desarrollo comercial e industrial.

El CSIR inició su trabajo de EAE con estudios técnicos y luego realizó un taller de participantes para discutir los temas ambientales básicos. Como preparación para posteriores etapas del estudio, el equipo de EAE identificó criterios de evaluación para el grado al que un escenario de desarrollo industrial llevaría a emisiones de desechos en exceso de la “capacidad de asimilación” (la capacidad de un cuerpo de agua o la atmósfera de recibir desechos sin efectos de deterioro significativos); las demandas del escenario propuesto sobre el uso de los recursos naturales y la adecuación de zonas particulares de tierra para distintos tipos de industria.

En la etapa final de su trabajo, el equipo aplicó criterios para clasificar los asuntos ambientales y las condiciones de base como fortalezas, debilidades, oportunidades o amenazas en el contexto de escenarios de desarrollo industrial particulares. Los resultados de la EAE incluyeron información sobre cómo restringían las condiciones ambientales de base el desarrollo y cómo afectarían los escenarios de desarrollo particulares el medio ambiente.

Después que el equipo del CSIR efectuó su trabajo analítico, se celebró una segunda reunión de las partes interesadas. Los miembros del foro comentaron sobre los resultados y como respuesta, el CSIR modificó su informe de EAE. No existe un vínculo causal aparente entre la EAE, y el comercio y la política industrial eventual emitida por el foro. Sin embargo, los sectores de desarrollo industrial identificados para el desarrollo en

la Política de Comercio y Desarrollo Industrial de KwaZulu-Natal fueron presentados en la EAE (ERM, 2004).

Análisis de los estudios de caso

Los estudios de caso destacan la importancia del vínculo entre los resultados del diseño de políticas y la forma en que las EAE se integran a los procesos de formulación de políticas.¹⁹ Pueden obtenerse varias enseñanzas de estos estudios.

Los resultados en el contexto de la integración

Los casos pueden clasificarse en términos de las cuatro formas en las que se realizó la integración de la EAE (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 *Integración de la EAE en la formulación de políticas*

<i>Nivel de integración</i>	<i>Descripción</i>	<i>Ejemplo</i>
Completa	Los especialistas en EAE forman parte del grupo de diseño de política; no existe distinción clara entre la formulación de política y la EAE.	Política de energía en la República Eslovaca.
Esfuerzo parcial/simultáneo	Los expertos en EAE conforman un equipo distinto al de formulación de políticas; el equipo trabaja en cooperación y en paralelo con el grupo de formulación de políticas, con puntos de contacto múltiples.	Reformas a los sectores de agua potable y alcantarillado en Argentina.
Esfuerzo parcial/última(s) etapa(s)	El equipo de la EAE trabaja como respuesta a una propuesta de política. Pueden existir puntos de contacto múltiples entre los expertos en EAE y el cuerpo de formulación de políticas, pero los contactos ocurren relativamente tarde en el proceso de diseño de políticas.	Tlcan y la política de turismo de la República Checa.
Apoyo parcial/técnico	La EAE se efectúa primordialmente para suministrar información técnica para apoyar la formulación de políticas; la integración ocurre en un punto discreto en el proceso de diseño de políticas.	Política de desarrollo comercial e industrial en KwaZulu-Natal.

Nota: otros investigadores han distinguido entre integración total y parcial de la EAE (ver, por ejemplo, Dusik y Kosikova, 2004).

Fuente: el autor.

¹⁹ Muchos otros han destacado la significación de la integración de procesos de EAE (ver, por ejemplo, João, 2005 y Partidário, 2005).

Los resultados de los cinco casos estudiados pueden evaluarse utilizando esta tipología (cuadro 2.2). La evaluación refleja sólo tendencias generales; la documentación de estudios de caso no permite una caracterización más completa. El modo de integración se determinó en realidad considerando cuándo, en el proceso de diseño de política, interactuó el equipo de la EAE con los diseñadores de la política. En algunos casos se crearon mecanismos de coordinación entre las agencias y programas de participación pública como parte del proceso de la EAE. En contraste, fue retardador determinar si los procesos de EAE influyeron en el diseño de la política, excepto donde recomendaciones específicas en las EAE formaron parte de las políticas finales. Fue particularmente difícil determinar si, y cómo, se vieron influidos los programas de monitoreo por las EAE, pues la documentación de los estudios de caso a menudo no contenía información en cuanto a si se realizaron los programas de monitoreo acordados en los procesos de la EAE.

Cuadro 2.2 Nivel de integración de las EAE en los estudios de caso

Nivel de integración	Completa		Esfuerzo parcial o simultáneo		Esfuerzo parcial o última(s) etapa(s)		Apoyo parcial o técnico	
	República Eslovaca	Argentina	Canadá	República Checa	Sudáfrica			
Coordinación intersectorial	Sí	Sí	Sí	Sí	No			
Participación pública	Sí	Sí	Sí	Sí	No			
Influencia en el diseño de política	Sí	Sí	Incierto	Sí	Incierto			
Influencia en el monitoreo	Sí	Sí	Incierto	Incierto	No			

Fuente: el autor.

Caben varias observaciones basadas en esta evaluación:

- Aun parcialmente integradas, las EAE pueden afectar el diseño en formas significativas (como lo revelan los casos de Argentina y la República Checa).
- La influencia de la EAE en la coordinación depende de las oportunidades que tenga el equipo de la EAE para interactuar con los expertos técnicos de las agencias y los diseñadores de políticas. La única EAE que no mostró efectos discernibles sobre la mejora de la coordinación intersectorial fue la de Sudáfrica.
- El grado de participación pública en la EAE es altamente variable, reflejando los distintos contextos políticos y culturales en los que se efectúan las EAE.

- La documentación de la EAE suministra algunas veces información sobre si un proceso de EAE llevó al diseño de un plan de monitoreo *ex post* que fue implementado: la EAE eslovaca claramente afectó el monitoreo y la sudafricana no lo hizo. La EAE de la República Checa produjo acuerdo general sobre las actividades de monitoreo, pero los cambios de personal en los ministerios pertinentes hicieron lenta la implementación del esfuerzo de monitoreo.²⁰
- Para los casos de la categoría de esfuerzo de integración parcial/última(s) etapa(s) existe potencial de prolongar los procesos de formulación de políticas y ser considerados por los diseñadores de políticas como un impedimento burocrático. Esto ocurrió al principio de la EAE de la República Checa, antes de que el proponente de la política llegara eventualmente a apreciar el valor de la EAE.

Integración y preocupaciones sobre suavizar la atención al medio ambiente

En su libro que resume la experiencia internacional con la EAE, Dalal-Clayton y Sadler (2005) destacan la importancia de la integración. En general, escriben, “un proceso de EAE debería... integrarse con análisis paralelos de dimensiones y problemas económicos y sociales y con otros instrumentos y procesos de planeación y evaluación” (2005: 15). Dalal-Clayton y Sadler distinguen dos formas de integración incrustadas en la declaración anterior. Utilizan el término *integración horizontal* para referirse a “unir los distintos tipos de impacto –ambiental, económico y social– en una sola evaluación general, en una o más etapas del ciclo de planeación...” (2005: 369), la cual es distinta de la *integración de procesos*, que implica “integrar los hallazgos de la evaluación en la toma de decisiones en las distintas etapas del ciclo de planeación” (2005: 369).²¹

En el contexto del cuadro 2.2, el término *integración* se utiliza en el sentido de integración de procesos, pero tanto la integración de procesos como la horizontal son importantes. Como lo indican los estudios de caso, la atención cuidadosa a la integración de procesos es esencial para que el trabajo de los especialistas en EAE se considere en forma total y eficiente en la formulación de políticas.²² La integración horizontal es importante también, pues sin el examen cuidadoso de los vínculos entre los procesos ambientales, sociales y económicos, es difícil identificar efectos ambien-

20 Los efectos de las EAE en el seguimiento son difíciles de discernir para los casos del Tlcan y Argentina.

21 Dalal-Clayton y Sadler (2005: 369) citan una tercera forma de integración, que llaman *integración vertical*: la integración de evaluaciones “emprendidas en etapas diferentes en el ciclo de política, planeación y proyecto (*tiering*)”. Scrase y Sheate (2002) fueron más allá, distinguiendo 14 significados de *integración* en el contexto de la gobernabilidad ambiental.

22 Tener influencia en el diseño de políticas es una razón básica para efectuar EAE a nivel de políticas.

tales que puedan ser consecuencias indirectas de los cambios económicos y sociales inducidos por una política.

Smutney, Dusik y Kosikova (2005: 44) describen la significación de la integración de procesos basados en su experiencia en la República Checa. Ellos escribieron que “Establecer una buena comunicación entre las partes implicadas y especialmente entre el equipo proponente y el de la EAE es una condición básica para un proceso eficaz. Esto debería empezar temprano, con un entendimiento claro y común del proceso y el acuerdo sobre sus objetivos y productos”.

Este énfasis en lograr un entendimiento común del papel de la EAE en el proceso de formulación de políticas constituye una característica del trabajo de Jiri Dusik y sus colegas en el Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, con sede principal en Szentendre, Hungría.²³ Para una EAE a nivel de políticas, su enfoque implica aprendizaje de los detalles del proceso de diseño de políticas (es decir, qué temas deberán examinarse, por qué y en qué secuencia) antes de diseñar la EAE. Dusik y sus colegas preguntan a los autores de las políticas si el curso normal del diseño de políticas incluye investigaciones ambientales específicas o consultas con las autoridades ambientales o el público. Utilizando este conocimiento, el equipo de la EAE puede aprovechar las oportunidades de basarse en evaluaciones y consultas que emprenderían los diseñadores de políticas ya sea que se efectúe una EAE o no. Con base en su experiencia con más de 15 EAE efectuadas en esta forma, Dusik encuentra que tales discusiones preliminares con planeadores y autores de políticas conduce a menudo a mejoras incrementales en la planeación estratégica y la formulación de políticas.

La integración de procesos eficaz implica también construir relaciones y obtener apoyo para el trabajo de EAE entre los diseñadores de políticas. El significado de la comunicación y la construcción de relaciones entre expertos de EAE y diseñadores de políticas se demuestra en el caso de estudio de la República Checa, que ilustra también cómo la experiencia positiva con la EAE puede fomentar el aprendizaje organizativo. Con base en parte en lo que aprendió a través de esa EAE, el Ministerio de Desarrollo Regional checo tomó la iniciativa de iniciar un proceso de EAE al mismo tiempo que empezó a revisar su política de turismo en 2006.

Aunque puede justificarse la atención cuidadosa tanto a la integración de procesos como a la horizontal, algunos expertos tienen dudas sobre la integración. Dalal-Clayton y Sadler (2005: 370) suscitan el tema central: “Muchas personas se preocupan porque

23 Al elaborar sobre asuntos prácticos vinculados a la integración cuidadosa de la EAE en la planeación y la formulación de políticas, Dusik previene que se requiere flexibilidad ya que los planeadores y autores de políticas pueden cambiar de idea en forma abrupta y pueden ser necesarios nuevos estudios de EAE como respuesta a estos cambios. Los presupuestos de EAE y TDR deben reflejar estos posibles resultados (comunicación personal de enero 19 de 2006).

pueda suavizarse la dimensión ambiental al pasar de la EAE hacia la convergencia con otros procesos de evaluación y planeación”.

Otros recelos se ilustran con las críticas del enfoque de la integración completa utilizado en la EAE para la Política de Energía 2000 de la República Eslovaca. De acuerdo con ERM (2004), la evaluación partió de las buenas prácticas porque no hubo un proceso claro ni estructurado de evaluación; los resultados de la EAE no fueron documentados y no se analizaron las compensaciones. Lee (2006: 63) anota que “es importante que [un proceso de EAE] preserve su propia independencia e integridad”. La integridad de un proceso de EAE puede mantenerse requiriendo documentación sobre la EAE y con “auditoría independiente del proceso de evaluación y los hallazgos de la evaluación (por ejemplo, mediante revisiones de las partes interesadas y de pares)” (Lee, 2006: 63).

Los expertos en EAE preocupados con la dilución de la atención prestada al medio ambiente sugieren que es preferible una EAE efectuada independientemente y en paralelo con el diseño de políticas, porque una EAE independiente privilegia los factores ambientales. Connor y Dovers (2004: 168) se preguntan “si una EAE independiente con su defensa explícita del medio ambiente puede ofrecer una estrategia política más eficaz que la EI [evaluación integral] o la ES [evaluación de la sustentabilidad], cuando esta última puede servir para sumergir las consideraciones ambientales (y quizás sociales) dentro del proceso dominado por las económicas más poderosas”.²⁴

La posición sugerida por Connor y Dovers (2004) presume que las preocupaciones económicas predominarán sobre las preocupaciones sobre los factores ambientales y sociales. Este predominio puede o no estar presente. Por ejemplo, las preocupaciones económicas no parecen haber predominado ante las preocupaciones sobre el medio ambiente en la EAE para la Política Energía 2000 en la República Eslovaca. Además, algunos expertos en EAE creen que una integración completa de la EAE en el diseño de políticas ofrece una oportunidad de reunir a los ambientalistas con los economistas y los expertos en evaluación social, reduciendo así las barreras entre las disciplinas y mejorando la coherencia de las políticas generales.²⁵

24 A menudo se utiliza *evaluación integrada* para referirse a la integración horizontal. La *evaluación de la sustentabilidad* es “una evaluación integrada que se realiza dentro de un marco explícito de *objetivos y criterios de sustentabilidad*”, Sadler (2005: 3, cursivas agregadas). Mayor información sobre la evaluación de sustentabilidad se encuentra en Gibson (2005).

25 Esta opinión la expresaron Jaye Shuttleworth (Foreign Affairs Canada) y Colin Kirkpatrick (Universidad de Manchester) como respuesta a preguntas en un foro sobre “Ethics and Quality in Trade Impact Assessment” (Ética y calidad en la evaluación del impacto comercial) en la reunión de junio de 2005 de la International Association for Impact Assessment, en Cambridge, MA. La revista *Integrated Assessment* contiene numerosos ejemplos que documentan la creciente experiencia con la evaluación integrada.

El procedimiento de EAE para las negociaciones sobre política comercial en Canadá ofrece una forma innovadora de mantener las ventajas de la integración completa al tiempo que se evita cualquier dilución de la atención a los factores ambientales.²⁶ La evaluación ambiental de la política comercial en Canadá se efectúa utilizando un enfoque que combina las virtudes de la integración completa reflejadas en el caso de estudio de la República Eslovaca y el esfuerzo de integración parcial/simultáneo ilustrado en el caso argentino. En el contexto del nuevo proceso de EAE para la política comercial canadiense, el equipo de EAE realiza su trabajo paralelamente al de los negociadores de la política comercial, privilegiando así la atención al medio ambiente. Un miembro del equipo de EAE lo es también del equipo de negociación, lo que facilita la comunicación entre el equipo de EAE y los negociadores de la política comercial.

Evaluaciones de requerimientos de EAE para propuestas políticas en Canadá y los Países Bajos

En esta sección se analizan los sistemas de EAE a nivel de políticas en Canadá y los Países Bajos y se extraen enseñanzas pertinentes a la práctica de efectuar EAE para propuestas a nivel de gabinete en estos países.²⁷ Se seleccionó a Canadá y los Países Bajos debido a que sus requerimientos de EAE a nivel de políticas han estado vigentes durante varios años y están bien documentados. Además, la eficacia de cada uno de estos programas de EAE ha estado sujeta a una evaluación externa independiente.

Los estudios de la eficacia de los requerimientos nacionales para evaluaciones ambientales de políticas propuestas en Canadá y los Países Bajos incluyen evaluaciones de un tipo específico de aplicación de la EAE, que es distinto del buscado por la EAE para afectar la formulación original de las políticas. En este tipo de EAE, se hace el intento de que el gabinete (en Canadá) o el consejo de ministros (en los Países Bajos) consideren el medio ambiente al tomar decisiones sobre las propuestas que se les plantean. Cada caso en el que se hace esto implica una evaluación, si bien usualmente menos elaborada y completa que las evaluaciones efectuadas en los casos de estudio examinados anteriormente. En las evaluaciones que se discuten adelante se examinó el desempeño de las agencias y se hicieron comentarios sobre cómo funcionaron las cosas y en qué forma podrían mejorarse.

26 Para mayor información sobre los procedimientos canadienses para la EAE en el contexto de negociaciones de políticas comerciales, ver Dfait (2002).

27 Esta evaluación se realizó en 2005, contando con la información disponible en ese tiempo. No tiene en cuenta cambios a los sistemas de EAE efectuados en esos países después de junio de 2005.

Auditoría de la directiva del gabinete canadiense sobre EAE (2004)

En 1990 el gabinete canadiense expidió una directiva exigiendo a los departamentos federales la realización de EAE antes de someter propuestas de políticas, planes y programas a un ministro individual o al gabinete para su aprobación. Esta exigencia se aplica sólo si la implementación de la propuesta puede producir efectos ambientales significativos.

El Commissioner of the Environment and Sustainable Development (Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable) en la Office of the Auditor General (Oficina del Auditor General) de Canadá evaluó el desempeño de los departamentos federales en su implementación de la directiva de 1990 (enmendada). Una evaluación efectuada en 1998 apoyó los hallazgos de un estudio anterior de la Canadian Environmental Assessment Agency (Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental) de que “la mayoría de los departamentos no habían desarrollado lineamientos o directivas sobre la evaluación ambiental de políticas o programas” (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1998: 17). Encontró también que las EAE se efectuaban sin consultas a expertos en los departamentos o aun dentro de los departamentos que efectuaban la EAE. Además, algunos funcionarios superiores de los departamentos responsables de preparar los documentos para el gabinete “o no conocían la existencia de la... directiva o no sabían cómo estaba implementándose” (1998: 18). Un informe de seguimiento en el año 2000 anotó que los departamentos “no hacían progreso suficiente para corregir las deficiencias totalmente” (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2000).

En 2004 el comisionado efectuó otra evaluación, centrándose en el desempeño de 2000 a 2002. En esta evaluación se halló que, en general, “los departamentos y agencias no saben cómo han afectado las evaluaciones ambientales estratégicas que han hecho a las decisiones tomadas y, a su vez, cuáles son los impactos últimos en el medio ambiente” (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2004: 22). En adición, los resultados de auditoría “sugieren que la mayoría de los departamentos no ha realizado esfuerzos serios para aplicar la directiva” (28).²⁸

La auditoría de 2004 termina preguntando por qué, más de una década después de haberse expedido la directiva el gabinete, sigue un vacío en el desempeño. De acuerdo con el informe, una razón importante es la falta de compromiso de la administración superior. El informe anotó una correlación entre un desempeño relativamente fuerte y un alto compromiso de los gerentes de alto nivel. En los departamentos en los que los gerentes superiores carecían de este compromiso, la importancia de la directiva

28 La auditoría de 2004 contenía también algunos hallazgos positivos y citó buenas prácticas. Se felicitó a algunos departamentos por estructuras de responsabilidad, orientación (tanto en documentos como en intranets) y sistemas de tamización y rastreo de EAE.

para el departamento no se comunicaba a la organización, los resultados esperados no se articulaban con claridad y no había disponibilidad de recursos y personal suficientes para la implementación. La auditoría elogió el desempeño del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, que tenía un sitio *web* que incluía un mensaje ejecutivo que establecía el compromiso ministerial con la EAE, información sobre los beneficios de ésta y estudios de caso instructivos.

Otro factor que impidió el progreso fue la ausencia de una autoridad central de supervisión. Como respuesta, el informe del Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2004) recomendó que la Privy Council Office (Oficina Privada del Consejo) se asegurara de asignar las responsabilidades y autoridades para monitoreo y cumplimiento central continuo de la directiva del gabinete. En lugar de acoger esta recomendación, la Privy Council Office argumentó que las EAE eran autoevaluaciones y que el control de calidad podía garantizarse mediante los mecanismos existentes para la coordinación intersectorial.

El informe del Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2004) destacó también un problema sistémico basado en la falta de congruencia entre la EAE como un ejercicio de “una sola vez” y la existencia de puntos múltiples de toma de decisiones en el proceso de formulación de políticas. Así, por ejemplo, algunas EAE se efectuaron al proponerse inicialmente una política y sólo a nivel general. No se efectuó seguimiento cuando, mucho más tarde en el proceso, se habían añadido los detalles para extender (y algunas veces cambiar considerablemente) la declaración original de la política. En contraste, se efectuaron otras EAE más adelante en el proceso de formulación de la política, justo antes de la remisión para la aprobación de la financiación. En estos casos, fue generalmente muy tarde para que el proceso de EAE informase al diseño de la política.

Este dilema de tiempo se vincula a la práctica de tratar a las EAE como “un carril separado y aislado, o ‘silo’ no integrado con los demás análisis” (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2004: 20). Esta práctica limita el grado al cual se integran los resultados de la EAE a la toma de decisiones y pueden dar como resultado pérdida de oportunidades para integrar los estudios ambientales con los análisis económicos y sociales.

Los especialistas en EAE preocupados con que las evaluaciones totalmente integradas puedan diluir la consideración sobre el medio ambiente, deberían considerar la alternativa siguiente: si la integración de la EAE empieza tarde en el proceso de diseño de políticas, los resultados de la evaluación pueden descontarse excesivamente. La auditoría de 2004 refuerza el argumento de que debe prestarse mayor atención a fomentar tanto los procesos como la integración horizontal. La integración de procesos acerca en forma más completa a los procesos de diseño de políticas, en lugar de considerarlos, como se hace actualmente bajo la directiva del gabinete canadiense, como ejercicios de una sola vez para evaluar una alternativa particular de política. La integración ho-

rizontal considera las evaluaciones ambientales, sociales y económicas en conjunto, de manera que puedan tenerse en cuenta los efectos ambientales indirectos y presentarse resultados más completos de la evaluación a quienes toman las decisiones.

Evaluación del E-Test de los Países Bajos

Desde principios de los años ochenta, el gobierno de los Países Bajos experimentó con requisitos para acompañar las propuestas legislativas con una evaluación de efectos laterales no previstos.²⁹ En 1994 se amplió este esfuerzo en la forma de un “test ambiental” (E-Test), un requisito para evaluar los impactos ambientales de la legislación propuesta. Los resultados del E-Test se adjuntan a la legislación propuesta sometida a la consideración del Consejo de Ministros.

Muchas leyes holandesas las proponen los departamentos del gobierno utilizando un proceso informal basado en la confianza y cooperación entre los funcionarios públicos. Este proceso se realiza sin requerimientos de participación pública y no implica revisión externa.

Se solicitó a quienes efectúan el E-Test determinar las consecuencias de la legislación propuesta en el consumo de energía y la movilidad, el uso de los recursos renovables y no renovables, los desechos y las emisiones al aire, el suelo y el agua, y el uso del espacio abierto. Los resultados del E-Test fueron revisados por el Joint Support Center for Draft Legislation (Centro de Apoyo Conjunto para Propuestas Legislativas), que actuó como órgano de revisión y fuente de asistencia (suministrando información y datos ambientales). En cooperación con el Ministerio de Justicia, el centro podía oponerse a la propuesta de legislación al Consejo de Ministros si el E-Test no producía la información requerida por el consejo para tomar una decisión informada.

Después de los primeros cinco años de experiencia con el E-Test, el Ministerio de Vivienda, Planeación Espacial y Medio Ambiente contrató consultores para evaluar la eficacia del test. Después de revisar documentos, entrevistar al personal y efectuar estudios de caso, los consultores concluyeron que el E-Test se efectuaba tan tardíamente en el proceso de proponer una legislación, que tenía poca influencia en la calidad de la legislación que eventualmente se adoptaba. Además, el personal de muchos departamentos sabía poco sobre el E-Test. En general, la experiencia con el E-Test a través del año 2001 mostró que el test producía información que “sólo tenía un papel limitado en la formulación de políticas y contribuía poco a la mejora de las leyes y regulaciones propuestas” (Van Drueumel, 2005: 73).

Como respuesta a la evaluación de 2001, el gobierno reemplazó el E-Test con un proceso de dos partes. La primera consiste en un paso de tamizado “exploración rápida”

29 Esta sección se basa en Verheem (2004) excepto donde se indique lo contrario.

utilizado en las primeras etapas de la formulación de políticas que produce tanto una decisión sobre si se necesita estudio adicional, como los TDR para el estudio adicional. El estudio adicional, una “evaluación ambiental” lo efectúa el departamento que dirige la propuesta de la legislación.

La segunda parte del proceso es la de asignar responsabilidades de supervisión al Ministerio de Justicia. Después de efectuarse una evaluación, el Ministerio de Justicia prepara un “informe de legislación” que indica si la calidad de la información producida por la evaluación es apropiada para la legislación propuesta. Si el Ministerio de Justicia encuentra que la información no tiene una calidad suficientemente alta, consulta al ministerio que propone la legislación. Después de la consulta, si no hay acuerdo sobre la completud de la información, se anota esto en el informe de legislación y el “ministerio responsable incluye este informe en los documentos para el Consejo de Ministros” (Van Dreumel, 2005: 75).

Enseñanzas

El cumplimiento de los requisitos de EAE a nivel de políticas tanto en Canadá como en los Países Bajos puede describirse como meramente formal. Donde se ha hecho un progreso sólido, ha resultado parcialmente como respuesta a las evaluaciones de órganos externos y al compromiso de funcionarios superiores de agencias particulares.

La autoevaluación es una característica central de las evaluaciones ambientales de las propuestas de políticas en ambos países. Pero, ¿por qué gastarían tiempo y dinero los departamentos en dichas autoevaluaciones? Parte de la explicación del lento progreso en Canadá y los Países Bajos es la ausencia de incentivos fuertes para que los departamentos destinen recursos a las EAE a nivel de políticas.

¿Qué puede hacerse para mejorar las cosas? Un enfoque, que se ha discutido en ambos países, requiere la creación de un organismo supervisor para controlar la calidad de los resultados de la EAE. En Canadá, el Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2004) recomendó que el Privy Council asigne la autoridad de supervisión a un organismo centralizado, pero esta recomendación no tuvo acogida. En los Países Bajos el Ministerio de Justicia, que tiene responsabilidades en todos los sectores, tiene también la responsabilidad de comentar sobre la calidad de la información generada durante la evaluación ambiental. Los poderes de supervisión del ministerio son modestos: comenta sobre si la calidad de la información producida por la evaluación ambiental es apropiada para la legislación que se propone y alerta al Consejo de Ministros cuando encuentra inadecuada una evaluación ambiental. Dado que este requisito de supervisión se estableció apenas recientemente, está por verse si dará fruto.

Una estrategia diferente, que puede perseguirse simultáneamente con la creación de una organización de supervisión, incluye una mayor conciencia de las agencias en

las que puede utilizarse la EAE para cumplir los objetivos de la agencia. De acuerdo con la auditoría de 2004 efectuada en Canadá, el compromiso con la EAE de los funcionarios de alto nivel dentro de los departamentos federales estaba correlacionado con la seriedad con que se tomaba la EAE. Si los dirigentes de una agencia piensan que la EAE puede suministrar información que ayude a cumplir los objetivos, es probable que mejoren las probabilidades de que se efectúen evaluaciones significativas.³⁰ Esto se demostró claramente con las acciones tomadas en el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y otras agencias en Canadá.

La evaluación en Canadá y los Países Bajos destaca un problema sistémico cuando se trata a la EAE como un ejercicio que implica el análisis de efectos ambientales de una propuesta específica de política. La evaluación de la directiva del gabinete canadiense hizo énfasis en las limitaciones de las evaluaciones “de una sola vez” en el contexto de la formulación de políticas, que incluye puntos múltiples de toma de decisiones. La evaluación del E-Test en los Países Bajos anotó que el test se efectuaba a menudo demasiado tarde en el proceso como para tener mucha influencia en la legislación. Estas dificultades sistémicas sugieren la necesidad de empezar la evaluación ambiental más temprano e integrar totalmente la EAE en el diseño de políticas o emplear integración parcial con un esfuerzo paralelo de EAE que continúe durante el proceso de diseño de políticas.

Conclusiones

¿Qué se necesita para que la EAE cumpla el objetivo de integrar las consideraciones ambientales en el diseño de políticas? Algunos aspectos de la respuesta a esta pregunta son evidentes. La EAE debe realizarla personal capacitado utilizando métodos apropiados y con apoyo de recursos adecuados. Este capítulo no se centra en estas cuestiones, sino que, más bien, establece la importancia general de integrar la EAE en los procesos de diseño de políticas y crear incentivos para que los proponentes de políticas tomen en serio a la EAE.

Antes de presentar las conclusiones de este análisis, cabe una advertencia. Ninguna indagación basada en el modesto conjunto de estudios de caso y evaluaciones

30 Marshall y Fischer (2005) examinaron cómo pueden utilizar las empresas las EAE para cumplir sus objetivos. Su discusión señala beneficios específicos de la aplicación voluntaria de EAE, incluso ahorros en tiempo y costos que se obtienen al establecer un marco estratégico de toma de decisiones que consolide los procedimientos existentes y facilite la participación y la consulta. También anotan mayores “niveles de comprensión pública y aceptación de los planes y programas... Además, la EAE puede asistir para reducir impactos ambientales negativos o retrasos en los objetivos corporativos que resultan a la larga costosos para las empresas privadas” (676).

considerados aquí puede producir nada más que hipótesis que requieren mayor investigación.

Los retos de la integración de procesos están unidos en forma estrecha a los incentivos para que los proponentes de políticas efectúen EAE y empleen los resultados de la evaluación. Donde los incentivos son débiles, puede generalizarse el cumplimiento meramente formal (o aun el no cumplimiento) de los requisitos formales de la EAE. En contraste, es probable que los proponentes de políticas motivados a acoger la EAE porque ven el valor de hacerlo presten atención cuidadosa a los temas de integración de procesos.

Fomentar la integración entre los equipos de EAE y los diseñadores de políticas

¿Cómo pueden estructurarse los procesos de la EAE para permitir que sus equipos interactúen con los diseñadores de políticas en formas que faciliten la consideración del medio ambiente en la formulación de políticas? Cada uno de los entornos de los estudios de caso en los que la EAE tuvo la mayor influencia en la formulación de políticas –Argentina, la República Checa y la República Eslovaca– implicó una interacción extensa entre el equipo de la EAE y los diseñadores de políticas. En Argentina y la República Eslovaca se inició la EAE temprano en el proceso de formulación de políticas y los especialistas en EAE interactuaron con frecuencia con los diseñadores.³¹ En la República Checa, la EAE empezó tarde y aunque, no obstante, influyó en la formulación de políticas (debido a la habilidad y el esfuerzo del equipo de la EAE empleados en el fomento de las comunicaciones abiertas y la formación de confianza con los diseñadores de políticas), hubo retrasos notables en el proceso de formulación de la política.

Las evaluaciones de los requisitos de la evaluación ambiental para propuestas a nivel de gabinete en Canadá y los Países Bajos refuerzan la importancia dominante de la integración de procesos. En ambos casos el cumplimiento de los requisitos fue meramente formal y hubo poca influencia aparente en los resultados producidos por la mayoría de las evaluaciones. En el caso de Canadá, la evaluación hizo énfasis en las limitaciones de efectuar evaluaciones de una sola vez de políticas en cualquier etapa particular en el proceso de formulación de la política. En los Países Bajos, la falta de influencia de las evaluaciones ambientales en la legislación propuesta se atribuyó al hecho de que las evaluaciones se remitieron demasiado tarde (justo antes de la remisión de las propuestas legislativas al Consejo de Ministros). Las revisiones del proceso abordaron esta debilidad introduciendo una exploración rápida, efectuada en forma temprana en el proceso de formulación de la política de tal modo que pudo efectuarse una evaluación ambiental más completa cuando se justificó.

31 La EAE eslovaca incluyó integración completa y el caso argentino incluyó esfuerzo de integración parcial y simultáneo.

Algunos expertos en EAE argumentan que las evaluaciones integradas pueden diluir la atención de los factores ambientales. En los casos revisados aquí no hubo evidencia de dicha dilución. No es claro que la integración (en el sentido tanto de integración de procesos como de integración horizontal) deba implicar dilución pues pueden crearse procesos innovadores para compensar tal peligro. Esto se demuestra con el nuevo enfoque de EAE desarrollado por Foreign Affairs Canada para realizar evaluaciones ambientales para políticas comerciales.

Crear incentivos para el cumplimiento

¿Qué pasos deben darse para ofrecer a los diseñadores de políticas incentivos para utilizar los resultados de las evaluaciones ambientales en la formulación de políticas? La importancia de esta pregunta se establece notando lo que ha sucedido en circunstancias en las que los incentivos eran débiles (en el sentido de que no se penalizó el omitir cumplir los requisitos de la EAE). En Canadá la ausencia de sanciones por el incumplimiento se considera razón importante para el cumplimiento meramente formal de muchas agencias del requerimiento de las evaluaciones ambientales de las propuestas a nivel de gabinete.

Un enfoque para crear incentivos para el cumplimiento de los requisitos de la EAE a nivel de políticas incluye la imposición de sanciones por el incumplimiento. Una forma convencional de hacer esto es dar responsabilidad intersectorial y herramientas a una agencia para garantizar el cumplimiento.

Otra forma de crear incentivos incluye controlar el acceso a los recursos, un enfoque demostrado en el caso de estudio argentino. El gobierno de Argentina no pudo haber obtenido el préstamo que buscaba de no haber efectuado la evaluación ambiental requerida por las directivas internas del Banco Mundial.

Estos incentivos son externos al proponente de la política: otra agencia ejerce la supervisión y quien financia ejerce el control de los recursos. Los incentivos pueden también ser internos. Con base en su experiencia con EAE en crear una política nacional de turismo, el Ministerio de Desarrollo regional de la República Checa pasó de ser un participante reactivo a un partidario proactivo del nuevo proceso de evaluación ambiental en el puro principio de su esfuerzo reciente para revisar su política de turismo. Un cambio de rumbo similar en la actitud hacia la EAE ocurrió en Argentina, donde el Ministerio de Economía, que inicialmente tuvo reservas sobre la necesidad de la EAE, se convirtió en partidario de ella después de ver cómo la evaluación podía ayudar a cumplir los objetivos del ministerio de proveer suministro de agua potable. Resultados similares son evidentes en Canadá, donde los dirigentes de las agencias que acogieron los requisitos de la evaluación ambiental para propuestas a nivel de gabinete consideran a la EAE como un instrumento para el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores canadiense utilizó su temprana experiencia con las

EAE para políticas comerciales, y creó un proceso de EAE innovador para cumplir sus objetivos de desarrollo sustentable.

Fomentar el aprendizaje organizativo

¿Qué puede hacerse para fomentar el aprendizaje organizativo? Estudios de caso cuidadosamente adaptados para informar a los dirigentes de las agencias pueden suministrar la respuesta.

Los proponentes de políticas podrían tomar en serio la EAE si aprendieran de estudios de caso que demuestren el valor agregado de las EAE efectuadas en circunstancias similares a las suyas. El reto está en identificar la información del caso de estudio pertinente a los contextos específicos de las agencias y en hallar puntos de reunión en los que los proponentes de políticas puedan informarse sobre tales estudios de caso. Este reto de transferencia de información podría manejarse en los niveles nacional y subnacional de gobierno, donde es posible ofrecer material de estudios de caso y programas de capacitación adaptados a las circunstancias de las agencias individuales.

Obtener compromiso de alto nivel

Obtener el compromiso de los funcionarios de alto nivel de las agencias constituye un paso crítico para implementar un programa que requiera EAE a nivel de políticas. Como lo demuestra la experiencia de Canadá, el compromiso de los jefes de la agencia le señala al personal de niveles inferiores que debe tomarse en serio la EAE y en estas circunstancias, los recursos de la agencia pueden reasignarse y los procesos de EAE ensamblarse para reflejar las realidades de las operaciones cotidianas de la agencia.

Referencias

- Banco Mundial. 2005. *Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy Based SEA Experience*. Informe 32783, Departamento de medio ambiente, Washington, DC.
- Commissioner of the Environment and Sustainable Development. 1998. "Environmental Assessment: A Critical Tool for Sustainable Development." En *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons*. Oficina del Auditor General de Canadá, Ottawa.
- . 2000. "Follow-Up of Previous Audits: More Action Needed." En *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons*. Oficina del Auditor General de Canadá, Ottawa.

- . 2004. "Assessing the Environmental Impacts of Policies, Plans y Programs." En *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons*. Oficina del Auditor General de Canadá, Ottawa.
- Connor, R. y S. Dovers. 2004. *Institutional Change for Sustainable Development*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- CSIR (Council for Scientific and Industrial Research). 2000. *Guideline Document, Strategic Environmental Assessment in South Africa*. Informe preparado en cooperación con el Department of Environment and Tourism, Pretoria.
- Dalal-Clayton, B. y B. Sadler. 2005. *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. Londres: Earthscan.
- Dfait (Department of Foreign Affairs and International Trade). 2002. *Handbook for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations*. Ottawa.
- Dusik, J. y S. Kosikova. 2004. "Designing Effective SEA Systems: Lessons from REC Pilot SEA Projects." En *Strategic Environmental Assessment Making a Difference*, publicación 2003/012, European Environmental Bureau, Bruselas.
- ERM (Environmental Resources Management). 2004. "Case Studies of Policy SEAs." Informe preparado para el Banco Mundial, Environment Department, Washington, DC.
- Gibson, R. B. 2005. *Sustainability Assessment: Criteria, Processes and Applications*. Londres: Earthscan.
- Hazell, S. y H. Benevides. 2000. "Toward a Legal Framework for SEA in Canada." En *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, eds. R. Partidário y R. Clark, 47-68. Boca Ratón, FL: Lewis Publishers.
- João, E. 2005. "Key Principles of SEA." En *Implementing Strategic Environmental Assessment*, eds. M. Schmidt, E. João y E. Albrecht, 3-14. Berlín: Springer.
- Jones, Carys, Mark Baker, Jeremy Carter, Stephen Jay, Michael Short y Christopher Wood, eds. 2005. *Strategic Environmental Assessment in Land Use Planning*. Londres: Earthscan.
- Lee, N. 2006. "Bridging the Gap between Theory and Practice in Integrated Assessment." *Environmental Impact Assessment Review* 26 (1) 57-78.
- Machac, M. D., V. Rimmel y L. Zenaty. 2000. "SEA in the Czech Republic." En *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, eds. M. R. Partidário y R. Clark, 81-89. Boca Ratón, FL: Lewis Publishers.
- Marshall, R. y T. Fischer. 2005. "Best Practice Use of SEA: Industry, Energy and Sustainable Development." En *Implementing Strategic Environmental Assessment*, eds. M. Schmidt, E. João y E. Albrecht, 673-72. Berlín: Springer.
- Partidário, M. R. 2005. "Capacity-Building and SEA." En *Implementing Strategic Environmental Assessment*, eds. M. Schmidt, E. João y E. Albrecht, 649-63. Berlín: Springer.
- Partidário, M. R. y J. Arts. 2005. "Exploring the Concept of Strategic Environmental Assessment Follow-Up." *Impact Assessment and Policy Appraisal* 23 (3): 246-57.

- Partidário, M. R. y T. B. Fischer. 2004. "Follow-Up in Current SEA Understanding." En *EIA and SEA Follow-Up*, eds. A. Morrison-Saunders y J. Arts, 97-117. Londres: Earthscan.
- Rossouw, N. y K. Wiseman. 2004. "Learning from the Implementation of Environmental Public Policy Instruments after the First Ten Years of Democracy in South Africa." *Impact Assessment and Project Appraisal* 22 (2): 131-40.
- Sadler, B., ed. 2005. *Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects*. Szentendre, Hungría: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- Sánchez-Triana, E. y S. Enríquez. 2005. "Using Strategic Environmental Assessments for Environmental Mainstreaming in the Water and Sanitation Sector: The Cases of Argentina and Colombia." Departamento de Desarrollo del medio ambiente y socialmente sostenible, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Using Policy-Based Strategic Environmental Assessments in Water Supply and Sanitation Sector Reforms: The Cases of Argentina and Colombia." *Impact Assessment and Project Appraisal*. 25 (3): 175-87.
- Scrase, J. I. y W. R. Sheate. 2002. "Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment?" *Journal of Environmental Policy & Planning* 4 (4): 275-94.
- Shuttleworth, J. 2005. "Building on Experiences and Addressing Challenges." Documento presentado en el "Theme Forum on Ethics and Quality in Trade Impact Assessment," 25th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment, Cambridge, MA, mayo 31-junio 3.
- Smutney, M., J. Dusik y S. Kosikova. 2005. "SEA of Development Concepts in the Czech Republic." En *Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects*, ed. B. Sadler, 36-45. Szentendre, Hungría: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- Van Dreumel, M. 2005. "Netherlands' Experience with the Environmental Test." En *Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects*, ed. B. Sadler 69-75. Szentendre, Hungría: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- Verheem, Rob. 2004. "Evaluation of the Dutch E-Test." Commission for Environmental Impact, Utrecht, Países Bajos.
- Wiseman, K. 2000. "Environmental Assessment and Planning in South Africa: The SEA Connection." En *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, eds. M. R. Partidário y R. Clark, 155-66. Boca Ratón, FL: Lewis Publishers.

3

El proceso continuo de la formación de políticas

Martha S. Feldman y Anne M. Khademian*

En este capítulo se examinan dos formas de conceptualizar la formación de políticas.¹ La primera es un proceso racional de toma de decisiones, ejemplificado por el uso corriente de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual constituye una herramienta para integrar consideraciones ambientales en la formación de programas, planes y políticas. Está construida con base en un entendimiento de la formación de políticas como etapas lineales de la toma racional de decisiones enfocada en definir problemas de política e identificar y seleccionar soluciones. Utilizando el ejemplo de la EAE, este capítulo introduce tres asunciones que son básicas para comprender los modelos de toma racional de decisiones y muestra cómo la incertidumbre y ambigüedad de la formación de políticas hacen que sea difícil cumplir estas asunciones.

* Martha S. Feldman es la encargada de la cátedra Johnson de Gobernabilidad Cívica y Administración Pública en el departamento de Planeación, Política y Diseño de la Universidad de California-Irvine. Anne M. Khademian es profesora asociada en el Center for Public Administration and Policy School for Public and International Affairs, en Virginia Tech, en Alexandria, Virginia. Las autoras agradecen a Andrea Ballesteros por compartir su investigación sobre la reforma del sector de agua potable en Ceará, noreste de Brasil y por su cuidadosa revisión de este capítulo para integrar esa investigación. Kathy Quick leyó y aportó comentarios muy útiles sobre el capítulo. Cressa Paz ayudó a preparar las referencias. Las autoras agradecen los comentarios de dos revisores anónimos en una versión anterior de este capítulo y también agradecen a Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana la oportunidad de contribuir a este volumen y la orientación, sugerencias y útil retroalimentación que suministraron.

1 Se utiliza el término *formación de política* en lugar de *formulación de política*. El entendimiento de la formulación de política como etapas en un proceso lineal evoca el concepto de formulación, o una fórmula para crear políticas. En contraste, el término *formación* no implica una estructura particular o pasos hacia las políticas sino que permite la complejidad, simultaneidad y a menudo la espontaneidad de oportunidades de elección y esfuerzos de implementación.

Alternativamente, la formulación de políticas puede conceptuarse como un proceso continuo en el cual la acción ejercida en un punto no es un fin sino un medio; cada acción ayuda a revelar el siguiente conjunto de cuestiones y posibilidades políticas. Por ejemplo, la acción de construir chimeneas más altas redujo la cantidad de contaminación de aire y tierra para las comunidades cercanas a las chimeneas, pero reveló el siguiente conjunto de cuestiones, relativas al complejo problema de la lluvia ácida que afecta a las comunidades alejadas de la fuente inicial de contaminación.

El modelo de formación de políticas como proceso continuo combina dos modelos que se han desarrollado en otro lugar. Uno de estos modelos, la “administración adaptable” es necesario, porque la acción debe ejercerse aun cuando haya considerable incertidumbre sobre sus efectos (Holling, 1978; Walters y Holling, 1990). La administración adaptable es una forma de ejercer acción diseñada para reducir el riesgo y aumentar las oportunidades de aprendizaje. El otro modelo, la “administración incluyente”, describe cómo las personas con distintas orientaciones y formas de entender y evaluar los problemas de políticas y las soluciones pueden trabajar juntas para proponer y ejercer acción (Feldman y Khademian, 2000, 2007).

Una apreciación de los procesos políticos como fundamentalmente sociales es básica para entender la formación de políticas como un proceso continuo. Los problemas políticos incluyen personas además de objetos materiales. Son complejos y requieren múltiples fuentes de conocimiento e información que atender. Requieren que las personas pasen de un conjunto de acciones políticas a otro. Estos aspectos fundamentalmente sociales de la formación de políticas apuntan a la creación continua de una *comunidad de participación* en cualquier proceso político y la importancia de las cualidades de cualquier comunidad de participación para ejercer acción en el contexto de la ambigüedad.

Utilizando el estudio de caso de una pequeña comunidad en el noreste de Brasil (Ballester, 2004, 2006), el capítulo muestra cómo el proceso continuo incorpora administración tanto adaptable como incluyente y cómo la combinación habilita la formación de políticas para abarcar más puntos de vista, incluyendo aquellos que han sido marginales en otros procesos. El capítulo se ha organizado así: en la sección siguiente se exploran dos modelos de formación de políticas, el modelo de toma racional de decisiones y el modelo de toma de decisiones “cesto de basura”. En la segunda sección se examina la formación de políticas como un proceso continuo en el que deben manejarse tanto la incertidumbre como la ambigüedad. En la última sección se presentan algunas conclusiones.

La formación de políticas como toma de decisiones

La EAE es una herramienta para introducir las preocupaciones ambientales en la discusión de políticas, planes y programas que tienen implicaciones ambientales sig-

nificativas. En lugar de evaluar las preocupaciones a nivel de proyectos, donde ya se han tomado las decisiones críticas de diseño y ubicación, la EAE pretende influir en las decisiones “río arriba” de manera que las consideraciones ambientales se reflejen en elecciones de proyectos alternativos (Banco Mundial, 2002).

La EAE se describe con mucha frecuencia como un proceso sistemático. Se construye sobre supuestos lineales en cuanto al desarrollo de políticas públicas en etapas progresivas y las capacidades racionales de individuos y organizaciones que toman las decisiones, e incluye los pasos siguientes:

- Identificar impactos ambientales clave mediante un ejercicio de tamizado y determinación de alcance.
- Evaluar todas las preocupaciones en un informe que ensamble información, considere alternativas, analice los impactos potenciales asociados con todas las alternativas, e identifique medidas para mitigarlos.
- Tomar decisiones e implementar las recomendaciones siguientes a las discusiones con los interesados.
- Monitorear y discutir los resultados con los interesados.

En la práctica ha sido difícil implementar este proceso formal, y la incorporación de los hallazgos de la EAE a las decisiones tomadas a nivel de programas y políticas ha sido limitada (Dalal-Clayton y Sadler, 2005). Los esfuerzos para atender las limitaciones de la EAE como medio de influir las políticas río arriba son continuos (Stockholm Environment Institute, 2003). Esto es particularmente importante cuando las organizaciones de desarrollo intentan identificar las sinergias entre el alivio de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y la protección ambiental y evaluar las compensaciones entre estos objetivos.

Las limitaciones de la EAE son intrínsecas a los supuestos sobre la dinámica de la formación de políticas incorporada a la herramienta. Por esta razón, en este capítulo se proponen modelos alternativos de formación de políticas públicas en lugar de ajustes a la EAE.

Los modelos de toma de decisiones siguen un continuo en los supuestos que hacen sobre los grados de certidumbre y ambigüedad que confrontan quienes toman las decisiones (gráfico 3.1). En un extremo del continuo están los supuestos de que quienes toman las decisiones son actores unitarios con preferencias y objetivos claros, que tienen información perfecta y que los problemas se han definido claramente. A lo largo del continuo estos supuestos dan paso a la incertidumbre y la ambigüedad. Desde luego, cualquier modelo constituye una simplificación y, por esta razón, el enfoque no está en las formas particulares en que trabaja un modelo en la práctica –que siempre se desviará de la descripción abstracta– sino en los supuestos básicos. Si éstos están fundamentalmente desconectados del contexto, aun al nivel más abstracto, el modelo no constituye una base apropiada para la acción.

Gráfico 3.1 El espectro de los modelos de toma de decisiones

Fuente: las autoras.

El modelo de toma racional de decisiones

La EAE es muy similar al modelo de toma racional de decisiones (cuadro 3.1) y su proceso secuencial tiene sentido en lo abstracto. Es en la práctica de la toma de decisiones o en la formulación de políticas donde se encuentran las dificultades. Muchos de los problemas derivan de los supuestos implícitos en los modelos racionales. Estos supuestos se encuentran en tres categorías: supuestos acerca de la información, supuestos acerca de los actores unitarios y supuestos acerca de la naturaleza de los problemas que se tratan.

El segundo paso del modelo de toma racional de decisiones que se muestra en el cuadro 3.1 no se incluye en forma explícita en la EAE, sino que se encuentra implícito en la identificación de impactos ambientales clave. Los demás pasos del modelo racional se reflejan todos en el modelo de la EAE.

Supuesto acerca de la información. El modelo de toma racional de decisiones supone que quien toma las decisiones tiene información completa, aunque, por muchas razones, este supuesto no se sostiene en la mayoría de los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas. El problema fundamental de este supuesto es que las personas son procesadores limitados de información (Simon, 1957a, 1957b; March y Simon, 1958). El modelo racional clásico requiere una cantidad de procesamiento de información simultánea que simplemente está más allá de la capacidad de los seres humanos (Steinbruner, 1974). La demanda puede satisfacerse si las fronteras del problema se trazan de modo muy estrecho (por ejemplo, ¿cuál es la mejor política para X dado el criterio Y?), pero la toma de decisiones pocas veces tiene lugar dentro de límites tan estrechos: la formación de políticas trata primordialmente sobre encontrar la X y Y apropiadas. La demanda no es sólo comprender todo lo que hay que saber sobre un dominio limitado sino comprender muchas perspectivas diferentes. Por esta

Cuadro 3.1 Similitudes entre el modelo de toma racional de decisiones y la evaluación estratégica

<i>Modelo de toma racional de decisiones</i>	<i>Evaluación estratégica</i>
1. Identificar el problema	1. Identificar los impactos ambientales clave
2. Fijar preferencias	2. (Implícito en la identificación de los impactos ambientales clave).
3. Listar todas las opciones o alternativas	3. Evaluar y considerar alternativas y medidas de mitigación
4. Recopilar toda la información pertinente	4. Recopilar información
5. Hacer la elección que maximice u optimice la probabilidad o eficiencia de lograr las preferencias	5. Hacer la elección
	6. Monitorear el impacto de la elección (repetir pasos 4 y 5)

Fuente: las autoras.

razón, aunque los computadores hayan incrementado en gran medida la capacidad de procesar información, no han alterado de manera fundamental esta limitación.

En Simon (1957a) y March y Simon (1958) se describe esta limitación básica como *racionalidad limitada* (la racionalidad está limitada por limitaciones cognitivas) y la respuesta a ella como *satisfaciente*. Satisfacer implica elegir una opción que satisfaga y no que maximice u optimice, los criterios preespecificados. Es un cambio en el quinto y último paso del modelo de toma racional de decisiones. Pero este cambio aparentemente menor es en realidad el principio del fin del modelo racional. En este modelo limitado de toma racional de decisiones no se recopila toda la información pertinente, no se consideran todas las alternativas y la racionalidad reside, en cambio, en la definición del problema y el establecimiento de las preferencias, ambas siendo claramente el resultado de procesos de decisión restringidos en forma similar basados en recursos informativos limitados en forma similar.

Supuesto acerca de los actores unitarios. Los modelos de toma racional de decisiones asumen que las entidades que formulan las políticas o quienes toman las decisiones pertinentes (organizaciones, instituciones, naciones-Estado, redes) son actores unitarios con preferencias (descritas por funciones de utilidad) claras, consistentes y estables y que las decisiones que estos actores toman son consistentes con aquellas preferencias (March, 1978). En el estudio y práctica de las relaciones internacionales se considera con mucha frecuencia que las naciones-Estado son actores unitarios que tienen preferencias claras y consistentes y que ejercen acciones que reflejan esas preferencias (Wolfers, 1962). Sin embargo, la evidencia es abrumadora en el sentido de que

las entidades que formulan las políticas no son actores unitarios sino que están constituidas por múltiples actores con diferentes objetivos, a menudo en conflicto (Cyert y March, 1963; Allison, 1971; Halperin, 1974). En el caso de las naciones-Estado, los intereses conflictivos dentro de las legislaturas, entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, entre los partidos políticos y entre coaliciones de intereses complican los procesos de decisión (Hug, 1999).

El hecho de que la política se hace por medio de interacciones de actores múltiples con objetivos diferentes y conflictivos afecta el modelo de toma racional de decisiones en varias formas. Significa que es probable que determinar el problema y establecer preferencias implique consideraciones políticas y también técnicas. Generalmente es necesaria una coalición para dar cualquiera de estos pasos y la formación de coaliciones implica política, poder y conflicto (Stevenson, Pearce y Porter, 1985; Flybjerg, 1998). Como resultado, las políticas a menudo se dirigen no sólo a resolver problemas particulares sino también a mantener unida una coalición de soporte. El fundamento del proceso racional se construye así sobre procesos que son fundamentalmente no racionales.

Aunque las coaliciones pueden construirse alrededor de objetivos particulares mediante compromiso, es posible proceder a la acción sin resolver los conflictos entre las funciones de preferencia. Una forma distinta de formar coaliciones –por consiguiente tratando con objetivos múltiples y conflictivos– implica un rompimiento aun más serio con el modelo racional. Cyert y March (1963) anotaron que “la atención secuencial a los objetivos” es una forma de tratar con objetivos múltiples. El intercambio de favores es la forma política de esta estrategia. Lindblom (1959) muestra que algunas veces los autores de las políticas simplemente ignoran las diferencias en las funciones de preferencia y se concentran en la política. Él lo ilustra proporcionando ejemplos de políticas que satisfacen funciones de preferencia múltiples y aun en oposición.

Dos modelos de formación de políticas representan una respuesta al entendimiento de que las decisiones políticas no las toman actores unitarios: el modelo de política gubernamental (o burocrática) y la toma de decisiones incrementales. En el primer modelo, quienes toman las decisiones son múltiples actores unitarios. Este tipo de modelo representa la noción de que “dónde te pares depende de dónde te sientes” (Allison, 1971; Halperin, 1974). Las personas de una agencia ambiental tienden a saber y preocuparse más sobre el efecto de una política en la calidad del aire o el agua, mientras las personas de agencias que tratan con el comercio o la defensa tienden a saber y preocuparse más sobre el efecto de una política en la economía o en la seguridad nacional. Quién toma la dirección sobre una política y quién debe finalizar una política representa una diferencia crítica en cuanto a la información que se produce (Feldman, 1989) y qué políticas se formulan (Seidman, 1980). Las personas con acceso al proceso intentarán influir la política en la dirección de sus políticas preferidas y las políticas son a menudo el resultado de un compromiso entre una variedad de preferencias en competencia.

En el modelo de toma de decisiones incrementales, el legado de decisiones políticas pasadas condiciona el proceso presente de formulación de políticas. A diferencia del modelo racional, quienes toman las decisiones en el modelo incremental no reconsideran las preferencias de políticas y consideran un amplio arreglo de posibles alternativas a las políticas actuales. Más bien, se enfocan en aspectos de la política considerados como problemáticos y efectúan ajustes marginales en los programas existentes para resolver estos problemas. La diferencia se ilustra con los esfuerzos de ocuparse en los procesos de presupuesto racionales en los que se elaboran presupuestos desde el puro principio en lugar de ajustarse en forma incremental. Los proponentes de la formulación incremental de políticas sostienen que este proceso les permite a los autores de las políticas realizar ajustes sensibles para afinar los programas y políticas y que la alternativa requiere mayor información y más acuerdo de lo que es probable que sea factible a un costo razonable (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979). Los oponentes del enfoque incremental reclaman que institucionaliza la inercia y legitima las políticas ineficaces (ver Hochschild, 1984; Gersick, 1991; Weick y Quinn, 1999).

Supuestos acerca de la naturaleza del problema. En el modelo de toma racional de decisiones se asume que los problemas están bien definidos y son independientes. En realidad, al hacerse más complejos los problemas, es a menudo difícil o imposible definirlos con claridad. ¿Cómo deberían definirse los problemas de políticas que van en contra de los esfuerzos para preservar el medio ambiente, aliviar la pobreza y apoyar el crecimiento económico sustentable? Existen compensaciones difíciles entre preferencias y alternativas y la pertinencia y valor de la información puede variar según los problemas o partes de ellos.

Formas de hacer frente a la complejidad de los problemas se han desarrollado tanto a nivel micro como macro. En el nivel macro, los autores de políticas se centran en el proceso en lugar de en los resultados. El modelo de comportamiento organizativo sugiere que se tomen las decisiones y formulen las políticas evaluando los procesos apropiados y no aplicando una racionalidad consciente. La forma en que funciona el modelo se ha relacionado con la manera en que funciona un termostato (Steinbruner, 1974). Un indicador activa una respuesta que a menudo se calcula por adelantado. Los eventos y el tiempo son con mucha frecuencia los activadores de la respuesta, la que a menudo está en forma de proceso o rutina. La explosión del *Challenger* y la crisis de los misiles cubanos, por ejemplo, activaron varias rutinas que constituyeron la respuesta a estos eventos (Vaughan, 1997; Allison y Zelikow, 1999). Los procesos de presupuesto y revisiones de programas constituyen ejemplos de procesos organizativos que tienden a organizarse por el tiempo.

En el nivel micro, los individuos utilizan la intuición o cuentan con extensa experiencia en resolución de problemas y enseñanzas de esfuerzos exitosos y fallidos (Isenberg, 1984). Quien toma decisiones intuitivamente cuenta con un profundo

entendimiento del contexto o entorno de un problema para procesar información rápidamente y tomar una decisión. La intuición, que algunas veces se ha descrito como un “sentimiento apremiante” (Mintzberg, 1994) puede utilizarse para identificar problemas, definirlos e identificar, seleccionar e implementar una solución (Isenberg, 1984). La intuición basada en la experiencia, en otras palabras, es una alternativa al extenso análisis y consideración de alternativas que serían necesarias para una toma racional de decisiones.

El modelo cesto de basura de toma de decisiones

El modelo cesto de basura de toma de decisiones tiene en cuenta el hecho de que el modelo de toma racional de decisiones no se ajusta al complejo mundo de la formulación de políticas (Cohen, March y Olsen, 1972; March y Olsen, 1976) y se basa en los siguientes supuestos:

- Las preferencias son problemáticas. Por una variedad de razones, las personas no siempre (o incluso a menudo) saben lo que quieren. Las preferencias pueden ser difíciles de articular; las personas pueden reconocer sus preferencias sólo cuando se enfrentan a elecciones. Además, las personas pueden no saber qué preferencias tendrán para condiciones futuras, y diferentes personas quieren cosas distintas.
- Las tecnologías no son claras. Aun cuando las personas sepan lo que quieren, pueden no saber cómo hacer para que suceda.
- La participación es fluida. Las personas que toman decisiones cambian con el tiempo y en relación con distintos aspectos de la política.

La formación de políticas caracterizada por estos supuestos es fundamentalmente distinta de la toma racional de decisiones. La elección, el punto focal de la toma racional de decisiones, no es central en el modelo del cesto de basura. En cambio, la toma de decisiones se considera como consistente en flujos de problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Puesto que los problemas y las soluciones no están realmente diferenciados hasta estar conectados entre sí, este cuadro puede simplificarse algo diciendo que hay flujos de tópicos y los tópicos son cualquier cosa que pueda definirse como un problema o una solución. Por ejemplo, una represa puede ser una solución al problema de inundaciones río abajo o la irrigación río arriba y puede ser un problema para las comunidades que viven cerca del lecho del río o para las especies en peligro de extinción.

Los tópicos y los participantes fluyen hacia las oportunidades de elección. Una oportunidad de elección ocurre cuando las personas tienen probabilidad de conectar distintos tópicos entre sí. Las reuniones constituyen ejemplos de oportunidades de elección relativamente formales, las que a menudo se rotulan como “reuniones sobre la

crisis presupuestal”. Con mucha frecuencia los participantes llevan los tópicos a oportunidades de elección –preocupaciones sobre recorte de fondos para servicios sociales, equilibrar el presupuesto, mantener la clasificación para los bonos de la ciudad y su capacidad de endeudamiento– pero otros tópicos pueden activarse durante la reunión cuando los presenta un participante o cuando se establece una conexión por medio de la discusión. No todos los tópicos en la oportunidad de elección serán pertinentes al encabezado o los considerarán pertinentes todos los participantes. Por ejemplo, en una reunión sobre la crisis presupuestal de una ciudad las discusiones de la elección de la junta escolar son esencialmente impertinentes, ya que la junta escolar tiene un presupuesto por separado. No obstante, es posible que éste y otros temas semejantes se abran paso en la discusión.

Pueden tomarse decisiones, o no, y las que se toman pueden o no resolver los problemas. Aunque las oportunidades de elección ofrecen terreno para discutir y posiblemente tomar decisiones, muchas oportunidades de elección no producen decisiones y muchas decisiones se toman por fuera de las oportunidades de elección.

Las decisiones pueden tomarse de tres maneras: al vuelo, omisión y resolución. De las tres, la resolución es la única que se asemeja al modelo racional. La resolución ocurre cuando un tópico que se ha definido como problema y uno que se ha definido como solución se conectan de manera que la solución resuelve (o parece resolver) el problema. Al vuelo ocurre cuando un tema que hace difícil hacer una elección vuela de una oportunidad de elección a otra, posibilitando una elección. La omisión ocurre cuando no hay temas que dificulten hacer una elección.

El modelo del cesto de basura incorpora los modelos ya descritos de formación de políticas. La satisfacción tiene lugar en el proceso de resolución, que puede ser, pero no necesariamente es, un proceso de optimización. Las políticas burocráticas tienen lugar en los procesos de persuasión para asistir a oportunidades de elección y en las formas en que se definen los temas, como problemas o como soluciones en las distintas discusiones que tienen lugar. La toma de decisiones incrementales ocurre cuando la oportunidad de elección se define formal o informalmente como un ajuste al *statu quo*. Los procesos organizativos, a menudo en forma de rutinas organizativas, influyen cuando surge una oportunidad también como repertorio de respuestas que se ofrecen como problemas y soluciones.

El modelo del cesto de basura y la formulación de políticas. Kingdon (1995) se basa en el modelo del cesto de basura para describir la forma como se fijan las agendas en el gobierno federal en los Estados Unidos. Según él, el proceso no es lineal, sino una anarquía organizada que consiste en tres flujos de procesos. En uno de los flujos se reconocen, definen y redefinen los problemas. Se combinan los indicadores o medidas, eventos dramáticos y evaluaciones de los programas existentes con valores y creencias para presentar un problema.

Un segundo flujo consiste en una “sopa primitiva de políticas”, cuyos ingredientes son las ideas generadas por múltiples actores en entornos múltiples. Comunidades políticas compuestas por académicos, analistas políticos, académicos de grupos de reflexión, administradores, grupos de intereses y personal del Congreso, que comparten intereses comunes, por ejemplo en la seguridad de la patria o el transporte, generan ideas que compartieron en conferencias profesionales, mesas redondas y audiencias públicas, en publicaciones y conferencias. Las políticas que suben en forma de burbujas a la superficie de la sopa serán consideradas como factibles y de acuerdo con los valores y creencias de los autores de las políticas.

El tercer flujo es la política. Kingdon sostiene que el “estado de ánimo nacional”, las “campañas de grupos de presión” y la rotación de las oficinas legislativas y administrativas definen la dinámica de este flujo.

Así como las oportunidades de elección proveen las oportunidades de la toma de decisiones en el modelo del cesto de basura, las “ventanas de oportunidad” proveen las oportunidades de enlazar los tres flujos y fijar la agenda en el modelo de Kingdon. Un “empresario de políticas” representa el papel de enlace resaltando un problema del flujo de problemas, conectándolo a una política y con base en el estado de ánimo nacional, una elección, o la fuerza de una campaña de un grupo de interés para presentar el tópico a la agenda federal. Por ejemplo, un abogado para la reforma de elecciones podría considerar una elección presidencial controvertida como una ventana de oportunidad, vinculando el problema de garantizar elecciones justas con posibles soluciones (como máquinas de votación de toque en la pantalla o votación temprana) y utilizar el estado de ánimo nacional y los intereses de los funcionarios electos en ganar la reelección para fijar la agenda.

Este modelo llama la atención al uso de la información como símbolo, señal y repertorio (Feldman y March, 1981; Feldman, 1989). Recopilar y presentar información puede tener tanto que ver con el proceso de legitimar el papel de participantes particulares en un proceso de formulación de políticas como con responder a cuestiones políticas. Los académicos han notado que la expectativa de que se utilice la información de la política para resolver problemas corrientes de política es irrealista y pocas veces se cumple (Weiss, 1977, 1978, 1980; Lynn, 1978; Lindblom y Cohen, 1979; Bozeman, 1986; Feldman, 1989).

La producción continuada de información puede explicarse en varias formas. Primero, la atención al procesamiento de información simboliza la adherencia de los participantes a un conjunto de valores consistente con el modelo racional. Esta adherencia puede legitimar el papel del participante como la persona apropiada que toma las decisiones (Feldman y March, 1981). Segundo, la atención al procesamiento de información puede ser una señal de que el participante sabe usar la información en formas que ayudan a tomar decisiones racionales. El costo de señalamiento disminuye cuando aumenta la habilidad del participante con información

(Feldman y March, 1981). Tercero, la información puede formar un repertorio, en gran medida como una biblioteca, que puede extraerse cuando se requiera, que no es necesariamente el marco de tiempo en que fue producida (Feldman, 1989). En todos estos sentidos la información se convierte en otro flujo que fluye hacia y desde el modelo del cesto de basura. Es importante para el resultado general, pero no tiene una relación lineal con la resolución de problemas o la formación de políticas.

La formación de políticas y la dependencia de la trayectoria. El modelo del cesto de basura ilustra la relación entre la formación de la política y la dependencia de la trayectoria. Esta última es una forma de explicar la longevidad o la naturaleza arraigada de una política. Una vez iniciada una política, las estructuras, procesos y asimilaciones de la política y los problemas a los que se dirige pueden surtir el efecto que define una trayectoria gradualmente bien usada (Wilsford, 1994).

Existen dos factores que influirán en cuanto a si el legado histórico o la novedad se destacan en la formación de políticas en cualquier punto en el tiempo. Uno es la atención o presencia de un tema en una oportunidad de elección. Como anotan tanto los creadores del modelo del cesto de basura como los que lo han utilizado, como Kingdon, la atención es crítica para el proceso de elección. Si los participantes en una oportunidad de elección no atienden un tópico, no puede enmarcarse ni como solución ni como problema, y no puede emparejarse con una parte complementaria. Tanto la historia como la novedad intervienen en el proceso de atención. Algunos tópicos son atendidos porque siempre se los ha asociado con la oportunidad de elección. Por ejemplo, el estado de la economía constituye siempre un tópico en un proceso de presupuesto nacional, así como la financiación de una campaña ha sido un tópico regular en una elección nacional. Otros tópicos obtienen atención en formas más dramáticas. Una inundación masiva centra la atención en el tópico del seguro simple de inundaciones. Los eventos del 11 de septiembre concentraron la atención en el terrorismo.

Los eventos por sí solos, sin embargo, no determinan cómo se enfocará la atención o cuál será el resultado de tal enfoque. Cómo se interpreten y utilicen los eventos dependerá de la disponibilidad de ideas sobre cómo moverse hacia adelante (*repertorios*, en los términos de Feldman) y de personas que ocupan cargos de poder que desean moverse en esa dirección (*empresarios de políticas*, en términos de Kingdon). Podría argumentarse que la diferencia entre la reacción al bombardeo del Murrah Federal Building en Oklahoma City y el bombardeo del World Trade Center en Nueva York fue la existencia de empresarios de políticas con planes que podrían conectarse al tópico del terrorismo de fuera de los Estados Unidos en el caso de los ataques del 9/11 y la ausencia de ambos después del bombardeo en Oklahoma City. La destreza política de los empresarios de políticas, lo mismo que el hallazgo afortunado –estar

en el lugar correcto en el momento correcto– influirán en su capacidad de llamar la atención sobre los temas. Desarrollar repertorios de ideas que pueden llevarse a la acción requiere tiempo y esfuerzo considerable de las agencias oficiales, los grupos de reflexión y las diversidades.

Las “trampas de competencia” son otro aspecto de la dependencia de la trayectoria. El desarrollo de destrezas, tecnología y rutinas organizativas alrededor de elecciones de políticas particulares puede dificultar el paso a otras elecciones y estimular respuestas a situaciones novedosas que se obtienen predominantemente de lo que ya saben hacer quienes toman las decisiones. Por ejemplo, la respuesta noruega a la necesidad de regular las plataformas de perforación petrolera en el Mar del Norte después el descubrimiento de petróleo allí, fue considerar una plataforma como “un barco algo peculiar” (March y Olsen, 1989: 36).

Limitaciones y enseñanzas del modelo del cesto de basura. El modelo del cesto de basura se ha utilizado eficazmente para describir procesos de toma de decisiones y de formación de políticas. Tener una imagen más clara de la complejidad es de enorme beneficio para las personas involucradas en el proceso político. No obstante, el modelo puede fallar por un enfoque decididamente estructural en lugar de un enfoque a esos procesos orientado al agente y el sentido resultante de que estos componentes estructurales se agoten y que los participantes puedan hacer poco excepto estar listos e intentar en el lugar correcto en el momento correcto. Esta forma de describir la toma de decisiones es particularmente limitante para los intereses desorganizados (Weiner, 1976), como los miembros del público cuyo trabajo no está relacionado con su participación continua en el proceso político y para quienes puede ser difícil continuar participando una vez han pasado los puntos de elección visibles (Sabatier, 1975). Sin embargo, sí hace aportes sobre la naturaleza no lineal y continua de la formación de políticas, el potencial de los empresarios (incluidos los administradores públicos, los funcionarios elegidos y los expertos técnicos) para hacer conexiones entre los flujos, la importancia de crear y reconocer las oportunidades de elección y la naturaleza ambigua de la información y la necesidad de generar oportunidades para la interpretación de problemas de política y las soluciones políticas potenciales.

La formación de políticas como un proceso continuo

Dadas las complejidades de tomar decisiones, ilustradas por el modelo del cesto de basura, ¿cuáles son las opciones para los autores de políticas que buscan formas de atender estas circunstancias difíciles y para los gerentes que intentan avanzar? ¿Cómo pueden quienes toman las decisiones atender múltiples temas, como la protección

ambiental, el desarrollo económico y el alivio de la pobreza, en formas que capaciten a las personas para ejercer acciones que representen la diferencia?

Debe alejarse el énfasis de la toma de decisiones y pasar a la acción como parte de un proceso político continuo. El marco de la toma de decisiones centra la atención en el pronunciamiento de una política; en el mejor de los casos produce una comprensión de la formación de políticas como un proceso por etapas en el que se revisan y ajustan las decisiones. Sin embargo, la preocupación con la formación de políticas no puede detenerse con el pronunciamiento de una política. Debe ser posible también implementarla (Brunsson, 1985; Moore, 1995; Feldman y Khademian, 2007). Extender la comprensión de la formación de políticas en esta dirección crítica requiere pensar en cómo influye el proceso de formación de políticas en la implementación y, de hecho, considerar la formación y la implementación como etapas continuas y no separadas.

Esta sección presenta dos modelos que surgieron como formas de incorporar las preocupaciones con la implementación en el proceso de formación de políticas en el complejo contexto en el que se forma inevitablemente la política. Uno, la “administración adaptable” se orienta a habilitar la acción en vista de la ambigüedad. Tanto la incertidumbre como la ambigüedad están casi siempre presentes en los procesos de decisión y formación de políticas (Moe, 1990). Estos conceptos se han discutido en cuanto a creencias sobre las relaciones entre causa y efecto y las preferencias sobre los posibles resultados (Thompson y Tuden, 1959; Thompson, 1967). Los modelos se combinan aquí con el fin de proponer una forma de promover la política que facilite tratar con ambas dimensiones.

La incertidumbre se relaciona a menudo con la dimensión de las creencias sobre causa y efecto (puede haber también incertidumbre sobre otros aspectos de políticas y decisiones). La incertidumbre ocurre cuando quiera que pueda especificarse la información que sería necesaria para resolver una cuestión (Feldman, 1989). Existe a menudo incertidumbre sobre efectos futuros. No puede saberse qué impacto causará una nueva represa en una especie en peligro de extinción, pero sí puede saberse qué información debe recopilarse para evaluar ese impacto. Poder especificar la información necesaria para resolver la incertidumbre no implica que el costo de obtener la información sea razonable o aun que la información sea obtenible y a menudo se utilizan estimados o predicciones.

La ambigüedad –esto es, las situaciones que tienen muchos significados (Feldman, 1989)– se relaciona a menudo con la dimensión de las preferencias. La multiplicidad de significados es importante porque resolver múltiples significados es un proceso fundamentalmente diferente de resolver una carencia de información. Así, cuán crítico sea preservar una especie particular de pez que puede estar en peligro de extinción por una nueva represa y hasta qué grado debe protegerse al pez son temas de ambigüedad. Son asuntos de interpretación y las respuestas a estas pre-

guntas variarán según la perspectiva de cada uno. Piezas específicas de información no resolverán la ambigüedad. En realidad, aunque la recopilación de información es con mucha frecuencia necesaria en vista de la ambigüedad, mayor información a menudo incrementa la ambigüedad, en lugar de disminuirla. Los procesos de interpretación, que son fundamentalmente procesos sociales, son necesarios para resolver la ambigüedad (Feldman, 1989). Actuar en el contexto de la ambigüedad requiere a menudo procesos sociales que producen algún consenso sobre una forma de entendimiento.

Tanto la incertidumbre como la ambigüedad representan obstáculos para la acción. Con incertidumbre quienes toman las decisiones pueden saber lo que quieren lograr, pero no qué efectos tendrán sus acciones. Con ambigüedad, pueden no saber qué efectos quieren que tengan sus acciones o aun qué efectos sería apropiado que tuviesen para ellos.

Tanto la incertidumbre como la ambigüedad son ubicuas. Si se resuelve una incertidumbre, surgen otras. Al surgir otras incertidumbres, crean nuevas ambigüedades.

La incertidumbre y la ambigüedad también se entremezclan. A menudo las ambigüedades se revelan por los esfuerzos para resolver la incertidumbre y cómo resuelven las incertidumbres quienes toman las decisiones influye en cómo tratan las ambigüedades. Es necesario reconceptuar la formación de políticas como un proceso continuo para comprender cómo surgen las políticas en estos contextos muy reales.

Estos conceptos pueden ilustrarse con la investigación sobre la reforma del sector de agua potable en Ceará, en el noreste de Brasil (Ballester, 2004, 2006). A mediados de los años ochenta, el estado de Ceará empezó a cambiar la forma en que se maneja el agua en una de las regiones semiáridas más pobladas del mundo. Las nuevas políticas sobre el agua definidas centralmente y los cambios en el diseño regulatorio y la jurisdicción fueron las premisas para la participación, la descentralización y la integración de las necesidades de los diversos usuarios en el nivel local, donde se tomarían las decisiones sobre el volumen de agua que debía descargarse de cualquier reservorio dado y se expedirían los permisos para el consumo humano, el uso industrial y el uso agrícola del agua. La política introdujo también la valoración económica del agua como principio para conformar las decisiones diarias sobre el uso apropiado del agua, la participación de los usuarios y los incentivos para algunas actividades productivas y no otras.

El caso ilustra la naturaleza continua de la formación de políticas y la naturaleza fluida de la participación. Aunque los cambios formales efectuados por el Estado proporcionaron claramente un catalizador para los cambios que eventualmente tuvieron lugar en la práctica de regular el uso del agua en Ceará, acciones continuas y localizadas fueron críticas para determinar las adaptaciones actuales en el uso del agua y el uso potencial de estas oportunidades para promover prácticas más incluyentes.

Manejo de la incertidumbre

La administración adaptable es un modelo orientado primordialmente a habilitar la acción en vista de la incertidumbre. Los participantes pueden tener un sentido claro de lo que les gustaría lograr, pero no es claro el impacto de las acciones ejercidas para cumplir el objetivo. La administración adaptable se ha utilizado en una variedad de campos, aunque es más común en el de las políticas ambientales (Holling, 1978). Este modelo de formación de políticas promueve el uso de cuasi-experimentos que tienen lugar como parte continua del proceso político (Jacobs y Wescoat, 2002). Implica actuar mientras existe todavía considerable incertidumbre sobre las consecuencias, pero diseñando las acciones de modo que puedan monitorearse y ajustarse cuando sus efectos se comprenden en forma más clara. Como anota Lee (1999), “Las políticas de administración se diseñan para ser flexibles y están sujetas a ajustes en un proceso de aprendizaje social” (citado en National Research Council, 2004: 20).

Aunque no existe una fórmula para la administración adaptable, sus elementos generalmente incluyen los siguientes (National Research Council, 2004):

- Objetivos de administración que se revisan regularmente y se corrigen en consecuencia.
- Un modelo (o modelos) del sistema que se administra.
- Un rango de elecciones de administración.
- Control y evaluación de los resultados.
- Un mecanismo para incorporar el aprendizaje a decisiones futuras.
- Una estructura de colaboración para la participación y el aprendizaje de las partes interesadas.

La idea básica de este modelo es que se prueba una acción y se evalúa su resultado con el fin de determinar qué probar después. La política se forma a través de un proceso de experimentación, la adopción de experimentos exitosos y experimentación continuada. Un supuesto de este modelo es que la conveniencia de un resultado será relativamente clara una vez ocurre el resultado, si bien lo que haya ocurrido que sea del agrado de uno es asunto de ambigüedad y para esto se necesita un modelo que hable sobre la reunión de perspectivas múltiples; esto es, una estructura de colaboración para la participación y el aprendizaje del interesado. El modelo incluyente, que se desarrolla a continuación, aborda este problema en forma más directa caracterizando proyectos específicos como oportunidades para la creación continua de comunidades de participación.

Manejar la ambigüedad

El modelo incluyente reconoce que manejar la ambigüedad es fundamentalmente un proceso social. Se basa en entender la ambigüedad intrínseca revelada por muchos

esfuerzos de formulación de políticas y la importancia de combinar múltiples perspectivas en esfuerzos de resolución de problemas en una comunidad de participación (las personas y organizaciones que participan en un proceso de formulación e implementación de políticas y la forma en que interactúan) con el fin de tratar constructivamente esa ambigüedad. En cada proceso de formulación o implementación de política se crea una comunidad de participación. La creación de esta comunidad puede ser intencional o simplemente consecuente. Un mandato, como las políticas sobre el agua definidas centralmente en Ceará, puede especificar una amplitud de participación en un proceso de política; los administradores y otros participantes pueden actuar para ampliar la base de participación de modo que incluya perspectivas y experiencias discrepantes o estrechar el rango de participación y excluir varias perspectivas y experiencias. Pero las comunidades de participación se crean y recrean aun sin los esfuerzos intencionales de los legisladores, administradores u otros participantes; las personas y organizaciones fluyen dentro y fuera de los procesos políticos al surgir las oportunidades de elección. Las comunidades de participación se hacen cada vez más incluyentes cuando aumentan las categorías de participantes que consideran que cada una tiene un papel legítimo en un proceso conjunto de solución de problemas.

La creación de una comunidad de participación incluyente (en la cual se considera que una variedad de perspectivas incluidas en un proceso de formulación e implementación de políticas tiene un papel legítimo) es un resultado esencial de administración incluyente. Se logra mediante el compromiso de los participantes en proyectos específicos (Feldman y Khademian, 2000, 2007; Khademian, 2002). Donde los modelos de administración tradicional ven la capacidad de formación de comunidad como un subproducto de la resolución de problemas políticos, este modelo sitúa la capacidad de formación de comunidad en el primer plano. La formación de capacidad es el objetivo primordial y proyecta una forma de andar tras ese objetivo. La formación de capacidad no es algo que se hace en lugar de los proyectos; es algo que se hace con los proyectos.

Un modelo de formación continua de políticas

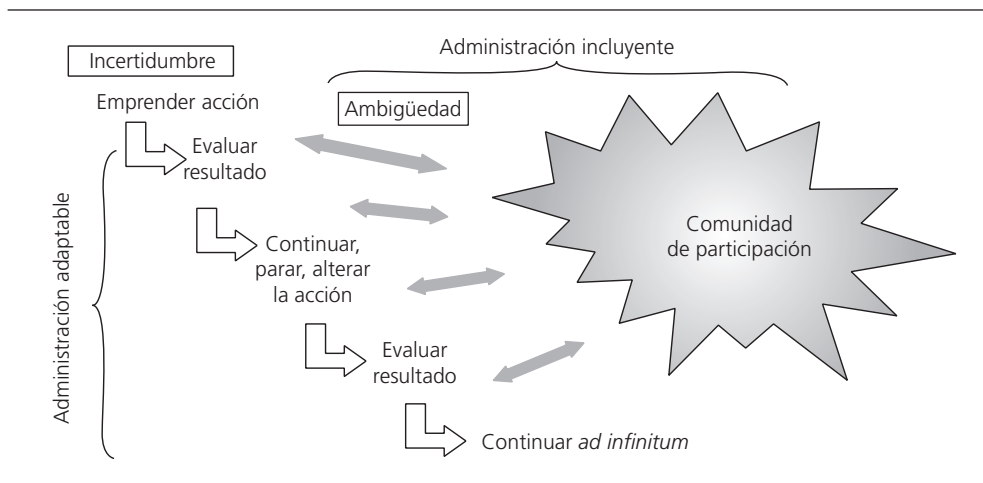
Combinar los modelos de administración adaptable e incluyente crea un modelo de formación continua de políticas. Cada acción ejecutada (por ejemplo, lanzar experimentos, evaluarlos, decidir continuar, parar, o modificarlos) no sólo crea una intervención pretendida de política, sino que contribuye también a la creación y recreación de una comunidad de participantes en el proceso político. Las acciones ejecutadas facilitarán la amplitud y la forma de participación para los miembros existentes y potenciales de la comunidad, las oportunidades de legitimar las perspectivas y de recibir la influencia de otras, y las posibilidades para conectarse con, y aprender de otros. A su vez, la comunidad de participación tiene implicaciones para la elección de

oportunidades que surgen, la información que se obtiene para guardar relación con cualquier oportunidad de elección y la interpretación y legitimidad de las evaluaciones de cualquier esfuerzo de política. Es la comunidad de participación la que determina quién ejecutará qué acciones y en qué formas, la que evaluará esas acciones y según qué estándares.

La relación entre la administración adaptable y la comunidad de participación del modelo incluyente puede describirse gráficamente (gráfico 3.2). Las flechas en forma de L conectan las acciones ejecutadas como parte de la administración adaptable para responder a la incertidumbre en una situación política. Las flechas de doble punta describen la relación entre las acciones ejecutadas y la comunidad de participación. El carácter de ésta influye en aquellas acciones y éstas a su vez influyen en la naturaleza de la comunidad de participación. La comunidad cambia a través del tiempo y como respuesta al proceso político. La ambigüedad se expone en los esfuerzos para encontrar acciones que la comunidad puede apoyar y en las que puede ocuparse.

La formación de políticas que rodea la asignación de agua de un embalse en la pequeña comunidad de “Bosque Verde” en Ceará, al noreste de Brasil, ilustra la interacción entre la incertidumbre y la ambigüedad (Ballester, 2006). El proceso incluye incertidumbre en el sentido de que la cantidad correcta de agua que debe descargarse de un embalse en cualquier año dado y los efectos de la descarga no son conocidos. Esta incertidumbre puede resolverse por varios medios, incluyendo el modelado técnico de cantidades variadas de descarga de agua. Al margen de cómo se trate la incertidumbre, el proceso incluye también ambigüedad, pues existen diferentes formas

Gráfico 3.2 Proceso político continuo



de valorar el agua y evaluar los resultados de las acciones. ¿Qué usos del agua son los más importantes? ¿Son más apropiados los medios técnicos o los experimentales, de evaluar las acciones potenciales? ¿Qué tanto riesgo es tolerable? Tales preguntas tendrán respuestas distintas de personas con diversas perspectivas.

La aprobación de la legislación de la reforma sobre el agua en Ceará en 1994 dio a los usuarios del agua una mayor autoridad en la toma de decisiones para administrar los embalses. En Bosque Verde los usuarios del embalse incluyen residentes, cuyas preocupaciones sobre la asignación de agua se centran en proteger la pureza y cantidad de su agua. Incluyen también agricultores pequeños y medianos que dependen de la irrigación, cuya preocupación primaria es asegurar un nivel apropiado de descarga para sus cultivos. (Dado que los agricultores son también residentes, hay una superposición sustancial entre las preocupaciones de estos dos grupos.) Por mandato la comunidad de participación que rodea el embalse de Bosque Verde incluye también personal de la agencia de agua, que suministra estimados técnicos sobre la cantidad de agua que hay en el embalse. Por costumbre, ese personal determina la cantidad de suministro de agua. Los individuos que representan a los residentes, agricultores y el personal cambian con el tiempo.

La siguiente descripción breve –una pequeña parte de este complejo caso– ilustra cómo los esfuerzos para resolver la incertidumbre sobre la cantidad de agua que debe suministrarse y los medios de medirla exponen ambigüedades relacionadas con diferentes formas de valorar el agua y distintos conocimientos sobre cuánto riesgo asumir en el uso del agua de un embalse local. Muestra cómo los esfuerzos para responder a la incertidumbre influyen en la formación de una comunidad de participación y la capacidad de esa comunidad de resolver esas ambigüedades. Muestra también cómo su resolución influye en la composición y naturaleza de la comunidad de participación.

En 2001, el personal de la agencia efectuó un estudio para evaluar la cantidad de agua existente en el embalse ya en proceso de envejecimiento. Debido a la gran cantidad de suelo erosionado, fue difícil determinar cuánta agua había disponible y los esfuerzos para resolver esta incertidumbre revelaron diferencias en la interpretación. Por dificultades técnicas con los equipos de medición se produjeron estimados que la comunidad recibió con mucho escepticismo, pero la agencia estaba dispuesta a utilizarlos como base para asignar la cantidad de descarga de agua. La agencia utilizó esta información para calcular un estimado de descarga de agua y decidió el descargue en consecuencia. Consciente de la oposición de los residentes a liberar agua, el administrador local del embalse solicitó el respaldo de la policía cuando inició la descarga. Los residentes se reunieron en asamblea para impedir la descarga y después de irse la policía rompieron la válvula para asegurarse de que no habría descarga. Estas acciones expusieron la ambigüedad, en forma de diferencias sustanciales en las maneras en que el personal de la agencia y los residentes valoraban el agua y los estándares y acciones que consideraban apropiados.

La comunidad de participación en este punto la componían el personal de la agencia y los residentes, y su naturaleza era divisiva. El personal de la agencia y los residentes no trabajaban en conjunto para resolver sus diferencias y las posibilidades para la interacción entre los dos grupos estaban limitadas por las percepciones de los residentes de ilegitimidad asociada con la información técnica estimada y la determinación del personal de la agencia de que había agua suficiente para descargar en contraste con el escepticismo de los residentes sobre la calidad de la información y su resistencia a asumir el riesgo de no tener agua suficiente para uso residencial.

En los dos años siguientes persistió la tensión entre ambos grupos. Se hicieron reuniones cada año en las que la agencia propuso la descarga de agua y los residentes se opusieron a la propuesta; las reuniones se caracterizaron por un conflicto ostensible. Aunque eventualmente se logró un acuerdo, la comunidad de participación siguió esencialmente dividida.

El estudio de 2001, el intento de descarga de agua, la reacción de los residentes y el resto de tensión acumulada por las reuniones de 2003 y 2004 formaron un importante telón de fondo para la reunión de 2005. Hubo también nuevos participantes, tanto de la comunidad de residentes como de la agencia, incluyendo una persona a cargo de movilizar a los residentes, quienes también tuvieron un nuevo representante, el director del colegio. Ambas personas tuvieron la capacidad de alterar las interacciones sociales facilitando la comunicación entre los residentes y el personal de la agencia.

La discusión empezó con una presentación de datos técnicos de parte de uno de los administradores de la agencia y al finalizarla, solicitó preguntas y sugirió que los residentes tomaran una decisión sobre las opciones que había presentado. Su solicitud sólo recibió silencio y después de algunos momentos habló el director del colegio para decir que pensaba que los miembros de la comunidad no querían hablar sobre las opciones. Su comentario liberó un flujo reprimido de quejas por parte de los miembros de la comunidad, que el personal de la agencia escuchó. Cuando se calmaron los ánimos, describieron el problema desde su perspectiva, explicaron los problemas técnicos con el estudio y anotaron que éste lo habían efectuado personas externas a la agencia antes de haberse asignado la responsabilidad del embalse a la agencia.

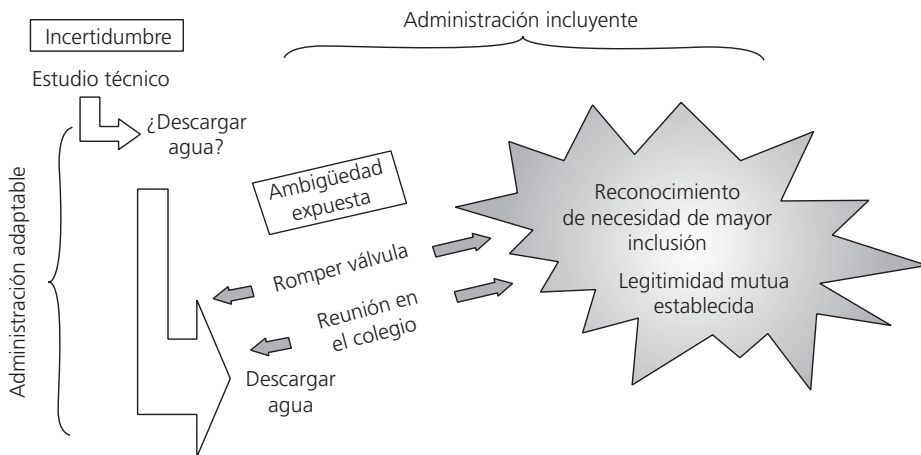
Al terminar la reunión habían ocurrido dos cambios. Primero, los residentes y el personal de la agencia acordaron no descargar agua del embalse el año siguiente. Segundo, la comunidad de participación cambió. Las quejas, escuchas y explicaciones produjeron un cambio en la forma en que las personas se trataron entre sí. El personal de la agencia adquirió un mejor conocimiento del punto de vista de la comunidad y ésta, a su vez, de la posición del personal de la agencia. Antes de que la gente abandonara el salón, un maestro agradeció a los administradores el haber ido a la comunidad y subrayó que ésta sabía que los administradores no tenían culpa por las acciones de la organización y los residentes los apreciaban como individuos, pero no podían aceptar ninguna posibilidad de perder el agua (Ballester, 2006).

La nueva comunidad de participación incluyó el reconocimiento de las restricciones y preocupaciones tanto del personal técnico como de los residentes. Este reconocimiento produjo un conjunto de relaciones más amigables, que formaron la base del acuerdo de 2005 sobre la descarga de agua del embalse. En la nueva comunidad de participación, el conocimiento técnico no predominó sobre las preocupaciones políticas y sociales de los residentes locales. Como resultado, tanto el personal de la agencia como los residentes fueron participantes de una clase distinta de comunidad de participación, en la que se entendía que el proceso de resolver la incertidumbre sobre la cantidad de descarga de agua tenía implicaciones para la naturaleza de la comunidad.

Este ejemplo ilustra los procesos continuos que influyen en la comunidad de participación y las acciones que se ejecutan, las cuales exponen ambigüedades que requieren atención de la comunidad de participación (gráfico 3.3). El proceso de tratar con las ambigüedades crea y recrea la comunidad de participación.

El proceso es un proceso continuo. Surgen nuevas ambigüedades cuando participantes marginales se hacen más centrales y las personas que no han participado participan. La forma en que se tratan estas ambigüedades tendrá implicaciones para la creación continua de la comunidad de práctica. En Bosque Verde los agricultores, cuyos intereses se superponen hasta cierto punto, pero no totalmente, con los de los residentes (no agricultores), todavía consideran que su perspectiva no se ha incluido y que su papel en la comunidad de participación no es tan pertinente como los de los residentes y el personal de la agencia. Cuando se incluya a los agricultores casi seguramente surgirán más ambigüedades y, además, cuando la comunidad de participación

Gráfico 3.3 Proceso político continuo: Bosque Verde



desarrolle formas de resolver las incertidumbres sobre cómo medir la disponibilidad de agua y cuánta descargar, surgirán otras incertidumbres. Por ejemplo, si se descarga agua en el futuro, habrá cuestionamientos sobre para qué se utilizará (Ballesteros, 2006). Estas nuevas incertidumbres revelarán nuevas ambigüedades y nuevos participantes potenciales en la comunidad de participación.

Conclusión

En este capítulo se examinaron dos formas de conceptualizar el proceso de formulación de políticas. El primero es un proceso de toma de decisiones. Los modelos examinados pueden arreglarse en un continuo de creciente incertidumbre y ambigüedad. Modelos lineales de formación de políticas, como la EAE, se adaptan de los modelos de toma de decisiones y acomodan menos incertidumbre y ambigüedad que los modelos no lineales.

Los modelos no lineales de toma de decisiones, como el modelo del cesto de basura, revelan la importancia de la ambigüedad y la necesidad de generar oportunidades para la interpretación en el proceso de formación de políticas. Estas revelaciones sugieren que a fin de comprender cómo funciona en la práctica la formulación de políticas, es necesario conceptualizar la formulación de políticas como un proceso continuo. Combinar la administración adaptable con la creación de una comunidad de participación incluyente y el consecuente reconocimiento y exposición de la ambigüedad, crea un modelo de formación de políticas como un proceso continuo. En este modelo el carácter de la comunidad de participación influye en las acciones ejecutadas por los participantes, acciones que a su vez influyen en la naturaleza de la comunidad de participación. Los esfuerzos para resolver las incertidumbres y ejecutar acciones pueden revelar ambigüedades y la capacidad de resolver éstas está influida por la constitución y la naturaleza de la comunidad de participación que se forma en parte mediante los esfuerzos para resolver las incertidumbres.

El estudio de caso ilustra el papel importante que los administradores de las agencias oficiales tienen en la conformación de la comunidad de participación. Una rica literatura sobre participación y apoderamiento de la comunidad documenta los esfuerzos para resolver problemas sin aportes de las agencias del gobierno (Rosenau y otros, 1992; Peters y Pierre, 1998; Fung, 2003; Boyte, 2005). Aunque este tipo de acción es a menudo necesario, es importante tratar las formas en que las agencias oficiales pueden ayudar. Los administradores públicos tienen a menudo la responsabilidad de proyectos que pueden utilizarse para promover una comunidad de participación incluyente. Estos proyectos representan oportunidades para configurar y facilitar procesos que promuevan el intercambio de información y la capacidad de comprender las perspectivas de otros participantes. También pueden representar oportunidades para crear relaciones que habiliten a las personas para trabajar en conjunto y resolver los

problemas (Feldman y Khsdemian, 2002). Los esfuerzos para lograr la gobernabilidad sin el gobierno omiten aprovechar estas oportunidades.

Cuando las organizaciones de desarrollo continúan hallando formas de llevar las consideraciones ambientales a la formación de políticas, es útil considerar las herramientas como la EAE como parte de un proceso continuo en lugar de como un medio para intervenir “contra la corriente” en un proceso lineal. Las acciones asociadas con la EAE pueden revelar ambigüedad dentro de una comunidad de participación y centrar la atención en los procesos sociales implicados en tratar la ambigüedad y la importancia de formar comunidades de participación que puedan constructivamente tratar la ambigüedad en la búsqueda de acción eficaz.

Referencias

- Allison, Graham. 1971. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Allison, Graham y Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision*, 2da ed. Nueva York: Longman.
- Ballestero Andrea. 2004. “Institutional Adaptation and Water Reform in Ceará: Revisiting Structures for Social Participation at the Local Level.” Tesis para el grado de Master, University of Michigan, Ann Arbor.
- . 2006. “Water Policies, Resistance and the Making of Social Change: Scenes from Northeast Brazil.” Documento presentado en el 26th International Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.
- Banco Mundial. 2002. “Strategic Environmental Assessment (SEA): A Structured Learning Program at the World Bank.” SEA SLP Progress Note, junio 27, Washington, DC.
- Boyte, Harry. 2005. “Reframing Democracy: Governance, Civic Agency y Politics.” *Public Administration Review* 65 (5): 536-46.
- Bozeman, Barry. 1986. “The Credibility of Policy Analysis: Between Method and Use.” *Policy Studies Journal* 14 (4): 519-39.
- Brunsson, Nils. 1985. *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Cyert, R. M. y J. G. March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dalal-Clayton, Barry y Barry Sadler. 2005. *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- Feldman, Martha. S. 1989. *Order without Design*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Feldman, Martha S. y Anne M. Khademian. 2000. "Management for Inclusion: Balancing Control with Participation." *International Public Management Journal* 3 (2): 149-68.
- . 2002. "To Manage Is to Govern." *Public Administration Review* 62 (5): 541-54.
- . 2007. "The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation." *Governance* 20 (2): 305-24.
- Feldman, Martha S. y James G. March. 1981. "Information as Signal and Symbol in Organizations." *Administrative Science Quarterly* 26 (2): 171-86.
- Flyvbjerg, Bent. 1998. *Rationality and Power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fung, Archon. 2003. "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities." *Annual Review of Sociology* 29: 515-39.
- Gersick, C. J. 1991. "Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of Punctuated Change Paradigm." *Academy of Management Review* 16 (1): 10-36.
- Halperin, Morton H. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hochschild, Jennifer L. 1984. *The New American Dilemma: Liberal Democracy and School Desegregation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Holling, C. S., ed. 1978. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Hug, Simon. 1999. "Nonunitary Actors in Spatial Models: How Far Is Far in Foreign Policy?" *Journal of Conflict Resolution* 43 (4): 479-500.
- Isenberg, Daniel. 1984. "How Senior Managers Think." *Harvard Business Review*, noviembre/diciembre: 92-98
- Jacobs, Jeffrey W. y James L. Wescoat, Jr. 2002. "Managing River Resources: Lessons from Glen Canyon Dam." *Environment* 44 (2): 8-19.
- Khademian, Anne M. 2002. *Working with Culture: How the Job Gets Done in Public Programs*. Washington, DC: CQ Press.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas: Alternatives and Public Policies*, 2da ed. Nueva York: Harper Collins.
- Lee, K. N. 1999. "Appraising Adaptive Management." *Conservation Ecology* 3 (2): 3.
- Lindblom, Charles. E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19: 79-98
- Lindblom, Charles E. y David Cohen. 1979. *Usable Knowledge*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lynn, Lawrence E., Jr. 1978. "The Question of Relevance." En *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, ed. L. E. Lynn, 12-22. Washington, DC: National Academy of Sciences Press.
- March, James G. 1978. "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice." *Bell Journal of Economics* 9 (2): 587-608.

- . 1991. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning." *Organization Science* 2 (1): 71-87.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen Norway: Universitetsforlaget.
- . 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- March, J. G. y H. A. Simon. 1958. *Organizations*. Nueva York: Wiley.
- Mintzberg, Henry. 1994. "The Fall and Rise of Strategic Planning." *Harvard Business Review* (enero-febrero): 107-14.
- Moe, Terry. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." En *Organizational Theory from Chester Barnard to Present and Beyond*, ed. Oliver E. Williamson. Nueva York: Oxford University Press.
- Moore, Mark. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- National Research Council. 2004. *Adaptive Management for Water Resources: Project Planning*. Washington, DC: National Academies Press.
- Peters, Guy P. y John Pierre. 1998. "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-43.
- Rosenau, James N., Ernst-Otto Czempiel, Steve Smith, Thomas Biersteker, Chris Brown, Phil Cerny, Joseph Grieco, A. J. R. Groom, Richard Higgott, G. John Ikenberry, Caroline Kennedy-Pipe y Steve Lamy, eds. 1992. *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul. 1975. "Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate and Less Pessimistic Theory of Clientele Capture." *Policy Sciences* 6 (3): 301-42.
- Seidman, Harold. 1980. *Politics, Position y Power*. Nueva York: Oxford University Press.
- Simon, Herbert. 1957a. *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, 2da. ed. Nueva York: Macmillan.
- . 1957b. *Models of Man, Social and Rational*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Steinbruner, John. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stevenson, William, Jone Pearce y Lyman Porter. 1985. "The Concept of 'Coalition' in Organization Theory and Research." *Academy of Management Review* 10 (2): 256-68.
- Stockholm Environment Institute. 2003. "Research and Advice on Strategic Environmental Assessment." Noviembre. <http://www.sei.se/policy/SEA.pdf>.
- Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Thompson, James D. y Arthur Tuden. 1959. "Strategies, Structures and Processes of Organization Decision." En *Comparative Studies in Administration*, eds. James D.

- Thompson, Peter B. Hammond, Robert W. Hawkes, Buford H. Junker y Arthur Tuden. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Vaughan, Diane. 1997. *The Challenger Launch Decision*. Chicago: University of Chicago Press.
- Walters, Carl y C. S. Holling. 1990. "Large-Scale Management Experiments and Learning by Doing." *Ecology* 71 (6): 2060–68.
- Weick, K. E. y R. E. Quinn. 1999. "Organizational Development and Change." *Annual Review of Psychology* 50: 361–86.
- Weiner, Stephen S. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*, eds. James G. March y Johan P. Olsen. Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- Weiss, Carol H. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research." *Policy Analysis* 3 (4): 531–45.
- . 1978. "Improving the Linkage between Social Research and Public Policy." En *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, ed. L. E. Lynn. Washington, DC: National Academy of Sciences Press.
- . 1980. "Knowledge Creep and Decision Accretion." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (3): 381-404.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *The New Politics of the Budgetary Process*, 3a. ed. Boston: Little, Brown.
- Wilensky, Harold L. 1967. *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. Nueva York: Basic Books.
- Wilsford, David. 1994. "Path Dependency, or Why History Makes It Difficult, But Not Impossible to Reform Health Care Services in a Big Way." *Journal of Public Policy* 14 (3): 251-83.
- Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

4

Establecimiento de la prioridad ambiental en el desarrollo

*Richard D. Morgenstern**

La integración de los asuntos ambientales en la arena de las políticas establecidas implica temas de sustentabilidad, descentralización del gobierno, eficiencia, eficacia y transparencia. El esfuerzo por la sustentabilidad refleja una preocupación de que las consideraciones ambientales deberían formar parte de todas las políticas oficiales y no sólo de las designadas formalmente como “ambientales”; ya se fueron los días en los que un solo ministro o funcionario del gabinete a nivel nacional era el responsable de todos los programas sobre el medio ambiente. Mitigar los problemas ambientales generalizados requiere una amplia variedad de acciones que tocan muchos sectores de la economía. La atemorizante y políticamente difícil tarea de fijar prioridades a través de esta variedad de acciones es el primer elemento en el diseño de estrategias efectivas en costo para tratar los problemas ambientales.

Por la dificultad de la tarea, un proceso formal del gobierno en el que las prioridades se hagan explícitas no es común. En la práctica, las prioridades ambientales pueden verse influidas por el clamor público, factores culturales, históricos, institucionales y políticos, prioridades de las agencias de desarrollo, acuerdos internacionales, decisiones judiciales y los resultados de estudios técnicos.

En el presente capítulo se examinan enfoques alternativos a la fijación de prioridades ambientales en las que se hace hincapié en técnicas formales analíticas y cuantitativas. El foco se sitúa en las técnicas utilizadas para evaluar riesgos y daños económicos.¹

El capítulo se ha organizado así: la sección siguiente presenta información de antecedentes sobre el uso de estas técnicas y críticas seleccionadas de los enfoques del riesgo y el económico. En la segunda sección se revisan el marco analítico y experiencias sobre el terreno con evaluación comparativa de riesgos (ACR) tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. La tercera sección se centra en

* Richard D. Morgenstern es asociado principal de Resources for the Future, en Washington, DC.

1 El desarrollo de estrategias responsables de administración requiere también la integración de estimados de los costos de mitigación.

los métodos utilizados para efectuar evaluaciones de daños económicos; se revisan las experiencias recientes con este enfoque en 10 países en desarrollo.² En la última sección se examinan las similitudes y diferencias entre las dos metodologías y se sacan conclusiones que pueden ayudar a refinar los esfuerzos futuros para incorporar a las actividades habituales los temas del medio ambiente.

Antecedentes

Las políticas de protección ambiental gozan de un fuerte y creciente apoyo alrededor del mundo. Las encuestas de opinión pública, los esfuerzos de legisladores y funcionarios oficiales para aprobar e implementar leyes sobre el medio ambiente y el arreglo de programas y apoyo financiero de las agencias de desarrollo demuestran el fuerte compromiso internacional para reducir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Los objetivos ambientales se integran cada vez más, en otros campos de políticas como los de energía, agricultura y turismo. En la última década, el Banco Mundial y otras instituciones han realizado esfuerzos considerables para integrar los enfoques del riesgo y económico en sus evaluaciones ambientales estratégicas y de países, en los países en desarrollo. También cada vez más, las evaluaciones de daños económicos se dirigen a una variedad de temas “verdes” y la atención se vuelve hacia los sectores no urbanos y no industriales como áreas de interés.

En concurrencia con la creciente demanda de mayor protección ambiental, han surgido serias preocupaciones en muchos países sobre si las agencias públicas a cargo de la gestión ambiental dirigen los recursos escasos hacia los problemas más graves. La noción de que los recursos dedicados a la protección ambiental deben asignarse a los problemas más graves tiene un atractivo general. Cuando se complementan con información sobre los costos de la mitigación, los hallazgos sobre riesgo y daños económicos pueden utilizarse para tomar decisiones responsables sobre la gestión ambiental.

Los métodos utilizados para fijar prioridades a los problemas ambientales son a veces controvertidos. Por ejemplo, los defensores del medio ambiente consideran a menudo el uso de dichas técnicas como una distracción; prefieren concentrarse en aumentar el tamaño del pastel en lugar de pelear sobre las tajadas. Algunos funcionarios oficiales consideran que los criterios basados en el riesgo y en lo económico socavan las tareas normales del proceso político o son inconsistentes con las intenciones legislativas. Ellos ven una “tiranía de expertos”, cuyos métodos científicos y pseudocientíficos controvertidos se utilizan para crear un falso sentido de objetividad y para alejar el

2 Aunque un número cada vez mayor de países en desarrollo y organizaciones internacionales realiza evaluaciones de perjuicios económicos, esta revisión se limita a los estudios recientes del Banco Mundial.

énfasis de las prácticas y creencias tradicionales, ignorando con mucha frecuencia las elecciones éticas y sociales. Otros observadores ven el uso de estas técnicas como con demasiado énfasis en indicadores de fácil medición de la salud humana o la calidad ambiental a expensas de los bosques, el manejo de los litorales y otros temas “verdes” de difícil medición.

Aun en el campo más rico en datos del análisis de la salud, sigue habiendo muchos problemas. ¿Cómo se compara el riesgo de una pequeña caída en la inteligencia de los niños expuestos al plomo contra el riesgo de ataques al corazón en los ancianos inducido por elevados niveles de partículas finas en el aire del ambiente? ¿Qué es peor, que muera una persona o que 10.000 queden ligeramente incapacitadas? ¿Es importante si la persona que muere es un niño o un fumador? ¿Cómo deberían compararse los riesgos ecológicos con los riesgos para la salud humana? Los críticos sostienen que los científicos son expertos sólo en determinar probabilidades y que el público o sus representantes deben ser consultados para contribuir con su pericia sobre el proceso de evaluación.

No obstante alguna resistencia a las técnicas basadas en el riesgo y lo económico, los enfoques tradicionales se cuestionan algunas veces por el descubrimiento de nueva información, información que a menudo proviene de un país o región distante con nueva evidencia científica sobre enfermedades o la salud o la muerte asociada con tipos particulares de contaminación. Algunas veces la información surge de las experiencias locales, ocasionalmente de tragedias, como los desastres de Seveso, en Italia, o Bophal, en India, en los años ochenta. De donde provenga, la información puede activar una reconsideración de las políticas y prácticas tradicionales para la protección ambiental.

El creciente interés en las técnicas analíticas para la fijación de prioridades señala un cambio importante de las etapas iniciales de las políticas ambientales, que se remontan a los años setenta en muchos países. Aquellas primeras etapas destacaron la existencia de problemas en lugar de su magnitud y a menudo estuvieron arraigadas en la indignación moral dirigida al comportamiento de los contaminantes.

Desde luego, el ambientalismo temprano puede reclamar muchos éxitos. La U.S. Environmental Protection Agency (APA, Agencia de Protección Ambiental de EUA) estima que, como resultado de la Clean Air Act (Ley sobre el Aire Limpio), aprobada originalmente en 1970, el número de muertes prematuras entre las personas de 30 años de edad o mayores cayó en casi 200.000 entre 1970 y 1990, y el número de casos de fallas por congestión del corazón, bronquitis crónica y ataques de asma disminuye en los cientos de miles; los impactos ecológicos también disminuyeron y mejoraron los productos agrícolas (U.S. APA, 1997). Aun así, las quejas por los altos costos y la ineficiencia han acompañado aun estos logros bien documentados. Por otros problemas ambientales –como la contaminación del agua, en la que los resultados se cuantifican

menos fácilmente— las quejas han sido más altas. Esto, a su vez, ha generado esfuerzos para introducir rigor más científico y económico en el proceso político.

A pesar del creciente apoyo por las técnicas analíticas y cuantitativas en muchos campos de la política pública, como la salud y la educación, la hostilidad hacia su uso en la toma de decisiones ambientales continúa siendo un problema en muchos círculos. Los críticos argumentan que las disciplinas del análisis de riesgo y el económico son demasiado estrechas para tratar los problemas morales y éticos asociados con la política ambiental y que el paradigma de las preferencias individuales no provee una base lo bastante amplia sobre la cual tomar decisiones ambientales.

Se han suscitado también preocupaciones sobre la posibilidad de manipulación de la información. Se reclama algunas veces que por el nivel primitivo de conocimiento sobre los efectos físicos de la contaminación —para no mencionar algunos de los problemas asociados con la evaluación de los beneficios y costos— el análisis del riesgo y económico de la regulación ambiental es manipulado muy fácilmente. Sin embargo, como Herman Leonard y Richard Zeckhauser (1986: 3) sostuvieron hace más de dos décadas:

Cualquier técnica empleada en el proceso político puede distorsionarse para adaptarse a fines parroquiales y grupos de intereses particulares. El análisis [económico] puede ser un equipo de defensa y puede ser utilizado por pícaros. Pero no crea pícaros y hasta cierto punto puede incluso vigilar su comportamiento. La cuestión crítica es si está más o menos sujeto a la manipulación que procesos de decisión alternativos. Nuestro reclamo es que su fundamento último en las disciplinas analíticas permite alguna protección.

No obstante algunas preocupaciones legítimas sobre las técnicas, existe un creciente apoyo del uso de estudios analíticos para contribuir a mejorar la asignación de los recursos de la sociedad y engendrar un entendimiento de quién se beneficia y quién paga por cualquier política dada. Dichos estudios pueden estimular la transparencia y la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones y proveer un marco para la recopilación de datos consistentes y la identificación de vacíos en el conocimiento. Los análisis económicos tienen la ventaja de permitir la agregación de muchos tipos disímiles de daños (como los que afectan la salud, la visibilidad y las cosechas) en una medida de daños/beneficios netos expresados en una sola métrica.

Los campos del análisis del riesgo y la economía ambiental se han expandido rápidamente en las últimas décadas. Un distinguido grupo de economistas, entre ellos el ganador del premio Nobel Kenneth Arrow, ha identificado tres funciones principales del análisis económico en la regulación de la salud, la seguridad y el medio ambiente: arreglar la información sobre los beneficios y costos de regulaciones propuestas; revelar alternativas potencialmente efectivas en costos; y mostrar cómo se distribuyen los beneficios y costos (por ejemplo, geográfica y temporalmente y a través de grupos de ingreso y raciales) (Arrow y otros, 1996).

En varios estudios se documenta cómo se han utilizado el análisis económico y del riesgo para apoyar los esfuerzos de la administración ambiental. Por ejemplo, en los Estados Unidos, tales análisis han contribuido a producir y acelerar una regulación más fuerte en cuanto al plomo en la gasolina, promovido regulación más estricta del plomo en el agua potable; llevado a controles más fuertes sobre la contaminación del aire en el Gran Cañón y la estación de generación Navaho, y apoyado el uso de combustibles más limpios para vehículos motorizados (Morgenstern, 1997). En Europa, donde hay menos requerimientos para efectuar estudios semejantes, está aumentando su uso también.³

Los análisis de riesgo y económico se han utilizado también para evaluar los aspectos de equidad y redistributivos de las políticas ambientales. Existen numerosos ejemplos de dichas evaluaciones en el mundo desarrollado; se han utilizado las técnicas para examinar problemas de equidad también en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, se ha documentado en estudios analíticos que las partes de la ciudad donde el aire es más sucio son también las más pobres (Blackman y otros, 2005). Estos estudios producen un fundamento lógico adicional para mejorar la calidad del aire: mejorar el bienestar de los grupos de bajos ingresos.

En resumen, aunque no existe el método perfecto para establecer prioridades ambientales, existen muchas razones para creer que las técnicas basadas en el riesgo y económicas tienen un papel importante en el asunto. En los Estados Unidos, se han efectuado muchos debates sobre cómo expandir el uso de esas técnicas en entornos de decisión del mundo real. Aunque algunos pretenden crear una estructura más formal, la opinión predominante es que tales técnicas se utilizan mejor como herramientas que como reglas para la toma de decisiones. En el mundo en desarrollo, estas técnicas se utilizan cada vez más en las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) de los gobiernos nacionales, agencias de desarrollo y otras organizaciones para reformar y fortalecer los sistemas de administración ambiental.

Análisis comparativo de riesgos

El análisis comparativo de riesgos (ACR) es un procedimiento sistemático para evaluar los problemas del medio ambiente que afectan una zona. Usualmente incorpora elementos de evaluación y de administración del riesgo. En los Estados Unidos este enfoque lo utilizan el gobierno federal y entidades subnacionales en más de 50 localidades. En el plano internacional, más de una docena de países han desarrollado proyectos importantes basados en esta metodología.⁴

3 Para seis estudios de caso sobre la conducta y uso de análisis económico de regulaciones ambientales en Europa, ver Harrington, Morgenstern y Sterne (2004).

4 Una crítica del ACR es que se enfoca en forma demasiado específica en los llamados asuntos “pardos” a expensas de la silvicultura, la pesca y otras zonas de recursos nacionales. Sin

El ACR proporciona un marco sistemático para evaluar los problemas del medio ambiente que plantean diferentes tipos y grados de riesgo para la salud humana y el medio ambiente.⁵ Las premisas básicas del ACR son que el riesgo ofrece una medida objetiva de la severidad relativa de los diferentes problemas ambientales y que la reducción del riesgo ofrece una métrica para organizar y evaluar los esfuerzos para el tratamiento de los problemas.

El ACR tiene dos etapas: la evaluación del riesgo y la administración del riesgo. En la primera etapa se identifican, evalúan y comparan los problemas ambientales de una zona con base en los riesgos que plantean. En algunos casos se emplea sólo una métrica del riesgo; en otros se desarrollan distintas clasificaciones para diferentes categorías de riesgo (riesgos cancerosos y no cancerosos para la salud, riesgos para la salud contra riesgos ecológicos). El proceso de clasificación incluye ensamblar y analizar datos pertinentes sobre problemas ambientales (incluyendo información de análisis científico del riesgo) y utilizar juicios estructurados para llenar los vacíos existentes en los datos. Aunque el proceso de clasificación de riesgos está orientado científicamente, depende en muy buena parte de juicios de valor. Los riesgos que se consideran en la evaluación de riesgos, cómo se medirá el riesgo, cómo deben ponderarse distintos riesgos y cómo debe tratarse la incertidumbre, son cuestiones que a menudo incluyen valores locales y elecciones sociales.

Aunque no se la incorpora en todos los ACR, la administración del riesgo implica el desarrollo y evaluación de iniciativas para tratar los riesgos clave identificados en la fase de evaluación del riesgo. La consideración en esta etapa se extiende más allá de la evaluación del riesgo para incluir factores económicos, técnicos, institucionales, legales y políticos.

El ACR se desarrolló originalmente en la APA de EUA y fue publicado como un informe de la agencia titulado *Unfinished Business (Negocios no terminados)* (U.S. APA, 1987). Aunque esta publicación no llevó inmediatamente a una reasignación importante de los recursos de la APA ni cambió en forma radical las percepciones públicas de los riesgos del medio ambiente, contribuyó a ampliar la forma de pensar en la comunidad política sobre la necesidad de dar prioridad a los esfuerzos con base en el potencial para la reducción del riesgo.

Desde la publicación de *Unfinished Business*, más de la mitad de los estados de EUA y más de 50 localidades han empleado el ACR para identificar y atender importantes cuestiones ambientales. En el plano internacional, se ha efectuado el ACR en ciudades de más de una docena de países en desarrollo y economías en transición, entre ellas Bangkok, El Cairo y Quito. Hay evidencia de que los estudios basados en los riesgos

embargo, este énfasis refleja la naturaleza de las agencias patrocinadoras y no la metodología subyacente.

5 Partes de esta sección provienen de Morgenstern, Shih y Sessions (2000).

han influido en muchas elecciones sobre los recursos que han llevado a una mejor protección de la salud y ecológica (Sessions y otros, 1997; Keane y Cho, 2000).

Feldman, Ralph y Rulth (1996) identifican cuatro objetivos principales de los ACR, así:

- Incluir al público en los procesos de fijación de prioridades e identificar e incorporar sus preocupaciones.
- Identificar las mayores amenazas ambientales y clasificarlas en forma correspondiente.
- Establecer prioridades ambientales.
- Desarrollar planes de acción y estrategias para reducir los riesgos.

Los ACR individuales varían en cuanto a sus enfoques metodológicos y en el grado al que cumplen estos objetivos. Dada la diversidad tanto en el alcance como en los métodos de los ACR, deben hacerse elecciones sobre los elementos seleccionados como base de cualquier revisión de estos análisis. Konisky (1999) identifica tres elementos de particular importancia:

1. *Lista de problemas ambientales.* Esta lista incluye usualmente un conjunto central de problemas de contaminación que los manejan usualmente las agencias encargadas de la protección del medio ambiente (contaminación del aire, contaminación del agua de la superficie, contaminación del agua potable, desechos peligrosos y no peligrosos). En forma creciente, en particular en los países en desarrollo, la lista de problemas aumenta para incluir temas más amplios de preocupación social, como accidentes de tráfico, deforestación y exposición ocupacional a sustancias tóxicas. Aunque el informe *Unfinished Business* incluyó 31 campos de problemas, la mayor parte de los ACR se centran en no más de una docena.
2. *Criterios para evaluar los problemas.* En todos los ACR el riesgo constituye el común denominador para comparar los impactos dispares de los diferentes problemas ambientales. Sin embargo, existen diferencias significativas en los tipos de riesgo que han tratado quienes patrocinan proyectos de ACR (riesgos para la salud y ecológicos, riesgos para el bienestar económico y riesgos para la calidad de vida en general). Existen diferencias aun mayores en los criterios utilizados para medir la magnitud de estos términos (vidas perdidas, números de casos de enfermedades, magnitud del daño ecológico, tiempo de recuperación, pérdidas económicas en valor monetario). Algunos de los criterios permiten estrictos estimados cuantitativos del daño o el riesgo, en tanto otros son más cualitativos.
3. *Clasificación.* Puede considerarse el proceso de clasificación como un continuo que va desde un proceso estrecho determinado fuertemente por estimados científicos de los efectos adversos hasta un amplio marco que incorpora valores

múltiples, incluso las preferencias públicas. Un ACR puede fracasar si va demasiado lejos en cualquiera de las dos direcciones. Los análisis técnicos de efectos adversos constituyen un elemento crítico en un ACR, pero si sólo constituyen un elemento, es probable que el ACR tenga sólo un impacto limitado. Si el ACR incorpora todos los elementos pertinentes, incluyendo los factores políticos y les otorga el mismo peso que se les asigna en el campo de la toma de decisiones, concluirá manteniendo el *statu quo* y no tendrá ningún valor agregado.

No existen metodologías puramente científicas para comparar tipos muy diversos de riesgos. Usualmente, los ACR evitan comparaciones transversales de categorías y se enfocan más bien en comparaciones al interior de las categorías en temas de salud, ambientales y de bienestar. Aunque éste sea un enfoque atractivo en muchos aspectos, tiene varias desventajas:

- No aporta una clasificación general y por esto puede no servir el propósito para el cual se intentó el ACR.
- Para algunos tipos de riesgos, puede ser difícil separar los efectos más importantes (por ejemplo, algunos tipos de contaminación del aire causan efectos agudos y crónicos en la salud y también impactos en el bienestar del medio ambiente).
- Aun dentro de ciertas categorías puede ser difícil comparar diferentes tipos de riesgos (por ejemplo, asma y cáncer de pulmón).
- Dado que los riesgos ambientales no se expresan en términos monetarios no pueden efectuarse comparaciones directas con otros indicadores económicos que podrían ser útiles para asignar recursos públicos y privados.

Es importante centrarse en quién efectúa la clasificación. Slovic (1987) y otros sugieren que mientras individuos capacitados en ciencias y campos relacionados generalmente emplean la evaluación formal de los riesgos para sacar conclusiones sobre los riesgos relativos, la mayoría de los ciudadanos ordinarios se basa más bien en juicios intuitivos y, por tanto, no es sorprendente que los expertos y el público en general tiendan a clasificar los mismos problemas ambientales en forma distinta (Morgenstern y Sessions, 1988; U.S. APA, 1990b).

La existencia de grandes diferencias en las percepciones del público y de los expertos destaca la cuestión normativa de quién en la sociedad debería realizar la clasificación. En el *Unfinished Business* se contó exclusivamente con los juicios expertos de los científicos del gobierno y los administradores de los programas. Más recientemente ha aumentado la participación pública en el proceso, tanto en los Estados Unidos como en el plano internacional. Ahora la mayoría de los ACR los supervisan grupos de trabajo multidisciplinarios que incluyen expertos técnicos e individuos interesados de las instituciones preocupadas con la administración del medio ambiente, incluyendo

organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, universidades y el público en general.

Se han efectuado 13 ACR desde 1990, todos ellos en países en desarrollo o economías en transición (cuadro 4.1).⁶ Un examen de estos análisis revela tanto similitudes como diferencias en los enfoques. El número de campos problema considerados en los estudios internacionales está entre 3 y 16, de todas formas muchos menos que los 31 incluidos en el *Unfinished Business*. Como en éste, todos los estudios emplearon un plan de clasificación heterogéneo en lugar de uno homogéneo (como un contaminante, fuente, trayectoria o receptor, para definir los problemas). En todos los estudios se clasificaron los problemas con base en los riesgos relativos para la salud; en unos pocos se desarrollaron también clasificaciones separadas basadas en los riesgos ecológicos y los riesgos para la calidad de vida.

Los grupos que desarrollaron las clasificaciones difirieron en forma sustancial en los proyectos. En un extremo, un pequeño grupo de expertos técnicos (generalmente menos de 10 personas) desarrolló las clasificaciones de riesgos. En el otro extremo, en varios proyectos se desarrolló la clasificación de riesgos mediante un amplio proceso participativo que incluía representantes del público en general y veintenas de expertos del gobierno y de las ONG. Pocos proyectos incluyeron sólo consultores, algunos sólo funcionarios del gobierno y la mayoría fueron multisectoriales. Casi todos los procesos de clasificación de riesgos de los ACR contaron con una extensa colección y análisis de información técnica.

Aproximadamente la mitad de los ACR continuaron más allá del análisis de riesgos hasta la fase de administración de los riesgos en la que las prioridades, los planes de acción o las iniciativas se desarrollaron al tiempo que consideraban varios factores de administración y también la reducción de los riesgos. Este enfoque difiere del de *Unfinished Business*, que fue estrictamente un ejercicio de clasificación de riesgos.

Algunos de los ACR internacionales incorporaron características novedosas no muy utilizadas en los Estados Unidos. Por ejemplo, el ACR auspiciado por la Usaid en Quito utilizó métodos etnográficos (grupos de enfoque, observaciones estructuradas, entrevistas en profundidad). Los investigadores estudiaron comportamientos que

6 Muchos estudios de países de la OCDE han evaluado los riesgos asociados con problemas ambientales y muchos han intentado comparar riesgos de diversas cuestiones ambientales. En una serie particularmente refinada de estudios se comparan los riesgos asociados con las distintas tecnologías de energía (Hirschberg, Spiekernan y Dones [1998]). Sin embargo, no parece haberse realizado ACR –definido como evaluaciones comparativas de la mayoría o todos los problemas ambientales que se encuentran en una zona geográfica, el uso del riesgo como métrica de comparación y la fijación de prioridades como propósito fundamental del trabajo– en países de la OCDE fuera de los Estados Unidos (para trabajo relacionado, ver Navrud y Ready, 2002).

Cuadro 4.1 Comparación de análisis comparativo de riesgos internacionales

Ubicación del estudio	Número de campos problema	Tipos de riesgo para los que se desarrollaron clasificaciones	Clasificación o categorización	Participantes en el proyecto	Recopilación y análisis de datos	Características notables del método de clasificación de riesgos	Actividades realizadas de administración de riesgo
Troyan, Bulgaria (Iclei, 1995)	Al menos 4	Salud, ecológico, calidad de vida	Categorización	Mixtos	Alguna	El comité técnico identificó lista de problemas ambientales. División de problemas entre alto, medio y bajo riesgo, con base en análisis de riesgos y aporte del público.	Sí
América Central (Usaid, 1996)	7	Salud, ecológico, calidad de vida	Categorización	Mixtos; el personal del proyecto efectuó la clasificación inicial de riesgos y un comité sectorial la ajustó	Extensa	Distintos criterios y sistemas de puntuación utilizados para cada tipo de riesgo. Procedimientos idénticos utilizados en seis países y para la región en total.	Sí
Taiwán (China) (Morgenstern, Shih y Sessions, 2000)	15	Cáncer, no cáncer, ecológico, bienestar	Alguna clasificación, alguna categorización	Expertos del gobierno y otros expertos	Ninguna	Expertos identificaron y clasificaron los problemas ambientales basados en su propio juicio.	No
Región de Silesia, República Checa y Polonia (U.S. APA, 1992, 1994)	6	Salud, ecológico	Ninguna	Expertos del gobierno y otros expertos	Extensa	En el análisis se examinó la severidad y escala de los riesgos ecológicos y para la salud humana.	Sí
Quito, Ecuador (Usaid, 1993)	9	Sólo salud	Categorización	Consultores	Extensa	En el análisis se utilizaron datos cuantitativos de evaluación de riesgos y resultados de salud, estudio etnográfico específico del sitio y puntuación explícita de problemas basada en probabilidad y severidad.	No

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 4.1)

Ubicación del estudio	Número de campos problema	Tipos de riesgo para los que se desarrollaron clasificaciones	Clasificación o categorización	Participantes en el proyecto	Recopilación y análisis de datos	Características notables del método de clasificación de riesgos	Actividades realizadas de administración de riesgo
El Cairo, Egipto, Rep. Árabe de (Usaid, 1994)	16	Sólo salud	Categorización	Consultores	Extensa	Se utilizó índice de incidencia y severidad estimadas para clasificar los problemas.	No
Ahmadabad, India (Usaid, 1995)	11	Salud, ecológico, calidad de vida	Categorización	Expertos del gobierno y otros expertos	Extensa	En la evaluación de riesgos sólo se evaluaron los riesgos agregados para la salud humana; enfoque en riesgo residual de controles corrientes para orientar los planes de acción futuros.	Sí
Bengala occidental, India (Ghosh, Bose & Associates, 1997)	Hasta 10	Salud, ecológico, calidad de vida	Categorización	Expertos no gubernamentales	Extensa	Métodos de evaluación de riesgos integrados y participativos basados en los impactos en la salud, ecológicos y la calidad de vida.	Sí
Lima, Perú (Sessions y otros, 1997)	12	Sólo salud	Alguna clasificación, alguna categorización	Expertos del gobierno y otros expertos, público	Extensa	La clasificación reflejó el juicio sumario del comité después de revisar información sobre la incidencia y severidad de los efectos en la salud y la calidad y sesgos en los datos.	Sí
Radom y Elk, Polonia (ISC, 1997)	Al menos 3	Salud, ecológico	Categorización	Mixtos	Alguna	Dos ciudades identificaron problemas ambientales con base en riegos relativos y la opinión pública. Las clasificaciones se basaron en discusión extensa entre todos los miembros del grupo de estudio.	Sí

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 4.1)

Ubicación del estudio	Número de campos problema	Tipos de riesgo para los que se desarrollaron clasificaciones	Clasificación o categorización	Participantes en el proyecto	Recopilación y análisis de datos	Características notables del método de clasificación de riesgos	Actividades realizadas de administración de riesgo
Zilina, República Eslovaca (U.S. APA, 1997)	Hasta 6	Salud, ecológico	Categorización	Mixtos	Alguna	Se establecieron grupos de trabajo para seis problemas. La clasificación de riesgos es muy cualitativa.	Sí
Bangkok, Tailandia (Usaid, 1990)	11	Sólo salud	Categorización	Consultores	Extensa	Clasificación basada en incidencia estimada e índice de severidad.	No
Estados Unidos (U.S. APA, 1987)	31	Cáncer, no cáncer, ecológico, bienestar	Alguna clasificación, alguna categorización	Expertos del gobierno	Extensa	Cada grupo de trabajo (uno para cada uno de los cuatro tipos de riesgo) desarrolló su propio sistema de criterios y puntuación para clasificar los problemas.	No

Fuente: compilación del autor.

afectaron la exposición a contaminantes ambientales (cuánta agua potable consumían, cómo la almacenaban, si hervían o no el agua antes de beberla) a fin de reemplazar los supuestos usuales de exposición preestablecidos con estimados que reflejaban las prácticas locales. Estudiaron también las actitudes de las personas con el fin de reflejar los valores locales en la evaluación del riesgo. Por ejemplo, en la cultura local, ¿causa mayor preocupación una enfermedad si afecta a un niño, a un adulto trabajador o a un anciano? ¿Qué clase de riesgos de “calidad de vida” deben evaluarse?

A pesar de la variedad de métodos utilizados en los ACR internacionales es útil, no obstante, intentar comparar las clasificaciones de riesgos entre los estudios (cuadro 4.2). ¿Existe uniformidad en las clasificaciones de riesgos relativos en distintos entornos? ¿Se ha encontrado que ciertos problemas ambientales son consistentemente los más serios?

Aunque en los ACR estatales y locales efectuados en los Estados Unidos se consideraron menos problemas que los incluidos en el *Unfinished Business*, las definiciones de los problemas ambientales utilizadas en estos proyectos fueron bastante similares a las de ese estudio. No puede decirse lo mismo de los ACR efectuados en otros países.

Las diferencias de definición incluyen temas de agregación y estructura de organización. Por ejemplo, *Unfinished Business* definió el problema “criterios de contaminación de aire” incluyendo materias de partículas, ozono, dióxido de sulfuro, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono y plomo. En otros ACR se consideraron uno o más de estos contaminantes de aire separadamente y se los clasificó en forma individual. El proyecto de América Central definió “pesticidas” como un problema individual que plantea riesgos tanto para salud humana como ecológicos. Otros proyectos no plantearon explícitamente el problema “pesticidas”, pero incluyeron los pesticidas como parte de la “contaminación de agua potable”, “contaminación alimenticia” o “exposición de los trabajadores”.

La variedad de problemas considerados en los ACR es también importante. ¿Cómo interpretar el hecho de que al considerar tan sólo seis problemas, el ACR de Silesia omitiera más del 80% de los problemas analizados en *Unfinished Business*? Al efectuar comparaciones entre los ACR es tentador interpretar la exclusión de un problema como al menos un conocimiento tácito de que el problema omitido es menos importante que los incluidos. Sin embargo, se cierto también que algunos proyectos de ACR han definido distintos límites de definición para los “problemas ambientales”. ¿Deberían considerarse los daños por el tráfico como un problema ambiental? ¿Y las exposiciones y enfermedades ocupacionales? ¿Y el agotamiento de las aguas subterráneas (en oposición a la contaminación de aguas subterráneas)? Como es lógico, los organizadores de un ACR algunas veces no están interesados en un problema particular porque no está dentro de la esfera potencial de su responsabilidad.

La comparación de los ACR se obstaculiza también por diferencias sustanciales en los datos y las metodologías. Por ejemplo, todos los estudios contaron con funciones

Cuadro 4.2 Clasificación de riesgos para la salud en análisis comparativo de riesgos seleccionados

Problema	UB	Taiwán (China)	Bangkok, Tailandia	Quito, Ecuador	Lima, Perú	El Cairo, Egipto, Rep. Árabe de	Silesia, República Checa	Ahmadabad, India	América Central	Troyan, Bulgaria	Zilina, República Eslovaca	Radom y Elk, Polonia	Bengala occidental, India
Criterios sobre contaminantes del aire	Alto	Alto (polvo) Alta (auto-tailpipe)	Alto (MP; auto-plomo); media (CO); baja (otros criterios p.)	Alto	Medio	Alto (MP; plomo); medio (ozono); medio/bajo (CO, SO ₂)	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Contaminantes peligrosos del aire	Alto	Alto	Bajo			Bajo							
Otros contaminantes del aire			Alto (dioxina, es-taciones de gasolina)										
Radón (interiores)	Alto	Alto											
Otros contaminantes del aire en interiores	Alto	Medio		Medio	Bajo	Medio / Bajo			Alto				
Radiación	Medio												
Sustancia de consumo de ozono	Alto												
Descarga de fuentes de punto directo	Bajo	Alto (metales pesados); media (agua residual industrial)		Medio									
Descarga de fuentes de punto indirecto	Medio												
Descarga de fuentes sin punto	Medio												

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 4.2)

Problema	UB	Taiwán (China)	Bangkok, Tailandia	Quito, Ecuador	Lima, Perú	El Cairo, Egipto, Rep. Árabe de	Silesia, República Checa	Ahmadabad, India	América Central	Troyan, Bulgaria	Zilina, República Eslovaca	Radom y Elk, Polonia	Bengala Occidental, India
Ciudad contaminada	Bajo												
Estuarios y aguas costeras	Medio												
Humedales	Bajo												
Agua potable	Alto	Alto (agua potable)	Bajo (contaminación de aguas de superficie)	Medio	Alto (suministro de agua errático y limitado)	Medio/Bajo (cont. por microbios)	Bajo	Alto	Medio	Alto			Alto (suministro de agua)
Sitios de desechos peligrosos activos	Bajo	Alto (sustancia tóxica)	Bajo		Bajo (sustancias tóxicas)	Medio/Bajo (desechos peligrosos)							
Sitios de desechos peligrosos inactivos	Bajo												
Sitios de desechos no peligrosos, municipales	Medio	Medio (desechos sólidos)	Bajo	Bajo (desechos sólidos)	Alto	Medio/Bajo (desechos sólidos)	Bajo		Alto		Medio/bajo		
Sitios de desechos no peligrosos, industriales	Medio												
Desechos de minería	Bajo												
Emisiones tóxicas accidentales	Alto												
Derrames accidentales de petróleo	UR												
Derrames de tanques de almacenaje	Bajo												
Otra contaminación de aguas subterráneas	NR	Medio	Bajo		Medio						Medio/Bajo	Alto (agotamiento)	Alto (agotamiento)

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 4.2)

<i>Problema</i>	<i>UB</i>	<i>Taiwán (China)</i>	<i>Bangkok, Tailandia</i>	<i>Quito, Ecuador</i>	<i>Lima, Perú</i>	<i>El Cairo, Egipto, Rep. Arabe de</i>	<i>Silesia, República Checa</i>	<i>Ahmedabad, India</i>	<i>América Central</i>	<i>Troyan, Bulgaria</i>	<i>Zilina, República Eslovaca</i>	<i>Radom y Elk, Polonia</i>	<i>Bengala occidental, India</i>
Residuos de pesticidas en alimentos	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Medio				Alto				
Aplicación de pesticidas	Alto												
Otros riesgos de pesticidas	Medio												
Nuevos químicos tóxicos	NR												
Olores	Medio												
Ruido	Medio												
Especies en peligro de extinción	Bajo												
Enfermedades microbiológicas		Alto				Alto							
Contaminación marítima					Medio								
Pérdida de tierras agrícolas y verdes					Bajo								
Contaminación alimenticia, microorganismos			Alto										
Riesgos del tráfico			Medio					Bajo					
Contaminación alimenticia (general)				Medio		Medio	Medio	Bajo	Bajo				
Enfermedades ocupacionales						Alto	Alto	Bajo					Medio
Níquel													
Alcantarillado					Alto				Alto				
Contaminación de aguas de superficie			Bajo		Medio	Bajo							
Contaminación del suelo													Bajo

Fuente: Morgenstern, Shih y Sessions (2000).

de respuesta de dosis similares al estimar los riesgos para la salud de contaminantes clave. Estas funciones de respuesta de dosis se derivan con mucha frecuencia de los estudios de EUA. Aunque este no es un enfoque irrazonable, si la verdadera función de respuesta de dosis varía en forma sustancial entre los países (como función de la distribución de edades o de la salud de la población), el supuesto simplificador de relaciones uniformes entre naciones no sería razonable.

Como parte de su análisis del riesgo para la salud la mayoría de los ACR internacionales han adoptado la práctica común en los análisis de EUA de agregar y luego comparar el número de muertes asociadas con distintos problemas ambientales. En pocos ACR internacionales se distingue la muerte de un infante por diarrea de la de un adulto trabajador por un accidente ocupacional, o de un anciano paciente respiratorio por la contaminación del aire. De haber utilizado otros enfoques los ACR que ponderasen las muertes entre los diferentes miembros de la sociedad en forma diferente (por ejemplo, utilizando años de vida ajustados por discapacidad) o mediante juicios específicos de la cultura sobre la relativa importancia de estos diferentes resultados, las clasificaciones de riesgo de los problemas ambientales podrían no haber sido significativamente distintas.

El riesgo para la salud, en oposición a la condición ecológica o la calidad de vida, se escogió como la base para las clasificaciones porque es la única categoría considerada en todos los estudios. Las clasificaciones del cuadro 4.2 se desagregan en las 27 utilizadas con mayor frecuencia de las originales 32 de las categorías de *Unfinished Business*. Se incluyen también otras 14 clasificaciones que fueron consideradas en los estudios internacionales pero no examinadas explícitamente en *Unfinished Business*.⁷

Surgen varias observaciones de la revisión de las clasificaciones de riesgos desarrolladas en estos ACR:

1. Los contaminantes del aire se clasifican altos en forma consistente como riesgo para la salud. Dada la naturaleza diversa de los entornos estudiados en los ACR –que difería en términos de desarrollo económico, ruralidad y clima– este hallazgo es de particular importancia. Al mismo tiempo, algunas diferencias son evidentes con respecto a contaminantes de aire específicos. Se halló que la materia de partículas y el plomo plantean altos riesgos en virtualmente todos los entornos. La clasificación para el dióxido de sulfuro es mucho más varia-

7 En algunos casos se han transformado los resultados para hacerlos compatibles con este formato de informe. Por ejemplo, tanto en *Unfinished Business* como en el estudio de Taiwán (China) se desarrollaron clasificaciones separadas para riesgos de salud cancerosos y no cancerosos. La categoría individual de mayor riesgo fue elegida como la categoría de riesgo general para combinarlas en una sola categoría de riesgos de salud. Así, las estaciones de gasolina, que se habían clasificado como altas en cuanto a riesgo de cáncer pero medias para riesgos no cancerosos, recibieron una categoría general de alta.

ble, tendiendo a ser alta en zonas donde se utiliza ampliamente el carbón en las ciudades (Europa oriental) y mucho menor en zonas con poco uso urbano de carbón y donde los combustibles predominantes tienen bajo contenido de sulfuro (Bangkok, El Cairo y Lima).

2. El agua potable no limpia se clasifica como riesgo alto o medio en casi todos los países estudiados. Las razones de esta clasificación difieren significativamente en los estudios. La clasificación de alto riesgo para la salud en los Estados Unidos y varias comunidades de Europa oriental refleja un juicio sobre la magnitud de los efectos en la salud causados por los contaminantes hallados en el agua potable. En contraste, en los ACR de Lima y Bengala occidental se consideró el suministro errático de agua limpia.
3. Los problemas que incluyen químicos tóxicos (contaminantes peligrosos del aire, pesticidas, emisiones tóxicas accidentales, radón y radiación) tienden a ser clasificados como mayores riesgos para la salud en los Estados Unidos que en otros países, aunque la dioxina y las emisiones de las estaciones de gasolina se clasifican como de alto riesgo en Taiwán (China). Al mismo tiempo, varios problemas que incluyen patógenos se reconocen como problemas significativos en los entornos de países en desarrollo. Esto afecta probablemente el cambio de los problemas básicos de sanidad y enfermedades infecciosas hacia los de la industria, vehículos, sustancias tóxicas y otros problemas asociados con el desarrollo económico (Smith, 1988). Alternativamente, puede simplemente reflejar la mayor disponibilidad de información sobre recursos de tales contaminantes en los Estados Unidos.
4. La contaminación del agua de superficie (en oposición a la potable) se clasifica generalmente como de medio o bajo riesgo para la salud. En la mayoría de los casos la exposición al agua de superficie contaminada (comiendo pescado y mariscos, nadando u ocupándose en otras actividades de contacto con el agua) se juzgó como limitada. Mientras el agua de superficie utilizada como fuente de agua potable estaba contaminada en muchas localidades, se consideró que los procesos de tratamiento eran en general aceptables. Si se hubiesen efectuado clasificaciones separadas para los riesgos ecológicos, como se hizo en el *Unfinished Business*, probablemente habría parecido la contaminación del agua de superficie una preocupación mayor.
5. Los desechos peligrosos y no peligrosos (industriales) se clasifican como de riesgo medio o bajo en todos los campos estudiados excepto en Taiwán (China), donde se considera que los sitios de desechos tóxicos no administrados plantean altos riesgos. Estos resultados son consistentes con la noción de que pocas personas se exponen directamente a desechos peligrosos y no peligrosos (industriales). No es totalmente sorprendente que difieran las opiniones en Taiwán donde la superficie terrestre es limitada y la densidad de población es alta.

6. Entre los ACR que clasifican los desechos familiares, más o menos igual número los clasifica como de riesgo bajo o alto. Varios de los ACR que los clasifican como de riesgo bajo o medio para la salud mencionan, sin embargo, los altos riesgos que plantean para los barrenderos y recicladores.
7. Se considera que los pesticidas en los alimentos plantean un alto riesgo para la salud en América Central, Taiwán (China) y los Estados Unidos; en los demás entornos se clasifican como de bajo riesgo en la lista de riesgos para la salud. Como dato interesante, en los ACR de Bangkok, El Cairo y Quito se clasifica a los microorganismos en los alimentos, pero no a los pesticidas, como de alto riesgo para la salud. Estos resultados pueden reflejar diferentes intensidades de uso de pesticidas en los países, aunque, alternativamente, pueden indicar diferencias en la comprensión científica de los riesgos asociados con el uso de pesticidas.

El hecho de que se hayan realizado más de 100 ACR en la última década –más de una docena de ellos fuera de los Estados Unidos– refleja la aceptación generalizada del enfoque. Al mismo tiempo, es importante hacer énfasis en que las clasificaciones de los ACR representan riesgo más que clasificaciones de prioridad. Aunque en varios de los estudios se desarrolló alguna forma de clasificación de prioridades para opciones de control específicas (administración del riesgo) tales clasificaciones no constituyen el foco de las comparaciones de los ACR. Así, las clasificaciones consideradas aquí no necesariamente corresponden a las efectuadas a los programas ambientales una vez se consideran los costos, la factibilidad técnica y otros factores. Está también la fastidiosa cuestión de si las similitudes (y diferencias) observadas en los resultados de los distintos ACR reflejan diferencias genuinas en riesgos en las localidades estudiadas o son simplemente artefactos de los métodos utilizados. La confirmación por otros métodos fortalecería la confianza en la conclusión de que las similitudes y diferencias observadas en los resultados de los ACR internacionales son genuinas.

Evaluación del daño económico

La evaluación del daño económico hace uso de la literatura económica y de la literatura de las ciencias ambientales, físicas, biológicas, de la salud y epidemiológicas. El enfoque se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y la mayoría de los demás países desarrollados.

En ausencia de un método viable para integrar los diversos efectos en la salud y ecológicos, en los ACR considerados en la sección anterior se omitió desarrollar una medida individual agregada de riesgo expresada en una sola métrica. Aunque la ausencia de dicha medida no obstaculiza el uso de los resultados de los ACR en muchas aplicaciones, sí obstaculiza comparaciones cruzadas de categorías que incluyen costos

de control y también obstaculiza las comparaciones entre campos múltiples de las políticas oficiales y, discutiblemente, limita las oportunidades de integrar los temas ambientales en el campo de la política establecida.

Un medio relativamente transparente de desarrollar una medida agregada es el de asignar una valuación monetaria al daño ambiental. Entre las muchas ventajas de este enfoque está la de que coloca las políticas ambientales en el mismo marco utilizado ampliamente para desarrollar, justificar y comunicar políticas en la mayor parte de los demás temas.

Para los contaminantes individuales es posible determinar los medios de costos mínimos de mengua sin asignar valores monetarios clasificando los costos de varias opciones para cumplir los objetivos ambientales. Cuando están implicados varios contaminantes, el análisis de efectividad en costos basado en el daño físico no es factible. La forma más comúnmente utilizada de crear un marco comparativo es convertir los daños físicos a valores económicos. La valuación monetaria de los daños ambientales incluye varios temas de las ciencias naturales y sociales. El foco aquí está en los temas económicos, pues la mayoría de los temas de las ciencias naturales son comunes tanto a los ACR como a los métodos económicos. Se han desarrollado varias técnicas para cuantificar y monetizar las preferencias económicas y los valores de los individuos y comunidades con respecto a la calidad del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y los riesgos para la salud del medio ambiente. Puesto que tanto los beneficios como los costos pueden expresarse con facilidad en términos monetarios, el análisis puede proporcionar soporte adicional a quienes toman las decisiones cuando asignan recursos según los diversos objetivos de la sociedad.

Calcular los costos de los daños ambientales implica estimar la carga de la contaminación ambiental y el daño a los recursos naturales en varias dimensiones distintas. Algunos costos están directamente ligados al producto económico medido de un país (PIB), entre los cuales están la reducción de la productividad de las tierras agrícolas debida a la erosión, la salinidad u otras formas de degradación de la tierra; los costos de tratamientos médicos y los días de trabajo perdidos a causa de la contaminación y la sobreexplotación, y también las pérdidas en ingresos de turismo causadas por la contaminación y la degradación de los recursos naturales. Otros costos se asocian con la reducción de bienestar y calidad de vida. Estos factores, que no se incluyen explícitamente en los cálculos del PIB, incluyen el riesgo de mortalidad y morbilidad causado por prácticas inadecuadas de manejo de desechos, la degradación de los recursos naturales y otros factores.

Al estimar el costo del daño ambiental, los analistas distinguen entre costos financieros y económicos. Hasta donde sea factible deberían aplicarse los costos económicos porque excluyen las transferencias entre grupos o sectores y así capturan la carga neta para la sociedad. Por ejemplo, el costo financiero de los servicios de salud que un individuo paga puede ser sustancialmente inferior al costo verdadero de prestar estos

servicios. El costo real para la sociedad incluye la parte pagada por los individuos que reciben los servicios y la parte pagada por otros, incluyendo el sector público. Otro ejemplo es el tiempo de trabajo perdido por enfermedad o la provisión de atención a los miembros enfermos de la familia. Si la persona enferma o el individuo que atiende a la persona enferma no gana ingresos, el costo financiero de la pérdida de tiempo es cero. Sin embargo, la persona enferma o su custodio está normalmente ocupado en actividades valiosas para la familia. La enfermedad de un miembro de la familia puede imponer cargas significativas a ésta, inclusive la reducción de la cantidad de tiempo disponible para actividades de ocio. En el análisis económico el costo de oportunidad del tiempo (esto es, el salario o fracción del salario que podría ganar el individuo si eligiese trabajar para obtener ingresos) se utiliza usualmente para valorar las pérdidas para la familia.⁸

En general, la pérdida en el bienestar nacional por la degradación ambiental incluye, pero no se limita necesariamente a, lo siguiente:

- Pérdida de vida saludable y bienestar de la población (muerte prematura y sufrimiento causado por enfermedad).
- Pérdidas económicas (como reducción de la productividad del suelo, valor de otros recursos naturales, o ingreso nacional, como resultado de turismo perdido).
- Pérdida de oportunidades ambientales (como reducción de valor recreativo de lagos, ríos, playas y bosques).

El proceso de asignar un valor monetario a las consecuencias de la degradación ambiental incluye usualmente un proceso de tres pasos:

- Cuantificar la degradación ambiental (por ejemplo, por medio del monitoreo de la calidad del aire ambiental, la calidad del agua y la contaminación del suelo).
- Cuantificar las consecuencias de la degradación (como la reducción en la productividad del suelo, densidad y crecimiento de los bosques, actividades recreativas basadas en recursos naturales, demanda de turismo e impacto de la contaminación del aire en la salud).
- Asignar un valor monetario a estas consecuencias.

La ciencia de los recursos ambientales y naturales, la toxicología y epidemiología, la economía y otros enfoques se utilizan para cuantificar la degradación ambiental y sus consecuencias. Los métodos económicos se utilizan para valorar las consecuencias de

8 Para una discusión más completa de estos asuntos, ver Sarraf y otros (2002, 2004) y Arrow y otros (1996).

la degradación. Cuando no existe disponibilidad de información sobre las consecuencias de la degradación, se efectúa investigación primaria y se utilizan las opiniones de expertos para desarrollar estimados de los impactos probables.

Pueden utilizarse varios enfoques para obtener estimados cuantitativos de las consecuencias de la degradación ambiental. Uno de los métodos incluye el cómputo de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD). El principal valor de este enfoque, que han utilizado ampliamente el Banco Mundial y otras instituciones, es que proporciona una métrica común contra la cual comparar los impactos en la morbilidad y la mortalidad. Las enfermedades se ponderan según su severidad de manera que una enfermedad o discapacidad relativamente moderada representa una pequeña fracción de un AVAD, mientras una enfermedad severa representa una fracción mayor. Un año perdido por mortalidad prematura representa un AVAD; los años futuros perdidos se descuentan a una tasa fija, usualmente el 3% anual.

Para enfermedades debidas al agua asociadas con servicios inadecuados de agua, sanidad e higiene deficiente, la pérdida de AVAD es causada primordialmente por la mortalidad infantil y la morbilidad de la población causada por las enfermedades diarreicas. Usualmente, la muerte de cada niño menor de cinco años representa una pérdida de 35 AVAD.

Para la contaminación del aire exterior, se estiman los impactos en la salud con base en datos de calidad del aire ambiental de zonas locales y en estudios locales o internacionales sobre impactos adversos a la salud asociados con la contaminación del aire. Usualmente, cada muerte prematura de un adulto causada por la contaminación del aire representa 10 AVAD, con base en las tasas de mortalidad cardiopulmonar específicas de cada edad. La contaminación del aire interno, particularmente en zonas rurales, puede presentar riesgos mayores que la contaminación urbana exterior, debido a la deficiente ventilación asociada con el uso de combustibles de biomasa para la cocina y la calefacción. Los datos de la mayoría de los países son insuficientes para desarrollar estimados de impactos potenciales en la salud asociados con la recolección y administración inadecuadas de los desechos sólidos. En algunos casos los costos sociales de la inadecuada administración de los desechos se han estimado directamente utilizando los métodos de la disposición de pagar.

Las categorías de la degradación de los recursos naturales más comúnmente cuantificados incluyen la degradación de la tierra agrícola y las zonas litorales, el daño de las canteras y la construcción sin planeación, la deforestación y la desestabilización de la vida salvaje. Para la degradación de la tierra agrícola se estima la reducción de la productividad de la tierra. El costo de la degradación de las zonas litorales se basa mayormente en las pérdidas estimadas en oportunidades de recreación, turismo y valores ecológicos. Los impactos de la contaminación de las aguas residuales y el manejo inadecuado de los desechos industriales en las actividades de recreación, el valor de las

zonas litorales, el agua potable y los ecosistemas en buen funcionamiento se cuantifican en formas más limitadas. Usualmente no se estiman las pérdidas para la pesca.

Una variedad de metodologías se aplica para valorar en dinero las consecuencias de la degradación ambiental. En ausencia de estudios de disposición para pagar, se utiliza usualmente para la morbilidad el enfoque del costo de las enfermedades. En este enfoque se estiman los costos de tratamiento y el de los días de trabajo perdidos o el tiempo dedicado de los custodios.⁹ El costo de la mortalidad de adultos debida a la contaminación del aire se estima con base en la disposición a pagar por la reducción del riesgo de mortalidad. Dado que usualmente no se cuenta con tales estudios en los países en desarrollo, se utilizan con mucha frecuencia estimados de la disposición a pagar de Europa y América del Norte ajustados por diferencias en los PIB per cápita.^{10, 11} Como límite inferior, los AVAD perdidos a causa de la mortalidad se han valorado con base en el PIB per cápita, técnica de valoración semejante al enfoque del capital humano, en el que se estima el costo de la mortalidad como el ingreso futuro perdido desde el momento de la muerte.¹²

Se utilizó un grupo de 10 evaluaciones patrocinadas por el Banco Mundial en la última década para examinar la aplicación de estas metodologías y comparar los resultados de los países (cuadro 4.3). En la primera de esas evaluaciones –plasmada en un documento de discusión interno terminado en 1995– se valoraron los costos ambientales en Pakistán. En la evaluación que llevó el título de *Clear Water, Blue Skies* (*Agua limpia, cielos azules*) (Banco Mundial, 1998), se consideraron los costos de la

9 Aunque no se trata de una práctica generalmente aceptada, los AVAD perdidos por morbilidad se valoran algunas veces en relación con el PIB per cápita para estimar el valor más alto de los daños. Tales cálculos tienen en cuenta el costo del dolor y el sufrimiento de enfermedades, que no se incluye en el enfoque del costo de la enfermedad.

10 Los autores de *Clear Water, Blue Skies* (Banco Mundial, 1998), que desarrollaron estimados de daños ambientales en China, escalaron un estimado basado en EUA de US\$3 millones por vida estadística a un nivel aplicable a China multiplicando la razón de ingreso promedio per cápita en los dos países (US\$500/US\$25.000) y el estimado resultante fue de US\$60.000 por vida estadística en zonas urbanas y de US\$31.800 en zonas rurales de China.

11 Debido a que los ancianos (y los muy jóvenes) se encuentran en mayor riesgo por la contaminación del aire, en algunos estudios se ha intentado ajustar estimados de disposición a pagar por diferencias en años de vida perdidos por la mortalidad de la contaminación del aire y los riesgos de mortalidad general para los que se calculó originalmente el estimado de la disposición a pagar. Para una discusión de este asunto, inclusive un fundamento para no efectuar tales ajustes, ver Alberini y otros (2004).

12 El enfoque del capital humano –que usualmente produce estimados inferiores a los del enfoque de la disposición a pagar– se ha aplicado a la mortalidad infantil estimando el valor presente del ingreso de por vida, aproximado por el PIB per cápita, usualmente para el ingreso, para las personas entre 20 y 65 años de edad.

Cuadro 4.3 Costos medidos de la degradación ambiental en países seleccionados (porcentajes del PIB)

Ítem	Argelia	China	Colombia	Egipto, Rep. Árabe de	Irán, Rep. Islámica de	Libano	Marruecos	Pakistán	Rep. Árabe, Siria	Túnez
Año	1999	1995	2002	2000	2002	2001	1001	1992	2001	2000
Contaminación del aire	1,0	7,1	1,0	2,1	1,6	1,0	1,0	0,9	1,3	0,6
Falta de acceso a agua potable y sanidad del agua	0,8	0,6	1,0	1,0	2,8	1,1	1,2	2,6	0,9	0,6
Degradación de la tierra	1,2	n.d.	0,8	1,2	2,5	0,6	0,4	1,4 (incluyendo cadenas montañosas y deforestación)	1,0	0,5
Degradación de zonas litorales	0,6	n.d.	n.d.	0,3	0,2 (Solo el Mar Caspio)	0,7	0,5	n.d.	0,1	0,3
Manejo de desechos	0,1	n.d.	n.d.	0,2	0,4	0,1	0,5	n.d.	0,1	0,1
Turismo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,1	n.d.	n.d.
Desastres naturales	n.d.	n.d.	0,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Accidentes de tráfico	n.d.	n.d.	1,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Costos totales medidos	3,6	7,7	5,2	4,8	7,5	3,4	3,7	5,0	3,3	2,1

Fuente: Los datos para Argelia y Marruecos provienen de Sarraf (2004); los de China, de Banco Mundial (1997); los de Colombia, de Larsen (2004); los de la República Árabe de Egipto, de Sarraf y Larsen (2002); los de la República Islámica de Irán, de Sarraf y otros (2005); los de Libano y Túnez, de Sarraf, Larsen y Owaygen (2004); los de la República Árabe Siria, de Sarraf, Bolt y Larsen (2004).
n.d. = no disponible.

degradación ambiental y algunas oportunidades de mitigación en China. Siete de las evaluaciones se realizaron con el auspicio del Mediterranean Environmental Technical Assistance Program del Banco y en ellas se estiman los daños ambientales en Argelia, la República Árabe de Egipto, la República Islámica de Irán, Líbano, Marruecos, la República Árabe Siria y Túnez. Un estudio efectuado con el auspicio de la Sección de América Latina y el Caribe del Departamento del medio ambiente del Banco se concentra en Colombia (Banco Mundial, 1998; Larsen, 2004; Sarraf y Larsen, 2002; Sarraf, Larsen y Owaygen, 2004; Sarraf y otros, 2005).

Aunque existen algunas diferencias metodológicas importantes en los estudios, todos reflejan un paradigma económico estándar. Aunque algunos estudios patrocinados por el Banco también informan resultados basados en el enfoque del capital humano, los estimados considerados aquí se basan mayormente en el enfoque de la disponibilidad para pagar. Algunos métodos, y particularmente, las funciones subyacentes de respuesta de dosis y las valoraciones, se han actualizado con base en resultados de nuevas investigaciones. Por ejemplo, la mayoría de los estimados de los daños por la contaminación del aire se basaron en coeficientes de respuesta de dosis de la literatura internacional sobre efectos agudos. Sin embargo, los estimados de los efectos a largo plazo de Pope y otros (2002) fueron mucho mayores que los hallados anteriormente. Después de una extensa revisión de pares, este estudio está pasando a ser el convencional para estimar los efectos en la mortalidad de la contaminación de partículas. Se utilizó en las dos evaluaciones de daños más recientes del Banco Mundial (en Colombia y en la República Islámica de Irán). Por tanto, es probable que las primeras evaluaciones de daños subestimen los verdaderos daños para la salud asociados con la contaminación del aire. En general, la armonización de las metodologías es mayor para la contaminación del aire y del agua. Para la degradación de tierras, costas y recursos naturales, y el manejo de desechos, las metodologías utilizadas dependieron de la disponibilidad de los datos.

En el estudio *Clear Water, Blue Skies* se valora un amplio arreglo de daños por la contaminación del aire. En adición a las categorías estándar de contaminación del aire de muerte prematura, morbilidad, días de actividad restringida, bronquitis crónica y otros efectos en la salud, los autores de la evaluación de China estimaron el costo de la exposición al plomo, principalmente de las fuentes de gasolina estacionarias, como hornos de fundición. Estimaron también el efecto de la lluvia ácida en los cultivos, bosques, materiales y ecosistemas. El daño causado por estas dos fuentes representó un 17% del daño total de la contaminación ambiental total estimada para China.

El estudio colombiano (Larsen, 2004) incluye dos categorías de daños no cubiertas usualmente en las evaluaciones de daños ambientales/económicos: los desastres naturales y los accidentes de tráfico. Con base en datos recopilados por el Ministerio del Interior y Justicia de Colombia, se estima en el estudio que los desastres naturales como inundaciones, deslizamientos de tierra, avalanchas, tormentas y sismos, afectaron

en promedio unas 440.000 personas por año en el período 1997-2003, causando un daño equivalente al 0,9% del PIB.

Aunque los accidentes de tráfico usualmente no se consideran como un problema ambiental, la Organización Mundial de la Salud (OMS) los incluye en su definición general del medio ambiente humano. Por esta razón se incluyó a los accidentes en el estudio de Colombia y también para ofrecer una comparación con los problemas “tradicionales” del medio ambiente. El costo anual promedio de los accidentes de tráfico se estimó en un 1,5% del PIB.

Limitaciones en los datos y los recursos impidieron la estimación de los costos de degradación en el nivel nacional para ciertas categorías de daños en algunos países. Todos los estudios tratan la contaminación del aire (urbano exterior) y la del agua; en contraste, es más dispersa la cobertura de la contaminación del aire interior, de las zonas litorales (pérdidas en pesca y turismo), humedales, contaminación del ruido, biodiversidad, zonas protegidas, cadenas montañosas, manejo inapropiado de desechos sólidos y manejo inadecuado de desechos industriales y hospitalarios.

Los daños totales asociados con la contaminación de aire, agua, sanidad, higiene y degradación de la tierra estuvieron entre el 1,7% y el 7,7% del PIB. El daño causado por agua, sanidad e higiene representó la mayor categoría individual en cuatro países (República Islámica de Irán, Líbano, Marruecos y Pakistán). El daño causado por la contaminación del aire fue la categoría más importante en tres países (China, República Árabe de Egipto y República Árabe Siria); en un país (Túnez) el daño causado por la contaminación del aire y el agua fue aproximadamente igual. Sólo en Argelia fue la degradación de la tierra la fuente más importante de daño ambiental.

La degradación de las zonas litorales, el manejo de desechos y el turismo representaron una proporción mucho más pequeña de daño. Por ejemplo, en la República Árabe de Siria estas categorías representaron un 0,1% adicional de PIB perdido. Una excepción fue Marruecos, donde estas categorías representaron el 1,1% del PIB.

El único país que calculó el costo de los desastres naturales y los accidentes de tráfico fue Colombia, donde las dos categorías representaron el 2,4% de PIB perdido, casi duplicando el costo estimado de la contaminación de aire, agua, sanidad, higiene y degradación de la tierra.

La investigación muestra que la contaminación del aire, tanto exterior como interior, tiene efectos negativos significativos en la salud humana, causando mortalidad prematura, bronquitis crónica, desórdenes respiratorios y otros efectos (cuadro 4.4). El contaminante de aire más significativo en cuanto a impactos en la salud es la materia de partículas, especialmente partículas finas (MP_{10} y más pequeña). El uso de combustibles de biomasa para cocina y calefacción causa contaminación interior que amenaza la salud y ésta es mayor para las mujeres y los niños, quienes están más tiempo en el interior que los hombres.

Cuadro 4.4 Daño por contaminación interior y exterior en países seleccionados (porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>Contaminación de aire exterior</i>	<i>Contaminación de aire interior</i>	<i>Total de contaminación de aire</i>
Argelia	0,6	0,4	1,0
China	5,4	1,7	7,1
Colombia	0,8	0,2	1,0
Egipto, Rep. Árabe de	1,8	0,3	2,1
Irán, Rep. Islámica de	1,3	0,3	1,6
Líbano	0,8	0,2	1,0
Marruecos	0,6	0,4	1,0
Túnez	0,4	0,2	0,6

Fuente: Los datos para Argelia y Marruecos provienen de Sarraf (2004); los de China, de Banco Mundial (1998); los de Colombia, de Larsen (2004); los de la República Árabe de Egipto, de Sarraf y Larsen (2002); los de la República Islámica de Irán, de Sarraf y otros (2005); los de Líbano y Túnez, de Sarraf, Larsen y Owaygen (2004); los de la República Árabe Siria, de Sarraf, Bolt y Larsen (2004).

La importancia de la contaminación del aire interior comparada con la del exterior varía en forma considerable en los países estudiados. En Argelia y Marruecos, donde el daño total por la contaminación de aire es relativamente modesto, el daño por la contaminación interior es de más o menos dos tercios del daño por la exterior. En países con centros urbanos populosos y muy contaminados, el daño por la contaminación del aire interior es relativamente menor, en parte por el menor número de personas que utiliza combustibles de biomasa y en parte por el mayor daño para la salud causado en las zonas urbanas.

En promedio, el efecto de la contaminación de aire interior en los países estudiados fue más modesto que en muchos países en desarrollo de Asia y África subsahariana. La contaminación del aire interior suele ser mayor en países con grandes poblaciones rurales y altas proporciones de familias que utilizan combustibles sólidos.

La falta de acceso a agua limpia es la categoría individual de daño más importante en los 10 países estudiados. La calidad inferior al estándar del agua para beber y para higiene en conjunto con inadecuadas instalaciones de sanidad condujo a aumentos en la diarrea y otras enfermedades causadas por el agua, y en la mortalidad asociada. La diarrea y ciertas otras enfermedades causan mayor impacto en los niños. En los estimados económicos se tiene en cuenta la mortalidad, morbilidad y el tiempo empleado por los custodios de los enfermos. Dado que no incluyen el daño para la pesca, los ecosistemas o la biodiversidad causado por la contaminación del agua, estas cifras subestiman el daño total.

En muchos de los países estudiados, la salinidad del suelo, la erosión y la degradación de las cadenas montañosas reducen la productividad agrícola y el suministro de forraje para el ganado. Aunque no están disponibles los datos para cada fuente de degradación, sí hay estimados de las magnitudes aproximadas implicadas. En Colombia, la erosión del suelo (que reduce el producto de los cultivos) representa un 60% del daño total y la salinidad del suelo un 40% (Larsen, 2004). (Debido a los datos no fue posible obtener un estimado del costo de la degradación de las cadenas montañosas.) En Líbano, la extracción no controlada de las canteras en el pasado ha causado una destrucción importante de la vegetación natural y el hábitat. Los precios de la tierra cerca de la extracción de canteras fueron significativamente inferiores a los de lotes comparables mucho más alejados (Sarraf, Larsen y Owaygen, 2004). En la República Árabe Siria, más del 40% de la tierra irrigada total en la cuenca del Éufrates está afectada por la salinidad, que se estima reduce el rendimiento del algodón y el trigo, los principales cultivos de irrigación, en un 37% (Sarraf, Bolt y Larsen, 2004).

La mayoría de los países estudiados se encuentran cerca de un cuerpo de agua importante.¹³ Los recursos de los litorales representan un importante activo económico, recreativo y ecológico. Este activo está amenazado por el desarrollo urbano incontrolado, las descargas industriales y municipales no tratadas y las actividades portuarias, que han contribuido a una significativa contaminación de los litorales. Para los países del Medio Oriente y África septentrional, los estimados del costo asociado con esta contaminación incluyen la pérdida de turismo internacional y local y el daño ecológico, como la extinción de tortugas marinas cerca del litoral libanés. En Túnez, donde el 90% de los ingresos de turismo se asocia con la recreación en la zona del litoral, mediante una encuesta de valoración contingente se halló que el 12% de los turistas entrevistados estaba dispuesto a pagar un 5% más por su estadía para mejorar la limpieza de las playas (Sarraf, Larsen y Owaygen, 2004).

Aunque en los 10 estudios se utilizaron distintas metodologías y cubrieron diferentes categorías de daños, los resultados envían un mensaje poderoso: los costos económicos de la degradación ambiental son significativos en virtualmente todos los países estudiados y son altos en unos. Algunos de los estimados inferiores reflejan coeficientes de respuesta de dosis extraídos de estudios anteriores o disponibilidad limitada de datos sobre los daños.

Un tema separado, no explorado en este capítulo, se refiere a la variación entre los países en el daño ambiental. Según el análisis del Banco Mundial de Colombia la distribución del daño ambiental varía mucho dentro del país. Si otros estudios la documentaran, un hallazgo de variación significativa en los daños al interior de los países podría indicar que deben examinarse las prioridades políticas a nivel subnacional

13 La degradación de zonas litorales no fue estudiada en China, ni en Colombia y Pakistán.

en lugar de para el país en general. Se espera que la próxima generación de estudios asuma este desafío.

Conclusiones

Los ACR y la evaluación del daño económico comparten muchas similitudes. En ambas se identifica la contaminación del aire y del agua como un problema ambiental clave y los desechos de hogares, industriales y peligrosos son menos significativos. Las mayores diferencias entre los dos métodos están en los límites de las definiciones de los problemas estudiados. Los ACR se centran casi exclusivamente en los temas “marrón” tradicionalmente manejados por las agencias de control de la contaminación, como contaminantes específicos del aire, el agua potable, los tóxicos y los pesticidas. Tienden también a definir los límites del problema con bases específicas de los programas.

En contraste, las evaluaciones de daños económicos tienden a centrarse en menor número de categorías de problemas, pero más ampliamente definidas, que a menudo traspasan las líneas de programas específicos. Suelen también hacer mayor énfasis en los temas “verdes”, como los bosques, la agricultura y la administración de los litorales.

No hay nada inherente en las metodologías que dicte estas diferencias y probablemente reflejen la orientación de las agencias cliente. Para los ACR, las agencias cliente han estado generalmente incluidas en la administración ambiental *per se*. Para las evaluaciones de daños económicos, la agencia cliente incluye a menudo los ministerios de finanzas y planeación locales o las agencias de desarrollo internacional, que suelen tener una perspectiva más amplia sobre los recursos ambientales del país.

¿Qué circunstancias sugieren que debe aplicarse un determinado enfoque y no otro? En particular, según su evolución en los últimos años, el uso de los ACR ha llegado a ser de naturaleza participativa, incluyendo con mucha frecuencia funcionarios oficiales y representantes de la industria, las ONG y el público en general. En contraste, las evaluaciones de daños económicos usualmente las realizan expertos con participación limitada en el proceso político local. Aunque no hay nada inherente en las metodologías que cree estas diferencias, puede constituir un factor el conocimiento público más limitado sobre la economía ambiental y su aceptación.

¿Cómo se utilizan los resultados de las ACR o las evaluaciones de daños económicos en el proceso de la EAE? En términos de prescripciones de políticas, ambos enfoques producen una lista de lo “peor”, pero este enfoque en los problemas de la máxima clasificación puede ser engañoso. Si el riesgo de clasificación superior es el calentamiento global, ¿debería un país atender ese problema y excluir todos los demás? Aunque pocas personas defenderían tal estrategia, particularmente en vista de la naturaleza global del problema (y la solución), la pregunta destaca uno de los dilemas con que se encuentran quienes formulan las políticas.

Puesto que sólo puede costearse un número limitado de acciones remediales, con mucha frecuencia se desconoce la eficacia de pasos específicos para mitigar los daños ambientales. Así, a pesar del valor de los ACR y las evaluaciones de daños económicos para fijar campos prioritarios de acción, son a menudo insuficientes para identificar y evaluar proyectos específicos para mitigar los problemas y hacerlo implica analizar los beneficios y costos marginales de las acciones individuales a fin de determinar cuáles tienen probabilidad de aportar la mayor ganancia para los recursos empleados.

No obstante estas limitaciones, tanto los ACR como las evaluaciones de daños económicos pueden hacer contribuciones importantes al proceso de evaluación estratégica. Ambos aportan mecanismos útiles para clasificar los impactos sociales de varias formas de degradación ambiental; ambos pueden ayudar a los autores de las políticas a integrar el medio ambiente en las decisiones sobre el desarrollo económico.

Aunque los métodos económicos introducen también grandes complejidades, al plantear los temas en términos económicos claros, pueden facilitar a quienes toman las decisiones la integración de las preocupaciones ambientales en el proceso político general. Estos métodos le ofrecen a los ministerios de finanzas y economía una herramienta para discutir la importancia de la protección del medio ambiente en términos económicos, el mismo “lenguaje” utilizado por los demás ministerios.

Existe evidencia que sugiere que los resultados de estos estudios están recibiendo un mayor peso en las decisiones políticas. Keane y Cho (2000) informan que los ACR han figurado en forma destacada en las decisiones en Asia, Europa oriental y América Latina. Sarraf (2004) informa sobre el uso creciente de las evaluaciones de daños económicos en la toma de decisiones en el Medio Oriente y África septentrional. El Banco Mundial y el gobierno de México documentan el vínculo entre los factores ambientales y el crecimiento del sector turístico (Banco Mundial, 2005). Con el respaldo de tales análisis, el gobierno mexicano busca el apoyo del Banco para mejorar la infraestructura en las principales instalaciones turísticas y a su alrededor.

Particularmente cuando los temas ambientales continúan pasando al campo de la política establecida, existen varias oportunidades para aumentar el uso de estas técnicas en la toma de decisiones tanto nacional como internacional. Estas opciones pueden rotularse como zanahorias y garrotes. En la categoría de los garrotes el enfoque más directo es ordenar el uso de los ACR, las evaluaciones de daños económicos y técnicas relacionadas. Tales órdenes podrían imponerse a nivel nacional o subnacional. Otra opinión es que las principales agencias internacionales condicionen algunas clases de apoyo al uso de tales evaluaciones.

Con el fin de alentar a los interesados a efectuar estudios de riegos y daños ambientales, las agencias internacionales, los gobiernos nacionales o los subnacionales, podrían separar fondos para dichos estudios. Podrían también adaptar mejor el alcance y la complejidad de los análisis requeridos a las condiciones locales e incluir una mayor cantidad de participantes locales en los estudios. Dichos esfuerzos no sólo mejorarían

los esfuerzos de formación de capacidad local, sino que contribuirían a desarrollar un grupo base de individuos e instituciones mejor preparadas para adelantar el uso de técnicas analíticas y de fijación de prioridades en la toma de decisiones local.

El creciente clamor por una mayor eficiencia en los programas del gobierno de todo tipo y el creciente énfasis en la transparencia en el gobierno son un buen augurio para la expansión de los ACR, las evaluaciones de daños económicos y las técnicas relacionadas en la administración del medio ambiente. Para parafrasear a Winston Churchill, dichas técnicas pueden constituir el peor enfoque de la formulación de políticas, con excepción de los demás que ya se han intentado. En realidad, el uso ampliado de estas técnicas en la administración del medio ambiente es inevitable.

Referencias

- Alberini, Ana, Maureen Cropper, Alan Krupnick y Nathalie B. Simon. 2004. "Does the Value of a Statistical Life Vary with Age and Health Status? Evidence from the U.S. and Canada." *Journal of Environmental Economics and Management* 48 (1): 769-92.
- Arrow, Kenneth, Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith y Robert N. Stavins. 1996. *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles*. American Enterprise Institute, the Annapolis Center, and Resources for the Future, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2005. "Evaluación ambiental estratégica del sector turismo en México." Estudio publicado en coordinación con Environmental Resources Management y el Ministerio de Turismo, México, junio 30.
- Blackman, Allen, Richard D. Morgenstern, Libardo Montealegre Murcia y Juan Carlos García de Brigard. 2005. *Review of the Efficiency and Effectiveness of Colombia's Environmental Policies*. Resources for the Future, Washington, DC.
- Feldman, D. L., P. Ralph y A. H. Rulth. 1996. "Environmental Priority-Setting in U.S. States and Communities: A Comparative Analysis." Energy Environment and Resource Center, University of Tennessee, Knoxville.
- Ghosh, Bose & Associates. 1997. "Environmental Management Plan of Asansol-Durgapur Industrial Corridor." Department of Environment, Government of West Bengal, and West Bengal Pollution Control Board. Informe preparado con el apoyo del Environmental Health Project y la U.S. Agency for International Development, Regional Housing and Urban Development Office, Bengala occidental, India.
- Harrington, Winston, Richard Morgenstern y Thomas Sterner, eds. 2004. *Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe*. Washington, DC: Resources for the Future Press.

- Hirschberg, S., G. Spiekernan y R. Dones. 1998. "Project GaBE: Comprehensive Assessment of Energy Systems: Severe Accidents in the Energy Sector." *PSI Bericht* Nr. 98-16, Viena.
- Iclei (International Council for Local Environmental Initiatives). 1995. "Risk-Based Planning: The Troyan Environmental Action Project." Estudio de caso 29, Participatory Priority Setting. Informe preparado para la United Nations and the Commission on Sustainable Development, Toronto, abril.
- ISC (Institute for Sustainable Communities). 1997. "Polish National Environmental Action Program Pilot Project." Informe preparado para la U.S. Environmental Protection Agency, la Charles Stewart Mott Foundation y el German Marshall Fund. Montpelier, VT y los municipios de Radom y Elk, Polonia, Montpelier, VT.
- Keane, Susan E. y Jeannie Cho. 2000. "Comparative Risk Assessment in Developing Countries." *Pollution Management in Focus* (enero), Banco Mundial, Washington, DC.
- Konisky, D. M. 1999. "Comparative Risk Projects: A Methodology for Cross-Project Analysis of Human Health Risk Rankings." Documento de discusión 99-46, Resources for the Future, Washington, DC.
- Larsen, Bjorn. 2004. "Cost of Environmental Damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment." Informe final para el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbano, República de Colombia.
- Leonard, Herman B. y Richard J. Zeckhauser. 1986. "Cost-Benefit Analysis Applied to Risks: Its Philosophy and Legitimacy." En *Values at Risk* (ed.) D. MacLean. Totowa, NJ: Rowman and Allanheld.
- Morgenstern, Richard D., (ed.) 1997. *Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Morgenstern, Richard D. y Stuart L. Sessions. 1988. "EPA's Unfinished Business: Weighing Environmental Risks." *Environment* 30 (6): 14-17, 34-39.
- Morgenstern, Richard D., Jih-Shyang Shih y Stuart L. Sessions. 2000. "Comparative Risk Assessment: An International Comparison of Methodologies and Results." *Journal of Hazardous Materials* 78: 19-39.
- Navrud, Ståle y Richard C. Ready. 2003. "Valuing Cultural Heritage: Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts." *Journal of Cultural Economics* 27 (3-4): 287-90.
- Pope, C. Arden III, Richard T. Burnett, Michael J. Thun, Eugenia E. Calle, Daniel Krewski, Kazuhiko Ito y George D. Thurston. 2002. "Cardiopulmonary Mortality, and Long-Term Exposure to Fine Particulate Air Pollution" *Journal of the American Medical Association* 287 (5): 1132-41.
- Sarraf, María. 2004. "Assessing the Costs of Environmental Degradation in the Middle East and North Africa Region." Nota de Estrategia Ambiental 9, Banco Mundial, Washington, DC.

- Sarraf, María, Katharine Bolt y Bjorn Larsen. 2004. *Syrian Arab Republic Cost Assessment of Environmental Degradation*. Banco Mundial/Mediterranean Environmental Technical Assistance Program (Metap), febrero 9, Washington, DC.
- Sarraf, María y Bjorn Larsen. 2002. *Arab Republic of Egypt: Cost Assessment of Environmental Degradation*. Sector Note 25175-EGT, Banco Mundial /Mediterranean Environmental Technical Assistance Program (Metap), Washington, DC.
- Sarraf, María, Bjorn Larsen y Marwan Owaygen. 2004. *Cost of Environmental Degradation: The Case of Lebanon and Tunisia*. Environment Department, documento 97, Banco Mundial/Mediterranean Environment Technical Assistance Program (Metap), Washington, DC.
- Sarraf, María, Marwan Owaygen, Giovanni Ruta y Lelia Croitoru. 2005. *Islamic Republic of Iran: Cost Assessment of Environmental Degradation*. Informe 32043-IR, Banco Mundial /Mediterranean Environmental Technical Assistance Program (Metap), Washington, DC.
- Sessions, S., A. Zucchetti, M. Alegre, A. Lanao y L. Benson. 1997. "Proyecto Ecoriesgo: Ranking Environmental Health Risks in Metropolitan Lima, Peru." Informe ANE-0178-Q-00-1047-00, preparado para la U.S. Agency for International Development/Peru por Project in Development and the Environment, Washington, DC.
- Slovic, Paul. 1987. "Perception of Risk." *Science* 236 (abril 17): 280-85.
- Smith, K. R. 1988. "The Risk Transition." Documento de trabajo 10, Environment and Policy Institute, East-West Center, Honolulu, Hawaii.
- Usaid (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 1990. "Ranking Environmental Health Risks in Bangkok, Thailand." Informe preparado para la Usaid Office of Housing and Urban Programs según contrato PDC-1008-I-00-9066-00.
- . 1993. "Environmental Health Assessment: A Case Study Conducted in the City of Quito and the County of Pedro Moncayo, Pichincha Province, Ecuador." WASH Reprint: Informe de campo 436, Environmental Health Division, Office of Nutrition and Health. Washington, DC.
- . 1994. "Comparing Environmental Health Risks in Cairo, Egypt." Usaid Project 398-0365, Washington, DC.
- . 1995. "A Report on Comparative Environmental Risk Assessment of Ahmedabad City." Informe preparado según contrato 386-1008-0-00-4286 por el Centre for Environmental Planning and Technology for the Usaid Regional Housing and Urban Development Office, Washington, DC.
- . 1996. "Comparative Risk Assessment for Central America: Executive Summary." Informe ANE-0178-Q-00-1047-00, preparado para Usaid/Guatemala por Project in Development and the Environment and Chemonics International, Washington, DC.
- U.S. EPA (United States Environmental Protection Agency). 1987. *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*. Office of Policy Analysis, Washington, DC.

- . 1990b. *Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*. Science Advisory Board, Washington, DC.
- . 1992. “Project Silesia: Comparative Risk Screening Analysis.” Informe preparado para el Technical Workgroup, Ostrava (antigua Checoslovaquia) y la U.S. Environmental Protection Agency por Industrial Economics, Inc. y Sullivan Environmental Consulting, Washington, DC.
- . 1994. “Project Silesia: Comparative Risk Screening Analysis.” Informe preparado para el Technical Workgroup, Katowice, Polonia, la U.S. Environmental Protection Agency por Industrial Economics, Inc. y Sullivan Environmental Consulting, Washington, DC.
- . 1997. *The Benefits and Costs of the Clean Air Act: 1970 to 1990*. Office of Air and Radiation/Office of Policy, Washington, DC.

Bibliografía

- Becker, H. 1997. *Social Impact Assessment*. Londres: University College Press.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, Shubham Chaudhuri y Marcelo Kunrath Silva. 2005. “Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities.” Documento de trabajo sobre investigación de políticas del Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 1998. *Clear Water, Blue Skies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001a. *Filipino Report Card on Pro-Poor Services*. Washington, DC.
- . 2001b. *Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003a. *Cornerstones for Conservation: World Bank Assistance for Protected Areas*. Washington, DC.
- . 2003b. *Indonesia Kerinci Seblat Integrated Conservation and Development Project: Implementation Completion Report*. Washington, DC.
- . 2003c. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/poverty/psia/index.htm>.
- . 2004a. “Community Scorecard Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation.” Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004b. *Responsible Growth for the New Millennium*. Banco Mundial: Washington, DC.
- . 2005. *Indonesia Coral Reef Rehabilitation and Management Project (Coremap): Informe de conclusion de implementación*. East Asia and Pacific Region, Washington, DC.

- Banco Mundial y DFID (Department for International Development). 2005. *Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) in Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): A Sourcebook for Commissioners and Practitioners*, vol. 1. Washington, DC y Londres.
- Beddies, S. y H. de Soto. 2005. *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) of the Decentralization and Water Sector Privatization in Albania*. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, DC.
- Bianchi, R. y S. Kossoudji. 2001. Interest Groups and Organizations as Stakeholders. Documento de desarrollo social 35, Banco Mundial, Washington, DC.
- Blackburn, James, Robert Chambers y John Gaventa. "Mainstreaming Participation in Development." Banco Mundial, Operations Evaluation Department, Washington, DC.
- Brinkerhoff, D. y B. L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transition Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Chambers, R. 1983. *Putting the First Last*. Londres: Longman.
- Dedu, G. y G. Kajubi. 2005. "The Community Scorecard Process in The Gambia." Nota sobre desarrollo social 100, Banco Mundial, Washington, DC.
- DeWind, Josh y David H. Kinley. 1988. *Aiding Migration: The Impact of International Development Assistance on Haiti*. Boulder, CO: Westview Press.
- Dulamday, E., M. Shah y R. Mearns, con B. Enkhbat y L. Ganzaya. 2001. "Mongolia: Participatory Living Standards Assessment." Informe preparado para la Donors Consultative Group Meeting, París, mayo 15-16. National Statistics Office, Ulan Bator, Mongolia y Banco Mundial, Washington, DC.
- Feldman, M. y A. Khademian. 2000. "Management for Inclusion: Balancing Control with Participation." *International Public Management Journal* 3 (2): 149-68.
- . 2005. "Inclusive Management: Building Relationships with the Public." School for Public and International Affairs, Virginia Tech, Blacksburg, VA.
- Finsterbusch, K., J. Ingersoll y L. Llewellyn. 1990. *Methods for Social Analysis in Developing Countries*. San Francisco: Westview Press.
- Goldman, L. R., ed. 2000. *Social Impact Analysis: An Applied Anthropology Manual*. Oxford: Berg Press.
- Gobierno de Mongolia. 2003. *Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy*. Ulan Bator.
- Grindle, M. S. y J. W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Haney, M., M. Shkaratan, V. Kabalina, V. Paniotto y C. Rughinis. 2003. *Mine Closure and Its Impact on the Community: Five Years after Mine Closure in Romania, Russia and Ukraine*. Documento de desarrollo social 42, Banco Mundial, Washington, DC.

- Holland, Jeremy y James Blackburn. 1998. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. Intermediate Technology Development Group, Londres.
- Junge N., T. Pushak, J. Lampietti, N. Dudwick y K. Van den Berg. 2004. *Sharing Power: Lessons Learned from the Reform and Privatization of Moldova's Electricity Sector*. Documento de trabajo sobre investigación de políticas del Banco Mundial, Washington, DC.
- Kanji, N. y S. Ware. 2002. "Trade Liberalization, Poverty and Livelihoods: Understanding the Linkages." Department for International Development, African Policy and Economic Department, Londres.
- Keener, S. y S. Banerjee. 2006. "Ghana: Electricity Tariff Reform." En *Poverty and Social Analysis*, ed. A. Dani. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kvam, R. y H. Nordang. "The Jharkand Participatory Forest Management Project: Social Assessment for Inclusion, Cohesion y Accountability." Banco Mundial, Washington, DC.
- Leitner, Kerstin. 2005. "Health and Environment: A View from WHO." En *Environment Matters*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Marquetti, Adalmir. 2000. "Participatory Budgeting in Porto Alegre." *Indicator SA* (Johannesburg) 17 (4): 71-78.
- Mearns, R. 2004. "Sustaining Livelihoods on Mongolia's Pastoral Commons: Insights from a Participatory Poverty Assessment." *Development and Change* 35 (1): 107-39.
- Menegat, Rualdo. 2002. "Participatory Democracy and Sustainable Development: Integrated Urban Environmental Management in Porto Alegre, Brazil." *Environment and Urbanization* 14 (2): 181-206.
- Menegat, Rualdo, María Luiza Porto, Clovis Carlos Carrazo y Luis Alberto Dávila Fernandes. 1998. *Environmental Atlas of Porto Alegre*. Porto Alegre, Brasil: Edufrgs.
- Narayan, D., R. Chambers, M. Shah y P. Petesch. 2001. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Washington, DC: Banco Mundial.
- National Statistics Office of Mongolia y World Bank. 2001. *Mongolia Participatory Living Standards Assessment 2000*. Ulan Bator.
- Norton, A., B. Bird, K. Brock, M. Kakande y C. Turk. 2001. *A Rough Guide to Participatory Poverty Assessments: An Introduction to Theory and Practice*. Londres: ODI Publications.
- Organización Mundial de la Salud. 2002. *World Health Report*. Ginebra: OMS.
- Ostro, Bart. 1994. "Estimating the Health Effects of Air Pollutants: A Methodology with Application to Jakarta." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1301, Banco Mundial, Washington, DC.
- Paul, S. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*. Bangalore: Books for Change.
- Pollard, Amy. 2005. *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: An Annotated Bibliography*. Overseas Development Institute, Londres.

- Public Affairs Center. 2002. *The State of Karnataka's Public Services: Benchmarks for the New Millennium*. Bangalore.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Robb, C. 2000a. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
- . 2000b. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy?" *Finance and Development* 37 (4). Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- . 2003. "Poverty and Social Impact Analysis: Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences." Documento de trabajo del FMI WP/03/43, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Robb, C. y A. Scott. 2001. "Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa." Documento sobre discusión de políticas del FMI PDP/01/5, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Salmen, L. 1995. "Listening to the People." *Finance and Development* 32 (2): 44-48. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- . 2002. *Beneficiary Assessment: An Approach Described*. Documento sobre desarrollo social 10, Banco Mundial, Washington, DC.
- Salmen, L. y M. Amelga. 1998. *Implementing Beneficiary Assessment in Education: A Guide for Practitioners*. Documento sobre desarrollo social 25, Banco Mundial, Washington, DC.
- Salmen, L. y E. Kane. 2006. *Bridging Diversity: Participatory Learning for Responsive Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Shah, P. y D. Youssef. 2002. "Voices and Choices at a Macro Level. Participation in Country-Owned Poverty Reduction Strategies." Action Learning Program Dissemination Series 1, Banco Mundial, Social Development Department, Washington, DC.
- Subbarao, Kalanidhi, Kene Ezemenari, Aniruddha Bonnerjee, Soniya Carvalho, Alan Thompson, Carol Graham y Jeanine Braithwaite. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Thindwa, J., C. Monico y W. Reuben. 2003. "Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries." Nota sobre desarrollo social 82, Banco Mundial, Washington, DC.
- Tikare, S., D. Youssef, P. Donnelly-Roark y P. Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy Process." En *PRSP Sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Turk, C. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policy Making: Experience from Vietnam." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2526, Banco Mundial, Washington, DC.

- Wagle, S. y P. Shah. 2003. "Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Nota sobre desarrollo social 71, Banco Mundial, Washington, DC.
- Wagle, S., J. Singh y P. Shah. 2004. "Citizen Report Card Surveys: A Note on the Concept and Methodology." Nota sobre desarrollo social 91, Banco Mundial, Washington, DC.
- Whittingham, E., J. Campbell y Philip Townsley. *Poverty and Reefs*. Londres: Department for International Development.
- Zeckhauser, Richard J. 1981. "Preferred Policies When There Is Concern for Probability of Adoption." *Journal of Environmental Economics and Policy* 8 (3): 215-37.

5

Voz para los más vulnerables

*Caroline Kende-Robb y Warren A. Van Wicklin III**

En muchos países, a menudo los más vulnerables son quienes tienen menor influencia en la formulación de las políticas, aunque sean los más afectados por ellas. Esto ha empezado a cambiar cuando gobiernos y donantes han desarrollado herramientas y abierto procesos de formulación de políticas para habilitar una mayor participación pública, inclusive la de los más vulnerables. Para aumentar la transparencia y mejorar la gobernabilidad, es necesario un ambiente habilitador que asegure que los ciudadanos participen en la formulación de políticas sobre la administración de los recursos naturales y su implementación, y contribuyan a la gestión de la asignación de los recursos.

Los enfoques participativos se han utilizado a nivel de proyectos durante algún tiempo y su uso para el análisis de políticas es más reciente. La formulación de políticas se consideraba como demasiado técnica para la mayoría de las personas, pero al adoptar gobiernos y donantes procesos participativos en forma más general, encontraron que las personas tienen conocimientos pertinentes y pueden hacer contribuciones útiles a la política. Esta progresión al nivel de política es una extensión lógica de dar a los más vulnerables una mayor voz y participación a nivel de proyectos.

Desplazar las consideraciones ambientales al nivel de políticas ha mejorado la capacidad de generar una mejor variedad de opciones desde una perspectiva del medio ambiente y desplazar la participación al nivel de políticas puede tener efectos semejantes. Por ejemplo, en lugar de hacer aportes sobre una represa específica, los ciudadanos pueden ayudar a formar estrategias regionales o nacionales sobre agua y energía, incluso la administración de la demanda y fuentes alternativas de suministro de agua y energía. En lugar de mitigar los impactos mediante restricciones al uso de los recursos naturales en zonas protegidas, los ciudadanos pueden ayudar a formular

* Caroline Kende-Robb es gerente sectorial en el Social Development Department del Banco Mundial. Warren A. Van Wicklin III es consultor de desarrollo internacional. Los autores agradecen a Robin Mearns por sus aportes al caso de Mongolia, a Andre Herzog por sus aportes al ejemplo de Brasil y a Sean Doolan por sus aportes a la gobernabilidad ambiental.

políticas sobre los recursos de propiedad común, como la administración compartida y el uso sustentable.

Se requiere con urgencia mejorar la gobernabilidad sobre los recursos ambientales y naturales. Los cambios en los patrones de la explotación de los recursos naturales (incluidos los vínculos al mercado global y políticos, las preocupaciones internacionales a lo largo de la cadena de valores y el cambio de las perspectivas nacionales institucionales y políticas) han creado tensiones sociales a nivel local. Aumentar la variabilidad climática agrava muchas de estas presiones; la equidad y transparencia de la participación en las rentas provenientes de los recursos naturales son cuestionadas con mucha frecuencia y los conflictos entre comunidades, el sector privado y el estado sobre el acceso a los recursos naturales están en escalada. El origen de gran parte del conflicto y el agotamiento de los recursos naturales puede estar en la deficiente administración de los recursos naturales, la débil protección del medio ambiente y la falta de voz de quienes resultan más afectados. En muchos países la sustentabilidad de los sectores de los recursos naturales y las perspectivas de estabilidad de la comunidad y el crecimiento económico se han puesto en riesgo debido a la ausencia de entidades regulatorias eficaces, mecanismos débiles de voz ciudadana y liderazgo indeciso en cuanto a los recursos naturales y el medio ambiente. Construir mecanismos e instituciones que incrementen la voz ciudadana puede ayudar a reducir las tensiones sociales y los conflictos asociados con la administración de los recursos naturales y el medio ambiente y la asignación de las rentas.

Los estudios muestran que al dar voz a los más vulnerables, los autores de políticas se encuentran mejor capacitados para comprender las sinergias entre los objetivos ambientales, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2001). Los resultados de los procesos consultivos y participativos destacan que las estrategias de medios de vida adoptadas por los grupos vulnerables están inseparablemente ligadas al medio ambiente: los ambientes degradados aumentan la pobreza, y la pobreza con mucha frecuencia degrada el medio ambiente (Banco Mundial y DFID, 2005).

En el presente capítulo se revisa la experiencia reciente sobre cómo pueden recibir los grupos vulnerables una mayor voz en la formulación de políticas, especialmente la de políticas con consideraciones ambientales. Se divide en ocho secciones principales. La primera explica por qué es importante incluir a los grupos vulnerables en la formulación de políticas. En la segunda se define a las personas vulnerables desde la perspectiva del medio ambiente; en la tercera se discute la importancia de un entorno habilitador en la creación de “espacio” para la participación. En la cuarta se identifican puntos de entrada en el proceso político para aumentar la voz. En la quinta se definen cinco niveles de participación. En la sexta se describen siete herramientas comunes para amplificar la voz de los grupos vulnerables y también asegurar que son escuchados en el proceso político. En la séptima se describen estudios de caso en los que grupos

vulnerables tuvieron una voz significativa en la formulación de políticas. En la última se sacan algunas conclusiones preliminares sobre la experiencia hasta la fecha.

Por qué debe incluirse a los vulnerables en la formulación de políticas

Existen muchas razones para dar a los grupos vulnerables una mayor voz, inclusive fundamentos técnicos y éticos.¹ Entre ellas se encuentran los beneficios directos para los grupos vulnerables (valor intrínseco) y los beneficios para la formulación de políticas (beneficios instrumentales) (gráfico 5.1).

En primer lugar, incluir a los grupos vulnerables conduce a un mejor análisis de las políticas. Las familias vulnerables a menudo son las primeras en experimentar los impactos directos e indirectos de las políticas y en ser las más afectadas por ellas. Sólo ellas pueden verdaderamente sentir y explicar sus experiencias y perspectivas. La experiencia ha mostrado que los grupos vulnerables tienen la capacidad de evaluar, analizar, planear, actuar y monitorear en grado mucho mayor lo que previamente se había reconocido o asumido (Holland y Blackburn, 1998; Robb y Scott, 2001; Chambers, 2007).

Un diagnóstico técnico mejor informado conduce a mejores políticas e incluir a los grupos vulnerables estimula los debates sobre los impactos de las políticas y las compensaciones basadas en la experiencia.² El debate público contribuye a identificar la combinación más apropiada de políticas para promover el crecimiento, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente. Las políticas formuladas por una mayor variedad de participantes tienen mayor probabilidad de tener menos consecuencias no previstas y no deseadas y de ser más predecibles en sus impactos.

En segundo lugar, los procesos participativos contribuyen a fomentar el entendimiento, la propiedad y el apoyo de las políticas y su implementación eficaz. Si a los grupos vulnerables anteriormente excluidos se les asigna un papel que valga la pena en la formulación de políticas, es más probable que acepten los resultados de esos procesos, menos probable que se resistan a ellos y quizás más probable que apoyen esas políticas si tienen incentivos suficientes para hacerlo (Blackburn, Chambers y Gaventa, 2000).

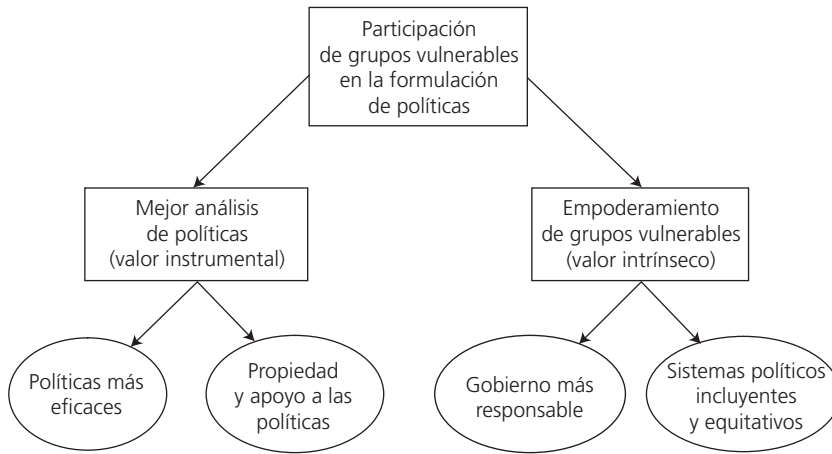
En tercer lugar, la formulación participativa de políticas ayuda a los grupos marginados y vulnerables a desarrollar una relación con el gobierno y otros participantes.³

1 Robb y Scott (2001), Tikare y otros (2001) y Shah y Youssef (2002) resumen estos argumentos.

2 Para mayor información sobre formulación de políticas basada en la evidencia utilizando enfoques participativos para incluir grupos vulnerables y más generalmente la sociedad civil, ver Pollard (2005).

3 Es necesario tener una apreciación del impacto de las reformas en grupos distintos a los pobres y vulnerables, a fin de comprender por qué ciertos grupos pueden desear influir o bloquear ciertas decisiones de políticas.

Gráfico 5.1 Beneficios de la participación y consulta en la formulación de políticas



Fuente: los autores.

Se promueven sistemas políticos más equitativos e incluyentes a través de la apreciación de las distintas necesidades de todos los grupos dentro de la sociedad. Existe un reconocimiento creciente de que los ciudadanos tienen un papel importante en el mejoramiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos y el sector privado y en reducir la corrupción y la fuga de dineros. La responsabilidad social se ha convertido en un enfoque atractivo para mejorar los procesos de gobernabilidad, los resultados de los servicios prestados y las decisiones sobre asignación de los recursos (ver Akerman, 2005).⁴ En la última década han surgido numerosos ejemplos que demuestran cómo pueden hacer oír su voz los ciudadanos y hacer más sensibles y responsables al público y el sector privado. En muchos países es necesario fortalecer la capacidad de la sociedad civil para asegurar que los ciudadanos comprendan sus derechos y obligaciones, formen asociaciones más fuertes, participen en procesos locales y centrales de formulación de políticas y controlen la prestación de los servicios de las instituciones públicas y del sector privado.

En cuarto lugar, la participación contribuye a un gobierno más responsable. La responsabilidad de las entidades se fortalece; los ciudadanos, incluso los de grupos vulnerables, están mejor informados sobre los compromisos del gobierno y los go-

4 La responsabilidad social se refiere al amplio rango de acciones y mecanismos, más allá del voto, que pueden utilizar los ciudadanos para que el Estado responda, y también acciones por parte del gobierno, la sociedad, los medios de comunicación y otros actores de la sociedad, que promueven o facilitan estos esfuerzos.

biernos se responsabilizan ante sus electores por su desempeño. Construir el papel y la capacidad de las entidades no estatales ayuda a contrapesar el poder del Estado.

En quinto lugar, los ciudadanos adquieren poder por su participación en la formulación de las políticas y su implementación. Al contribuir a formar políticas más pertinentes y sensibles a sus necesidades, no se sienten ya como vulnerables, inseguros o impotentes. Se hacen ciudadanos movilizados y activos. La participación en la formulación de políticas lleva a menudo a otras acciones que mejoran su posición, como desarrollar asociaciones con participantes de opinión semejante. El apoderamiento de grupos vulnerables y la responsabilidad también contribuye a impedir la captura de los procesos políticos por parte de grupos elitistas.

Por último, existe un argumento ético para dar voz a los excluidos. Es apenas justo que quienes tienen más probabilidad de verse afectados tengan voz. Las políticas deberían aspirar a tener efectos justos, si no equitativos.⁵ Deberían armarse de modo que su fundamento sea independiente de la posición de cualquier participante y pueda justificarse para beneficio de la sociedad en general.

Definición de los vulnerables y cómo se afectan

El análisis político se ha centrado tradicionalmente en un enfoque estadístico hacia la pobreza, basado en indicadores de ingreso, salud y educación. La pobreza misma se medía según el ingreso. Los estudios muestran que un enfoque dominado por el análisis económico omite capturar muchas dimensiones de la pobreza y que un enfoque multidisciplinario puede profundizar la comprensión de los pobres y los vulnerables (Robb, 2000).

El estudio *Voces de los pobres* del Banco Mundial contribuyó a elaborar una definición multidimensional de la pobreza centrada en la vulnerabilidad, el aislamiento físico y social, la inseguridad, la carencia de dignidad y el respeto propio, la falta de acceso a la información, la desconfianza de las entidades del Estado y la impotencia para defender los intereses propios o cambiar las cosas (Narayan y otros, 2001). Estas dimensiones se entrelazan con mucha frecuencia y muchas personas se encuentran en la intersección de formas múltiples de vulnerabilidad. La pobreza por sí sola no basta para definir grupos vulnerables.

Los pobres no son un grupo estático. La transición económica y las crisis arrojan a las personas a la pobreza y exponen su vulnerabilidad. Las anteriores economías socialistas crearon vulnerabilidad cuando las personas perdieron el empleo garantizado y recurrieron a medios de vida basados en los recursos naturales que condujeron a la

5 Puede considerarse como justa una política si los individuos la apoyan cuando no conocen por adelantado cuál sería su posición en la sociedad (Rawls, 1971).

degradación del medio ambiente. Por ejemplo, muchos empleados del Estado mongol que perdieron su trabajo pasaron a ejercer el pastoreo de chivos, la principal ocupación de la nación. El repentino aumento no administrado de manadas de ganado ejerció presiones insostenibles sobre la tierra para pastos (Mearns, 2004). La crisis financiera de Asia oriental hizo retroceder décadas de impresionante reducción de la pobreza, arrojando a muchas personas otra vez hacia ella. En la lucha para sobrevivir las crisis económicas muchos volvieron a recurrir a recursos de propiedad común para su sustento, acelerando la deforestación y otras formas de degradación ambiental (Banco Mundial, 2003b).

Maximizar el ingreso puede ser una prioridad menos importante para los grupos vulnerables que asegurar su medio de vida y reducir su vulnerabilidad (Chambers, 1983). Para que los medios de vida sean sostenibles deben ser flexibles a las crisis sin socavar la base de recursos naturales que los soporta (Kanji y Ware, 2002). La vulnerabilidad parece ser un concepto más destacado que la pobreza. Es un concepto más amplio y más incluyente y puede ser también más pertinente, en especial en cuanto a las políticas que tienen consecuencias ambientales.

Algunos grupos demográficos y sociales son vulnerables por razones distintas a factores económicos. Por ejemplo, las minorías étnicas y los pueblos indígenas son vulnerables a menudo por la exclusión o el dominio del grupo étnico mayoritario. Mujeres, niños y ancianos son a menudo vulnerables aunque no sean pobres. Las mujeres, además, a menudo carecen de acceso o control sobre los recursos y experimentan la discriminación en sociedades que las excluyen de la toma de decisiones. Por ejemplo, en el sector de las industrias de extracción, la mayoría de los beneficios (empleo, ingreso, regalías e infraestructura) tienden a acumularse para los hombres, mientras los impactos negativos (desestabilización cultural, tensión social, daño ambiental y violencia doméstica) afectan a las mujeres y los niños.

Según se define aquí, las personas son vulnerables porque dependen del medio ambiente para su medio de vida o porque se ven afectadas de otra forma significativamente por la degradación ambiental.

Donde la vulnerabilidad económica y ambiental se refuerzan entre sí, estos factores están a menudo interconectados. Algunos ejemplos son:

- La administración de los recursos naturales (bosques, agua, tierra y otros recursos naturales).
- La salud ambiental (contaminación interna y externa del aire, enfermedades transmitidas por el agua, salud ocupacional y seguridad, toxinas y otras fuentes de riesgo).
- Manejo de desechos (desechos sólidos, contaminación del agua).
- Vulnerabilidad a desastres naturales (corto plazo) y cambio climático (largo plazo).

Administración de los recursos naturales

Una gobernabilidad más fuerte en los sectores de los recursos naturales y el medio ambiente es importante para asegurar que estos sectores continúen contribuyendo responsablemente a los patrones futuros de un crecimiento incluyente. Fortalecer la gobernabilidad requiere mecanismos regulatorios efectivos y compromiso político para administrar la base de recursos ambientales y controlar los impactos ambientales adversos que afectan los medios de vida y los niveles de desarrollo humano. Requiere también un acceso más abierto a la información y análisis ambientales, expresados en términos pertinentes para otros participantes, acompañados de mecanismos que habiliten un diálogo más amplio entre múltiples participantes hasta el nivel local. La vulnerabilidad en el contexto de los recursos naturales ocurre cuando se ven amenazados los medios de vida por un cambio en las condiciones ambientales de los recursos naturales o en el acceso a estos recursos. Con mucha frecuencia los pobres se ven desproporcionadamente afectados por la degradación ambiental (Banco Mundial, 2001).

En el mundo viven 1.300 millones de personas en tierras frágiles –zonas áridas, laderas, humedales y bosques– que no pueden sostenerlos (Banco Mundial, 2002). La mayoría de los pobres y vulnerables del mundo dependen principalmente de la agricultura como medio de vida. Cuando los recursos naturales escasean o se degradan, queda amenazado su ingreso y medio de vida. La desertización creciente ha aumentado la vulnerabilidad de millones de pastores, especialmente en África. Cuando el suministro de agua es menos confiable, los agricultores pobres a menudo son los más vulnerables: los ricos acuden a pozos o sistemas de irrigación, pero los pobres dependen de la agricultura a base de aguas lluvias.

Algunas veces los grupos vulnerables pueden constituir un conjunto particular de participantes que tienen influencia limitada. Unos 60 millones de personas en el mundo (principalmente indígenas y grupos tribales) dependen casi totalmente de los bosques; otros 350 millones que viven en el interior de bosques densos o adyacentes a ellos, dependen de los mismos en un alto grado para subsistir y obtener ingresos (Banco Mundial, 2004b). De los 1.000 millones de pobres extremos –los que viven con menos de US\$1 al día– el 90% depende significativamente de los recursos del bosque para su ingreso (Banco Mundial, 2002). La deforestación o el uso de estos bosques para otros propósitos amenazan el medio de vida de estos grupos y la tala de bosques, la minería y los intereses agrícolas comerciales son usualmente más destructivos ambientalmente que las actividades de los pobres locales, que han practicado la silvicultura, agricultura, caza y acopio sustentables por generaciones. Su falta de poder económico y político significa que sus intereses quedan destruidos a menudo por intereses más ricos y poderosos. Los grupos vulnerables necesitan una mayor voz por razones tanto económicas como ambientales. Por ejemplo, la creación de zonas protegidas debería proteger el medio de vida y los derechos de propiedad de las personas que viven en esas zonas (Banco Mundial, 2003a).

El vínculo causal entre la vulnerabilidad económica y ambiental a menudo trabaja también en la otra dirección, causando la pobreza degradación ambiental y agravando la vulnerabilidad en un círculo vicioso. En muchos países pobres, las mejores tierras agrícolas las poseen los agricultores más ricos. Muchos agricultores pobres se han visto obligados a encontrar tierra en zonas marginales, como laderas profundas no adecuadas para la agricultura mecanizada y cultivar en ellas, especialmente para cosechas de alimentos inadecuados, acelera su erosión y degradación. En Haití esta práctica condujo a una masiva degradación ambiental, al empobrecimiento y a la migración (DeWind y Kinley, 1988).

Los medios de vida de otras personas que dependen de los recursos naturales se ven también adversamente afectados por los impactos ambientales. Los pescadores artesanales sufren cuando las zonas costeras y los arrecifes de coral se sobresaturan de peces, se contaminan en exceso o se degradan en alguna otra forma (Whittingham, Campbell y Townsley, 2003). En Indonesia la pesca con cianuro y dinamita ha destruido o perjudicado en extremo los arrecifes que soportan las poblaciones de peces. Muchas de las prácticas de pesca más destructivas las ejecutan no los pobres locales sino los foráneos ricos, que luego pasan a otras zonas una vez una zona ha quedado destruida y sin peces. Los pescadores locales, con su necesidad de práctica pesquera más sustentable, son con mucha frecuencia los defensores más fuertes de las regulaciones sobre pesca ambientalmente sensibles y de la creación de zonas marinas protegidas (Banco Mundial, 2005).

Salud ambiental

La vulnerabilidad en el contexto de la salud ambiental ocurre cuando la gente es susceptible a mayores riesgos de salud asociados con la contaminación ambiental, riesgos que afectan en desproporción a los pobres y a los menores de cinco años.

La falta de acceso a agua limpia y saneamiento y la contaminación del aire interior son las dos principales causas de enfermedad y muerte en los países en desarrollo. Ambos problemas afectan principalmente a los menores de cinco años de edad (según se refleja en las altas tasas de mortalidad infantil vinculadas a la diarrea, neumonía, infecciones respiratorias agudas y enfermedades transmitidas por el agua (OMS, 2002).

El riesgo mayor de las enfermedades transmitidas por el agua causado por una baja calidad de ésta, de la sanidad y la higiene es también una causa mayor de enfermedades y muerte en los países en desarrollo (OMS, 2002). La diarrea causa 1,7 millones de muertes al año y representa una tercera parte de las muertes de los niños menores de cinco años en los países en desarrollo (OMS, 2002). Se estima que en el mundo mueren unos 3 millones de personas por enfermedades relacionadas con el agua (Banco Mundial, 2001). Más del 90% de los efectos en la salud los experimentan los niños menores de cinco años.

La contaminación del aire interior proviene de la combustión de maderas para la cocina y la calefacción. La biomasa es la fuente primaria de energía para unos 2.500 millones de personas (IEA, 2006). Causa infecciones respiratorias agudas en los niños y un mayor riesgo de enfermedades pulmonares crónicas en las mujeres. En los países en desarrollo con altas tasas de mortalidad, la contaminación del aire interior es la cuarta causa principal de enfermedades y muerte (OMS, 2002). Cerca de 2 millones de niños y mujeres mueren cada año de enfermedades causadas por la contaminación del aire interior (Banco Mundial, 2001), perteneciendo la mayoría a familias pobres (las familias más pudientes utilizan combustibles más limpios).

Evidencia sustancial alrededor del mundo indica que la contaminación urbana del aire exterior causa impactos negativos significativos en la salud pública y produce muerte prematura, bronquitis crónica y desórdenes respiratorios (Ostro, 1994). Sin embargo la carga de enfermedad es menor que con la contaminación de aire interior (OMS, 2002). Aun así, 1 millón de personas por año mueren prematuramente en los países en desarrollo debido a la contaminación urbana del aire y un número desproporcionado de ellas son niños menores de cinco años (Leitner, 2005).

Manejo de desechos

La vulnerabilidad en el contexto del manejo de desechos ocurre cuando las personas son susceptibles a un mayor riesgo para la salud. Donde el riesgo proviene de químicos tóxicos disolviéndose en el suelo y afectando el suministro de agua, se verán principalmente afectadas las personas que viven en las cercanías de las descargas de desechos. Los recogedores de desechos se afectan en forma directa por las enfermedades vectoriales.

Desastres naturales y cambio climático

La vulnerabilidad en el contexto de los desastres naturales ocurre cuando los medios de vida, activos y salud de las personas se ven afectados adversamente por los desastres naturales. Se espera que una mayor variabilidad del clima como resultado del cambio climático global incremente la cantidad de eventos severos climáticos a través del tiempo y cambie el nivel absoluto de ciertos recursos naturales, como la productividad del agua y el suelo, afectando entonces la salud y los medios de vida.

Los pobres son más vulnerables a los desastres naturales como deslizamientos de barro, tsunamis, sismos e inundaciones, por varias razones. Viven con mucha frecuencia en zonas más propensas a tales desastres, como laderas inclinadas, a lo largo de aluviones, o en zonas de baja altura. Sus casas son generalmente menos recias y por tanto se dañan más fácilmente que las de los no pobres. Usualmente tienen menos información sobre la prevención de catástrofes y no pueden aprovechar los sistemas

de advertencia en forma eficiente. Su vulnerabilidad económica los coloca también en mayor riesgo.

Los pobres son también más vulnerables a la degradación ambiental a largo plazo y tienen menor capacidad de mitigación o de evitar los impactos de los niveles crecientes de las mareas y tienden a vivir en elevaciones inferiores, que son más vulnerables a inundaciones. Algunas islas del Pacífico Sur están ya perdiendo tierra por los niveles crecientes del mar y están reasignando a sus habitantes. Los patrones cambiantes de las cosechas tienen también mayor probabilidad de causar efectos desproporcionados en los pobres, para quienes es costoso y más difícil adaptarse a nuevos cultivos, nuevas ubicaciones o nuevas prácticas agrícolas.

Es necesaria una base electoral nacional informada para que dirija las respuestas potenciales al cambio climático. Asegurar el debate público sobre los impactos del cambio climático y la adaptación a él que se mueva más allá de las perspectivas técnicas para incorporar las voces locales ayudaría a mejorar la gobernabilidad de los recursos naturales y ambientales.

Creación de un entorno habilitador en el cual puedan ser escuchados los vulnerables

Los puntos de entrada, formas de participación y herramientas para ofrecer voz a los ambientalmente vulnerables son los mismos que para los grupos vulnerables en general. Las dimensiones locales de los retos ambientales a menudo varían a través de un país. Desarrollar mecanismos para reconocer estos problemas a nivel nacional y habilitar a los autores de políticas para dar respuestas descentralizadas requiere un entorno habilitador en el que la voz de los ciudadanos pueda escucharse a nivel de formulación de políticas. Por eso, en las cuatro secciones siguientes de este capítulo se hace uso de la literatura general sobre la toma de decisiones incluyente. En realidad, muchas de las herramientas fueron desarrolladas para su uso a nivel de proyectos y así no son específicas de la formulación de políticas.

En el capítulo 3 de este volumen, Feldman y Khademian presentan un modelo de toma de decisiones que presenta dos rasgos principales: la administración adaptable y la toma de decisiones incluyente. La administración adaptable es un modelo de formación continua de políticas. La idea básica del modelo es intentar algo y entonces evaluar el resultado a fin de determinar qué intentar a continuación. La política se forma a través de un proceso de experimentación, la adopción de los experimentos exitosos y la continuación de la experimentación. La inclusión de personas y organizaciones con una amplia variedad de perspectivas en un proceso de formulación e implementación de políticas se considera legítima y como un resultado esencial de la administración incluyente. Mientras los modelos de administración tradicionales consideran la formación de capacidad comunitaria como un subproducto de la resolución de proble-

mas de política, este modelo la coloca en primer plano. La formación de capacidad se convierte en el objetivo primario que se persigue a través de los proyectos. Combinar la administración adaptable con la creación de una comunidad de participación incluyente y el consecuente reconocimiento y exposición de la ambigüedad crea el modelo incluyente de formación de políticas (Feldman y Khademian, 2000, 2005).

Consultar directamente a las personas pobres no asegura que tengan voz para influir en la formulación de políticas, la cual es un proceso inherentemente político. Reglas, legislación, tradiciones, redes, alianzas, patronazgo y estructuras burocráticas interactúan para formar un complejo y fluctuante entorno de políticas (Grindle y Thomas, 1991; Robb, 2002). El contexto político y el marco institucional a través del cual tienen lugar la consulta y la participación pueden constituir la base para promover un proceso más abierto de formulación de políticas, la cual es a menudo una negociación entre grupos de poder e influencia desiguales, en la que los pobres y vulnerables tienen el menor poder. Una apreciación de las relaciones desiguales subyacentes de poder puede llevar a un mejor entendimiento de cómo se hacen tales elecciones de políticas y cómo se ven afectados por ellas los distintos grupos.

La toma de decisiones incluyente depende de la existencia de un entorno habilitador, que a su vez depende en gran medida del grado al que ciertos factores externos asisten u obstaculizan la promoción de los intereses de los grupos vulnerables. Dichos factores incluyen el marco legal y regulatorio, el contexto político y de gobernabilidad, las características socioculturales y las condiciones económicas. Estas condiciones externas a su vez influyen en los elementos habilitadores específicos que son esenciales para la eficacia de la sociedad civil como determinante clave del desarrollo. Éstos incluyen la libertad de los ciudadanos para asociarse, su capacidad de movilizar recursos financieros para cumplir los objetivos de sus organizaciones, su capacidad de formular, articular y transmitir la opinión, su acceso a la información (necesario para su habilidad de ejercer voz y ocuparse en negociación) y la existencia de espacios y reglas de vinculación para la negociación y el debate público (Thindwa, Monico y Reuben, 2003).

La dinámica institucional y organizativa dentro de la sociedad civil también influye en los elementos habilitadores. Junto a factores externos, tienen que ser objeto de análisis para que pueda comprenderse el alcance más completo de las restricciones para dar voz a los grupos vulnerables. Estas dinámicas incluyen factores como responsabilidad, representación, legitimidad, capacidades institucionales y organizativas, autorregulación y relaciones institucionales a través de grupos de la sociedad civil y entre éstos y el Estado, y el sector privado.

Puntos de entrada para dar voz a los grupos vulnerables

Según Feldman y Khadamian (capítulo 3) la formulación de políticas es un proceso continuo, iterativo y adaptable; la participación en cualquiera de sus etapas da voz en

el ciclo siguiente de formulación de políticas, incluso afectando la implementación continua de la política existente. Por esta razón, la participación debe ser un proceso continuo, no un evento único, como una consulta o un taller. El ciclo completo del proceso de políticas presenta oportunidades para la participación. En algunos contextos los procesos institucionales incluyen espacios específicos para consulta, negociación y debate entre los distintos participantes, incluidos los grupos vulnerables. En muchos otros contextos, no existen dichos espacios. En estos entornos la participación puede suscitar problemas continuamente, de modo que con el tiempo se tienen en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables a través de cambios incrementales en una política particular.

El proceso político no es lineal ni coherente. En el desarrollo e implementación de políticas el cambio es con mucha frecuencia multidireccional, fragmentado, impredecible y se interrumpe con frecuencia. En qué secuencia ejecutar las acciones, a qué prestarle atención y a quién incluir, puede ser difícil de determinar y puede variar durante la vida del ciclo de políticas. A diferencia de los proyectos y programas, que tienen conjuntos y componentes de actividades claramente definidas, las fronteras para las políticas tienden a ser borrosas, a cambiar con el tiempo y a estar abiertas a la interpretación. Arreglos institucionales de múltiples participantes pueden contribuir a formar consenso en campos clave de la formulación e implementación de las políticas.

Existe una variedad de opiniones sobre la estructura de los procesos políticos y, además, los pasos se superponen y no están siempre en el mismo orden. Sin embargo, todos los procesos políticos incluyen los cuatro pasos siguientes (Shah y Youssef, 2002):

- *Análisis.* Una vez tomada la decisión de promover una nueva política o de reformar una existente, se inicia una variedad de análisis y diagnósticos. Idealmente, el primer paso es efectuar un análisis de participantes para determinar qué grupos pueden verse afectados por la política o podrían tener interés en conformarla. Los grupos vulnerables pueden consultarse directamente para analizar impactos potenciales y los impactos de políticas anteriores. No sólo pueden los grupos vulnerables ayudar a desarrollar la política, sino que también pueden ayudar a desarrollar el proceso de consulta.
- *Formulación.* Cuando esté disponible la información pertinente, la formulación de la política añade detalles operativos al análisis inicial de la política, que incluye una declaración del problema, los objetivos de la política, un marco que esquematice los programas como soporte de esos objetivos y una enunciación de los recursos necesarios.
- *Implementación.* Los puntos de entrada para la participación externa en la implementación varían dependiendo del tipo de política. Por ejemplo, algunas políticas sectoriales ofrecen oportunidades de asociación para la prestación de los servicios en las que entidades externas pueden asumir la dirección mediante

la contratación, la delegación de autoridad o la administración conjunta con la comunidad. Los vulnerables no sólo deberían ayudar a desarrollar la política sino tener un papel en su implementación, para asegurar que la política se implemente como se desea y que se cumplan los compromisos.

- **Control y evaluación.** Los vulnerables pueden suministrar información a quienes controlan y evalúan la política y se los puede consultar para saber sus opiniones, interpretaciones y análisis. Pueden colaborar en un control y evaluación conjuntos, o efectuar sus propios controles y evaluaciones independientes. Suministrar datos valiosos sobre la pobreza y los impactos sociales de las políticas y sobre el desempeño institucional. Ayudar a corregir políticas durante la implementación, si es necesario. Alimentan con información los procesos de formulación de políticas a fin de capacitar a los autores de las políticas para entender mejor los impactos potenciales de las políticas y reformas futuras.

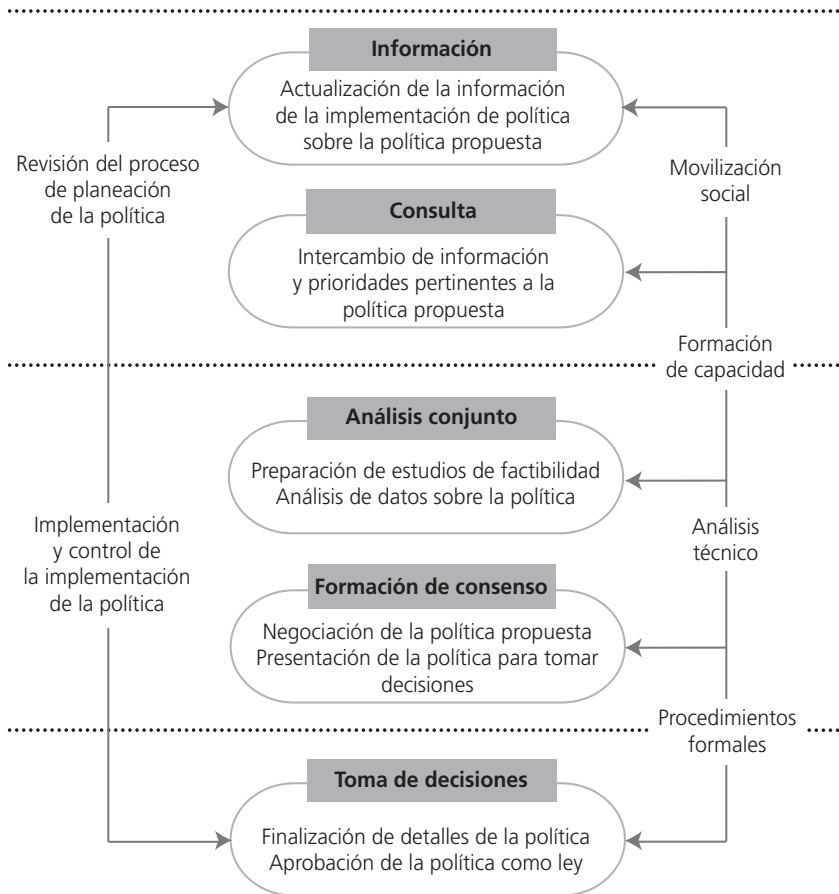
Puede considerarse como buena práctica incluir a los grupos vulnerables en varias etapas en la formulación de políticas porque los supuestos se hacen más explícitos por adelantado (incluir a los pobres en el análisis *ex ante*); se controla si las acciones públicas funcionan, poniendo así a prueba los supuestos originales y efectuando cambios sobre la marcha si las acciones públicas no están teniendo éxito (incluir a los grupos vulnerables durante la implementación de las políticas); se evalúa si las acciones públicas fueron exitosas y se utiliza la información para influir en el diseño futuro de políticas (incluir a los pobres en la evaluación *ex post*).

Niveles de participación en los procesos políticos

La participación se realiza desde la difusión de información y consulta hasta la toma conjunta de decisiones (Robby Scott, 2001) (gráfico 5.2):

- La difusión de información es el flujo en una dirección, de arriba abajo, de información al público sobre los impactos de las políticas continuas y los diagnósticos de éstas para las políticas propuestas o su modificación. El conocimiento sobre las políticas ofrece a los grupos vulnerables la oportunidad de analizar e intentar influir en las políticas.
- La consulta es la información compartida de doble vía y ofrece a los grupos vulnerables la oportunidad de compartir su conocimiento y perspectivas y de informar a los autores de las políticas y otros participantes. El mismo acto de ser consultadas faculta a las personas vulnerables, validando su conocimiento.
- El análisis conjunto es un proceso en el que los grupos vulnerables y los autores de políticas se unen para analizar la información pertinente a las políticas.

Gráfico 5.2 Diagrama de flujo de procesos participativos de política



Fuente: adaptado de Malena, con Forster y Singh, 2004.

- La formación de consenso va más allá del análisis conjunto para intentar lograr el consenso sobre la formulación de la política por medio de una interpretación acordada mutuamente de la información sobre la política propuesta y sus impactos previstos.
- La toma de decisiones compartida implica participación directa y control parcial sobre las decisiones políticas, incluida la formulación de la política, su implementación, control y evaluación. Es el nivel más alto de participación en los procesos políticos. Va más allá de dar voz a los vulnerables hasta darles una medida de control.

Herramientas para dar voz a los vulnerables

Está disponible una variedad de herramientas y mecanismos para incorporar la voz de los grupos vulnerables en el proceso político (cuadro 5.1 y gráfico 5.3), aunque aquí se discuten sólo unos pocos de los más comunes (para una introducción a un conjunto más amplio de herramientas, *ver* Banco Mundial, 2003c; Salmen y Kane, 2006). Cada proceso político está situado en un contexto político, social y cultural que conforma las herramientas más adecuadas.

Las primeras tres –análisis de los participantes, análisis institucional y análisis de impacto social– se utilizan a menudo en conjunto en forma temprana en el proceso como parte del análisis o el diagnóstico político. Dan voz a los grupos vulnerables buscando sus puntos de vista sobre los impactos políticos potenciales y haciendo de ellos un grupo objetivo clave para el diagnóstico de la política.

Análisis de los participantes

Este análisis se usa para determinar los intereses e influencia de los distintos grupos en relación con una política (para mayor información sobre el análisis de los participantes, *ver* Bianchi y Kossoudji, 2001). Debería anteceder al diseño de la política y profundizarse cuando se elaboren los elementos de la política.

El análisis de los participantes le da voz a los grupos vulnerables por medio de lo siguiente:

- Identificando cómo constituyen un grupo participante pertinente cuyos aportes deben solicitarse y analizarse.
- Buscando su aporte al analizar cómo sus puntos de vista pueden diferir de otros participantes y por qué.
- Analizando la probabilidad de su participación en coaliciones para apoyar el cambio.
- Desarrollando estrategias para superar su oposición, como darles incentivos a fin de obtener su apoyo para las políticas.

Se utilizó en varios proyectos de cierre de minas apoyados por el Banco Mundial para crear un sistema de controles y equilibrios, y evaluaciones independientes para asegurar que todos los actores siguieran las reglas (Haney y otros, 2003).

Análisis institucional

El análisis institucional desempaca la “caja negra” de la toma de decisiones y los procesos de implementación para identificar cómo pueden incorporarse los grupos vulnerables en los procesos políticos (para mayor información sobre el análisis ins-

Cuadro 5.1 Herramientas para la participación en procesos políticos

Herramienta	¿Qué es?	¿Para qué puede usarse?	¿Qué revela?	Elementos clave
Análisis de los participantes	Metodología sistemática que utiliza datos cuantitativos para determinar los intereses e influencia de los distintos grupos en relación con una reforma o política.	Puede utilizarse para cualquier tipo de proceso de desarrollo; particularmente tratable para reforma sectorial, incluyendo políticas. Este análisis debe anteceder al diseño de reformas y políticas y profundizarse con consistencia al elaborarse los elementos de reforma y política.	Evalúa el grado al que la reforma de políticas puede estimular la acción política o social; el nivel de propiedad y la percepción de la reforma entre los diferentes grupos. Puede ampliarse a un análisis de economía política más completo que identifique grupos afectados y observe su posición con respecto a la política, su influencia en el gobierno, la probabilidad de su participación en coaliciones para apoyar el cambio y estrategias para superar la oposición, como compensar a quienes pierden, o posponer la implementación.	<ul style="list-style-type: none"> • Información de antecedentes sobre restricciones para la formulación eficaz de políticas del gobierno • Entrevistas con informantes clave que identifican los participantes pertinentes a la sustentabilidad de la reforma de la política (los participantes deben provenir de un grupo diverso de intereses a fin de limitar los sesgos) • Verificación de supuestos sobre la influencia y el interés de los participantes mediante encuestas y análisis cuantitativo de datos secundarios
Análisis institucional	Enfoque analítico que usa métodos cualitativos para desempacar la "caja negra" de la toma de decisiones y los procesos de implementación.	Útil para análisis de impacto de la pobreza y social al margen del tipo de reforma; particularmente importante para cambios de política que incluyen reformas institucionales, como descentralización de servicios públicos, reformas de empresas de servicios, agrarias y de redes de seguridad social. Útil para diseño e implementación de políticas.	Analiza las instituciones incluidas en el diseño e implementación de reformas e identifica procesos dinámicos y restricciones potenciales. Identifica características y relaciones dinámicas entre las agencias oficiales, las ONG y las empresas que implementan la reforma de la política. Uno de sus productos es la comprensión de reglas formales del juego y reglas informales que rigen el comportamiento actual en los procesos de toma de decisiones (mediante el mapeo de procesos de flujos de recursos cruciales, dinero e información).	<ul style="list-style-type: none"> • Información de antecedentes sobre participantes y estructuras organizativas clave de las agencias pertinentes • Entrevistas en profundidad o grupos de enfoque con informantes clave de agencias del gobierno, ONG y empresas • Cruce de información para la validación de otras fuentes de ésta

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

Herramienta	¿Qué es?	¿Para qué puede usarse?	¿Qué revela?	Elementos clave
Análisis de impacto social	<p>Marco analítico para identificar el rango de impactos y respuestas sociales, y respuestas a las políticas por parte de las personas e instituciones, incluidos los vulnerables o pobres. Se efectúa a menudo en forma iterativa e incluye información detallada sobre el contexto social para reformas políticas.</p>	<p>Puede utilizarse para muchos tipos de reforma de políticas. Se ha utilizado extensamente en reestructuración del sector minero, privatización paraestatal y reformas agrícolas con impactos sociales significativos.</p>	<p>Revela el contexto social y político para la reforma de políticas: a quiénes afecta la reforma y cuándo; las preferencias y prioridades de los afectados por la política; restricciones para su implementación; cómo es probable que respondan personas e instituciones a la reforma de la política, incluida la validez de los supuestos sobre cómo reaccionarán o se verán afectados por la política. Proporciona también aportes en mecanismos de salir adelante, riesgos sociales y opiniones de los participantes sobre los medios más apropiados de mitigar el impacto negativo de las políticas y la eficacia potencial en el contexto local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discusiones comunitarias abiertas • Entrevistas con informantes clave • Grupos de enfoque • Encuestas cuantitativas • Observación • Investigación de campo etnográfica • Evaluación rural participativa <p>Usualmente usa encuestas utilizables para recopilar información cuantitativa de muestras representativas de regiones o grupos de población particulares pertinentes a una reforma particular de política. Particularmente útil cuando no existen datos nacionales familiares o no contienen la información específica necesaria para evaluar los impactos de la política.</p>
Evaluación de beneficiarios	<p>Método de evaluación participativa y herramienta de control que incorpora consulta directa de los afectados por la reforma política e influyen en ella. Es similar a una evaluación de pobreza participativa y depende principalmente de la investigación cualitativa, aunque con menos</p>	<p>Se ha utilizado tradicionalmente para evaluar proyectos o reformas de políticas sectoriales en los sectores de salud, educación, infraestructura, protección social y agricultura; puede adaptarse para evaluar o controlar el impacto de algunas intervenciones discretas de políticas donde los canales de transmisión y grupos afectados están claramente definidos. Se ha</p>	<p>Revela la percepción de los beneficiarios de la política propuesta y las medidas de mitigación consideradas. Hace aportes sobre la probable recepción de la reforma, como también de problemas que puedan surgir durante la implementación. Llega al nivel de la comunidad, pero no se concentra exclusivamente en los pobres o en la comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Discusiones en grupos de enfoque, que en algunos casos se han combinado con herramientas rurales participativas • Observación y participantes directos <p>Aunque la información recopilada es cualitativa, se analiza cuantitativamente.</p>

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

Herramienta	¿Qué es?	¿Para qué puede usarse?	¿Qué revela?	Elementos clave
Evaluación de beneficiarios	énfasis en el uso de técnicas visuales y seguimiento comunitario para el proceso de investigación.	utilizado para evaluar reformas propuestas (para señalar restricciones a la participación que encuentre el grupo objetivo) y para obtener retroalimentación de los beneficiarios para reformas de políticas continuas.		
Evaluación de pobreza participativa	Instrumento para incluir a los pobres directamente en discusiones y debates sobre políticas y prioridades. Depende principalmente de técnicas de evaluación cuantitativas y cualitativas, visuales y rurales participativas. Utiliza las mismas técnicas de recopilación de datos que la evaluación de beneficiarios, con enfoque más agudo en la consulta de los pobres y el conjunto más amplio de problemas de políticas que los afectan.	Puede adaptarse al análisis o control de muchas reformas de políticas. Se ha usado extensamente en reformas del gasto público que requieren fijación de prioridades y mejor comprensión de las razones para la falta de responsabilidad o bajo uso de los servicios en reformas institucionalmente complejas (como reformas agrarias, liberación de mercados o reformas al mercado laboral) y para focalizar mejor las redes de seguridad social. Podría utilizarse también para controlar el impacto local de las políticas macroeconómicas.	Ofrece análisis profundo de las opiniones de los pobres y su contexto político, social e institucional; las prioridades políticas de los pobres; la dinámica multidimensional de la pobreza y mecanismos de salir adelante; restricciones que podrían superarse mediante la acción pública para aumentar el acceso a los beneficios de la reforma, con enfoque en las restricciones para los pobres.	Variedad de métodos participativos flexibles que combinan métodos visuales (mapeo, matrices, diagramas) y técnicas verbales (entrevistas abiertas, grupos de discusión) y enfatizan ejercicios que facilitan la información compartida, el análisis y la acción, con el objetivo de dar a las comunidades mayor control sobre el proceso de investigación. Puede crear oportunidades o expectativas de seguimiento a nivel de comunidad, como el desarrollo de planes de acción comunitaria, apoyados con mucha frecuencia por el gobierno local o las ONG.
Tarjetas de informe de ciudadano	Encuesta participativa que solicita retroalimentación de los clientes sobre el desempeño de los servicios públicos. Combina métodos cualitativos y cuantitativos para recopilar	Se ha utilizado en situaciones en las que se carece de datos del lado de la demanda, como percepciones de usuarios de la calidad o satisfacción con los servicios públicos. Ofrece un camino para que los ciudadanos señalen las agencias públicas y los	Ofrece retroalimentación de los usuarios sobre los servicios con respecto a cuestiones como disponibilidad de los servicios, satisfacción con ellos, su confiabilidad y calidad e indicadores para medirlos, sensibilidad de los proveedores de	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de evaluación determinados por el usuario • Retroalimentación cuantitativa sobre la calidad del servicio • Inclusión de los medios y amplio debate público sobre el proceso y resultados de la encuesta

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 5.1)

Herramienta	¿Qué es?	¿Para qué puede usarse?	¿Qué revela?	Elementos clave
Tarjetas de informe de ciudadano	datos útiles del lado de la demanda que puedan ayudar a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos. Extensa cobertura de medios y defensa de la sociedad civil permiten que la herramienta se utilice para la responsabilidad pública.	políticos sobre campos clave de reformas y estimular la competencia entre los monopolios de propiedad del Estado.	servicios, costos ocultos (corrupción y sistemas de apoyo), disposición para pagar y calidad de vida.	
Tarjetas de puntuación de la comunidad	Herramienta cualitativa de control basada en la comunidad que hace uso de técnicas de auditoría social, seguimiento de la comunidad y tarjetas de informe de ciudadanos. Aumenta el apoderamiento y la responsabilidad por medio de una reunión de interfaz entre los proveedores de servicios y la comunidad que permite una retroalimentación inmediata.	Permite a las comunidades controlar y evaluar el desempeño de los servicios, proyectos y aun unidades administrativas del gobierno (como asambleas de distrito). El proceso permite el seguimiento de los insumos o gastos y de la calidad de los servicios y proyectos; la generación de criterios de desempeño por pruebas de comparación que pueden utilizarse en decisiones sobre asignación de recursos y presupuestos; comparación de desempeño de empresas de servicios y distritos; generación de un mecanismo de retroalimentación directa entre proveedores y usuarios; formación de capacidad local y fortalecimiento de la voz ciudadana y el apoderamiento de la comunidad.	Suministra información sobre cómo se emparejan los insumos o gastos con las titulaciones y asignaciones a nivel local y de empresa de servicios; criterios empleados por la comunidad y los proveedores para evaluar el desempeño; cómo se autocalifican la comunidad y los proveedores según esos criterios; evidencia anecdótica sobre la que se basan las calificaciones; y cómo pueden utilizarse las evaluaciones de la comunidad y los proveedores para desarrollar un plan de acción para el mejoramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación cualitativa del servicio diseñada y ejecutada por la comunidad • Discusión pública de resultados facilitada con profesionalismo

Fuente: adaptado de Banco Mundial, 2003c.

Gráfico 5.3 *Cómo entran las herramientas en el ciclo de políticas participativas*

Fuente: adaptado de Shah y Youseff, 2002.

titucional, *ver* Brinkerhoff y Crosby, 2002). Es útil para el diseño e implementación de políticas y es particularmente importante para cambios de política que implican reformas institucionales, como la descentralización de los servicios públicos. El análisis institucional no le da voz directamente a los grupos vulnerables, pero es crítico para identificar cómo pueden tener un papel en los procesos de toma de decisiones. Se utilizó en el diseño del proyecto, apoyado por el Banco Mundial, de silvicultura en India para desarrollar un marco legal e institucional más incluyente que permita a las comunidades dependientes de los bosques obtener el control de la administración de sus recursos naturales (Kvam y Nordang, 2004).

Análisis del impacto social

Este análisis identifica la variedad de impactos sociales y respuestas a las políticas de personas e instituciones, incluidos los vulnerables o pobres (para mayor información sobre el análisis del impacto social, *ver* Finsterbusch, Ingersoll y Llewellyn, 1990; Becker, 1997; Goldman, 2000). El análisis de impacto social ayuda a verificar el contexto social y político para la reforma de la política y a quién afecta, las preferencias y prioridades de los afectados por ella, las restricciones a su implementación y cómo es probable que respondan personas e instituciones a la reforma de la política, incluso si eran correctos los supuestos sobre cómo reaccionarían o se afectarían por la política. También hace aportes sobre mecanismos de salir adelante y riesgos sociales, buscando

sugerencias de los participantes en los medios más apropiados para mitigar el impacto negativo de las políticas. Se ha utilizado extensamente para reestructurar el sector de la minería, la privatización paraestatal y reformas de políticas sobre empresas de servicios y agrícolas que tienen significativos impactos sociales (Junge y otros, 2004; Vedéis y De Soto, 2005; Keener y Banerjee, 2006).

Evaluación de beneficiarios y evaluación participativa de la pobreza

Las dos siguientes herramientas pueden utilizarse como parte del análisis de políticas o el seguimiento de políticas. Como parte del análisis se utilizan a menudo en conjunto con el análisis de los participantes o el de impacto social. Dan voz a los grupos vulnerables haciendo de ellos un grupo objetivo para el diagnóstico de políticas y buscando su retroalimentación sobre los impactos actuales de la implementación de políticas.

La evaluación de los beneficiarios es un método participativo de evaluación y herramienta de control que incorpora consulta directa de los afectados por una política e influyen en ella (para mayor información sobre la evaluación de beneficiarios, ver Salmen y Amelga, 1998; Salmen, 2002). La evaluación de los beneficiarios de grupos vulnerables podría darles voz identificando sus restricciones a la participación y obteniendo su retroalimentación sobre la política, el problema al que se dirige la política y las medidas de mitigación consideradas. En cinco evaluaciones de beneficiarios en el Zambia Social Recovery Project (Proyecto de Recuperación Social de Zambia) se estudió el perfil socioeconómico de los beneficiarios del proyecto y se evaluaron estrategias de salir adelante durante el ajuste estructural y la sequía. En evaluaciones posteriores de beneficiarios se evaluó el impacto de los cambios introducidos por la administración del fondo social como respuesta a recomendaciones de evaluaciones anteriores de beneficiarios (Jones y Owen, 1998).

Una evaluación participativa de la pobreza es un instrumento para incluir a los pobres directamente en las discusiones de políticas y prioridades (para mayor información sobre la evaluación participativa de la pobreza, ver Norton y otros, 2001; Robb, 2002). Las evaluaciones participativas de la pobreza se diseñan en consulta con los autores de las políticas y grupos de la sociedad civil. A diferencia de una encuesta de hogares, que consiste en un conjunto predeterminado de preguntas, en una evaluación participativa de la pobreza se usa una variedad de métodos participativos flexibles. Estos métodos combinan técnicas visuales (mapeo, matrices, diagramas) y técnicas verbales (entrevistas abiertas, grupos de discusión) y enfatizan ejercicios que facilitan la información compartida, el análisis y la acción.

Las evaluaciones participativas de la pobreza van más allá de la unidad familiar de las encuestas tradicionales para centrarse en los individuos, la dinámica interna de la familia, los grupos sociales y las relaciones comunitarias. Dan voz a los grupos vulnerables analizando sus opiniones y su contexto político, social e institucional,

como también sus prioridades políticas y mecanismos de salir adelante; identificando restricciones que podrían superarse mediante acción pública para incrementar su acceso a los beneficios de la política y aumentando su capacidad de analizar y hacer seguimiento a la pobreza. La evaluación participativa de la pobreza de Vietnam dio prioridad a intervenciones que aumentaron y estabilizaron los ingresos agrícolas y no agrícolas; aumentaron el acceso de inmigrantes pobres a los servicios del gobierno, mejoraron la focalización de las intervenciones hacia las familias pobres; minimizaron el acceso preferencial a los servicios y recursos de las familias mejor conectadas y mejoraron la transparencia de la identificación de los beneficiarios para los programas del gobierno (Turk, 2001; Robb, 2003).

Tarjetas de informe de ciudadanos y tarjetas de puntuación de la comunidad

Las últimas dos herramientas se utilizan normalmente como parte del control de la política. Dan voz a los grupos vulnerables buscando su retroalimentación sobre los impactos de la implementación de la política. Estas herramientas son útiles para dar voz a los ciudadanos de forma que puedan influir en las acciones de los sectores público y privado.

Una tarjeta de informe de ciudadanos es una encuesta participativa que solicita retroalimentación del cliente sobre el funcionamiento de los servicios públicos (para ejemplos y más información, ver Banco Mundial, 2001; Paul, 2002; Public Affairs Centre, 2002; Wagle, Singh y Shah, 2004). Se utilizan en situaciones en las que no existen los datos del lado de la demanda, como las percepciones de los usuarios sobre la calidad y satisfacción con los servicios públicos. Al recopilar y agregar la retroalimentación de los usuarios, ofrecen un camino a los ciudadanos para señalar a las agencias públicas y los políticos sobre campos clave de política. También crean competencia entre los monopolios de propiedad del Estado y dan voz a los grupos vulnerables según el grado en que estén incluidos entre aquellos a quienes se solicita retroalimentación de usuarios sobre el desempeño del gobierno o del proveedor del servicio. Aunque usualmente se utilizan para controlar el funcionamiento de los servicios públicos, las tarjetas pueden usarse también para controlar los impactos de las políticas.

Una tarjeta de puntuación de la comunidad es una herramienta de control cualitativo que hace uso de técnicas de auditoría social, seguimiento de la comunidad y tarjetas de informe de ciudadanos.⁶ El proceso permite el seguimiento de la calidad de los servicios y proyectos; generación de criterios de desempeño con pruebas de comparación que pueden utilizarse para toma de decisiones sobre asignación de recursos y presupuestos; comparación del desempeño de las empresas y distritos;

6 Para mayor información sobre un proceso de tarjeta de puntuación comunitaria, ver Banco Mundial (2004a). Para consultar un ejemplo, ver Dedu y Kajubi (2005).

creación de un mecanismo directo de retroalimentación entre los proveedores y los usuarios; formación de capacidad local, y fortalecimiento de la voz ciudadana y el apoderamiento de la comunidad. Aunque las tarjetas de puntuación comunitaria se utilizan usualmente para el control de proyectos pueden adaptarse para el control de las políticas. Las tarjetas de informe de ciudadanos y las tarjetas de puntuación de la comunidad forman parte de un enfoque más general para promover la buena gobernabilidad y hacer a los gobiernos responsables y sensibles ante sus ciudadanos, conocido como *responsabilidad social* (para una introducción a la teoría y práctica de la responsabilidad social, ver Malena, con Forster y Singh, 2004).

Estudios de caso

En esta sección se examinan dos estudios de caso en los que se dio voz a los grupos vulnerables en la formación de la política ambiental. Cada ejemplo describe el contexto de economía política del proceso de la política, cómo participaron los grupos vulnerables en el proceso (incluso qué herramientas se utilizaron), cuáles fueron los hallazgos de ese proceso, cómo se aseguró su voz, qué impactos causó esa voz en la política y qué impactos causó la política en los grupos vulnerables.

Presupuesto participativo y administración ambiental en Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre es uno de los casos mejor conocidos en los que se ha dado voz a los grupos vulnerables en la planeación a nivel municipal. Es la capital del estado más meridional de Brasil, Rio Grande do Sul y tiene el nivel de vida más alto y la mayor expectativa de vida de cualquier centro metropolitano del país (Menegat, 2002). Virtualmente todos sus habitantes reciben agua potable a través del acueducto en su hogar y la mayoría cuenta con servicios de alcantarillado e higiene de buena calidad. El sistema de recolección de basuras llega virtualmente a todas las familias e incluye la recolección por separado de reciclables desde 1990. Otros programas hacen cumplir el control de la contaminación industrial, la reducción de las emisiones de los vehículos motorizados y aseguran la reutilización de los desechos orgánicos de parques y restaurantes.

El sur de Brasil ha demostrado históricamente una fuerte cultura política democrática y una resistencia al autoritarismo. Al restablecerse las elecciones directas para los alcaldes de las capitales, Porto Alegre fue uno de los pocos municipios en los que ganó el nuevo Partido de los Trabajadores en las elecciones de 1988. Este partido tuvo una agenda muy clara, que defendía la participación directa, la redistribución y la reducción de la corrupción.

Las elecciones municipales de 1989 llevaron al poder a una alcalde progresista que realizó el potencial de someter al escrutinio ciudadano la calamitosa situación fiscal heredada de la administración anterior y de vincular a los ciudadanos a la fijación de

prioridades sobre las necesidades locales con respecto a los escasos recursos municipales (Wagle y Shah, 2003). Haciendo frente a expectativas extremadamente altas de los electores, a la disolución financiera y a las amenazas de los concejales, el alcalde desplazó la cultura de la gobernabilidad local del tradicional foco ejecutivo-legislativo hacia el pueblo, lo que creó tensiones políticas significativas, no sólo en la oposición sino también en segmentos de la izquierda, que no eran partidarios de cambiar la cultura política y las relaciones de poder.

Proceso. El proceso participativo del presupuesto invirtió por completo el tradicional enfoque del patronazgo que caracteriza la administración pública en la mayor parte de las ciudades brasileñas. El proceso de discusión y toma de decisiones sigue un ciclo anual de dos etapas principales. La primera incluye la definición de prioridades y propuestas de gasto público en asambleas plenarias, en las que pueden participar todos los ciudadanos. La segunda incluye la preparación de la propuesta de presupuesto y el plan de gastos. Se entiende que las prioridades y propuestas aprobadas por los ciudadanos están lo suficientemente desarrolladas para su remisión a la legislatura del estado como presupuesto municipal. En el año 2000 el presupuesto participativo incluyó unos 30.000 ciudadanos, asegurando que las intervenciones públicas correspondiesen a las prioridades de la población (Menegat, 2002). Desde 1989, casi un 15% de la población ha participado en al menos un evento presupuestal.

El ciclo de presupuesto participativo se inicia usualmente organizando el municipio reuniones informativas. Se suministra a los ciudadanos la información necesaria, como las reglas y procedimientos del presupuesto, el estado de la ejecución del presupuesto actual y las prioridades de gastos del gobierno. La primera etapa consiste en dos grandes rondas de asambleas plenarias generales y sectoriales. Los ciudadanos pueden participar en todos los eventos, durante los cuales tienen oportunidad de presentar sus solicitudes y propuestas para el presupuesto municipal anual de su distrito o para un sector específico. Entre las dos rondas hay una fase interina de numerosas reuniones más específicas en cada uno de los 16 distritos del municipio y sobre cinco temas sectoriales. Estas reuniones las coordinan y facilitan los delegados elegidos a las asambleas de los distritos y los sectores y permiten a las comunidades discutir sus necesidades y prioridades con mayor profundidad.

La segunda ronda de reuniones la coordina el consejo presupuestal participativo y durante ella se identifican las prioridades ciudadanas y se someten a votación. Los representantes de los ciudadanos inician actividades de formación de capacidad para mejorar la comprensión de los ciudadanos del presupuesto público, los mecanismos fiscales y la planeación de servicios e inversiones y también para mejorar las destrezas de formación de consenso y resolución de conflictos. Los representantes usualmente realizan inspecciones de campo para validar las prioridades seleccionadas durante las reuniones regionales y el gobierno realiza estudios de factibilidad técnica y financiera

para cada prioridad presentada en el consejo presupuestal. Después de intensos debates entre el gobierno y los delegados de los ciudadanos, se vota la propuesta final en el consejo presupuestal y se presenta al alcalde para la consolidación y remisión del presupuesto al concejo legislativo municipal.

Los grupos de origen popular movilizan personas vulnerables de modo que puedan tener una presencia significativa en el proceso participativo del presupuesto y elegir sus propios representantes en el consejo presupuestal participativo, el nivel más alto de toma de decisiones. Estos grupos ejecutan una campaña de actividades de extensión, contribuyen a fortalecer el liderazgo entre los vulnerables y defienden sus necesidades en la toma de decisiones política y presupuestal. Dado que el proceso es intensivo en tiempo, los grupos vulnerables a menudo participan menos que otros actores sociales.

Hallazgos e impacto. Una vez los ciudadanos han participado en la toma de decisiones sobre el presupuesto municipal, se reconoció que debían revisarse fundamentalmente la planeación y gestión urbana, en particular la administración ambiental. Estaba claro que un modelo de planeación puramente físico que operaba aislado de los factores clave era incompatible con la democracia participativa. Era necesario que la autoridad de planeación adoptara procesos de toma de decisiones democráticos en sus relaciones con los demás organismos del gobierno, con otras instituciones y con los ciudadanos. Se identificó la necesidad de un sistema de conocimiento e información de los ambientes urbanos y naturales que fuese accesible a todos los interesados, incluyendo planeadores, políticos, instituciones y ciudadanos. La producción de este conocimiento requería cambios fundamentales en la forma en que se obtenía, compilaba y validaba la información.

El sistema para la administración ambiental integrada se basa en cuatro componentes interrelacionados: participación ciudadana, programas públicos de administración ambiental, conocimiento exhaustivo de los ambientes naturales y construidos de Porto Alegre y educación ambiental (Menegat, 2002). Los ciudadanos participan en la formulación de políticas ambientales a través de los concejos municipales o de las asambleas dentro del presupuesto participativo.

Se han iniciado varios programas ambientales para implementar una política ambiental más democrática y participativa (Menegat, 2002). El crecimiento urbano ha causado degradación de espacios públicos, en particular de las zonas verdes. Dos programas en curso aspiran resolver el problema incluyendo a los ciudadanos en su administración. El primero es el Plan de Adopción de Zonas Verdes, en el cual una entidad asociada “adopta” una plaza o parque y se compromete a ejecutar el mantenimiento y la jardinería. El segundo es el Programa de Consejos de Plazas de la Ciudad, que reúne a ciudadanos interesados, organizaciones de la sociedad civil y empresas, quienes organizan el mantenimiento y jardinería de una plaza particular de la ciudad

y definen las reglas para su uso. La plantación de árboles a lo largo de las calles es una de las medidas específicas para la protección ambiental dispuestas en la legislación municipal. En 1990 se iniciaron programas especiales para el control de la contaminación de petróleo, agua y la atmósfera. El problema creciente de la disposición de desechos se ha mitigado con la administración del programa integrado de desechos sólidos, con el que se ha reducido la cantidad de desechos arrojados en basureros (incrementando así su vida) y se ha generado ingreso por el reciclaje.

Para que los ciudadanos participen en la administración urbana y ambiental en forma significativa, requieren información y conocimiento sobre el ambiente natural y el construido. En Porto Alegre tal información se divulgó principalmente mediante el *Atlas ambiental de Porto Alegre* (Menegat y otros, 1998). El *Atlas* utiliza un lenguaje sencillo para presentar las relaciones entre los ambientes local, regional y global, desde la geosfera, hidrosfera, biosfera y atmósfera hasta la tecnosfera y la urbano-esfera. Provee un fundamento sólido de conocimiento científico que puede utilizarse para producir escenarios y pronósticos sobre los cuales basar el control, la legislación y el licenciamiento ambientales. El establecimiento de directivas ambientales para varios escenarios significa también que temas específicos presentados por los ciudadanos pueden obtener respuesta con mayor rapidez, a medida que la información está disponible más rápidamente. Después de la publicación del *Atlas ambiental de Porto Alegre* se instituyó un programa de educación sobre el medio ambiente.

El presupuesto participativo tuvo un valor instrumental en la promoción de la educación, los programas y los objetivos ambientales y tuvo también un valor intrínseco en causar un cambio fundamental en la cultura política de Porto Alegre. Este cambio significó el fin del tradicional estilo descendente de toma de decisiones, la redefinición de las prioridades públicas en línea con las opiniones de los ciudadanos y la transición a una ciudad incluyente. La mejor ilustración del impacto político del presupuesto participativo en Porto Alegre es que después de 16 años en el poder, el Partido de los Trabajadores perdió la elección en 2004 contra una coalición compuesta por todos los partidos de oposición que originalmente estaban en contra, pero eventualmente apoyaron el presupuesto participativo. El nuevo alcalde ganó las elecciones porque reconoció la importancia del presupuesto participativo y la necesidad de mejorar los mecanismos de gobernabilidad local aún más.

En una evaluación de impacto rigurosa realizada por el Banco Mundial (Baiocchi y otros, 2006) se comparan varios indicadores en municipios que utilizaron el presupuesto participativo y municipios que no lo hicieron y se encontró que el presupuesto participativo causó impacto, en particular para los ciudadanos más pobres, en el nivel de pobreza y que aumentó la voz de los grupos vulnerables. Marquetti (2000) mostró que el presupuesto participativo en Porto Alegre aumentó los recursos asignados a los servicios que benefician a los pobres y los grupos vulnerables.

Por qué fue oída la voz de los grupos vulnerables. La voz de los vulnerables fue oída en Porto Alegre porque un movimiento de origen popular obtuvo el poder a través de las elecciones y el gobierno elegido fue responsable y sensible a los pobres y vulnerables. El movimiento social en Brasil demandó participación directa en la toma de decisiones y el control sobre los recursos. Una vez se restableció la libertad política en Brasil, muchos activistas del movimiento social se unieron a partidos políticos, principalmente el Partido de los Trabajadores, llevando el movimiento social a la arena política. El mismo presupuesto participativo se convirtió en una fuerza poderosa para conformar la política de Porto Alegre, tanto así que el Partido de los Trabajadores perdió el poder en 2004, al menos en parte porque no fue lo bastante lejos según la opinión de los grupos vulnerables.

Política hacia los pastores en Mongolia

En el régimen comunista que gobernó el país hasta 1990, Mongolia hizo un gran progreso mejorando los indicadores de desarrollo humano y eliminando virtualmente la pobreza (Mearns, 2004). Con mecanismos innovadores de prestación de servicios para los pastores nómadas se logró una cobertura casi universal en la atención primaria de salud y los servicios básicos de educación. La expectativa de vida aumentó de 47 en 1960 a 63 en 1990 y la alfabetización de adultos llegó al 97%.

La repentina pérdida de los subsidios soviéticos condujo a una reducción de más de un tercio en el producto interno bruto (PIB). En los años noventa se efectuó una transición política y económica y un rápido aumento en la desigualdad de activos e ingresos. La transición económica llevó a una recesión laboral en las empresas no económicas de propiedad del Estado que fue absorbida en su mayor parte por el extenso sector de la ganadería en las zonas rurales.

Para fines de los años noventa los pastores representaban la tercera parte de la población y la mitad de la fuerza laboral activa. Crecieron las presiones sobre los pastizales comunes, aumentando la violencia, el robo de ganado y el conflicto sobre los pastizales. Entre 1998 y 1999 los ingresos por exportaciones cayeron por el colapso de los precios de las tres exportaciones principales de Mongolia: oro, cobre y cachemira. Más de la tercera parte de la población fue definida como viviendo por debajo de la línea de pobreza.

Tres años sucesivos (1999-2002) de sequías e inviernos crudos ocasionaron una alta mortalidad de ganado y urgieron dos clases de respuestas. La primera fue reconocer que la vulnerabilidad a nivel de familias a tales episodios de riesgos se había agravado por la negligencia a nivel de las políticas públicas y las inversiones en el sector ganadero y otras estructuras de apoyo en la década anterior. La segunda fue revigorizar los esfuerzos para el desarrollo rural, con particular atención a la gestión del riesgo pastoril, incluyendo formas de facilitar la movilidad del ganado, tanto estacionalmente como en respuesta al riesgo episódico.

Proceso. La Evaluación Participativa de la Pobreza de Mongolia (Evaluación Participativa de Niveles de Vida [PLSA]) se efectuó contra el telón de fondo de la campaña de elecciones generales en el año 2000. El gobierno de coalición democrática sostenido se sintió vulnerable a las críticas de que la pobreza no había estado disminuyendo lo bastante rápido después de haber repuntado el crecimiento económico a mediados y finales de los años noventa. El antiguo partido comunista, Partido Revolucionario del Pueblo de Mongolia (MPRP) compitió con base en una plataforma que enfatizaba, entre otras cosas, la importancia de una agenda de reducción de la pobreza con crecimiento. La pobreza fue así un tema político altamente cargado en 2000 y también el principal reto de desarrollo para el país. La PLSA (Oficina Nacional de Estadística de Mongolia y Banco Mundial, 2001) se diseñó explícitamente como intento de avivar la voz de los pobres y vulnerables y crear espacio para que fuese oída para enmarcar un nuevo programa nacional de reducción de la pobreza. La PLSA se dispuso a analizar no sólo la pobreza sino también su contexto general.

La PLSA se concentró en la diferenciación social, la vulnerabilidad y el acceso a los activos como temas clave para medios de vida más seguros y sustentables (Dulamday y otros, 2001). Fue el primer ejercicio de su clase en Mongolia en utilizar métodos participativos de aprendizaje y acción para ampliar y profundizar la comprensión de la pobreza a nivel nacional.

La evaluación se basó en el enfoque de medios de vida sustentables, que enfatiza la variedad de activos de capital (natural, humano, social, físico y financiero) a que recurren las personas en busca de diversas estrategias de medios de vida. Utilizó una variedad de métodos participativos de aprendizaje y acción, incluso clasificación y puntuación matricial, clasificación de riqueza y bienestar, entrevistas semiestructuradas y grupos de enfoque.

La PLSA empezó con la propia comprensión de bienestar de los participantes y esto llevó a un análisis y discusión de las diferencias entre las familias al interior de las comunidades. Más de 2.000 personas participaron en la PLSA como informantes o integrantes de los grupos de enfoque. Se hicieron presentaciones de resultados preliminares en conferencias nacionales, talleres y sesiones informativas a los miembros del parlamento, funcionarios superiores del gobierno, ONG, grupos de la sociedad civil y agencias donantes. Se sostuvo una competencia entre varios medios para promover el debate público sobre la pobreza y las acciones públicas y privadas.

Hallazgos e impacto. La PLSA destacó las fuentes múltiples de inseguridad y vulnerabilidad que habían surgido como resultado de la privatización de empresas de propiedad del Estado y colectivos pastoriles. Destacó también las estrategias de salir adelante de las comunidades pobres. Las prioridades para la acción incluyeron las siguientes:

- Reconocer un punto vista de malestar, más general que la pobreza que incluye abuso del alcohol, crimen y violencia doméstica.

- Cambiar de la creación de empleo a la promoción de la capacidad de las personas de asegurar sus propios medios de vida.
- Reducir la vulnerabilidad a los riesgos mediante redes sociales, destrezas de vida y productos de microfinanzas innovadores, incluyendo el seguro para el ganado.
- Reducir el riesgo a la producción de ganado pastoril mediante la restauración de la movilidad pastoril, la administración de los pastizales basada en la comunidad y la diversificación de los medios de vida.
- Mejorar la calidad y eficacia de los servicios sociales y la infraestructura como base para hacer prosperar las economías locales.
- Aumentar el acceso público a la información y dar una mayor voz e influencia a los ciudadanos sobre el gasto público.

La PLSA llevó a un discurso público más amplio sobre la pobreza y a un mayor entendimiento de las múltiples dimensiones, causas y consecuencias del empobrecimiento y la vulnerabilidad. El Poverty Reduction Strategy Paper de Mongolia y la estrategia de desarrollo rural reflejaron muchos de los hallazgos de la PLSA y formaron la base para el Household Livelihoods Capacity Support Program (Programa de Apoyo a la Capacidad de Medios de Vida de las Familias) del gobierno (Government of Mongolia, 2003).

La PLSA contribuyó también a enmarcar el diseño del nuevo programa nacional contra la pobreza en términos de un enfoque de medios de vida sustentables. Los componentes básicos incluyen la gestión del riesgo pastoril, los servicios sustentables de microcrédito para grupos no atendidos suficientemente, como los pastores, y un enfoque más impulsado por la comunidad para identificar y gestionar las inversiones en infraestructura básica, todos los cuales dan voz a los grupos vulnerables.

Quizá los ejemplos más claros de cómo influyeron las voces de los grupos vulnerables en la política sean la ley de tierras y la política sobre la tenencia de pastizales. La participación en la PLSA creó la oportunidad de entronizar en la ley los derechos de los pastores pobres y vulnerables. La Ley de Tierras enmendada prohibió la privatización de los pastizales y endosó un enfoque más incluyente socialmente y de grupo común hacia la gestión de los pastizales. Ambos son de importancia central para los medios de vida de los pastores pobres y vulnerables.

Por qué fue oída la voz de los grupos vulnerables. La voz de los grupos vulnerables puede haber sido oída y tenido en cuenta en la PLSA porque servía los intereses políticos del MPRP para demostrar su compromiso de cumplir sus promesas de campaña de acción a favor de los pobres.⁷ Se formó una coalición suficiente de intereses en el gobierno,

7 Para mayor información, ver Banco Mundial (2007).

el parlamento, las ONG, grupos de reflexión y otras instituciones de la sociedad civil, que oyó la voz de los grupos vulnerables para permitir algunas políticas habilitadoras progresistas (como algunos aspectos de la ley de tierras y el Household Livelihoods Capacity Support Program) para encontrar un punto de apoyo. Algunas figuras públicas altamente comprometidas en estas instituciones tienen interés genuino en el cambio social progresista y creen en el poder de la acción pública para contribuir a ocasionarlo. Estos intereses fueron capaces de enfrentarse a la oposición de individuos muy poderosos (como el primer ministro).

Conclusión

Dar voz a los grupos vulnerables en la formulación de políticas produce muchos beneficios. Las políticas son mejor informadas, comprendidas y apoyadas. Los vulnerables reciben apoderamiento, son capaces de influir en las políticas y se benefician también por contribuir a hacer al gobierno más incluyente y responsable a sus necesidades. Dar voz a los grupos vulnerables es a menudo un círculo virtuoso, en el cual el apoderamiento lleva a mejores políticas y a su impacto, lo que lleva a más apoderamiento y otros beneficios para los grupos vulnerables. La clave es cómo iniciar el círculo virtuoso.

Los vulnerables no son simplemente pobres, ya que sufren también de inseguridad, aislamiento, carencia de dignidad, falta de acceso a la información e impotencia. Dependen de los recursos naturales para su medio de vida, viven en entornos no saludables, son más vulnerables al manejo de los desechos y toxinas y son más propensos al impacto de los desastres naturales y al cambio climático. Si el entorno habilitador es débil, la participación puede continuar siendo un flujo de información de una sola vía. La responsabilidad y transparencia social requieren participación que vaya más allá de la información compartida de una vía a la toma conjunta de decisiones. En esta forma los ciudadanos tienen capacidad de entender, participar e influir en la formulación e implementación de políticas.

La administración adaptable y la toma de decisiones incluyente crean oportunidades para dar voz a los vulnerables. Es de la mayor importancia un entorno habilitador que incluya la libertad de asociarse, los recursos para facilitar la voz, la capacidad de ejercerla y la existencia de espacios para ella. Como lo muestran los dos estudios de caso, sin apoyo político de quienes están en el poder, la voz de los grupos vulnerables no se habría oído y mucho menos se habría actuado sobre ella.

Dentro del proceso político, la voz puede incorporarse en el análisis, formulación, implementación y control de las políticas. La planeación, presupuesto y toma de decisiones participativas han sido medios eficaces para hacer oír la voz de los grupos vulnerables. Algunas de las herramientas más comunes para dar voz incluyen el análisis de los participantes, el análisis institucional, el análisis de impacto social, la evaluación participativa de la pobreza, la evaluación de los beneficiarios, la planeación participa-

tiva, las tarjetas de informe de ciudadanos y las tarjetas de puntuación comunitarias. Estas herramientas son técnicas: lo que es importante es la disposición y capacidad de dar voz a los grupos vulnerables, lo que usualmente requiere poder político o apoyo de quienes están en el poder para complementar la movilización social desde abajo.

Dar voz a los grupos vulnerables ha causado un impacto significativo. Ha llevado a un discurso público más general sobre la pobreza y a un mayor entendimiento de las múltiples dimensiones, causas y consecuencias del empobrecimiento y la vulnerabilidad. Ha contribuido a conformar la reducción de la pobreza y las estrategias sectoriales (inclusive estrategias, políticas y programas ambientales) y ha llevado a los autores de políticas a examinar los impactos de las políticas y las reformas en los pobres. Ha fijado prioridades en las intervenciones, mejorado el acceso a los servicios del gobierno y su calidad, mejorado la focalización de las intervenciones hacia los grupos vulnerables y mejorado la capacidad de realizar investigación participativa sobre temas políticos. La consulta directa con los grupos vulnerables puede presentar oportunidades para un diálogo más abierto y mayor comprensión entre quienes detentan el poder y los grupos vulnerables.

La participación de los grupos vulnerables en los procesos de políticas está aún en su infancia: la participación en el análisis, formulación y control de las políticas no ha ido a la par con la participación en la implementación de las políticas. La mayoría de la participación ha sido en los sectores sociales (salud, educación, protección social) o procesos de gobernabilidad (presupuestos, descentralización). Sólo más recientemente se ha expandido a sectores en los que las consideraciones ambientales son más importantes (energía, agricultura, manejo de los recursos naturales). Aunque se ha logrado un buen inicio, queda mucho por hacer para mejorar la consistencia, calidad y eficacia de la participación de los grupos vulnerables.

Referencias

- Ackerman, J. 2005. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Documento sobre desarrollo social 82, Banco Mundial, Washington, DC.
- Baiocchi, G., P. Heller, S. Chaudhuri y M. K. Silva. 2006. "Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities." En *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, eds. R. Alsop, M. Bertelsen y J. Holland. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2001. *Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003a. *Cornerstones for Conservation: World Bank Assistance for Protected Areas*. Washington, DC: Banco Mundial.

- . 2003b. *Indonesia Kerinci Seblat Integrated Conservation and Development Project: Implementation Completion Report*. Washington, DC: Indonesia Country Unit, Banco Mundial.
- . 2003c. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial, Poverty Reduction Group and Social Development Department.
- . 2004a. "Community Scorecard Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation." Social Development Department, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004b. *Responsible Growth for the New Millennium*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005. "Indonesia Coral Reef Rehabilitation and Management Project (Coremap): Implementation Completion Report." Banco Mundial, Indonesia, Oficina del país.
- . 2007. "An Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia." Informe 32584 MN, Banco Mundial, Social Development Department, Washington, DC.
- Banco Mundial y DFID (Department for International Development). 2005. *Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) in Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): A Sourcebook for Commissioners and Practitioners*, vol. 1. Washington, DC: Banco Mundial y Londres: DFID.
- Becker, H. 1997. *Social Impact Assessment*. Londres: University College Press.
- Beddies, S. y H. De Soto. 2005. *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) of the Decentralization and Water Sector Privatization in Albania*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bianchi, R. y S. Kossoudji. 2001. *Interest Groups and Organizations as Stakeholders*. Documento sobre desarrollo social 35, Banco Mundial, Washington, DC.
- Blackburn, J., R. Chambers y J. Gaventa. 2000. "Mainstreaming Participation in Development." Documento de trabajo, Banco Mundial, Operations Evaluation Department, Washington, DC.
- Brinkerhoff, D. y B. L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transition Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Chambers, R. 1983. *Putting the First Last*. Londres: Longman.
- . 2007. "Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers." IDS, Documento de trabajo 296, Institute of Development Studies, Sussex, Reino Unido.
- Dedu, G. y G. Kajubi. 2005. "The Community Scorecard Process in The Gambia." Nota sobre desarrollo social 100, Banco Mundial, Washington, DC.
- DeWind, J. y D. H. Kinley. 1988. *Aiding Migration: The Impact of International Development Assistance on Haiti*. Boulder, CO: Westview Press.
- Dulamday, E., M. Shah y R. Mearns, con B. Enkhbat y L. Ganzaya. 2001. "Mongolia: Participatory Living Standards Assessment," Informe preparado para la Donors' Consultative Group Meeting, París, mayo 15-16. National Statistics Office, Ulan Bator, Mongolia y Banco Mundial, Washington, DC.

- Feldman, M. y A. Khademian. 2000. "Management for Inclusion: Balancing Control with Participation." *International Public Management Journal* 3 (2): 149–68.
- . 2005. "Inclusive Management: Building Relationships with the Public." Documento 04-12, Center for the Study of Democracy, University of California-Irvine.
- Finsterbusch, K., J. Ingersoll y L. Llewellyn. 1990. *Methods for Social Analysis in Developing Countries*. San Francisco: Westview Press.
- Goldman, L. R., ed. 2000. *Social Impact Analysis: An Applied Anthropology Manual*. Oxford: Berg Press.
- Gobierno de Mongolia. 2003. *Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy*. Prime Minister's Office, Ulan Bator.
- Grindle, M. S. y J. W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Haney, M., M. Shkaratan, V. Kabalina, V. Paniotto y C. Rughinis. 2003. *Mine Closure and Its Impact on the Community: Five Years after Mine Closure in Romania, Russia y Ukraine*. Documento sobre desarrollo social 42, Banco Mundial, Washington, DC.
- Holland, J. y J. Blackburn. 1998. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. Intermediate Technology Development Group, Londres.
- IEA (International Energy Agency). 2006. *International Energy Outlook 2006*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/IEA.
- Jones, B. y D. Owen. 1998. "Beneficiary Assessment for Monitoring: The Zambia Social Recovery Project." Nota sobre desarrollo social 36, Banco Mundial, Washington, DC.
- Junge, N., T. Pushak, J. Lampietti, N. Dudwick y K. Van den Berg. 2004. *Sharing Power: Lessons Learned from the Reform and Privatization of Moldova's Electricity Sector*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Kanji, N. y S. Ware. 2002. "Trade Liberalization, Poverty and Livelihoods: Understanding the Linkages." Revisión preparada para el African Policy and Economic Department, Department for International Development, Londres.
- Keener, S. y S. Banerjee. 2006. "Ghana: Electricity Tariff Reform." En *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms*, eds. A. Coudouel, A. Dani y S. Paternostro. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kvam, R y H. Nordang. 2004. *The Jharkand Participatory Forest Management Project: Social Assessment for Inclusion, Cohesion y Accountability*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Leitner, K. 2005. "Health and Environment: A View from WHO." En *Environment Matters*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Malena, C., con R. Forster y J. Singh. 2004. "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." Documento sobre desarrollo social 74, Banco Mundial, Washington, DC.

- Marquetti, A. 2000. "Participatory Budgeting in Porto Alegre." *Indicator S A*, Johannesburg, 17 (4): 71–78.
- Mearns, R. 2004. "Sustaining Livelihoods on Mongolia's Pastoral Commons: Insights from a Participatory Poverty Assessment." *Development and Change* 35 (1): 107-39.
- Menegat, R. 2002. "Participatory Democracy and Sustainable Development: Integrated Urban Environmental Management in Porto Alegre, Brazil." *Environment and Urbanization* 14 (2): 181–206.
- Menegat, Rualdo, Maria Luiza Porto, Clovis Carlos Carrazo y Luís Alberto Dávila Fernandes. 1998. *Environmental Atlas of Porto Alegre*. Porto Alegre, Brasil: Edufrgs.
- Narayan, D., R. Chambers, M. Shah y P. Petesch. 2001. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Washington, DC: Banco Mundial.
- National Statistical Office of Mongolia y Banco Mundial. 2001. *Mongolia Participatory Living Standards Assessment 2000*. Ulan Bator, Mongolia.
- Norton, A., B. Bird, K. Brock, M. Kakande y C. Turk. 2001. *A Rough Guide to Participatory Poverty Assessments: An Introduction to Theory and Practice*. Londres: ODI Publications.
- Organización Mundial de la Salud. 2002. *World Health Report*. Ginebra: OMS.
- Ostro, B. 1994. "Estimating the Health Effects of Air Pollutants: A Methodology with Application to Jakarta." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1301, Banco Mundial, Washington, DC.
- Paul, S. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*. Bangalore, India: Books for Change.
- Pollard, A. 2005. *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: An Annotated Bibliography*. Londres: Overseas Development Institute.
- Public Affairs Centre. 2002. *The State of Karnataka's Public Services: Benchmarks for the New Millennium*. Bangalore, India.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Robb, C. 2000. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy." *Finance and Development* 37 (4), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- . 2002. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
- . 2003. "Poverty and Social Impact Analysis: Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences." Documento de trabajo del FMI WP/03/43, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Robb, C. y A. Scott. 2001. "Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa." Documento sobre discusión de políticas del FMI PDP/01/5, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

- Salmen, L. 1995. "Listening to the People." *Finance and Development* 32 (2): 44-48: Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- . 2002. *Beneficiary Assessment: An Approach Described*. Documento sobre desarrollo social 10, Banco Mundial, Washington, DC.
- Salmen, L y M. Amelga. 1998. *Implementing Beneficiary Assessment in Education: A Guide for Practitioners*. Documento sobre desarrollo social 25, Banco Mundial, Washington, DC.
- Salmen, L. y E. Kane. 2006. *Bridging Diversity: Participatory Learning for Responsive Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Shah, P. y D. Youssef. 2002. "Voices and Choices at a Macro Level: Participation in Country-Owned Poverty Reduction Strategies." Action Learning Program Dissemination Series 1. Banco Mundial, Social Development Department, Washington, DC.
- Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham y A. Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Thindwa, J., C. Monico y W. Reuben. 2003. "Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries." Nota sobre desarrollo social 82, Banco Mundial, Washington, DC.
- Tikare, S., D. Youssef, P. Donnelly-Roark y P. Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy Process." En *PRSP Sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Turk, C. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policy Making: Experience from Vietnam." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2526, Banco Mundial, Washington, DC.
- Wagle, S. y P. Shah. 2003. "Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Nota sobre desarrollo social 71, Banco Mundial, Washington, DC.
- Wagle, S., J. Singh y P. Shah. 2004. "Citizen Report Card Surveys: A Note on the Concept and Methodology." Nota sobre desarrollo social 91, Banco Mundial, Washington, DC.
- Whittingham, E., J. Campbell y Philip Townsley. 2003. *Poverty and Reefs*. Department for International Development, Londres.

6

Construir y reforzar la responsabilidad social para una mejor gobernabilidad ambiental

*Harry Blair**

Para que los países armen y fomenten iniciativas de políticas sustentables que puedan tratar las externalidades en formas que ayuden al medio ambiente, necesitan electorados a largo plazo que deseen apoyar tales políticas y puedan responsabilizar a los autores de las políticas por su desempeño en la implementación de éstas. La transparencia será la cualidad crítica necesaria en el proceso político para que estos electorados exijan responsabilidad a los autores de políticas. En el presente capítulo se exploran las tres variables básicas de responsabilidad, transparencia y formación de electorado a largo plazo como factores de primer orden para tratar las externalidades a fin de proteger el medio ambiente en los países en desarrollo.

El capítulo se inicia con la definición de conceptos básicos antes de construir un marco teórico que reúna las variables esenciales como parte del proceso político. La tercera sección presenta dos estudios de caso que ilustran las tres variables en un contexto ambiental. En la última sección se identifican patrones y temas observados en los estudios de caso.

Definiciones y vínculos causales

Varios conceptos son clave para entender cómo se utiliza la responsabilidad para efectuar cambios en la política ambiental y cada uno de ellos se define a continuación.

Responsabilidad

Con excepción de unos pocos autócratas y élites del más alto nivel en sistemas corruptos, todos los actores políticos son responsables ante alguien; la pregunta es ¿ante

* Harry Blair es académico superior de investigación y conferencista en ciencia política en Yale University. Este capítulo recibió un gran beneficio por los comentarios aportados por Kulsum Ahmed, Sameer Akbar, Giovanna Dore y Jeff Thindwa, todos del Banco Mundial.

quién? ¿Sólo ante un dictador? ¿Sólo ante las élites? ¿Ante los militares? ¿Ante los votantes? ¿Ante la aplicación de la ley? En forma muy general, el avance de la democracia puede calibrarse por el número y clase de partes ante quienes son responsables los actores: cuanto más desarrollada la democracia, mayor y más generalizada la responsabilidad.¹

En las “democracias electorales” la responsabilidad sólo se produce a través de las elecciones (Diamond, 1999); en las “democracias liberales” completas los mecanismos de responsabilidad incluyen fiscalización legislativa, defensa de la sociedad civil, corrección legal (aplicación de la ley), medios libres y activos, y poder compartido (entre las ramas del gobierno). En un sistema democrático, con seguridad las elecciones forman la última defensa contra la mala administración del Estado, ofreciendo a la ciudadanía una oportunidad de cambiar a los administradores del sistema. En la famosa formulación de Tocqueville, las elecciones son el porqué “del gran privilegio de los estadounidenses de ser capaces de cometer errores reparables” que, según pensaba, ocurren inevitablemente en un entorno democrático (Tocqueville, 2000: 216). Pero las elecciones representan un mecanismo muy crudo para la responsabilidad; sólo ocurren a intervalos infrecuentes y no permiten posibilidad a la ciudadanía de ejercer nada más que la más cruda orientación política. Para que el Estado responda por políticas o acciones (o inacciones) particulares se necesitan instrumentos más afinados que puedan funcionar entre las elecciones para hacer demandas específicas e intervenir en el proceso político para propósitos específicos. Aquí es donde entran los electorados, pues los electores son los actores que hacen estas demandas. Pero sin transparencia no sabrán qué demandar o a quién demandarlo.

La *responsabilidad social* se refiere a la responsabilidad del Estado ante la sociedad como un todo (en oposición a alguno de sus sectores individuales). Este capítulo se centra en la responsabilidad social para la protección ambiental.

Transparencia

En esta era de Transparencia Internacional como un importante grupo de reflexión en la comunidad de desarrollo, la *transparencia* tiende a considerarse como antónimo de corrupción; esto es, honestidad y probidad en el sector público. Países como Bangladesh y Chad, que se clasifican en el extremo inferior del Índice de Percepción de Corrupción anual de Transparencia Internacional se consideran como la esencia de la corrupción estatal, mientras los del extremo superior (Islandia y Finlandia) se perciben como los de mayor transparencia.

1 Otra forma de poner esto sería en términos de “toma de decisiones incluyente”, según se analiza en el capítulo 3 de este volumen.

En este capítulo, *transparencia* se utiliza en forma distinta: significa apertura y accesibilidad de los procesos estatales de toma de decisiones al escrutinio público. Los procesos mismos pueden no ser siempre completamente honestos, pero si son transparentes, su grado de probidad o venalidad estará abierto a la opinión pública. En todo sistema político ha de ocurrir deshonestidad de cuando en cuando, pero si el sistema es transparente y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y en especial los medios ejercen una función de vigilancia, el delito será descubierto y publicitado. Si los demás aspectos de este capítulo funcionan adecuadamente, una mayor transparencia debería llevar a mayor probidad en el sistema.

Electorado

Un verdadero electorado es un grupo participante en forma genuina en la toma de decisiones sobre políticas públicas, tanto en el lado de los insumos como en el de los productos. Los electorados hacen reclamos sobre la toma de decisiones acerca de políticas y, de tener éxito, se benefician con la ejecución de aquéllas. Potencialmente incluyen actores estatales (el ejército, la burocracia); grupos voluntarios de defensa (sindicatos, ambientalistas, asociaciones profesionales, empresas, cámaras de comercio); grupos basados por adscripción (minorías étnicas, grupos religiosos, mujeres, comunidades lingüistas); categorías ocupacionales (propietarios de bienes raíces, aparceros, taladores de bosques, operadores de buses); residentes de una vecindad o localidad (habitantes de tugurios, de bosques, personas que viven cerca de una fábrica) y en últimas la ciudadanía en general, en especial en tiempos de tensión sistémica.²

No todo electorado contribuye positivamente al bienestar público general y algunos pueden ser perjudiciales. Las bandas de criminales, los ladrones de madera, los contaminadores ambientales y los grupos de fanáticos religiosos, constituyen todos electorados y algunas veces son poderosos.

No toda agrupación social constituye un electorado. Un electorado ha alcanzado conciencia de su identidad y ha desarrollado una organización de alguna clase para adelantar sus intereses. En contraste, una agrupación social existe sólo como una

2 Ejemplos de tales tiempos de tensión sistémica incluyen los de la Revolución Naranja de 2004 de Víctor Yushchenko en Ucrania, en la que enormes demostraciones públicas duraron semanas en Kiev (ver Kuzio, 2005) y la tormenta de protestas que estalló en los Estados Unidos después de que el presidente Nixon despidió a su procurador general en lo más alto de la crisis de Watergate en 1973. También han tenido lugar movimientos o campañas masivas sobre problemas del medio ambiente, entre ellos, la resistencia generalizada (y algunas veces violenta) a los intentos británicos de rodear los bosques himalayos a fines del siglo XIX (Guha, 1990) y los grandes grupos movilizados actualmente a favor y en contra del despeje de la selva en el Brasil amazónico.

categoría taxonómica. Para parafrasear un adagio marxista, un electorado surge cuando un grupo existente en sí mismo se ha convertido en un grupo organizado para sí mismo.³

El Estado como un conjunto de electorados. En este capítulo, el “Estado” incluye el sector público a todos los niveles. Sus tres ramas –ejecutiva, legislativa y judicial– pueden actuar también como electorados, haciendo demandas al Estado (como los fondos de patronazgo para los legisladores celosos de las unidades de gobierno local). Otros dos electorados del Estado –la burocracia y el ejército– actúan con mucha frecuencia como actores autónomos poderosos (esto es, no controlados por las tres ramas principales), evidenciando una fuerte destreza para acumular recursos para sí mismos a expensas del público y frustrar nuevas iniciativas de políticas.

A menudo –de hecho quizá con mayor frecuencia en la mayoría de los países– los intereses de estos distintos electorados no van en la misma dirección. El ejecutivo puede intentar castrar la legislatura y controlar el poder judicial. La burocracia puede preocuparse más por obtener beneficios mediante manipulaciones que por implementar las directivas políticas del ejecutivo. El ejército puede competir con la burocracia en la búsqueda de beneficios mediante manipulaciones mientras evade los intentos del ejecutivo de afirmar el control constitucional sobre él. Todos estos desórdenes son comunes en el mundo en desarrollo (y a veces muchos amenazan surgir también en el mundo industrial).

Sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil. Puede decirse que muchos electorados forman parte de la “sociedad civil”, por mucho tiempo un término muy litigioso reclamado por varios partidarios para propósitos diferentes.⁴ En la comunidad del desarrollo se ha venido adoptando cada vez más alguna versión de la definición de Gordon White. Esta definición mantiene que la sociedad civil consiste en “un reino asociativo intermedio entre el Estado y la familia poblado por organizaciones separadas del Estado que gozan de autonomía en relación con el Estado y se forman voluntariamente por miembros de la sociedad para proteger o extender sus intereses o valores” (White, 1994: 379).⁵ Puede

3 Aquí *organización* no significa necesariamente institucionalización formal y puede significar un patrón grupal de comportamiento existente en el tiempo dentro de un conjunto comprendido de reglas de operación, definición que se cumplió completamente en los manifestantes de la Revolución Naranja.

4 Para una discusión sucinta del término, ver Candland (2001). Ehrenberg (1999) sigue el rastro del concepto de sociedad civil desde Aristóteles hasta Jürgen Habermas y Robert Putnam.

5 Se ha aceptado ampliamente (aunque no universalmente) la definición de White en el reino muy disputado de especificar el significado de este término.

también considerarse la sociedad civil como un tercer sector (no lucrativo) de la sociedad organizada, distinto del sector público (Estado) y el privado (empresas).⁶

Un electorado actual de la sociedad civil generalmente tiene alguna representación en el proceso político a través de una o más OSC que abogan por él.⁷ Algunas veces los electorados actúan directamente en la arena política, como en elecciones o reuniones y manifestaciones (y aun motines espontáneos u orquestados) y usualmente están representados por OSC.

Muchas OSC son organizaciones formales, como una asociación de propietarios de minas o un sindicato de conductores de buses. Otras son informales y con fines específicos, como un grupo de oficiales militares subalternos que reclama representar un gran sector del ejército. Algunas existen totalmente fuera del sector estatal (los propietarios de minas) mientras otras tienen condición cuasi-estatal (los oficiales militares subalternos o los conductores de buses). El factor clave es si una OSC actúa al margen del Estado.

Existe a menudo una discusión sobre quién representa a quién realmente. Puede haber asociaciones de mineros rivales, divisiones dentro del grupo de conductores o discusión entre distintos grupos de oficiales militares. Así, las fronteras entre *electorado* y *sociedad civil* pueden ser oscuras. Es importante anotar que el término *electorado* denota tanto un grupo de personas con capacidad de hacer algún reclamo sobre el proceso político, como defensores representativos en forma de OSC trabajando en su nombre.

Algunas OSC carecen de electorados de miembros directos u obvios. Las organizaciones de derechos humanos a menudo actúan a nombre de personas a quienes no conocen; los grupos de reflexión pueden actuar a nombre del interés público general, como el de protección del medio ambiente.

Los medios son los más difíciles de clasificar en cualquier taxonomía de la sociedad civil, pues usualmente no actúan como defensores de un electorado particular. Su función es la de desarrollar información y suministrarla a la sociedad civil. Los medios son de importancia crítica para el proceso democrático; sin medios libres para investigar y divulgar los delitos del Estado –e informar la escena política más generalmente– la democracia no puede existir aun por corto tiempo.

Tiempo de vida de los electorados. Los electorados pueden ser de corto o largo plazo, temporales o sostenidos. Los electorados de corto plazo tienden a mancomunarse

6 En esta concepción del término, las empresas comerciales individuales están en el sector privado, mientras una asociación que representa la comunidad de los negocios forma parte de la sociedad civil. Para una exploración de la sociedad civil vista como el mayor sector no lucrativo, ver Salamon, Sokolowsky y Asociados (2004).

7 La OSC a menudo presta servicios. Este capítulo se centra en su función de defensoría. Para un análisis de cómo se relacionan las dos funciones entre sí, ver Blair (2002).

como respuesta a crisis específicas (crimen en la vecindad, contaminación de la fuente de un recurso de agua). Mientras las OSC que los representa pueden tener algún éxito mejorando el problema intermedio, en general no soportan mucho de ahí en adelante y ningún electorado permanece en forma coherente.

Los electorados a largo plazo tienen intereses duraderos y OSC con destrezas organizativas, recursos y compromiso. Ejemplos de éstos son las asociaciones comerciales, los *lobbies* de productos agrícolas, los sindicatos y las organizaciones ambientales.

Participación

La *participación* constituye la contraportada de la responsabilidad. Se refiere a los procesos por medio de los cuales hacen reclamos los electorados (usualmente, pero no siempre, a través de OSC) sobre el proceso político. Las votaciones, el cabildeo, las demandas legales, los sobornos, las demostraciones, las cartas al editor y las peticiones constituyen todos modos de participación. Sin la participación, los electorados no pueden demandar responsabilidad al Estado.⁸

Fortaleza del Estado

Un “Estado fuerte” es el que puede hacer cumplir las reglas del juego político en sectores como la aplicación de la ley, la libertad de expresión, el derecho a votar y los derechos de las minorías. En consecuencia, como se utiliza en este capítulo, *fortaleza* no se relaciona con autocracia o con el grado de centralización que intente el Estado. Estados autócratas y altamente centralizados bien pueden demostrar ser incapaces de hacer cumplir las reglas, como sucede en muchos países africanos, mientras estados democráticos y descentralizados pueden ser muy fuertes (por ejemplo, Canadá).

Vínculos causales

En esta sección se examina cómo pueden vincularse los conceptos y variables presentadas antes para describir el proceso de formulación de políticas.

8 El término *participación* ha tenido una historia más larga en la comunidad del desarrollo que cualquiera de los demás términos utilizados en este capítulo, empezando con la necesidad percibida de incluir las “necesidades sentidas” de los aldeanos en las iniciativas de desarrollo comunitario de los años cincuenta. Ha tenido una carrera considerablemente más matizada que responsabilidad, empezando con el trabajo de Albert Mayer en el desarrollo de la comunidad india en los años cuarenta (Mayer, 1958) y la crítica devastadora de Gunnar Myrdal en los sesenta (Myrdal, 1968).

Formulación de políticas y linealidad

En abstracto, la formulación de políticas es un proceso lineal que se mueve lógicamente de la evaluación inicial a través de la formulación y la implementación, con un sistema de retroalimentación provisto por el control y la evaluación para efectuar mejoras (gráfico 6.1). Sin embargo, la presencia de los electorados que hacen demandas en todas las fases, hace que el proceso sea distintivamente no lineal (gráfico 6.2).

El proceso político abstracto que se muestra en el gráfico 6.1 se convierte en una pequeña actividad dentro del hexágono en el centro del gráfico 6.2. Los electorados y sus representantes están constantemente tratando de impedir, cambiar, embellecer y agregarse a las políticas o políticas potenciales, obligando a los autores de las políticas a retroceder a la etapa de diseño para incluir nuevas consideraciones antes de poder proseguir. Por ejemplo, un grupo de activistas ambientales podría entorpecer un proyecto de represa ya aprobado por el ejecutivo, obligando a un nuevo análisis de impacto que tenga en cuenta a los habitantes de la zona de inundación potencialmente desplazados. Una coalición de industrias podría entonces presionar a la legislatura para mejorar las tarifas preferenciales prometidas para la generación de energía hidráulica de la represa. Ingenieros civiles del ejército podrían ver una abertura para introducirse en el control del flujo, que era del ámbito del ministerio de irrigación y cabildear en la legislatura para obtener un papel. Una cobertura embarazosa de los medios podría revelar que el ministro de obras públicas aceptó un soborno para asignar los contratos a compinches.

En un sentido, todas estas intervenciones interfieren con el proceso de formulación de políticas, degradando lo que debería ser un flujo suave de pericia técnica que va del concepto a la ejecución. De hecho, se las ha percibido a menudo como tales al interior de la comunidad de donantes. Pero en otra forma, más importante, el aparente desorden descrito en el gráfico 6.2 refleja las contribuciones al proceso de formulación de políticas. Los distintos actores del Estado se presentan como los

Gráfico 6.1 La formulación de políticas como un proceso lineal

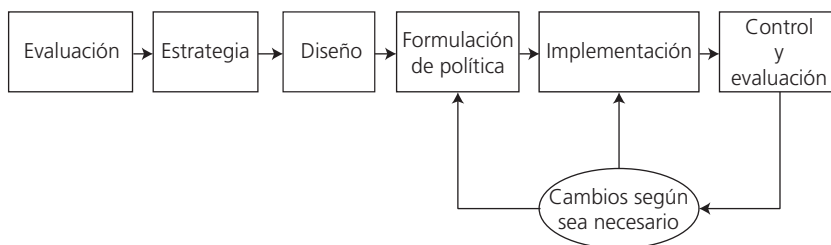
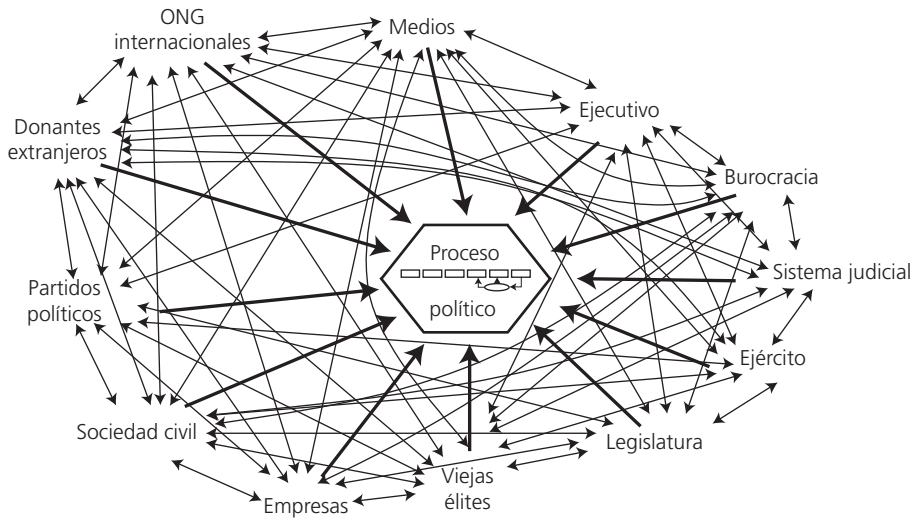


Gráfico 6.2 El proceso de formulación de políticas como funciona realmente

Fuente: el autor.

participantes cercanamente autónomos que con frecuencia son, y también incluye a los actores internacionales. Todos los participantes se empeñan en influir en la formulación de políticas en todas las etapas y también intentan influir unos en otros (de ahí la maraña de flechas causales). Según el grado al que tengan capacidad y libertad de hacerlo, los medios y los grupos de reflexión intentan discernir e informar sobre estos intentos e influencia.

La burocracia puede interactuar con el ejecutivo y la legislatura para preparar iniciativas de políticas mientras busca aumentar sus propias ganancias extra al proponerse una política. Puede funcionar con viejas élites inclinadas a preservar su control de la tierra o industrias ineficientes protegidas, o con elementos empresariales que desean estimular inversión que desplace a las viejas industrias.⁹ Puede funcionar también con OSC que intentan mejorar la posición de sus electorados, cuyos intereses (como mayores salarios o educación primaria) probablemente estén en conflicto con los de las viejas élites. Alternativamente, la burocracia podría tomar partido con el deseo militar de

9 La línea divisoria entre “viejas élites” y los “elementos de negocios” más nuevos es en el mejor caso, brumosa. Un desafío para la formulación de políticas ambientales es el de convencer a las viejas élites que dominan la industria contaminante de convertirse en empresarios modernos que atraigan nuevos capitales en parte mediante la operación de empresas ambientalmente responsables.

mantener bajos los salarios para mejorar su propio reclutamiento o el deseo de desviar los fondos para educación hacia sus propias actividades. Y así continúa el proceso.¹⁰

Motores de la responsabilidad ambiental

Para que pueda demandarse la responsabilidad ambiental, deben existir instituciones que la demanden. Con el tiempo los partidos políticos pueden llegar a ver el valor de promover iniciativas políticas beneficiosas para el medio ambiente, cuando empiezan a percibir electorados preocupados sobre los asuntos ambientales, lo que ha sido un patrón frecuente en los países desarrollados. El mismo Estado puede iniciar el proceso (como lo sugiere el caso de Indonesia que se discute abajo). Los medios son siempre un instrumento esencial, pues es a través suyo que pueden ser informados, incitados y movilizados los electores para trabajar a través de las OSC, los partidos o los tribunales para buscar las correcciones ambientales.

Las OSC constituyen el motor primordial que impulsa la responsabilidad ambiental, haciéndolo a nombre de los electorados que la demandan. Algunas veces lo hacen por defensa directamente dirigiéndose al Estado y algunas veces apelando a los partidos políticos. Es la multiplicidad de caminos la que produce la enmarañada y compleja red que se presenta en el gráfico 6.2. En suma, los motores son muchos y las rutas intrincadas.

Externalidades y electorados

Las decisiones sobre políticas públicas a menudo benefician a ciertos electorados mientras imponen costos a otros. Permitir que una mina descargue sus residuos de metales pesados en un lago adyacente puede matar o envenenar la vida acuática, destruyendo la industria pesquera local y perjudicando la salud de los consumidores locales de pescado. Permitir a los taladores la tala de un bosque tropical degradará el suelo, aumentará la afluencia y causará inundaciones corriente abajo y sedimentación. Dado que los electorados a largo plazo como los operadores de minas y taladores tienden a ser relativamente ricos, pueden imponer externalidades negativas al medio ambiente y la sociedad con el fin de dirigir los recursos hacia ellos mismos. En contraste, los grupos que tratan las externalidades tienden a ser más específicos, episódicos y a tener menos recursos. Un desafío central al desarrollo de la comunidad es el de cómo construir y nutrir electorados a largo plazo que puedan empezar a corregir externalidades y redirigir sus beneficios.

10 No todos estos intereses buscan totalmente el interés propio. Muchos burócratas sienten el deber de prestar los servicios que se supone deben prestar; el ejecutivo se considera con mucha frecuencia a sí mismo que tiene la misión de fomentar el crecimiento económico; los intereses comerciales a menudo están orgullosos de sus productos.

El peligro de las élites

Así como las élites intentan continuamente socavar una economía de mercado creando oligopolios y oligopsonios, las élites políticas se empeñan constantemente en dominar la formulación de políticas estableciendo colusión entre sus propias filas. Estas tendencias se manifiestan igualmente en los países industriales avanzados y en los menos desarrollados. Es necesario un Estado fuerte (en el sentido definido ya) para protegerse contra ambas perversiones, para evitar que las élites tradicionales (como los poseedores de tierras y las clases políticas en América Latina o los nuevos oligarcas en los antiguos países comunistas) dominen mientras se estimula a las pequeñas empresas a operar en el juego económico y a los electorados menos poderosos a participar en el juego político. En términos ambientales esto usualmente se reduce a los grandes desarrolladores –mineros, taladores, hacendados, pescadores– que tienen más dinero, mejor organización, mayor acceso, en suma, más poder económico y político que quienes defienden la protección del medio ambiente. Pero no siempre ganan los desarrolladores, especialmente si se construyen fuertes electorados ambientales que los resistan, aseguren una transparencia suficiente para descubrir y revelar lo que sucede y utilicen instituciones apropiadas dentro del sistema político para demandar responsabilidad al Estado para proteger la existencia de los recursos naturales.

Vincular las variables clave

Ahora que se han establecido las principales definiciones y conceptos es posible vincular las variables básicas. El vínculo puede definirse así: las instituciones estatales y los contaminadores potenciales tienen que ser responsables legal y prácticamente de legitimar electorados estándares y no estatales, pero la responsabilidad no puede ser real sin transparencia y participación que se extienda bien más allá de los círculos elitistas.¹¹

La responsabilidad es el concepto clave para realizar esfuerzos de protección ambiental eficaces. La tarea central es promover el desarrollo de electorados que representen a quienes no aparecen como actores arraigados en el gráfico 6.2, de modo que puedan demandar alguna responsabilidad a los autores de las políticas entre la cacofonía de intereses e influencias, pero para que ellos puedan realizar esta tarea la transparencia es un componente crítico. El riesgo principal es que virtualmente cualquier arreglo estructural que facilite la participación de intereses a favor del medio ambiente en el proceso político también habilita a quienes están en mejor situación y tienen ya más ventaja para mejorar su propia posición.

11 Aquí *legítimo* significa estándares y distritos electorales establecidos que se comportan dentro de parámetros fijados mediante procedimientos determinados por la Constitución o que operan según las reglas del juego.

Estudios de caso

Los dos estudios de caso que aquí se presentan describen un activismo ambiental exitoso. En el primero, dos OSC ambientales específicas unieron esfuerzos que llevaron a través del tiempo a iniciativas eficaces para reducir la contaminación atmosférica en Delhi. En el segundo, una agencia oficial indonesia emprendió una iniciativa para inducir a las fábricas a reducir sus emisiones.

Reducir la contaminación del aire en Delhi

Con la activación de dos OSC ambientales, la ciudad de Delhi –certificada a mediados de los años noventa como una de las ciudades más contaminadas del mundo– se las arregló para reducir los niveles de contaminación del aire en forma drástica para 2004.^{12, 13} Aunque los niveles de contaminación atmosférica superaban todavía los estándares internacionales, las emisiones de monóxido de carbono cayeron en un 32% y los niveles de dióxido de sulfuro cayeron en un 39% (<http://cities.expressindia.com/fullstory.php?newsid=85665>); el dióxido de sulfuro bajó otro 63%, una mejora aún más drástica (Time Asia, 2004).

La mayoría de estas reducciones las ocasionó la reducción de las emisiones vehiculares, que se consideraba constituían un 70% de la contaminación del aire. Leyes diseñadas para controlar los contaminantes atmosféricos habían sido escritas desde principios de la década de 1980 pero, como sucede en muchos países en desarrollo, su cumplimiento había sido esencialmente nulo. Sin embargo, a principios del nuevo milenio la situación empezó a cambiar.

En un sentido, la solución fue la simplicidad misma: dos OSC –el Indian Council for Enviro-Legal Action (Consejo de Acción Ambiental Legal), dirigido por M.C. Mehta y el Centre for Science and Environment (CSE, Centro para el Avance de la Ciencia y el Medio Ambiente), dirigido por Anil Agarwal– presentaron demandas de interés público y generaron una campaña publicitaria de alto perfil y basada en hechos que

12 Excepto donde se indique, los hechos de este recuento (pero no su interpretación) provienen principalmente de Bell y otros (2004). Ver también Banco Mundial (2005).

13 La afirmación de ser Delhi una de las ciudades más contaminadas del mundo está parcialmente en su inclusión en la corta lista de unas 20 grandes ciudades monitoreada y publicada por la Organización Mundial de la Salud. En realidad, muchas ciudades de la India tienen mucho peor contaminación (Agarwal *s.f.*; Unescap, 2000, citada en Banco Mundial, 2005). La contaminación de Delhi, sin embargo, es pesada y es un hecho ampliamente conocido y comentado por residentes, visitantes y medios de comunicación. Este alto nivel de percepción pública indudablemente facilitó obtener la atención legal para las demandas que demostraron ser instrumentales para frenar los niveles de contaminación.

obligó al gobierno a hacer cumplir los requerimientos legales. Pero la historia tras este drama es mucho más compleja y ofrece un ejemplo de primera clase sobre cómo funciona el activismo de la sociedad civil, lo que se necesita para habilitar el cumplimiento de su función y cómo se ajusta al contexto general de la responsabilidad en la gobernabilidad.

Factores críticos de éxito. Para que los actores de este drama –la Corte Suprema de India, la sociedad civil y los medios– tuvieran éxito en imponer nuevos estándares ambientales, era necesaria la existencia de varias condiciones, especialmente en el sector legal. La Corte Suprema tenía que ser lo bastante autónoma con respecto al ejecutivo para emitir veredictos no sujetos al control gubernamental. En adición, la ley de interés público tenía que ser un componente aceptable del régimen legal; esto es, los ciudadanos privados debían tener derecho a demandar al Estado con base en que no estaba ejecutando sus propias leyes. Por último, la Corte Suprema debía contar con la suficiente estima del público para tener la legitimidad de emitir órdenes al ejecutivo que éste estaba obligado a ejecutar. El gobierno pudo haber evadido las órdenes de la Corte en varios puntos en el curso del drama –por ejemplo, declarando que el diésel contaminante era un combustible oficialmente “limpio”– pero eligió no hacerlo.

El segundo grupo clave de actores fueron las OSC. Para que estas organizaciones pudieran operar, era necesaria la libertad de expresión y de investigación como norma legal. Las organizaciones debían poder operar libres de hostigamiento o intimidación oficial de manera que pudiesen efectuar sus investigaciones, publicar sus hallazgos y presentar acciones legales a las cortes. También necesitaban liderazgo con suficiente dedicación, perseverancia y recursos para continuar activas en el frente de la contaminación del aire en el largo plazo. M.C. Mehta persiguió esta primera causa –prohibiendo los efluentes industriales que erosionaban el suave exterior de mármol del Taj Mahal– durante una década antes de obtener el triunfo en la Corte Suprema en 1993 y aunque presentó la demanda por la contaminación del aire a principios de la década de 1990, sólo hasta 1998 emitió la Corte Suprema su primera orden integral para eliminar los contaminantes. Anil Agarwal fundó el CSE en 1980 y para los años noventa ya contaba con la pericia técnica para investigar los niveles de polución y el *know-how* institucional para difundir sus hallazgos eficazmente.¹⁴ Ninguna de las dos organizaciones se dejó disuadir fácilmente.

14 Una búsqueda Lexus Nexos del *Times of India* (el periódico de mayor circulación en Delhi) y su publicación hermana, el *Economic Times* (discutiblemente el principal periódico financiero del país) produjo unas 385 historias que mencionan la CSE durante los cinco años que terminan en mayo de 2005, lo que constituye una evidencia impresionante de la capacidad de la organización de mostrar su imagen al público.

El tercer actor, los medios, necesitaba garantías constitucionales de libertad de expresión de la que, salvo por el breve período de régimen de “Emergencia” de Indira Gandhi a mediados de los años setenta, han gozado virtualmente sin interrupción desde la independencia. Necesitaban también una fuente de hallazgos investigados con competencia y comprensibles para divulgar a sus lectores.

Aprovechando las provisiones de litigio de interés público, M.C. Mehta solicitó a la Corte Suprema obligar al gobierno de Delhi a hacer cumplir las leyes sobre limpieza del aire aprobadas unos 15 años antes. Respondiendo a la demanda –en el curso de la cual el gobierno tuvo conocimiento de la evidencia científica que el CSE hizo disponible– y consciente de la percepción pública creada por la difusión de los medios de los hallazgos del CSE, la Corte creó un comité de control, la Environment Pollution Prevention and Control Authority (EPCA, Autoridad para la Prevención y Control de la Contaminación del Medio Ambiente), facultada para hacer recomendaciones de políticas y se nombró al CSE como uno de sus integrantes. El CSE estuvo así en posición de aportar pericia a la Corte, lo que equivalía a una persona de confianza, mientras al mismo tiempo difundía sus opiniones al público a través de los medios. Los grupos opuestos a las medidas recomendadas por la EPCA –la industria de automóviles, los operadores de buses, los conductores de taxis y *rickshaws* y eventualmente los pasajeros incomodados por las huelgas y la exclusión de los buses ordenada por la Corte– pudieron llevar su caso a la Corte y presentarlo al público, si bien al final no pudieron afectar el resultado.

Siguiendo las recomendaciones de la EPCA, la Corte Suprema asumió en efecto el esfuerzo contra la contaminación, ordenando al gobierno de Delhi eliminar por etapas la gasolina con plomo, también los vehículos de transporte público con más de 15 años de antigüedad (los peores contaminadores), ordenar el uso de combustible premezclado para motores de dos tiempos (que utilizaba un 70% de los vehículos de Delhi) y exigir el uso de gas natural comprimido (GNC) en todos los buses de la ciudad. Afortunadamente, la Corte tenía la legitimidad de obligar al gobierno a ejecutar estas órdenes.

Cada uno de los tres actores –Corte Suprema, OSC y medios– representó un papel crítico. Dado que podían actuar en conjunto, la sociedad civil pudo responsabilizar al Estado de manera tal que no lo hubieran podido lograr por su propia elección (porque la contaminación del aire, aunque vital para la salud pública, nunca podría haber sido un problema individual tan importante para determinar un resultado electoral).

Notas de advertencia. Como con cualquier recuento de eventos en la arena de la política pública, deben anotarse ciertas advertencias. En primer lugar, el proceso tomó un tiempo muy largo. Las leyes pertinentes fueron aprobadas en 1981, pero aun a mediados de los años noventa poco se había hecho para cumplirlas. Las demandas presentadas en 1996 tomaron otros seis años para producir resultados intermedios y culminar en

la orden del GNC de 2002. En este caso la Corte Suprema y dos OSC emprendedoras y activas mantuvieron el curso; los tiempos de atención para los asuntos de políticas públicas usualmente son considerablemente más cortos.¹⁵

En segundo lugar, mientras las OSC de tipo grupos de reflexión como las dos analizadas aquí tienen claramente un papel vital para responsabilizar al Estado, representan en el mejor caso una estrecha base de opinión pública. Ambas fueron guardianes autonombrados del interés público, sin ningún mandato general; ninguna tuvo un movimiento de origen popular masivo en su apoyo. La OSC de M.C. Mehta realmente equivalía a un *show* de un solo hombre con un elenco de apoyo. Mientras el CSE era una organización real por derecho propio, fue no obstante un pequeño grupo élite fundado y administrado por un líder carismático, en su mayor parte dependiente de donaciones de fuentes externas y sin una base de afiliación.¹⁶ El público estuvo en el mejor de los casos informado de los esfuerzos realizados por estas OSC y no participó en su formulación.

En tercer lugar, aunque las dos OSC salieron triunfantes en esta historia, no fueron los únicos participantes de la sociedad civil. Una sociedad civil abierta significa que los oponentes de cualquier iniciativa, no sólo sus partidarios, son libres de participar también. Los fabricantes de autos, los operadores de buses, y en un punto aun los pasajeros entraron en la refriega en oposición a la campaña contra la contaminación. Esta vez perdieron, pero en otras controversias los oponentes a los controles ecológicos a menudo ganan, en ocasiones aun echando atrás victorias anteriores.

En cuarto lugar, la iniciativa de control de la contaminación del aire fue afortunada en el sentido de que mientras sus pocas incursiones en políticas vacilaron, demostró que era posible hallar soluciones factibles técnica y logísticamente. Fue posible fijar estándares para varios contaminantes (como dióxido de sulfuro, dióxido de nitrógeno o materia de partículas suspendidas), pero los equipos a menudo omiten detectarlos o pueden ser manipulados para informar negativos falsos (permitiendo a los vehículos contaminadores pasar la prueba) y puede sobornarse con facilidad a los inspectores de las pruebas. Lo más alarmante es que, si se prohibiese o restringiese el diésel, o se sometiera a incrementos de precio para desalentar su uso, los operadores de buses podrían fácilmente cambiarse al kerosene subsidiado, que es igualmente nocivo en términos de efluentes.¹⁷ Surgieron soluciones más factibles como vender combustible

15 Rara vez un tema ambiental –como la controversia sobre la represa Narmada en India occidental– ha ocupado la atención pública durante más de dos décadas.

16 El hecho de que el CSE sobreviviese a la muerte de su dirigente fundador, Anil Agarwal, en 2002, y continúe prosperando indica que es mucho más que una operación de un solo hombre.

17 Habría sido políticamente imposible eliminar los subsidios al kerosene debido al uso generalizado de los pobres en toda India de ese combustible para cocinar y alumbrar.

premezclado para los motores de dos tiempos (el que realmente le ahorra dinero a los operadores en reparaciones), eliminar por etapas la gasolina con plomo, retirar los buses de más de 15 años de antigüedad y ordenar el uso de GNC en los buses públicos. La primera medida recibió apoyo de los usuarios finales y las demás fueron relativamente fáciles de controlar y hacer cumplir. Sin embargo, tales soluciones serían considerablemente más difíciles de acometer en otras situaciones ambientales. Por ejemplo, serían de más difícil implementación la prohibición de zonas de pesca y las restricciones a la tala de bosques.

En quinto lugar, la Corte Suprema terminó no sólo demandando y controlando el cumplimiento del gobierno de las leyes ambientales sino realmente gestionando su cumplimiento, en realidad micro-administrándolo. Hay que preguntarse si tal comportamiento es de la competencia de un sistema judicial o debería dejarse al ejecutivo, aun si éste vacila y entrega un producto menos que perfecto. Después de todo, constitucionalmente, es el ejecutivo el encargado de ejecutar las leyes, no las cortes. Hay que preguntarse también si la corte se inclinó demasiado hacia el CSE para buscar su asesoría. Aun garantizando el impresionante nivel de pericia técnica del CSE, habría sido probablemente mejor solicitar varios puntos de vista.¹⁸

En sexto lugar, los partidos políticos estuvieron ausentes. Como “territorio de unión” en el sistema indio, Delhi tiene un gobierno elegido, con partidos políticos que compiten regularmente por el control. Idealmente, los partidos se ocupan de los temas prominentes como parte de sus esfuerzos para atraer votos, pero aunque las élites lectoras del *Times of India* y otros periódicos se aferraron a la contaminación del aire, no fue lo bastante absorbente para constituir una plataforma importante para ninguno de los dos partidos más grandes de Delhi en el poder en el período que aquí se analiza.¹⁹ Por tanto la sociedad civil tuvo que asumir toda la carga del activismo ecológico, papel que en otros países podría compartir un partido verde o aun un partido mayoritario.²⁰

Por último, aun cuando el esfuerzo contra la contaminación se aseguró triunfos importantes, difícilmente puede llamarse limpio el aire de Delhi metropolitano. Los buses pueden estar andando con GNC y los vehículos de dos tiempos con combustible

18 La posición interna del CSE con EPCA puede haberle otorgado una influencia indebida. Son usualmente los grupos industriales los que tienen recorrido interno en esos asuntos.

19 El Bharatiya Janata Party gobernó a Delhi hasta la elección de 1998, cuando perdió contra el Indian National Congress Party.

20 Cuando estuvieron en el poder, tanto el Bharatiya Janata Party como el Congress Party se mostraron dispuestos a seguir los mandatos de la Corte Suprema sobre la contaminación del aire. Políticos de ambos partidos, aun los opuestos a varios aspectos del esfuerzo sobre el control de la contaminación, recibieron crédito público por el aire más limpio de Delhi en las elecciones de 1998. Así, al final ambos partidos participaron.

premezclado, pero el número de vehículos aumenta con tanta rapidez que estos logros se ven anulados por nuevas amenazas.²¹ Por ejemplo, los datos recopilados por el CSE en mayo de 2005 muestran que la materia de partículas suspendidas y el dióxido de nitrógeno sobrepasaron los límites internacionales máximos permisibles en un factor de por lo menos dos y en algunos casos mucho más.

Puede argumentarse también que los esfuerzos paralelos para reducir la contaminación industrial (principalmente alejando las fábricas de las zonas urbanas) causaron un mayor impacto en el mejoramiento de la calidad del aire que la reducción de las emisiones vehiculares (Banco Mundial, 2005). Otras ciudades de India tienen problemas igualmente graves, por lo que puede ser prematuro entonces reclamar, como lo hizo el secretario indio del medio ambiente y los bosques, que el país ha revertido la curva ambiental (ecológica) de Kuznetz.²²

En resumen, los logros registrados en este episodio sólo son estaciones en el camino de una ruta muy larga para obtener un medio ambiente más limpio en Delhi. No obstante, muestran con claridad que cuando funcionan la estructura institucional habilitadora en forma correcta con respecto al sistema legal, la sociedad civil y los medios, es posible hacer avances significativos.

Utilizar la difusión pública para abatir la contaminación en Indonesia

Contra un telón de fondo de rápido crecimiento económico de Indonesia en los años ochenta y principios de los noventa (cuando el crecimiento industrial a menudo sobrepasó el 10% anual), la creciente contaminación llegó a constituir una preocupación importante. El Estado respondió con varios programas semivoluntarios y en gran parte ineficaces. Entonces, a mediados de la década de 1990, el gobierno introdujo un plan piloto en el que las empresas deberían reportar por su cuenta sus niveles de contaminación de agua. Este Programa para el Control, Evaluación y Clasificación de la Contaminación (Proper) produjo reducciones significativas en los niveles de

21 El número de vehículos en Delhi aumentó de menos de 250.000 a mediados de los años setenta, a 3,7 millones en 2003 y se espera llegue a 6 millones en 2011, constituyendo los camiones y autos privados de pasajeros una proporción muy grande del aumento, lo que es un testimonio vívido de las consecuencias del crecimiento económico en India (*Times of India*, 2004a, 2004b).

22 El ganador del premio Nobel Simon Kuznetz postuló que cuando un país se desarrolla económicamente, aumenta inicialmente la desigualdad de ingresos. La “curva ambiental de Kuznetz” mantiene que la contaminación ambiental aumenta y luego disminuye con el ingreso per cápita a lo largo de una curva en forma de U similar. Ghosh sostiene que India ha empezado a invertir la curva en un punto mucho más temprano (en términos de ingreso per cápita) de lo que habría predicho la experiencia internacional.

contaminación antes de suspenderse a raíz de la crisis financiera a finales de los años noventa. Después de la recuperación económica (y una transición democrática) se introdujo el Proper II, con muchas mejoras, en 2001.

El análisis del Proper ofrece muchos contrastes y algunas similitudes interesantes con la saga de la contaminación del aire en Delhi.²³ El programa se inició a principios de 1995, cuando la Agencia de Impacto y Manejo Ambiental del gobierno (Badepal) clasificó unas 187 fábricas en varias cuencas fluviales en Java, Kalimantan y Sumatra. Se seleccionó a las de las cuencas fluviales, principalmente porque participaron en un programa mayormente voluntario que se había iniciado a finales de los años ochenta.²⁴ Se solicitó a las fábricas remitir datos sobre la contaminación del agua en cuanto a la demanda de oxígeno bioquímico (DOB) y la de oxígeno químico (DOQ). Se analizaron los datos, se revisaron donde hubo discrepancias y se formularon en un sistema de calificación de cinco grados con codificación de colores, dos grados representando fracaso (negro y rojo) y tres representando aprobación (azul, verde y oro), así:

- Negro: ningún esfuerzo para controlar la contaminación.
- Rojo: algo de esfuerzo para controlar la contaminación, pero con resultados inferiores al estándar nacional.
- Azul: cumplimiento con el estándar nacional en todas las medidas (no sólo el promedio de las medidas).
- Verde: contaminación de al menos un 50% inferior al estándar nacional en todas las medidas; la cuenca tiene un apropiado tratamiento del cieno, buenos registros y un sistema adecuado de tratamiento de aguas residuales.
- Oro: adherencia demostrada a los estándares internacionales para la contaminación del agua, del aire y de los desechos peligrosos.

En junio de 1995, las cinco fábricas que cumplieron el estándar verde fueron alabadas públicamente por parte del vicepresidente (ninguna cumplió el estándar oro). Todas las fábricas recibieron sus resultados detallados en privado, con el entendimiento de que en diciembre se efectuaría otra prueba y la difusión pública de los resultados. Fue la difusión pública de los hallazgos lo que causó el impacto del programa otorgando el honor o la vergüenza a las fábricas calificadas (y también el incentivo agregado o reducido para inversionistas potenciales). El programa se expandió en forma gradual llegando el número de fábricas a 324 a mediados de 1998.²⁵ Durante 1995 y 1996, aproximadamente 100 fábricas remitieron informes en cualquier mes dado. Esta cifra

23 A menos que se indique otra cosa, la información factual sobre Proper proviene de Afsah y Dore (2005).

24 Fue el programa Prokasih. Para un análisis, ver Afsah, Laplante y Makarim (1996).

25 Los datos de este párrafo provienen de Wheeler (2000).

subió a más de 170 en los dos años siguientes. En adición a estimular a las fábricas a remitir los informes, Badepal las inspeccionó también con regularidad. Durante 1995 y 1996 se efectuaron unas 200 inspecciones oficiales cada año.²⁶

A finales de 1997 la economía indonesia fue golpeada por la crisis financiera asiática y aunque Proper I soportó un año más o menos, sólo titubeando ligeramente las puntuaciones a pesar de una economía en rápida caída, entró en una fase de hibernación durante los años siguientes. Para julio de 2001 el gobierno, ahora democrático, reactivó el programa bajo el Ministerio del Medio Ambiente (KLH) empezando con 85 fábricas en 2002 y aumentando a 466 para 2005.

En su renacimiento, Proper II adquirió una nueva faz en varias dimensiones. Esta vez la inclusión fue obligatoria en lugar de voluntaria y las calificaciones se aplicaron no sólo a la contaminación del agua sino también a la del aire, a los desechos peligrosos y a las relaciones con la comunidad. Como antes, una estructura de revisión de varias capas y la divulgación inicial privada a las fábricas individuales precedió la difusión pública de los hallazgos. De igual importancia fue la introducción de una iniciativa de descentralización arrolladora emprendida por el gobierno en 1999 (efectiva totalmente en 2001), que devolvió autoridad y recursos significativos al nivel provincial y especialmente al municipal (*kota*) y al regional (*kabupaten*). Entre los sectores transferidos al nivel local estuvo el del medio ambiente, lo que significó que los consejos locales elegidos (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, DPRD) fuesen responsables de controlar la contaminación y hacer cumplir los estándares.²⁷ Los mecanismos de ejecución se ampliaron, agregándose los procesos judiciales a la divulgación y la vergüenza pública.

Como es lógico, dados los estándares más ambiciosos, hubo fracasos más notorios; 33 de las 85 fábricas (el 39%) recibieron calificación de negro en la primera ronda y otro 35% roja, mientras sólo 14 (el 16%) fue calificado con azul, y apenas 8 (el 9%) verde. Sin embargo, como antes, las fábricas mejoraron por su cuenta y para 2004 sólo 3 de las 85 fábricas originales recibieron calificación de negro y el número que recibió verde pasó a ser de 51. Al incrementarse el número de fábricas en el programa a 466 en la ronda de 2005, mejoraron las calificaciones y sólo 72 (el 15%) recibieron negro y 221 (el 47%) recibieron azul. Sin embargo, el verde continuó siendo evasivo y sólo

26 Los datos para Proper I provienen de Wheeler (2000), Blackman, Afsah y Ratunanda (2004) y López, Sterner y Afsah (2004).

27 Cada *kabupaten* y *kota* tiene un DPRD (las *kotas* urbanas existen al margen de las *kubupatens* principalmente rurales). El número de DPRD se ha venido expandiendo, desde menos de 300 cuando se aprobó la ley de descentralización en 1999, a más de 430 para 2003. El número de habitantes en una *kabupaten* o *kota* está entre menos de 25.000 y más de 4 millones, con un promedio de aproximadamente 500.000 (Banco Mundial, 2003). Entre otras provisiones, la ley de 1999 hizo que se superara en más del doble la proporción nacional de gasto público.

23 fábricas (el 5%) recibieron calificación de ese color.²⁸ La cobertura de prensa ha sido amplia,²⁹ y las OSC han participado a nivel nacional, denunciando a Proper por ser demasiado estricto o demasiado indulgente con los contaminadores.³⁰

El proceso del Proper II es complejo (gráfico 6.3) y se compone de ocho pasos principales:

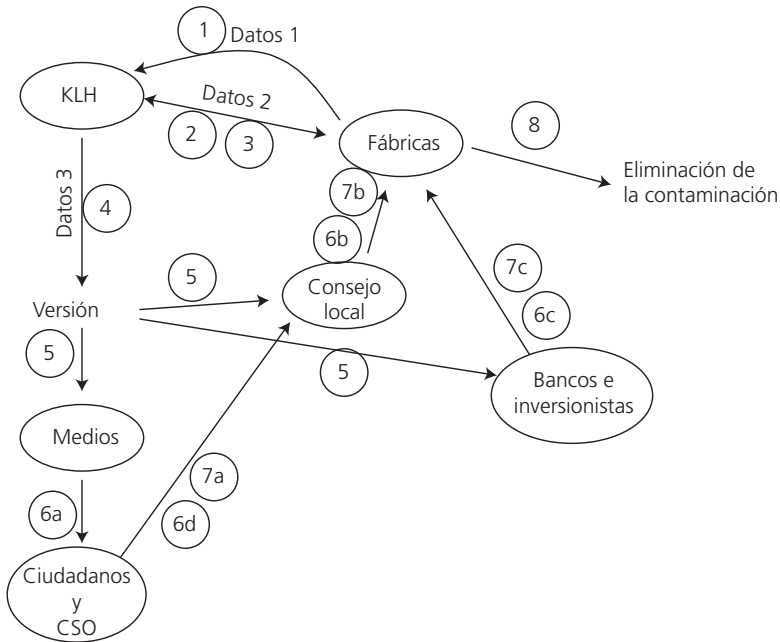
- Paso 1. Primera recopilación de datos. Las fábricas recopilan datos mensuales sobre aire, agua y desechos tóxicos e informan al KLH.
- Paso 2. Segunda recopilación de datos. El KLH desarrolla una base de datos y los analiza.
- Paso 3. Verificación de datos. El KLH entrega los datos de contaminación a cada fábrica evaluada en enero y febrero, avisando que medirá nuevamente en el término de varios meses. Las fábricas responden. Con asesoría (si se solicita) del KLH, las fábricas limpian sus efluentes y desechos (u omiten hacerlo).
- Paso 4. Tercera recopilación de datos. El KLH mide la contaminación durante la primavera; finalizan las puntuaciones de la junta asesora (que incluye representantes del Departamento de Salud, grupos de empresas y ONG).
- Paso 5. Divulgación pública de los datos. Los hallazgos se publican en el verano en una versión oficial, con detalles disponibles en el sitio *web* del KLH (<http://www.menlh.go.id>).
- Paso 6. Los electorados deliberan.
 - Paso 6a. Los medios tienen acceso a los hallazgos y deciden cómo informar.
 - Paso 6b. El DPRD (*kota o kabupaten*) recibe los hallazgos y decide qué acción ejecutar.

28 Para Proper I y especialmente Proper II, las fábricas reclasificadas en años sucesivos mejoraron en forma marcada. Cuarenta de las 112 plantas calificadas como negras o rojas en junio de 1995 habían progresado a azul para julio de 1997. Hubo también algo de retroceso, bajando 16 fábricas de azul a rojo en el mismo período (López, Sterner y Afsah, 2004). Con el Proper II, de las 63 plantas calificadas como negras o rojas en 2002, sólo 26 continuaron con esa calificación en 2004.

29 Los hallazgos de Proper recibieron cobertura de primera página y un editorial en el principal diario en inglés, *The Jakarta Post* (2005a, 2005b). El informe recibió una cobertura aún más extensa en el periódico de mayor circulación en lengua bahasa, *Kompas* (2005a, 2005b). Aunque el periódico hizo énfasis en las de peor desempeño, listó todas las calificaciones en su sitio *web* en <http://www.menlh.go.id/proper/>.

30 El día después de la publicación de los hallazgos de Proper, la Federación Indonesa de Asociaciones de Industrias Metálicas y Maquinaria denunció a Proper por demandar estándares más altos de los que podían permitirse las fábricas (Hakim, 2005); pocos días después, una de las OSC ambientalistas más prominentes del país, Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), criticó a KLH por otorgar dos rótulos verdes que consideraba innmerecidos (Walhi, 2005).

Gráfico 6.3 Ciclo anual del Proper II



Fuente: el autor.

Nota: los números corresponden a los pasos del proceso (ver el texto). KLH = Ministerio del medio ambiente.

- Paso 6c. Los bancos y los inversionistas obtienen y analizan los hallazgos, deciden cómo responder en términos de políticas de inversión.
- Paso 6d. Los ciudadanos y las ONG deciden cómo reaccionar.
- Paso 7. Reaccionan los electorados.
 - Paso 7a. Los ciudadanos (individuos) y las OSC (grupos) cabildean al DPRD.
 - Paso 7b. El DPRD decide si ignorar, amonestar o procesar a las fábricas calificadas con negro o rojo.
 - Paso 7c. Los bancos e inversionistas deciden si redirigir los préstamos y las inversiones.
- Paso 8. Las fábricas actúan (o no actúan) para reducir la contaminación.

Factores críticos de éxito. Se demostró que varios factores son clave para tener éxito. Primero, y discutiblemente el más importante, el Proper tuvo un adalid enérgico que lo impulsó y lo hizo funcionar. Nabil Makarim encabezó el inicio del Proper I y fue su jefe hasta que fue removido al entrar el programa en su fase de hibernación en

1999. Luego resurgió en 2001 como ministro a cargo del nuevo Ministerio del Medio Ambiente (KLH) para iniciar Proper II. Pudo guiar al ministerio y al Proper II a través de los rápidos cambios de gobierno de 2001 a 2004. El sucesor de Makarim continuó promoviendo un fuerte esfuerzo ecológico en el ministerio, amenazando con procesar a 14 empresas que recibieron calificación de negro por segunda vez en 2005 si no mejoraban su desempeño en el término de un mes (*The Yakarta Post*, 2005a).

Segundo, Bapedal, la agencia ambiental, decidió al principio actuar desde su debilidad principal como regulador. Reconociendo evidentemente que no podía hacer mucho para hacer cumplir las regulaciones ambientales en la cultura de la corrupción, la autocracia y el capitalismo de camaradería que caracterizó la era de Suharto, Bapedal ni siquiera intentó tal enfoque. En cambio, basándose en un enfoque que experimentó primero con un proyecto anterior (el proyecto Prokasih, en el que Nabel Makarim fue un actor clave [Afsah, Laplante y Makarim, 1996]), contó con la receta de la divulgación pública y anticipó la reacción. Amortiguó sus revelaciones remitiendo primero los resultados de su prueba en privado a cada fábrica y permitiendo luego un período de seis meses para una segunda prueba y la divulgación al público de los datos, con el fin de alentar a los contaminadores a realizar limpiezas. En el lado de las fábricas se indujo a algunas empresas a mejorar su desempeño con la combinación de mala publicidad potencial, mayor presión de los medios noticiosos, las OSC y las comunidades aledañas, y la influencia negativa en los precios de las acciones y los inversionistas potenciales. En adición, algunos gerentes consideraron las buenas calificaciones como útiles para ellos al obtener una certificación oficial de la International Standards Organization, lo que les ayudaría con las futuras exportaciones. Esta estrategia sustituyó con algún grado de éxito la incapacidad de procesar o penalizar a los violadores del código ambiental.³¹

Tercero, la combinación de reportes de las empresas y las inspecciones del gobierno demostró ser suficiente para motivar un alto nivel de honestidad en el proceso de la presentación de los reportes. En los primeros dos años de Proper II sólo fueron inspeccionadas unas pocas fábricas, pero la posibilidad de inspección indujo evidentemente informes razonablemente honestos. Para 2004, todas las fábricas incluidas en el sistema reportaban los resultados de autoinspecciones mensualmente y eran inspeccionadas al menos una vez al año. Estas autoinspecciones (reportadas al gobierno) significaban que las fábricas podían controlar su propio progreso. En una encuesta de gerentes de fábricas incluidas en la zona de captación de Proper, se escogió esta característica del programa como la primera o segunda más importante por parte de un número mayor de gerentes que cualquiera de sus demás aspectos (Afsah, Blackman y Ratunanda, 2004).

31 Ver Blackman, Afsah y Ratunanda (2004) para una análisis del programa de divulgación de Proper I, incluso una encuesta de fábricas participantes.

Cuarto, el entorno legal apoyó al programa. La Ley Ambiental 23 de 1997 fijó el requisito de controlar el cumplimiento ambiental de las regulaciones y exigió a las empresas remitir información ambiental y creó derechos legales a la información ambiental y derechos para que las comunidades participasen en actividades de administración ambiental. Que la ley fuese aprobada durante el período de Suharto indica muy probablemente que su propósito fue decoración de relaciones públicas. Sin embargo, en la era democrática siguiente sus provisiones son presumiblemente aplicables y susceptibles de enjuiciamiento, que le otorgan a Proper II una posición significativa como iniciativa ecológica a la vez que proveen a la sociedad civil y a los medios el soporte legal que necesitan para promover la eliminación de la contaminación. Los medios son libres de criticar al Proper y las OSC pueden llamar la atención al gobierno cuando perciben que no se dedica lo suficiente a los objetivos ambientales.

Quinto, Proper adapta los datos que suministra a sus audiencias, siendo estos complejos y específicos para los gerentes de las fábricas y los expertos ambientales y simples y directos para el público y los inversionistas potenciales. Proper II ofrece más de 70 indicadores para calibrar las dimensiones de la contaminación que monitorea y el esquema de codificación de cinco colores facilita una comprensión instantánea al ciudadano promedio. Un sistema de análisis de datos con ayuda del computador habilita una difusión rápida de los resultados que tomaría más de un año ensamblar utilizando los viejos métodos de hojas de trabajo.

Sexto, la existencia de un programa ecológico paralelo proporciona sinergia entre los dos esfuerzos, que con seguridad beneficia a Proper. El programa Good Environmental Governance (Buena Gobernabilidad Ambiental) –conocido en Bahasa como el *Bangun Praja Program (BPP)*– empezó en 2002 como iniciativa voluntaria a través de la cual KLH haría seguimiento a la calidad del agua municipal y al manejo de los desechos líquidos y sólidos. BPP opera en forma algo similar a Proper en el sentido de que KLH evalúa el desempeño y publica sus hallazgos con el fin de estimular la sensibilidad de los gobiernos locales a los ciudadanos y la participación ciudadana en la gobernabilidad local. Para el tercer año del programa, unos 133 DPRD se habían afiliado al programa (Arundhati, 2003; Leitmann y Dore, 2005).

Por último, el suministro de información precisa y actualizada sobre la contaminación significa que los receptores pueden responder oportunamente mientras los datos están aún frescos. Los gerentes de las fábricas pueden ejercer acciones correctivas, los residentes de la comunidad pueden revisar los reclamos para el mejoramiento contra su propia experiencia de vivir en las cercanías de las fábricas y los inversionistas potenciales pueden determinar de mejor manera dónde invertir su dinero. Por ejemplo, la industria bancaria declaró públicamente en 2005 que no otorgaría préstamos a empresas incluidas en la lista negra (Bisnis Indonesia, 2005).

Notas de advertencia. Aunque Proper ha desarrollado una estrategia ingeniosa y logrado algunos éxitos notables, existen varias razones para tener precaución al evaluar el programa. Primero, aunque éste cubre ya muchas de las fábricas más grandes de Indonesia y planea expandirse a todo el país, Proper todavía tiene un largo camino por recorrer antes de lograr una cobertura completa. Presuntamente había en Indonesia unas 20.000 fábricas a mediados de los años noventa y seguramente el número ha venido creciendo en forma considerable desde entonces. Las 466 fábricas cubiertas por Proper II en 2005 representan probablemente no más del 2% del total (aunque si se tiene en cuenta el tamaño de las fábricas grandes seguramente cubre mucho más del 2% de la contaminación agregada del país).

¿Cuáles son las posibilidades de que Proper II se acerque a una cobertura completa? Podría intentar seguir la ruta de Proper I, que planeó una expansión para cubrir el 10% peor de las fábricas del país, que representaba el 90% de la contaminación total del agua, para el año 2002 (Wheeler, 2000). Con su intención mucho más ambiciosa de controlar los contaminantes del aire y los residuos tóxicos, ¿puede esperarse que Proper II logre este nivel de cobertura en un tiempo razonable? Hacerlo será pedir demasiado aun para un país altamente desarrollado.

En segundo lugar, con estrecha relación al primer punto, está la cuestión de la competencia de los gobiernos locales. Las leyes ambientales de 1999 asignan la responsabilidad de la administración del medio ambiente a los DPRD. ¿Qué tan competentes son estos consejos para cumplir sus deberes en este aspecto? ¿Cómo responderán a las presiones que seguramente caerán sobre ellos de parte de la sociedad civil, el gobierno nacional y las fábricas? Dado que las *kotas* y las *kabupatens* virtualmente no tenían responsabilidades ecológicas antes de 1999 (y tenían muy poca experiencia antes del inicio de Proper y sus programas hermanos en 2002), la capacidad del personal de los DPRD, especialmente sus miembros elegidos del consejo, para tratar asuntos ambientales, constituirá un gran desafío durante algún tiempo.

El KLH puede apoyar el proceso de aprendizaje en el lado técnico, pues el lado político será probablemente mucho más difícil de dominar y el consejo tendrá que elegir entre la protección ambiental y el desarrollo, intentando acomodar y alentar ambos objetivos, a menudo en conflicto, sin comprometer ninguno de ellos. Esto representa un acto de equilibrio difícil, como lo ha reconocido el Banco Mundial (2001, 2003). La devolución del poder de gobernabilidad puede facilitar la sensibilidad a las preocupaciones locales, permitir a los votantes locales responsabilizar al gobierno, alentar un uso más sustentable de los recursos, etc. Pero puede también facilitar a las élites locales tomar el control, dirigir los beneficios hacia ellos a expensas del público y cubrir sus fechorías. El registro de seguimiento de los esfuerzos de descentralización, especialmente en los países en desarrollo, ha sido en el mejor de los casos mixto, en el sector de la administración de los recursos naturales y en general. En otros países los órganos del gobierno local han demostrado su capacidad de responsabilizar a los contaminado-

res, pero también en igual forma han liquidado el medio ambiente tanto como lo han protegido.³² Las OSC locales, unos medios libres y vigorosos y las instituciones como grupos de usuarios, pueden actuar como profiláctico contra tales depredaciones, pero están todavía lejos de obtener el triunfo y éste está siempre en peligro.

Una tercera cuestión, aliada a las anteriores, se refiere a cómo ensamblar y fortalecer mecanismos que puedan basarse en Proper para mejorar el medio ambiente en Indonesia. Los medios, la sociedad civil y el sector bancario se han comprometido, lo que no es un logro mezquino. Los participantes de los medios y la sociedad civil difunden y magnifican la publicidad desfavorable (“señalando y avergonzando”), ejerciendo presión moral y social en las empresas que han fallado para mejorar y el sector bancario esgrime la herramienta usualmente más poderosa del poder monetario. ¿Serán suficientes estas herramientas para realizar la tarea? Seguramente lo serán en algunos casos, quizá muchos, pero si las industrias indonesas son como las del resto del mundo, será necesario el estricto cumplimiento de las normas por parte del gobierno para reducir la contaminación en forma significativa.

Los DPRD, que están encargados institucionalmente de la responsabilidad del medio ambiente, no han entrado aún a la refriega en forma sustancial. ¿Qué pueden hacer los DPRD para alentar a las empresas a mejorar su desempeño ambiental? ¿Pueden fijar estándares y hacerlos cumplir cancelando licencias, imponiendo multas o aun cerrando las fábricas que los violan en forma flagrante? El KLH ha amenazado con procesar legalmente a las fábricas que reciben calificación de negro dos veces seguidas que no hayan ejercido acciones correctivas. Pero los gobiernos locales no parecen haber actuado en este frente y la cuestión de la jurisdicción (¿puede el gobierno central presentar un caso legal en una zona reservada por la ley a los gobiernos locales?) no está clara y será crítica la forma en que se desarrolle con el tiempo.

Cuarto, está el problema de la corrupción. El régimen de Suharto fue notablemente corrupto y aunque los gobiernos democráticos siguientes han mejorado, la corrupción es todavía profunda en todos los niveles. Dado el poco envidiable historial de Indonesia en sectores como el de la tala de bosques y la minería, sería sorprendente que algo más que la tasa gradual de expansión en la cobertura del Proper no se viese acompañada de serios niveles de corrupción.³³ Los reportes voluntarios de las empresas pueden ser falsos y se puede sobornar a los inspectores, o amenazarlos, o ambas cosas.

32 Para un análisis más general de la promesa y problemas, ver Blair (2000) y Manor (1999). Para un análisis de gobernabilidad local y administración de recursos naturales, ver Blair (1996). Los nuevos gobiernos descentralizados de Indonesia no han demostrado ser inmunes al atractivo de la corrupción (Borsuk, 2003).

33 En su encuesta de 2005, Transparencia Internacional clasificó a Indonesia en el puesto 137 de 159 países en su Índice de Percepciones de Corrupción. India obtuvo el puesto 88 ese año (Transparencia Internacional, 2005).

Quinto, aunque el esquema de cinco colores es brillante en muchos aspectos y ofrece información fácilmente asimilable, oculta una gran cantidad de información útil. La categoría clave es la calificación de rojo, que indica que aunque se ha hecho algún esfuerzo para controlar la contaminación, el desempeño se queda corto en relación con el estándar nacional. Esta categoría cubre un rango muy grande de desempeño. Por ejemplo, el estándar DOB para las fábricas de madera laminada según el Proper I era de 100 miligramos por litro de descarga y cualquier planta que generase más de 100 miligramos recibiría la calificación de rojo (asumiendo que hubiera hecho al menos un mínimo esfuerzo para combatir la contaminación). Así, si una fábrica hubiese reducido el efluente DOB de, digamos, 312 miligramos (una desviación estándar sobre la media observada para todas las fábricas de madera laminada) a 104 miligramos –una reducción de dos tercios– seguiría recibiendo la calificación de rojo (López, Sterner y Afsah, 2004). En forma semejante, una fábrica que en un período estuvo en el límite de pasar de azul a verde pero luego bajó a justo por encima del nivel de rojo seguiría recibiendo azul, aun cuando su desempeño se hubiese deteriorado drásticamente. Además, la misma clasificación DOB mide simplemente la cantidad de contaminante por litro de descarga y no el total de contaminante descargado por una planta dada en un período de tiempo dado. Por consiguiente, una fábrica podría limpiarse en forma significativa para propósitos del reporte sólo incrementando su ingestión y descarga de agua. El mismo problema afecta a la contaminación del aire y la disposición de desechos tóxicos según el Proper II.

Una causa aliada de preocupación es la posición del Estado sobre el cumplimiento. El ministro del medio ambiente ha declarado su intención de procesar a las empresas que omitan pasar de la calificación de negro a la de rojo, pero todo lo que tiene que hacer una fábrica para obtener esa mejoría es mostrar algún signo de esfuerzo, no importa cuán endeble o hipócrita sea.

Patrones y temas

Ambos estudios de caso revelan enseñanzas sobre responsabilidad, transparencia y necesidad de electorados a largo plazo para asegurar la responsabilidad e ilustran también la descompostura general de las decisiones públicas críticas en una democracia. En cada uno de los dos casos, en los tres principales temas de este capítulo se tuvo un comportamiento distinto (cuadro 6.1).

Responsabilidad

En India, las OSC pudieron aprovechar las oportunidades ofrecidas por el entorno legal para responsabilizar al Estado por la regulación sobre el medio ambiente.

Cuadro 6.1 Responsabilidad, transparencia y electorados a largo plazo en dos estudios de caso

<i>Estudios de caso</i>	<i>Institución responsabilizada</i>	<i>Maquinaria proveedora de transparencia</i>	<i>Electorado a largo plazo que apoya un medio ambiente mejor</i>
Contaminación del aire en Delhi	El Estado	El entorno legal	Organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía comprometida
Proper de Indonesia	La comunidad industrial	Los informes voluntarios, la inspección y la difusión pública	Élites empresariales, (gradualmente) organizaciones de la sociedad civil

Fuente: el autor.

En Indonesia, Bapedal se percató de que la corrupción y el favoritismo impedían por completo seguir ese curso y, por tanto, diseñó lo que podría denominarse una táctica del arte marcial del *jiujitsu* volviendo la necesidad a largo plazo de la comunidad de negocios de nueva inversión contra su necesidad a corto plazo de rápidos beneficios con contaminación ambiental. Las empresas (o al menos una buena parte de ellas, pues sólo algunas redujeron sus contaminantes) sustituyeron al Estado en la responsabilidad y en ejercer acciones de mejoramiento. La preocupación de las empresas por gozar de una buena reputación también tuvo su papel. En Proper II estas necesidades fueron aprovechadas nuevamente, con el complemento de una amenaza del gobierno para procesar a las empresas perezosas.

Aunque los éxitos en ambos países fueron importantes, cualquier celebración de ellos debe atemperarse con una evaluación realista. La contaminación del aire en Delhi continúa excediendo los estándares máximos permitidos internacionalmente y la explosión de nuevos vehículos (automóviles y camiones) no sujetos a las regulaciones amenaza con deshacer el progreso alcanzado. En Indonesia, Proper II expandió la lista de desechos ambientales que cubre (además del agua se incluyen ya los desechos del aire y los tóxicos) y el número de fábricas cubiertas aumentó más de cinco veces (de 85 a 466 en un período de tres años). Con todo, queda mucho por hacer antes de que se incluya a las más de 20.000 fábricas del país y los estándares nacionales (el nivel azul) continúan significativamente por debajo de las medidas internacionales generalmente aceptables. Sin embargo, aun una fría dosis de realidad no debería oscurecer los hechos de que en ambos países se utilizó la transparencia para lanzar iniciativas que demandan responsabilidad y que el apoyo de los electorados hizo posible el éxito.

Transparencia

La transparencia en Delhi llegó a través del entorno legal, que garantizó libertad de expresión e investigación y permitió demandas por el interés público, con lo que las OSC pudieron pretender sus programas de defensa. Las OSC podían investigar delitos, publicar sus hallazgos y presentar acción legal contra el Estado demandando el cumplimiento de las regulaciones ambientales en sus libros. Todas estas actividades mostraban lo que el Estado hacía u omitía hacer.

Indonesia pudo también alcanzar un buen grado de transparencia, aun durante la era de Suharto. Como organización del gobierno con un líder capaz y determinado, Bapedal logró obtener datos sobre la contaminación y los medios pudieron publicarlos. La mala publicidad y las preocupaciones sobre la inversión futura, demostraron ser suficientes para efectuar algunas mejoras (como se notó en las altas calificaciones obtenidas por muchas empresas en clasificaciones sucesivas). Las OSC tuvieron menos espacio para maniobras de defensa que en India y las cortes estuvieron subordinadas a los deseos del poder ejecutivo. Proper I operó con un buen grado de transparencia, pero otros elementos del sistema hicieron difícil para la sociedad civil o el sistema legal aprovechar la información divulgada a la prensa.³⁴ Proper II presenta mucho mayor oportunidad.

Electorados

El electorado a largo plazo fundamental en India fue la ciudadanía activa: personas que participaron en la vida cívica leyendo los periódicos, votando en las elecciones, apoyando la división de poderes de la Constitución y mostrando indignación e ira cuando se irrespetaron las reglas de operación del orden político. Puesto que estos ciudadanos responden en las encuestas de opinión, apoyan a candidatos para los cargos y votan, los líderes políticos se percataron de que debían prestar atención. En Indonesia fue importante una ciudadanía activa, pues fue ésta quien leyó los recuentos de los medios de la contaminación y apoyó a las OSC, y estuvo reforzada por los bancos e inversionistas potenciales, que tenían poder para decidir si respaldar o no financieramente a las empresas.

Cuando se trata de alimentar estos electorados, las élites inversionistas pueden generalmente cuidar de ellas mismas, como lo han hecho en todo lugar en la mayor parte de la historia moderna. Mantener una ciudadanía activa que se oponga a la degradación ambiental y a la corrupción política es más difícil. A muchas institucio-

34 El régimen en Indonesia durante los años noventa podría describirse mejor como un régimen de “autoritarismo suave”; había restricciones a la libre expresión, los medios y la sociedad civil, pero no en forma brutal (Sen y Hill, 2000; Eldredge, 2002).

nes se les requiere mantenerla en función y con dinamismo, entre ellas unos medios vibrantes, un vigoroso discurso público, OSC automotivadas y una fuerte educación cívica en el sistema educativo. El apoyo de alto perfil de la dirigencia nacional puede constituir también un apoyo poderoso.³⁵

Muchos actores entraron en escena al desarrollarse cada uno de los casos. De las instituciones presentadas en el gráfico 6.2 todas, salvo el ejército (y quizás las viejas élites), participaron directa o indirectamente en el caso de la contaminación del aire de Delhi (gráfico 6.4). El círculo de participantes incluidos en el ejemplo indonesio fue algo más pequeño (gráfico 6.5), pero con el tiempo quedaron incluidos los mismos del caso indio, con excepción de los partidos y el sistema judicial. Las viejas élites (incluidos los grandes empresarios de la era de Suharto) tendrán que ser incluidas si es que no lo han hecho ya. En caso de que las industrias incumplidas sean procesadas por el Estado, como prometió el ministro del medio ambiente, participará el sistema judicial y seguramente no pasará mucho tiempo antes de que al menos algún partido político encuentre un aspecto de la eliminación de la contaminación suficientemente atractivo para adoptarlo en sus esfuerzos para atraer votantes. Es probable también que el ejército haya tenido algún papel en la sombra, operando como lo hace una colección de empresas de negocios, inclusive muchas industriales.³⁶

El papel de los donantes externos y las ONG internacionales fue algo oscuro en ambos casos. Por ejemplo, el CSE en Delhi ha recibido donaciones de la Fundación Ford y mantiene vínculos con ONG ambientales internacionales para intercambiar información y experiencias. Walhi ha gozado del apoyo de varias organizaciones externas, como Friends of the Earth, Greenpeace y la ONG holandesa Novib.³⁷ Ambas fases de la iniciativa Proper recibieron apoyo del Banco Mundial.

Papel de las organizaciones de la sociedad civil

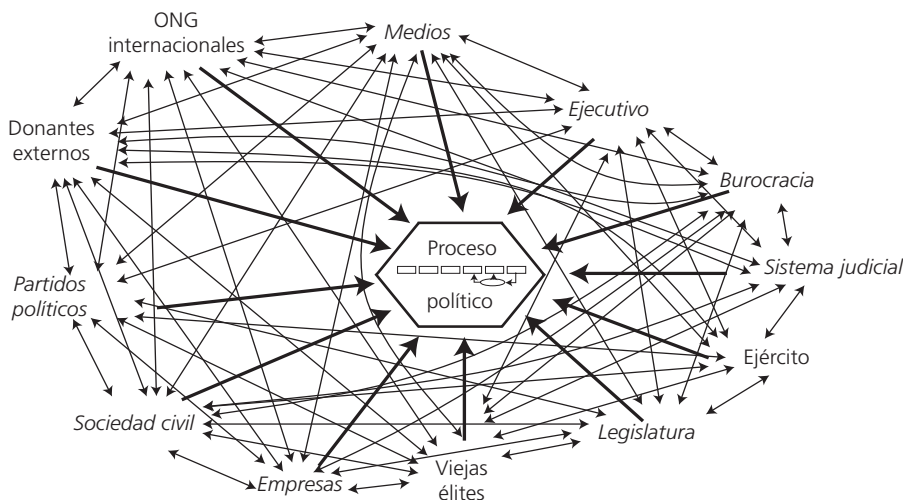
Las OSC sirvieron como catalizadores en el caso de Delhi, pero no tuvieron la carga de exigir responsabilidad solamente. En cambio, iniciaron procesos que habilitaron a otras instituciones para demandar la responsabilidad. Los activistas ambientales en

35 En el Día de la Tierra en Indonesia en junio de 2005, el presidente Susilo Bambang Yudhoyono pronunció un discurso muy publicitado urgiendo al público a participar en campañas para presionar a gobernadores, alcaldes y regentes para realizar limpieza en sus localidades (Titular, 2005).

36 En Indonesia, el ejército recibe sólo una pequeña fracción de su presupuesto como apropiación oficial del gobierno. Se espera que genere el vasto grueso de sus ingresos por sus propios esfuerzos de consecución de dinero, la mayor parte de los cuales incluyen operaciones comerciales.

37 Walhi provee una lista de donantes en su sitio *web* (<http://www.walhi.or.id/pusinfo/>).

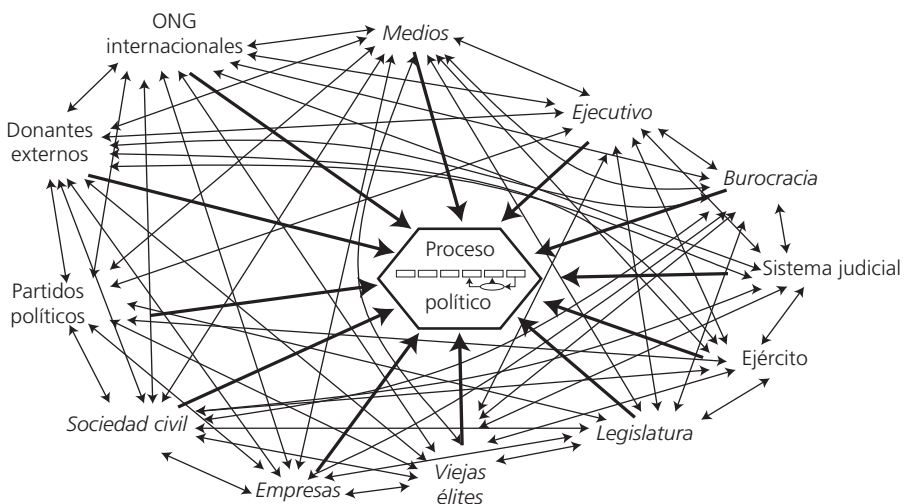
Gráfico 6.4 Proceso de formulación de políticas ambientales para la eliminación de la contaminación del aire en Delhi



Fuente: el autor.

Nota: Participantes significativos en cursiva.

Gráfico 6.5 Proceso de formulación de políticas ambientales con el programa Proper II de Indonesia



Fuente: el autor.

Nota: Participantes significativos en cursiva.

Delhi convencieron al sistema judicial de hacer cumplir lo que se requería hacer por ley a las autoridades municipales desde un principio. En Indonesia las OSC tuvieron en el mejor de los casos una participación mínima en el gobierno de Suharto; durante Proper II han estado activas en el frente ambiental,³⁸ aunque no han asumido el papel central de sus equivalentes en India.

A pesar de sus vínculos externos, las OSC indias analizadas aquí han estado por largo tiempo buscando actividades autogeneradas. Así mismo, aunque ha tenido durante mucho tiempo conexiones extranjeras, Walhi ha determinado en gran parte sus propias agendas en el campo ecológico. A diferencia de algunas ONG, especialmente en el primer flujo de donaciones que con mucha frecuencia viene cuando los donantes llegan a nuevos países, éstas no eran “ONG de maletín” u “ONG familiares” armando sus propias agendas para perseguir fondos extranjeros. Ambos esfuerzos de las OSC de India hicieron uso de una larga experiencia. El CSE empezó su trabajo a principios de los años ochenta y la organización de Mehta lanzó su primera campaña más o menos al mismo tiempo. Walhi se remonta a 1980, cuando se inició como una coalición de 10 ONG ambientales. Para el tiempo en que los temas aquí cubiertos se habían aceptado, ambas organizaciones tenían experiencia considerable en iniciativas de interés público.

La responsabilidad y transparencia interna de las OSC por sí mismas no son tan importantes como la responsabilidad y transparencia que pueden demandar del sistema político. Entre las OSC de los estudios de caso, la empresa de M.C. Mehta parece mayormente una operación de una sola persona, mientras el CSE ha sido una operación de grupo creada y alimentada por un líder carismático. Entre las OSC de éxito, el liderazgo fuerte y aun autocrático suele ser la norma, como podría esperarse en un medio en el que el logro tiende a depender más en la determinación valiente e incluso la obsesión, que de cualquier otra cosa. Por tanto, no debería sorprender que muchas OSC sean menos que totalmente democráticas en sus operaciones internas. Con todo, estas organizaciones son más importantes por lo que hacen que por lo que son: su valor está mucho más en su capacidad de hacer que el Estado responda y en representar a su electorado, que en su capacidad de servir como modelos para la administración interna democrática.

El entorno legal

Las OSC en India pudieron lanzar sus iniciativas actuando dentro de un entorno legal aplicable que sancionaba sus actividades. La libertad de expresión e investigación estaba

38 Una vigorosa iniciativa activista ambiental se ha dirigido también a la Newmont Mining Company, basada en EUA, el mayor productor de oro del mundo (Perlez y Rusli, 2004; Perlez, 2004, 2005).

funcionando con firmeza, aunque había sido abreviada en el pasado no muy distante con la “Emergencia” de Indira Gandhi a mediados de los años setenta. Después de la restauración de la democracia, las OSC podían investigar delitos y los medios informarlos. La transparencia había llegado a formar parte del paisaje institucional.

Indonesia creó un entorno legal adecuado en el papel con su Ley del Medio Ambiente de 1997, pero durante el gobierno de Suharto sus provisiones escasamente se cumplieron. Fue una agencia del gobierno, Badepal, la que administró el programa de reportes voluntarios y la divulgación de los hallazgos. Después de la transición democrática en Indonesia, el entorno legal fue de mucho apoyo para la libre expresión e investigación y las OSC como Walhi tienen virtualmente todo el espacio legal que necesitan para defender su causa.

Sin embargo, la transparencia por sí misma no habría sido suficiente: la verdad no sólo debía descubrirse sino también difundirse a través de los medios. Es difícil acentuar demasiado la importancia de los medios en este aspecto. No es sólo que algunos deban conocer la verdad (siempre algunos cuantos conocen la historia por dentro) sino que las personas (el público, los inversionistas, los accionistas) generalmente tienen que conocerla.

Dentro de la estructura constitucional, la separación de poderes se había establecido con suficiente firmeza en India de manera tal que la Corte Suprema gozaba de autonomía del control ejecutivo. En la Indonesia de Suharto, todas las ramas del gobierno permanecieron firmemente bajo el control presidencial. La legislatura equivalía a la aprobación maquinal, lo que significaba que la Ley sobre el Medio Ambiente de 1997 era en realidad una creación del ejecutivo (en contraste con la legislación sobre la descentralización de 1999). Las cortes podían hacerla cumplir sólo con permiso del ejecutivo.³⁹ Afortunadamente, Badepal demostró ser capaz de diseñar un sistema que no dependía de la ejecución del poder del Estado sino de la difusión pública para crear presión para eliminar la contaminación.

El proceso de toma de decisiones públicas

El problema subyacente en los dos estudios de caso es la demanda de responsabilidad al ejecutivo. En ninguno de los dos casos fue la ruta para el éxito directa. Los procesos fueron enrevesados en el caso de Delhi e indirectos en el de Indonesia. Para los funcionarios indios fue difícil si no imposible fijar estándares aplicables sobre la contaminación vehicular del aire y restringir el uso de combustibles contaminantes

39 En 2004, el sistema judicial se hizo oficialmente independiente de la rama ejecutiva en Indonesia, aunque queda por ver cuán efectiva será esta separación (U.S. Department of State, 2005).

como el diésel; eventualmente surgieron soluciones más factibles que pudieron hacerse cumplir. Los funcionarios indonesios diseñaron un plan bajo el cual un Estado débil gravemente penetrado por el favoritismo y la corrupción nunca tuvo que emprender el cumplimiento directo sino que, en cambio, podía depender de las fuerzas del mercado y los incentivos internos de la industria para ofrecer el incentivo para la eliminación de la contaminación.

En el caso de India, la defensa de la sociedad civil logró resultados demostrables: la contaminación vehicular de Delhi declinó en forma apreciable. En Indonesia el papel de la sociedad civil fue más sutil, pero las OSC como Walhi participaron en la reducción de la contaminación de las fábricas en forma significativa.

En muchos entornos (probablemente en la mayoría) es considerablemente más difícil evaluar los resultados, en particular cuando el entorno es pobre y los electorados en cuyo nombre se emprende la defensa son vulnerables. Calibrar los efectos de los esfuerzos para demandar responsabilidad debería constituir una preocupación importante para los donantes que promueven iniciativas de la sociedad civil, como también otros (como la Corte Suprema de India) que dependen de ellos.⁴⁰

Conclusión

Responsabilidad, electorados y transparencia son mutuamente dependientes en el sentido de que cada uno necesita de los demás para perdurar, y la política pública pueda ser incluyente y mejorar el entorno de manera consistente. La responsabilidad no significará nada sin electorados que la ejerciten y los electorados no pueden tomar decisiones informadas para demandar responsabilidad sin transparencia. Pero la responsabilidad es el concepto principal y los otros dos le sirven de apoyo, porque es haciendo al Estado y los contaminadores responsables como pueden reducirse las externalidades perjudiciales al medio ambiente y oponerse a la corrupción y el delito en los altos cargos.

Los dos estudios de caso difieren en forma significativa a lo largo de tres dimensiones. En Delhi, es el Estado el que se responsabiliza por hacer cumplir los estándares ambientales; en Indonesia es la comunidad industrial. En Delhi, el entorno legal presenta los requerimientos críticos para que funcione la transparencia; en Indonesia el sistema de control y divulgación provee el mecanismo esencial. En ambos casos, la eliminación de la contaminación depende de la sociedad civil como un electorado a largo plazo para contar con apoyo; en Indonesia se aprovechó también el interés propio de los inversionistas y los bancos.

40 Para mayores detalles sobre la medición de resultados de defensa de la sociedad civil, ver Blair (2004) y Hirschmann (2002).

Referencias

- Afsah, Shakeb, Allan Blackman y Damayanti Ratunanda. 2004. "How Do Public Disclosure Pollution Control Programs Work? Evidence from Indonesia." Documento de discusión 00-44 Resources for the Future, Washington, DC.
- Afsah, Shakeb y Giovanna Dore. 2005. "Instituting Environmental Programs in Developing Countries: The Case of Indonesia's Proper Program." Borrador de documento de antecedentes. Banco Mundial, Environment and Social Development Sector Unit, Región de Asia oriental y pacífico, Washington, DC.
- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante y Nabel Makarim. 1996. "Program-Based Pollution Control Management: The Indonesian Prokasih." Documento de trabajo sobre investigación de políticas WPS 1602, Banco Mundial, Washington, DC.
- Agarwal, Anil. n.d. "When Will India Be Able to Control Pollution?" http://www.cseindia.org/html/au/anilji/airpollution_next.htm.
- Arundhati, Sri Tantri. 2003. "Bangun Praja Program." Nota para la Second Meeting of the Kitakyushu Initiative Network (Mayors' Segment)." Weihai, China, octubre 17. <http://www.iges.or.jp>.
- Banco Mundial. 2001. *Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003. *Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review, Overview Report*. Informe 26191-IND, Banco Mundial, East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, DC.
- . 2005. *For a Breath of Fresh Air: Ten Years of Progress and Challenges in Urban Air Quality Management in India, 1993-2002*. Nueva Delhi: South Asia Region, Environment and Social Development Unit, Banco Mundial.
- Bell, Ruth Greenspan, Kuldeep Mathur, Urvashi Narain y David Simpson. 2004. "Clearing the Air: How Delhi Broke the Logjam on Air Quality Reforms." *Environment* 46 (2): 22-39.
- Blackman, Allen, Shakeb Afsah y Damayanti Ratunanda. 2004. "How Do Public Disclosure Pollution Control Programs Work? Evidence from Indonesia." *Human Ecology Review* 11 (3): 235-46.
- Blair, Harry. 1996. "Democracy, Equity and Common Property Resource Management in the Indian Subcontinent." *Development and Change* 27 (3): 475-99.
- . 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development* 28 (1): 21-39.
- . 2002. "Civil Society, Advocacy, Service Delivery, Non-Governmental Organizations y Usaid Assistance: A Mapping Exercise." Documento preparado para el Center for Development Information and Evaluation, U.S. Agency for International Development. Management Systems International, Washington, DC.

- . 2004. "Assessing Civil Society Impact for Donor-Assisted Democracy Programs: Using an Advocacy Scale in Indonesia and the Philippines." *Democratization* 11 (1): 77–103.
- Borsuk, Richard. 2003. "In Indonesia, a New Twist on Spreading the Wealth: Decentralization of Power Multiplies Opportunities For Bribery, Corruption." *Wall Street Journal*, Eastern Edition, January 29.
- Bisnis Indonesia. 2005. "Companies with Bad Environment Management Not to Get Loans from Banks." *Bisnis Indonesia*, Jakarta, junio 24.
- Candland, Christopher. 2001. "Civil Society." En *The Oxford Companion to Politics of the World*, ed. Joel Krieger, 140–41. Nueva York: Oxford University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Ehrenberg, John. 1999. *Civil Society: The Critical History of an Idea*. Nueva York: New York University Press.
- Eldredge, Philip J. 2002. *The Politics of Human Rights in Southeast Asia*. Londres: Routledge.
- Ghosh, Prodipto. 2004. "Harmonizing Environmental Concerns and Economic Growth: The Indian Perspective." *Environment Matters* (Edición anual, julio 2003-junio 2004): 10–11.
- Guha, Ramachandra. 1990. *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*. Berkeley: University of California Press.
- Hakim, Zakki P. 2005. "Govt Environmental Audit Improper, Untimely: Industry." *The Jakarta Post*, agosto 10.
- Hirschmann, David. 2002. "'Implementing an Indicator': Operationalizing USAID's Advocacy Index in Zimbabwe." *Development in Practice* 12 (1): 20–32.
- Kompas*. 2005a. "Peringkat hitam bakal digugat." Agosto 9.
- . 2005b. "Perusahaan hitam keluhkan proporsi." Agosto 10.
- Kuzio, Taras. 2005. "The Opposition's Road to Success: Ukraine's Orange Revolution." *Journal of Democracy* 16 (2): 117–30.
- Leitmann, Joe y Giovanna Dore. 2005. "Better Environmental Governance: Improving the Role of Local Governments and the Private Sector in Indonesia." Presentación preparada para la Environmentally and Socially Sustainable Development Week, Banco Mundial, Washington, DC.
- López, Jorge García, Thomas Sterner y Shakeb Afsah. 2004. "Public Disclosure of Industrial Pollution: The Proper Approach for Indonesia?" Documento de discusión 04–34, Resources for the Future, Washington, DC.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mayer, Albert. 1958. *Pilot Project India: The Story of Development at Etawah, Uttar Pradesh*. Berkeley: University of California Press.

- Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Nueva York: Pantheon.
- Perlez, Jane. 2004. "Mining Giant Told It Put Toxic Vapors into Indonesia's Air." *New York Times*, diciembre 22.
- . 2005. "Cause of Mystery Ills Splits Indonesian Village." *New York Times*, marzo 27.
- Perlez, Jane y Evelyn Rusli. 2004. "Spurred by Illness, Indonesians Lash Out at U.S. mining Giant." *New York Times*, septiembre 8.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski y Associates. 2004. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, vol. 2. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Sen, Krishna y David T. Hill. 2000. *Media, Culture and Politics in Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press.
- The Jakarta Post*. 2005a. "Cost of Environment." Editorial, agosto 12.
- . 2005b. "Top Firms Get Poor Marks on Environment." Agosto 9.
- Time Asia*. 2004. "Choking on Growth." Diciembre 13.
- Times of India*. 2004a. "Green Mirage: Delhi's Air is Murkier." Septiembre 23.
- . 2004b. "Inching towards a Greener Delhi?" Junio 7.
- Tocqueville, Alexis de. 2000 [orig. 1835, 1840]. *Democracy in America*, trads. y eds. Harvey C. Mansfield y Delba Winthrop. Chicago: University of Chicago Press.
- Transparencia Internacional. 2005. "Corruption Perceptions Index 2005." <http://www.transparency.org>.
- U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights y Labor. 2005. "Indonesia." En *Country Reports on Human Rights Practices, 2004*. Washington, DC. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41643.htm>.
- WALHI (Indonesian Forum for Environment). 2005. "WALHI and JATAM Question Green Label for Newmont and RAPP." Comunicado de prensa, agosto 12.
- Wheeler, David. 2000. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets and Governments*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- White, Gordon. 1994. "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground." *Democratization* 1 (3): 56-84.
- Witular, Rendi A. 2005. "Susilo Wants Public to Shame Dirty Cities." *The Jakarta Post*, junio 7.

7

El aprendizaje en la formulación de políticas ambientales y su implementación

*Alnoor Ebrahim**

En el presente capítulo se examina cómo ocurre el “aprendizaje” en el contexto de la formulación e implementación de la política ambiental y se identifican las formas en que puede enriquecerse ese aprendizaje para mejorar la formulación e implementación de la política.

El capítulo empieza con una visión general de los tipos básicos de aprendizaje ostensibles en los contextos de la política organizativa y ambiental. Luego se analizan ejemplos tomados de la experiencia de Brasil y Sudáfrica. Se concluye identificando tres conjuntos de factores que afectan el aprendizaje en la política ambiental: la fijación de prioridades y agenda, el acceso y la representación de los participantes y la responsabilidad.

Son necesarias dos notas de advertencia. Primero, el enfoque que aquí se muestra corre el riesgo de presentar al aprendizaje como un empeño racional y tecnocrático en lugar de como un proceso desarreglado incrustado en las ambigüedades sociales, políticas y culturales. Segundo, existe el riesgo de romantizar el aprendizaje (¿cómo puede ser el aprendizaje algo no bueno?). En la práctica, los procesos de aprendizaje son imperfectos y no conducen fácilmente a mejoras en el comportamiento organizativo, lo que sugiere la necesidad de ser conservadores en las expectativas. Como anotan Levinthal y March (1993: 110), “Naturalmente, las expectativas conservadoras no siempre mejoran la venta de procedimientos de aprendizaje a los gerentes estratégicos, pero pueden ofrecer una base constructiva para la evaluación y elaboración realista del papel del aprendizaje en la inteligencia organizativa”. Los contextos de política son más complejos que los organizativos. Dado el atractivo del cambio incremental, racional

* Alnoor Ebrahim es profesor visitante para la cátedra Wyss en la Harvard Business School y profesor visitante asociado en la John F. Kennedy School of Government de Harvard University. El autor agradece a Blake Kehler su hábil asistencia investigadora. También agradece a Margaret Keck, Len Ortolano y los editores del volumen sus comentarios y retroalimentación, y también a David Bonbright, Faranak Miraftab, Meter Mollinga y E.M. Shashidharan por sus útiles recursos y conocimientos.

y deliberativo, es tentador hacer demasiado énfasis en la importancia del aprendizaje. En realidad, el aprendizaje se ve mejor como un elemento modesto en un proceso politizado de cambio y control social.

¿Qué es el aprendizaje organizativo?

Existe un considerable acopio de literatura sobre el aprendizaje organizativo, tomado en gran parte de los campos de la sociología organizativa y la administración.¹ Puede considerarse que las organizaciones aprenden “codificando inferencias de la historia en rutinas que guían el comportamiento” (Levitt y March, 1988: 320) o “mejorando acciones mediante un mejor conocimiento y comprensión” (Fiol y Lyles, 1985: 803). Según estas definiciones no basta con generar conocimiento, pues el aprendizaje incluye también el uso del conocimiento de la experiencia pasada para influir en las prácticas organizativas.² Simplemente identificar deficiencias en el desempeño de la organización y asumir que ésta utilizará la información para mejorar el desempeño es insuficiente para llevar el cambio a efecto.

En su trabajo citado ampliamente, Argyris y Schön (Argyris, 1992; Argyris y Schön, 1996) sugieren que en una organización el aprendizaje ocurre en dos niveles básicos, a saber, el ciclo sencillo y el ciclo doble. El sencillo “se refiere principalmente a la eficacia: cómo cumplir en la mejor forma los objetivos y metas, mantener el desempeño organizativo dentro del rango especificado por los valores y normas existentes”; el doble implica “investigación a través de la cual los valores y normas mismos se modifican” (Argyris y Schön, 1996: 22). Tanto el aprendizaje del ciclo sencillo como el del doble implican un proceso iterativo en el que se procesa la información con el fin de afectar las decisiones.

La mayor parte de los modelos de aprendizaje organizativo visualiza un ciclo de cuatro pasos principales, que se conciben en términos tecnocráticos y no políticos:

- Adquirir información sobre la organización y su entorno
- Generar conocimiento, analizando e interpretando información o reflejando una acción

1 Los términos *aprendizaje organizativo* y *organización de aprendizaje* se utilizan a menudo en forma intercambiable en la literatura. *Aprendizaje organizativo* está más generalizado en la literatura analítica y *organización de aprendizaje* es más normativo (Denton, 1998; Senge, 1990).

2 El aprendizaje es sólo uno de los muchos procesos que producen cambio organizativo. Por ejemplo, los cambios en rutinas organizativas pueden ocurrir también por medio de nuevas leyes que ordenen cambios de procedimientos. Además, el aprendizaje no siempre es un proceso intencional ni lleva a mejoras en el desempeño de una organización (Levitt y March, 1988; Scott, 1992).

- Aplicar el conocimiento a la actividad organizativa o experimentar con ideas nuevas
- Codificar el conocimiento y experimentar en rutinas o memoria.

El conocimiento y la acción ocurren en conjunto: el conocimiento puede informar y orientar la acción y generarse reflexionando sobre la acción. El ciclo es iterativo: en un entorno ideal el conocimiento se modifica constantemente con base en nueva información y retroalimentación, como resultado de las cuales se refinan constantemente las rutinas.

Aunque con mucha frecuencia se ve al aprendizaje a través de dicho lente racionalista y normativo, en el cual el tamizado y el procesamiento de los estímulos se consideran como un proceso objetivo y empírico, los sistemas de aprendizaje están con frecuencia sujetos a una serie de procesos sociales e institucionales que son interpretativos, simbólicos y originados en el poder. Por ejemplo, pueden iniciarse evaluaciones de políticas y programas para el propósito simbólico de legitimar actividades existentes en lugar de identificar áreas para mejoramiento. Las organizaciones se ocupan a menudo de tales actividades ceremoniales, algunas de las cuales pueden incluir el desacoplamiento entre la información y las decisiones (Meyer y Rowan, 1977; Feldman y March, 1988). Además, la información que recibe la atención en un proceso de decisión no es necesariamente la información que sería más valiosa para mejorar la eficacia o el desempeño. Según lo anotan Cohen, March y Olsen (1972) en su modelo de “cesto de la basura” de toma de decisiones, es algunas veces la confluencia casual afortunada de los actores y la información en un lugar al mismo tiempo lo que determina qué decisiones se toman.³

El aprendizaje en un contexto político es considerablemente más complejo que el realizado en las organizaciones por varias razones, que incluyen, pero no se limitan a las siguientes:

- La formulación e implementación de políticas incluyen múltiples actores organizativos e intereses políticos.
- La formulación de políticas ocurre en una arena política, en tanto que la implementación lo hace en una arena administrativa. (Esta distinción es porosa y a veces artificial).
- Los retardos de tiempo entre la formulación de la política y la implementación son largos, extendiéndose a menudo por varios años, cuando no décadas.
- Las relaciones causales entre las elecciones de políticas y los impactos son difíciles de establecer o de predecir, dado el gran número de posibles variables y factores desorientadores.

3 El modelo del cesto de la basura se discute en el capítulo 3 del presente volumen.

Lo que esto sugiere para examinar el aprendizaje en contextos políticos es que tiene sentido, como mínimo, examinar los procesos políticos durante marcos de largo tiempo y tener expectativas conservadoras sobre el potencial de aprendizaje real. Sugiere también que un enfoque de múltiples participantes para examinar la política puede ser útil para identificar opciones, alternativas e impactos diferenciales.

El trabajo seminal de Pieter Glasbergen (1996, según se describe en Fiorino, 2001: 324) sobre política ambiental en los Países Bajos distingue tres clases de aprendizaje político:

- El aprendizaje técnico incluye “una búsqueda de nuevos instrumentos de política en el contexto de los objetivos fijos de política. El cambio ocurre sin una discusión fundamental de los objetivos o estrategias básicas”. Este tipo de aprendizaje puede considerarse como una forma de aprendizaje de ciclo sencillo, pues no implica el cuestionamiento de metas y objetivos básicos o definiciones de problema. El enfoque de los formuladores de políticas hacia los problemas ambientales es jerárquico y prescriptivo, recurriendo a instrumentos con los que son familiares (regulaciones, fiscalización y cumplimiento forzoso).
- El aprendizaje conceptual incluye “un proceso de redefinir objetivos políticos y ajustar definiciones de problemas y estrategias”. En este tipo de aprendizaje, se debaten los objetivos políticos y se reformulan las estrategias y, dado que requiere nuevas conceptualizaciones de problemas y objetivos (como sustentabilidad y modernización ecológica), este tipo de aprendizaje puede considerarse como una forma de ciclo doble.
- El aprendizaje social incluye el aprendizaje técnico y el conceptual, pero “enfatisa las relaciones entre los actores y la calidad del diálogo”. Subraya la importancia de las opiniones de los múltiples participantes y la información para mejorar tanto el aprendizaje técnico como el conceptual.

Estos tres tipos de aprendizaje pueden considerarse como complementarios en lugar de mutuamente excluyentes y están ligados por el precepto fundamental del aprendizaje político de atención y deliberación iterativas de los problemas políticos. En el aprendizaje técnico, dichas atención y deliberación se centran en mejorar los instrumentos de política y su implementación; en el aprendizaje conceptual, enfatizan las metas y objetivos políticos. En el aprendizaje social, es más importante la cuestión general de cómo múltiples perspectivas pueden enriquecer el diálogo.

La tipología de Glasbergen sugiere que el contexto institucional del aprendizaje es crucial, porque conforma las relaciones entre los actores y la calidad del aprendizaje social. Por tanto, es imposible separar el aprendizaje sobre la política ambiental de las instituciones legislativas, legales, administrativas y democráticas que lo enmarcan. Este vínculo implica la necesidad de reserva y cautela en los intentos de transferir triunfos políticos de un país a otro, dada la variación de los contextos institucionales.

La categorización de “tipo ideal” de Glasbergen minimiza por lo menos dos factores clave que afectan cada etapa de un ciclo de aprendizaje: la racionalidad limitada y las relaciones de poder. Primero, las organizaciones y los autores de políticas están limitados en cuanto a la información que pueden recopilar y su capacidad de analizarla e interpretarla.⁴ Son sólo “limitadamente racionales”, y es improbable que tengan capacidad de tomar decisiones informadas sin la participación de otros interesados que poseen otra información pertinente (March y Simon, 1958). Esto es especialmente válido de los contextos de políticas ambientales, en los que existen problemas múltiples e interdependientes sobre los recursos naturales, la salud pública, la economía y la justicia ambiental.

Segundo, las relaciones de poder enmarcan el contexto en el que tienen lugar la formulación e implementación de las políticas. En los contextos de políticas ambientales, las divisiones convencionales entre la industria y los grupos ambientales tienden a presentar las elecciones de políticas como juegos de suma cero, incitando a un grupo de expertos técnicos contra otro. En tales casos, los “ganadores” son adeptos a avanzar posiciones de políticas fijas (Nilsson, 2005). Sin embargo, puede haber poco aprendizaje en tales casos, dada la ausencia de diálogo deliberativo entre los actores. Así, es importante comprender el contexto social y político de la formulación de políticas, incluidas las relaciones de patrimonialismo y clientelismo, para identificar posibles caminos y barreras al aprendizaje.

Dado que cada actor saca a relucir una constelación única de capacidades cognitivas y relaciones de poder institucionalizadas, es probable que el aprendizaje se vea gravemente limitado por estas restricciones de capacidad y poder. Un enfoque hacia el aprendizaje político que incluye un vínculo colectivo entre los actores tiene el potencial de reducir la incertidumbre técnica mientras ofrece espacios para abordar el conflicto político. Este enfoque resuena con la discusión más general de este volumen sobre la necesidad de una metodología adaptable e incluyente para la evaluación ambiental estratégica.

Enmarcar el aprendizaje político

Aunque es posible extraer distinciones teóricas entre los tipos de aprendizaje político técnico, conceptual y social, es sobremanera difícil observar el aprendizaje político en

4 Las limitaciones en la capacidad cognitiva pueden llevar al aprendizaje “supersticioso” o “ambiguo”. El supersticioso aparece cuando los individuos deducen incorrectamente que una acción condujo a un resultado particular (March y Olsen, 1988). El ambiguo ocurre cuando un resultado se comprende en forma tan deficiente que surgen múltiples explicaciones para él. El aprendizaje que resulta es ambiguo, porque el significado es imputado aun cuando no sea claro qué sucedió exactamente, por qué sucedió, o si lo que sucedió fue bueno o malo (March y Olsen, 1988). Tal ambigüedad es más probable en los contextos de políticas que en los organizativos.

la práctica. Por ejemplo, ¿cómo puede calibrarse el grado al que el diálogo y la deliberación por parte de diversos actores (o sea, el aprendizaje social) o la simple coerción política representaron un cambio político? ¿Influyen en realidad la evidencia empírica y la información técnica (o sea, el aprendizaje técnico) en los autores de las políticas, o tienden a hacer política basados en convicciones e intereses políticos?

Para determinar si un cambio en la política fue resultado del aprendizaje, sería necesaria la evidencia empírica para vincular el cambio en el comportamiento de los autores de políticas o las agencias de ejecución con la información recopilada y evaluada como parte de un proceso deliberado y sometido a rutina. Sería necesario identificar quién aprendía, qué se aprendía y cómo se aprendía al mismo tiempo descartando otras explicaciones plausibles para el cambio de política.

Estas demandas metodológicas no pueden satisfacerse en un capítulo como este, que cuenta sólo con datos completamente secundarios. El propósito aquí es más modesto: ofrecer un marco conceptual preliminar para el aprendizaje político, seguido de un examen de dos casos de países en desarrollo con base en información secundaria limitada.⁵

El marco utiliza la premisa de Glasbergen de que el aprendizaje político es inherentemente social, en que las relaciones y el diálogo entre los actores son importantes aun en las discusiones técnicas. Dicho proceso depende al menos de tres temas que surgen repetidamente a través del presente volumen:

- *Fijación de agenda o prioridades.* Si los autores de políticas deliberan sobre un problema ambiental a través de un proceso basado en la colección sistemática y la consideración de evidencia empírica (un modelo de administración adaptable) o un proceso incluyente de participación comunitaria (un modelo de administración incluyente), está funcionando un proceso de aprendizaje político.⁶ En contraste, si la discusión de un problema ambiental y su presencia en la agenda son específicos o primordialmente resultado de políticas individuales o de grupos de intereses, son menos probables las oportunidades de aprendizaje. Es así necesario comprender el contexto político dentro del cual se fijan las prioridades políticas. Es probable que este contexto varíe entre los Estados

5 Identificar casos reales de aprendizaje es difícil también en contextos de países desarrollados. En su estudio sobre responsabilidad y desempeño en las burocracias públicas en los Estados Unidos, por ejemplo, Gormley y Balla (2004: 18) observaron que “con pocas excepciones, los legisladores han ignorado los datos de desempeño, incluso de agencias que han producido información relativamente útil y completa”. Los esfuerzos de los legisladores para avanzar posiciones fijas en política, en lugar de las sensibles al cambio a través del aprendizaje, son comunes también en Suecia (Nilsson, 2005).

6 En el capítulo 3 se examinan ambos modelos.

y al interior de ellos. Las preguntas clave incluyen: ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se identifican las prioridades ambientales y se colocan en las agendas políticas? ¿A través de qué mecanismos reciben tales prioridades atención repetida que habilite un mejoramiento incremental a través del tiempo? ¿Quién tiene acceso e influencia en la fijación de estas prioridades? Los enfoques adaptables o incluyentes no preceden necesariamente a la fijación de la agenda y en la práctica es más probable que la sigan. Una preocupación básica para propósitos del aprendizaje es cómo enfocar la atención repetida o iterativa en un conjunto de problemas de política.

- *Acceso y representación de los participantes en la formulación de políticas.* Si el aprendizaje político es un proceso deliberativo y de múltiples participantes, es necesario prestar atención a cómo se hace operativo y si se trata simplemente de un proceso consultivo (en el que los participantes tienen influencia limitada) o negociado (en el que los participantes tienen mayor influencia). Las preguntas clave incluyen las siguientes: ¿Mediante qué mecanismos se introducen los múltiples participantes en los procesos de formulación de políticas? ¿Quién participa en el proceso y quién tiene poder de escoger o identificar a los participantes? ¿Se limita su participación a tener “voz” o tienen “influencia” real?⁷
- *Responsabilidad en la implementación.* Un desafío clave para la formulación de políticas en los países en desarrollo está en la implementación, que puede verse obstaculizada por varios factores, que incluyen la falta de recursos y el cumplimiento de las leyes y regulaciones. La presencia de mecanismos de responsabilidad, como la transparencia y las leyes sobre derecho a conocer, los sistemas de control y evaluación, los inspectores generales y las formas judiciales de corrección, pueden tener efectos no sólo en la ejecución sino en la seriedad con la que los participantes se vinculen al proceso de formulación de políticas. El aprendizaje político requiere ciclos de retroalimentación a través de los cuales se vinculen los resultados de la ejecución a una nueva ronda de formulación de políticas. Las preguntas clave incluyen: Una vez se desarrolla un conjunto de políticas, ¿qué mecanismos aseguran su implementación? ¿Qué formas de corrección y resolución de conflictos están a disposición de los par-

7 La distinción entre voz e influencia es significativa. En un artículo de antecedentes ampliamente citado, preparado para el *Informe sobre desarrollo humano 2002*, Goetz y Jenkins (2001: 9) anotaron que “simplemente escuchar estas voces (de los pobres) y no hacer nada para responder a sus demandas insistentes ha desacreditado la idea de que promover la voz es central para el mejoramiento del bienestar humano”. El *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial (2003b: 79) extiende este razonamiento a la responsabilidad, anotando que “no es suficiente la voz para la responsabilidad; puede llevar a la responsabilidad, pero no necesariamente lleva a la aplicabilidad”.

participantes? ¿Cómo se controlan y retroalimentan los efectos de las políticas y su implementación de vuelta a los autores de las políticas y otros participantes? Tal escrutinio y la atención iterativa son importantes tanto para el aprendizaje como para la responsabilidad.

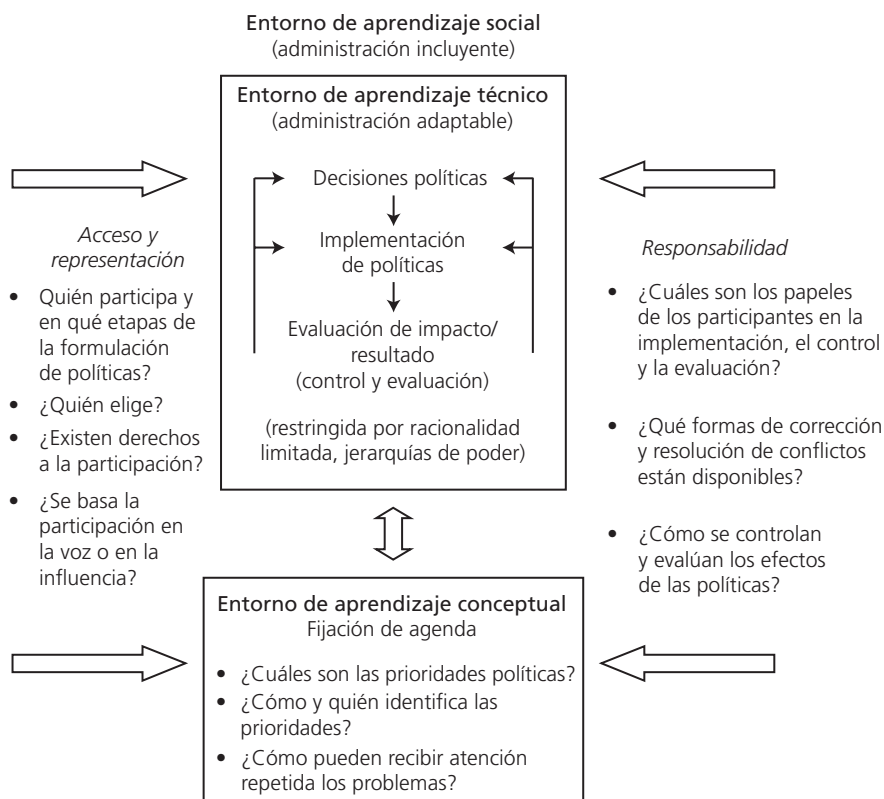
La atención a los mecanismos en cada una de estas tres áreas puede discutiblemente fomentar un clima más tratable para el aprendizaje político.⁸ Sin embargo, aunque la fijación de agenda, la representación y la responsabilidad parezcan ser centrales para el aprendizaje político, no son condiciones suficientes para él, dada la naturaleza política de la formulación de políticas. No obstante, pueden contribuir a superar las dos restricciones clave al aprendizaje presentadas en la sección anterior: la racionalidad limitada de los diseñadores de las políticas y los desequilibrios en las relaciones de poder. Estos componentes del aprendizaje político se presentan en el gráfico 7.1. En el centro del gráfico aparece el proceso convencional de aprendizaje, que se encuentra incrustado en un entorno mucho más complejo, conceptual y de aprendizaje social que incluye los tres elementos clave ya descritos.

Casos de aprendizaje político

Un reto clave para los países en desarrollo es el de la necesidad de integrar el desarrollo económico con la calidad del medio ambiente de forma que se reconozcan las compensaciones (Tobin: 2003; Pearce, 2004) mientras se conforman estructuras de gobernabilidad de apoyo y capacidad de las legislaturas, burocracias y cortes para una formulación eficaz de políticas (Durant, Fiorino y O'Leary, 2004). Muchos países en desarrollo tienen una buena legislación ambiental; los problemas centrales están en la implementación (Turner y Hulme, 1997; Brinkerhoff y Gage, 2002).

Es necesario hacer una advertencia antes de proseguir al caso material. Los casos que se presentan a continuación no constituyen evaluaciones de política ambiental o aprendizaje político. Debido a la dependencia de materiales secundarios y las dificultades para observar y hacer operable el aprendizaje a nivel político, sólo se intenta ilustrar los desafíos y preguntas para el aprendizaje. La naturaleza tentativa de esta tarea se amplifica por el hecho de que los materiales de los casos rara vez, si alguna, citan explícitamente "aprendizaje político". Las conexiones obtenidas para el aprendizaje son imputadas a fin de identificar los problemas clave para la futura investigación empírica.

8 Esta suposición es discutible y potencialmente tautológica. Una amplia participación de los interesados no garantiza el aprendizaje, particularmente donde se usa primordialmente para relaciones públicas. En forma semejante, los requisitos de responsabilidad fuerte pueden restringir el aprendizaje limitando la asunción de riesgos y la innovación.

Gráfico 7.1 El aprendizaje político como proceso técnico, conceptual y social

Fuente: el autor.

Brasil: formulación de política en un contexto patrimonial

Gran parte de la discusión sobre formulación de políticas en Brasil se caracteriza por una referencia repetida a una característica arraigada de la política: el patrimonialismo,⁹ el cual incluye las distintas formas de clientelismo, la búsqueda de beneficio mediante manipulaciones, el patronazgo y el nombramiento sumario, usualmente para propósitos de ganancia personal y no de intereses grupales o ideológicos.¹⁰

9 El autor agradece a la profesora Margaret Keck sus comentarios detallados sobre esta sección del capítulo.

10 Los problemas del patrimonialismo y la captura regulatoria no se limitan, claro está, a Brasil. Por ejemplo, en una evaluación institucional del sistema de administración ambiental

Un observador escéptico del contexto político de Brasil argumenta que “la sociedad civil ha tenido muy poco espacio para organizarse” y que los procesos legislativos y electorales son deficientes para representar la pluralidad de intereses en la sociedad brasileña (Guimarães, 2002: 231-32). Él sugiere que la agencia de protección ambiental de Brasil siempre ha tenido un papel marginal en las políticas ambientales debido a su énfasis en resolver los problemas caso por caso y a las emergencias después que surgen, en lugar de prevenirlas y debido a su dependencia de figuras políticas para defender causas específicas.

Otros observadores, aunque de acuerdo con el papel relativamente débil de la formulación de políticas ambientales federales en Brasil, han sugerido que la descripción de Guimarães no le otorga suficiente atención a la estructura federada de Brasil, en la que la considerable autoridad regulatoria corresponde a los estados individuales. Un cuadro más variado se encuentra en el estudio de Ames y Kick (1997-98) sobre la formulación de políticas ambientales en los estados de Mato Grosso, Paraná, Pernambuco y Rondônia.¹¹ Ellos confirman la naturaleza política de la formulación de políticas y su forma clientelista en los niveles estatal y federal, observando que mientras la asamblea federal y las asambleas estatales a menudo convocan comisiones para investigar cargos de abuso ambiental, rara vez ejercen una fiscalización eficaz.

Al mismo tiempo, Ames y Keck señalan la necesidad de comprender cómo median las instituciones locales en el proceso político e identifican cuatro factores que afectaron el aprendizaje político en los cuatro estados con su impacto en el clientelismo, la participación de múltiples interesados y la capacidad:¹²

- *Competitividad en la política estatal.* En Pernambuco “una larga historia de élites competidoras ha producido una sociedad altamente competitiva y organizada políticamente, en la que el clientelismo se mantiene bajo control por una política de masas que exige resultados sustantivos para mantener el apoyo popular”. En Paraná las actividades de las empresas privadas se valoran más que la política, y el clientelismo es algo menos penetrante. En contraste, en Mato Grosso la competitividad extrema ha llevado a la violencia y a una “acomodación al estilo colombiano de las viejas élites estatales”. En Rondônia las políticas altamente

de Colombia, se encontró que, a pesar de la creación de numerosos mecanismos para la participación pública en la formulación e implementación de políticas ambientales, la captura regulatoria por intereses del sector privado ha sido significativa (Blackman y otros, 2004).

11 La discusión de estos estados es útil para identificar factores políticos clave que forman oportunidades para el aprendizaje de políticas. Dada la naturaleza limitada y arcaica del material secundario disponible, no debería extenderse más allá de este propósito.

12 Excepto donde se indique lo contrario, esta sección proviene de Ames y Keck (1997-98: 25-31).

competitivas se basan en alianzas formadas mediante clientelismo y no de partidos políticos. En resumen, la política clientelista y la competitividad varían en sustancia y forma en los estados. La competitividad puede mantener bajo control al clientelismo, abriendo espacios para el aprendizaje político a través de la deliberación y el diálogo de grupos competidores, pero una competitividad extrema puede agravar el clientelismo y aun ocasionar violencia. El impacto de la competitividad en el aprendizaje político depende en gran medida del contexto político.

- *Capacidad burocrática y estabilidad.* Las burocracias competentes (como la de Paraná) se asocian con mayor seriedad en los procesos de presupuesto y planeación, incluidos los relacionados con la formulación de políticas ambientales, el aprendizaje técnico y la implementación. Donde las burocracias son más politizadas, los alcaldes y gobernadores recién elegidos están inclinados a expurgarlas de los vestigios de la administración anterior (como ocurrió en Pernambuco) y existe mayor probabilidad de indiferencia a la ley. Al margen de la estabilidad de las estructuras burocráticas, las experiencias de los cuatro estados muestran que los “organismos ambientales (estatales) fueron a menudo dejados por fuera del ciclo de formulación de políticas, consultados sólo después que los gobernadores ya habían realizado elecciones de políticas” y que la incertidumbre jurisdiccional en cuanto a qué agencia debería realizar qué tareas era “rampante” a través de los estados. En condiciones de capacidad burocrática débil e inestabilidad, el poder individual y las conexiones, y no el proceso iterativo de aprendizaje, fueron importantes para la formulación de políticas.¹³
- *Control y transparencia en la información.* Las agencias oficiales con mucha frecuencia retienen información de otras agencias o consejos ambientales del Estado, o desarrollan proyectos con poca consulta con otras agencias, legislaturas o poblaciones afectadas. El aprendizaje político depende de la acumulación y análisis de la información, su interpretación para conformar agendas políticas y su disponibilidad para el escrutinio público. Ames y Keck señalan que los “procesadores principales de información política en las sociedades industriales –legislaturas, cortes, partidos políticos, sindicatos y los medios– están todos equipados para tener este papel en Brasil”. La evidencia de otros países latinoamericanos apunta a la importancia del control y el escrutinio público. La Corporación del Valle del Cauca de Colombia atribuye el éxito de sus esfuerzos

13 Aun en el Estado más exitoso para la política ambiental (Paraná), la formulación de políticas “continúa siendo muy dependiente de los individuos: el nombramiento del hermano del gobernador como jefe del nuevo órgano ambiental del Estado contuvo muchas iniciativas” (Ames y Keck, 1997-98: 28).

para reducir la contaminación del agua a la cooperación con la industria (en un clima altamente patrimonial) mientras le resta énfasis al mando y los esfuerzos de control tradicionales. Pero una influencia crucial en el comportamiento de la industria fueron la presión ciudadana y la publicidad negativa en la prensa, que presentó una lista de los principales contaminadores, emparejada con demandas de las empresas matrices transnacionales por auditorías ambientales (Sánchez-Triana y Ortolano, 2001). Para propósitos de aprendizaje político, esta experiencia sugiere que una combinación de un sistema de control y transparencia pueden mejorar la implementación mientras arrojan luz sobre si una política funciona.

- *Apertura a la participación cívica.* En los cuatro estados, no se informó en buena parte al público sobre los temas de las políticas ambientales durante los años noventa; la cobertura de los medios masivos de los problemas ambientales era específica. La intervención cívica tuvo lugar casi exclusivamente a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), la mayor parte de las cuales eran pequeñas, basadas en trabajo voluntario y no profesionales (hay evidencia de mejoras en sus capacidades). Uno de los ejemplos mejor conocidos de activismo de una ONG es su representación de los intereses ambientales y de los pueblos indígenas afectados por el proyecto Planaflo, en Rondônia, que dio como resultado su representación formal en los consejos estatales para el proyecto y en un comité de evaluación independiente.¹⁴ La representación de las ONG ha sido litigiosa en otros estados. En Paraná “los desarrolladores aprendieron rápidamente a formar sus propias ONG, colocar la palabra *ambiental* en sus nombres y aceptar invitaciones oficiales para representar intereses ambientales en los consejos de formulación de políticas”. Una implicación para el aprendizaje político es que las ONG han tenido un papel importante en habilitar el compromiso cívico, elevando el nivel de diálogo requerido para la deliberación política (siempre que tengan la capacidad adecuada). Sin embargo, sólo constituyen un conjunto de actores entre muchos que tienen potencial de contribuir al diálogo político aumentando el compromiso cívico.

14 Los críticos sostienen que aunque esta inclusión le dio a algunas ONG una voz formal en el proceso, produjo poca influencia real, porque el consejo no participó directamente en la planeación, omitió incluir varios grupos de intereses grandes y organizados y no proveyó a las ONG la formación de capacidad requerida para participar eficazmente. Este es un ejemplo de la distinción entre voz e influencia mencionado antes en este capítulo. Etapas posteriores del proyecto parecen haber respondido parcialmente a estas preocupaciones aumentando la participación de las ONG en supervisión, monitoreo y evaluación, lo mismo que el apoyo a las comunidades indígenas. Para una revisión autocrítica del proyecto Planaflo, inclusive la forma de participación de las ONG, ver Banco Mundial (2003a).

Estos factores señalan la naturaleza altamente política de la formulación de políticas ambientales. Desde la perspectiva del aprendizaje político sugieren que es probable que sea débil el discurso deliberativo sobre opciones políticas donde estos factores son débiles. En otras palabras, el promover el aprendizaje político en la formulación de políticas ambientales se ve confundido por varios factores políticos, incluido el comportamiento y los incentivos clientelistas, la limitación de la capacidad y la estabilidad burocrática, lo inadecuado del control y la transparencia en la información, los espacios restringidos para una participación cívica significativa (no sólo voz sino influencia real), el escrutinio público y el cumplimiento obligatorio de las leyes. Las condiciones para el aprendizaje político pueden considerarse así como efectos de la acción política. Mejorar estas condiciones requiere grandes esfuerzos y no simplemente una mejor administración y un esfuerzo tecnócrata.

Oliveira (2002) ofrece un ejemplo de esfuerzos para superar algunas de estas restricciones en un análisis de zonas protegidas ambientalmente (*área de proteção ambiental* [ArPA]) en el estado de Bahía.¹⁵ Aunque en su estudio se fija en la implementación y no en formulación de políticas, es instructivo por sus aportes sobre la capacidad burocrática y el apoyo político. Oliveira identifica cuatro grandes obstáculos a la implementación de políticas en los países en desarrollo: falta de apoyo político y público, financiación para zonas protegidas, capacidad institucional y cooperación, y coordinación en el nivel local. A pesar de estos obstáculos, entre 1990 y 1998 el número de ArPA en Bahía aumentó de 2 a 27, incrementando la zona cubierta en un factor de 130.

En el análisis de Oliveira, un problema central en Bahía tenía que ver con la debilidad de la influencia de las agencias ambientales relativa a la de las agencias para el desarrollo. La agencia ambiental estatal “descentralizó horizontalmente” la administración de las ArPA distribuyendo la responsabilidad de implementación entre varias agencias (en lugar de buscar hacerlo ella misma), contribuyendo así a integrar las políticas ambientales con las políticas para el desarrollo. Oliveira sostiene que las agencias para el desarrollo necesitaban establecer zonas protegidas para obtener la aprobación para sus proyectos de desarrollo del Estado y las entidades multilaterales de financiación.

Una segunda característica clave de la implementación fue que la financiación para las ArPA no se determinó *a priori* mediante una asignación a la agencia ambiental estatal. De haber sido así, probablemente habría resultado en un fracaso, porque la agencia estatal carecía crónicamente de recursos y no tenía el poder político para solicitar más

15 El Consejo Nacional Ambiental de Brasil define un ArPA como una zona “destinada a preservar la calidad ambiental y los recursos naturales en una cierta región con el fin de mejorar la calidad de vida de la población local y proteger los ecosistemas regionales” (citado en Oliveira, 2002: 1732).

fondos. En cambio, las agencias públicas, especialmente las influyentes agencias para el desarrollo, pudieron utilizar múltiples fuentes para implementar sus políticas.

Un tercer factor fue el aumento de la competencia entre las agencias públicas para crear y controlar las ArPA. Esta competencia surgió del hecho de que los proyectos ambientales suelen atraer financiación internacional, aumentando así el apalancamiento político de las agencias vinculadas a esos proyectos. Aunque esta competencia creó inicialmente desconfianza entre las agencias, llevó eventualmente a una mayor cooperación para crear más ArPA. Un beneficio inesperado de esta cooperación fue una mejora en la capacidad burocrática de las agencias participantes, que ocurrió porque la coordinación y la pericia compartida son necesarias para obtener apalancamiento político para solicitar más financiación del Estado.

La experiencia de Bahía ofrece varias tentativas sobre los tres temas clave de este capítulo. Primero, la historia de las ArPA es una historia política, no una historia tecnócrata, y demuestra que los problemas ambientales recibieron mayor atención en la fijación de prioridades vinculándose a agendas de cambio económico y social más generales. Las agencias públicas estuvieron motivadas para dar prioridad a las zonas protegidas como forma de incrementar su poder político y recursos financieros, dentro de una agenda económica general de promoción de turismo que estaba firmemente arraigada en la política clientelista. Discutiblemente, el proceso dependía del “papel de mando” de un tres veces gobernador del estado de Bahía para ensamblar “un proceso de política inusualmente coherente” que introdujese el desarrollo regional a través de un proceso clientelista que apuntalara su poder político (correspondencia personal, Margaret Keck, Johns Hopkins University, octubre de 2005). Esto no es diferente de la experiencia sudafricana a principios de los años noventa (que se describe adelante), en la que el sector de la educación tuvo mayor éxito que el ambiental para atraer la atención y los recursos “politizando” la educación.

Segundo, mientras la experiencia de Bahía no habla directamente de la representación general de los interesados, demuestra el poder potencial de la “descentralización horizontal” para asegurar la participación de múltiples agencias públicas. La participación de los interesados a través de la coordinación entre agencias contribuye a atender el problema de las burocracias públicas que operan aisladamente unas de otras, en particular dado el débil poder político usual de las agencias ambientales. Los participantes internacionales tuvieron también un papel, en particular los esfuerzos de los defensores de la conservación para aprovechar las preocupaciones globales sobre la deforestación en el Amazonas.

Por último, este caso demuestra que fue necesario un sistema de responsabilidad de controles y equilibrios para la implementación de la política de zonas protegidas. Se requirió al personal de la agencia ambiental estatal y el consejo ambiental del estado (que incluyó ONG) para aprobar tanto las zonas protegidas como los proyectos de desarrollo y pudieron bloquear aquellos que no cumplían ciertos lineamientos

ambientales. Estos consejos tenían no sólo voz sino influencia directa en el poder de aprobación.

Considerados en conjunto, los trabajos de Guimarães, Ames y Keck, y Oliveira, sugieren que los temas centrales discutidos en este capítulo –fijación de prioridades, representación de los interesados y responsabilidad– no están separados de la política de la formulación de políticas, sino que están conformados por ésta. Existe una relación dialéctica entre estos tres componentes, su contexto político y las oportunidades para el aprendizaje político.

Sudáfrica: hacer que las preocupaciones ambientales y educativas sean pertinentes para los ciudadanos

El caso de Sudáfrica es instructivo en un estudio de aprendizaje político por el desarrollo político sin precedentes del país justo antes y durante su primera década de democracia. Sudáfrica ha experimentado un cambio deliberado y continuo de la formulación centralizada, tecnócrata y discriminatoria de políticas de la era del *apartheid* hacia un conjunto de políticas y procesos políticos más incluyentes y equitativos. Mientras el país se jacta de un marco de políticas ambientales altamente progresista e incluyente hoy, los autores de las políticas prestaron muy poca atención a los problemas ambientales en los años de transición anteriores a la democracia en 1994 (Orkin, Tshandu y Dugard, 1995).

La política educativa a finales de los años ochenta y principios de los noventa siguió una trayectoria radicalmente distinta.¹⁶ El sector educativo experimentó una variedad de iniciativas políticas que no sólo reunió a varios participantes de las políticas –universidades, centros paraestatales de investigación, ONG, industria y partidos políticos– sino que generó también un interés y un debate público extenso, que condujeron a varias reformas en la educación posterior a la época del *apartheid*.

Orkin, Tshandu y Dugard (1995) ofrecen varias razones posibles para esta diferencia, algunas de las cuales son pertinentes al aprendizaje político:

- *Politización de un problema.* Hubo un entusiasta interés público en la educación, cuya pertinencia es aparente para todos los segmentos de la sociedad. El tema de la educación estaba altamente politizado, en el sentido de que servía como plataforma política clave para los actores estatales y el movimiento democrático. En contraste, los actores ambientales se enfocaron en la conservación y preservación de las zonas salvajes, que eran de mayor interés para las élites blancas que para la mayoría de los sudafricanos. Ellos fracasaron en politizar sus

16 A menos que se indique otra cosa, esta comparación de formulación de políticas ambientales y educativas utiliza Orkin, Tshandu y Dugard (1995).

problemas ampliamente y así hacerlos pertinentes para el público (por ejemplo, vinculándolos al agua potable, la salud y el conflicto).

- *Participación proactiva del Estado.* La participación del Estado en la educación fue proactiva y basada en las masas. El Departamento de Educación Nacional, estatal, realizó dos iniciativas importantes de formulación de políticas. El National Education Coordinating Committee (Comité Nacional para la Coordinación de la Educación), dirigido por negros, convocó una National Education Policy Initiative (Iniciativa Nacional de Política Educativa) masiva de dos años. En contraste, el enfoque en la política ambiental estuvo dirigido por estrechos intereses industriales o por la orientación de conservación elitista de grandes ONG como el Endangered Wildlife Trust, la Southern African Nature Foundation y la Wildlife Society of Southern Africa.
- *Capacidad de investigación.* Mecanismos de investigación para informar la formulación de políticas se establecieron en educación, pero no en el campo ambiental. Los esfuerzos políticos del National Education Coordinating Committee fueron apoyados con investigación en las Educational Policy Units, basadas en la universidad; el Departamento de Educación del Congreso Nacional Africano utilizó recomendaciones del Center for Educational Policy Development (CEPD), una ONG; el Estado comisionó investigación por medio del Human Sciences Research Council, y el sector de las empresas tuvo sus propios centros de investigación sobre educación. El CEPD es de particular interés como catalizador de aprendizaje político, pues trabajó “en colaboración con la comunidad de analistas políticos en universidades, movimientos masivos y ONG, especialmente las asociadas con el movimiento democrático” (Orkin, Tshandu y Dugard, 1995: 480).
- *Foros políticos de alto nivel, de múltiples participantes.* Para varios debates políticos y vigorosos de alto nivel se reunió a múltiples actores políticos en el sector educativo. Por medio de consultas con varios cientos de personas de distintos electorados, el CEPD desarrolló un borrador de marco de políticas para el Congreso Nacional Africano (CNA). La National Training Board (NTB, Junta Nacional de Capacitación), un organismo estatutario centrado en temas laborales nacionales, abrió también su proceso de formulación de políticas respondiendo así a la presión de grupos laborales, eventualmente configurando ocho grupos de trabajo para formular la política de la NTB sobre educación y capacitación. Tanto los ejercicios del CEPD como los de la NTB marcaron un cambio de la formulación unilateral de políticas por instituciones separadas caracterizadas por impases entre los actores políticos a relaciones de intercambio, compromiso y cooperación.¹⁷ Sin embargo, aun en estas arenas de

17 Este enfoque nacional consultivo se adoptó más adelante en el campo ambiental.

múltiples participantes la formulación de políticas continuó siendo dominada por las élites.

Desde el estudio de Orkin, Tshandu y Dugard, ha habido cambios drásticos en la política ambiental en Sudáfrica, en particular la inclusión de los derechos ambientales y la justicia en la Constitución, la creación del Consultative National Environmental Policy Process (Connepp, Proceso Consultivo de Política Nacional Ambiental) y la promulgación de la Ley Nacional de Administración Ambiental de 1998. Estos éxitos en la formulación de políticas ambientales en la primera década de la democratización, al menos en un examen preliminar, parecen llevar algunos de los sellos distintivos de los factores identificados antes: politización de las preocupaciones ambientales en los asuntos de los derechos y la justicia, participación proactiva del Estado, foros para el compromiso de los participantes (a través de Connepp) y un aumento en las capacidades de investigación sobre asuntos ambientales de varios actores, incluso agencias del gobierno, universidades y ONG.

Tal dinámica es difícil de implementar y sostener. Una revisión de los procesos consultivos bajo Connepp realizado por investigadores en el Council for Scientific and Industrial Research and the City of Cape Town sugiere que muchos de los problemas evidentes en 1995 eran todavía pertinentes a la formulación de políticas ambientales en 2004 (Rossouw y Wiseman, 2004). Estos problemas incluyen la consulta insuficiente con los gobiernos y consejos locales, la falla en mantener el compromiso de los participantes y las redes después de completar el proceso de formulación de políticas; la falta de consulta continua con la sociedad civil en la implementación y seguimiento de la política; la falla de efectuar seguimiento de los compromisos operativos clave en las políticas, los mandatos no financiados para la planeación de la sustentabilidad,¹⁸ la integración inadecuada de las prioridades ambientales con las prioridades nacionales de erradicación de la pobreza y transformación social, y la falta de mecanismos para el aprendizaje político y el mejoramiento continuo, incluyendo la evaluación y seguimiento de políticas, como parte del proceso político. Aun los observadores menos críticos apuntan a las dificultades en implementar políticas y habilitar el aprendizaje adaptable, anotando que mientras la política sudafricana del manejo del agua “se considera internacionalmente como progresista, de miras hacia el futuro y ambiciosa”, existe la fuerte necesidad de un “enfoque estratégico y adaptable a la implementación de políticas” a través de un proceso que “permita acumular aprendizaje a lo largo del camino y retroalimentarlo para mejorar el proceso” (MacKay, Rogers y Roux, 2003: 353-54).

18 Algunos municipios grandes, como Ciudad del Cabo, han estado mejor capacitados para establecer procesos de consulta de participantes para formular e implementar políticas municipales ambientales. Rossow y Wiseman (2004: 138) llamaron a esto un “cambio de paradigma”, de “denegar el acceso a la información... al actual entendimiento de que la información puede proveer un medio de facultar a los ciudadanos”.

Estos temas representan desafíos para la administración adaptable y la incluyente y la lista podría aplicarse a la política ambiental y los procesos de implementación de la mayoría de los países, en desarrollo o desarrollados. Como tales, las experiencias de formulación de políticas ambientales en Sudáfrica ilustran tres enseñanzas para los tres temas de este capítulo, la necesidad de politizar los problemas ambientales a fin de incorporarlos a las agendas políticas, la importancia de formar capacidad de los participantes para que su representación sea de buena calidad y los retos de crear sistemas de responsabilidad que no sean sólo sobre la transparencia de información sino también sobre el control y el seguimiento hasta el final.

Conclusiones

Los casos examinados en este capítulo identifican varios factores significativos para restringir y habilitar el aprendizaje político. Las enseñanzas deberían tomarse como proposicionales y por tanto sujetas a la validación empírica.

Fijación de prioridades o agenda

El aprendizaje político, en el sentido de la atención iterativa de los autores de políticas a un tema, requiere en primer lugar incorporar los problemas ambientales en sus agendas, lo que puede efectuarse de varias formas, así:

- “Politizar” los problemas ambientales, vinculándolos a los problemas generales de desarrollo económico y social y de erradicación de la pobreza, a fin de que sea más probable que los autores de políticas asuman los riesgos de vincularlos. Es improbable que los problemas presentados en términos altamente tecnócratas de interés estrecho (como la preservación y conservación del medio ambiente) que alimenten el apoyo masivo si no atraen a la brega diaria de los electorados. La politización efectiva fue evidente en el caso de la política educativa en la ruta hacia la democracia en Sudáfrica. Mientras la política ambiental estuvo inicialmente enlodada en términos de preservación, experimentó más tarde un cambio significativo para centrarse en temas de justicia ambiental, medios de vida y equidad.
- Integrar las agendas de los ministerios ambientales con las de los ministerios más influyentes. Una agenda de desarrollo sustentable requiere vínculos explícitos a temas como los alimentos, la seguridad de ingresos, la escasez de agua y el conflicto sobre los recursos. La experiencia de zonas protegidas en Bahía muestra que la integración entre el medio ambiente y el desarrollo económico es posible aun en un contexto político patrimonial y competitivo.

- Crear redes de defensa de políticas a fin de obtener diversas perspectivas sobre las agendas de los autores de las políticas no sólo una vez sino en forma repetida. El activismo sostenido de las ONG fue central para la representación de organizaciones ambientales e indígenas en un consejo deliberativo en el proyecto Planafloro de Brasil y también para la crítica de su proyecto antecesor. En el caso de las zonas protegidas en Bahía, las ONG y otros actores miembros de los consejos ambientales estatales tenían tanto influencia administrativa con respecto a la aprobación de proyectos como acceso a los círculos políticos.

Representación de las partes interesadas en la formulación de políticas

Si el aprendizaje político es un proceso de compromiso, deliberativo y de múltiples interesados sobre políticas e ideas, es necesario prestar atención a cómo se hace operativa la participación. El proceso consultivo debe dar a los interesados no sólo voz sino también influencia. Este es un problema de control elitista de formulación e implementación de políticas (por ejemplo, a través de clientelismo, comportamiento de búsqueda de beneficios mediante manipulaciones y dominación de los expertos).

Pueden extraerse varias enseñanzas de los estudios de caso:

- La capacidad de investigación y análisis de políticas a través de todos los tipos de actores políticos (gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, industria, universidades) es crucial para el aprendizaje político. El impacto de tal capacidad es más evidente en el caso del sector educativo sudafricano, donde los principales actores políticos tenían acceso a unidades de investigación y capacidad de participar en foros nacionales que afectaban directamente la política. Esto estuvo en austero contraste con los procesos políticos ambientales, en los que la capacidad de investigación era limitada, salvo, quizás, en la industria (algo que ha cambiado de forma significativa en los últimos años).
- Los foros públicos para el debate político varían en su significación para el aprendizaje político. Los foros de naturaleza consultiva y en los que los participantes tienen voz formal pero no pueden conformar directamente una política, son algunas veces ejercicios de relaciones públicas y no aprendizaje político. En el sector educativo sudafricano, los foros establecidos a través de la National Training Board y el CEPD estaban basados en la noción de que el conflicto y la tensión administrados son necesarios para la formulación democrática de políticas y

19 No deberían idealizarse tales foros. El trabajo de Miraftab (2003) sobre formulación e implementación de políticas de vivienda en Sudáfrica muestra que aun en condiciones aparentemente positivas, la práctica de la participación puede degenerar con facilidad en un juego de suma cero, en particular en ausencia de esfuerzos para fortalecer las capacidades de actores más débiles para formar agendas y reclamar sus derechos.

marcaron un cambio de un proceso unilateral de formulación de políticas por instituciones separadas, a relaciones de intercambio y cooperación.¹⁹ En forma semejante, el South African Consultative National Environmental Policy Process hizo considerable adelanto al crear espacio político para el debate de políticas. Sin embargo, se ha criticado que se ha socavado por un insuficiente seguimiento hasta el final en mantener las redes de compromiso de los participantes y en integrarse con las prioridades nacionales sobre erradicación de la pobreza.

- La participación de múltiples agencias públicas en los temas políticos ambientales es necesaria para reconciliar las tensiones entre agencias y proveer al tiempo la coordinación y los recursos. La experiencia de Bahía con la “descentralización horizontal” mejoró la coordinación entre las agencias. Aunque un incentivo clave fue el acceso a la financiación y la influencia política a nivel estatal, dicha coordinación incrementó la capacidad y competencia burocrática. Las diferencias en la competencia burocrática pueden variar significativamente dentro de un solo país, como lo revela el estudio de los cuatro estados en Brasil. Superar las restricciones de la limitación de la racionalidad en la toma pública de decisiones requiere mejorar la coordinación entre agencias.

Responsabilidad en la implementación

El aprendizaje político requiere ciclos de retroalimentación a través de los cuales se vincule la implementación a la formulación de políticas y los electores puedan responsabilizar a los autores de políticas por el seguimiento hasta el final y las consecuencias de las decisiones políticas. Esta es la dimensión menos desarrollada de los estudios de caso.

No obstante, los estudios de caso –y la literatura sobre responsabilidad– ofrecen algunas posibilidades:

- Los mecanismos eficaces de transparencia ponen la información a disposición de los ciudadanos en formas que le permiten influir en sus elecciones políticas.²⁰ Suministran información completa sobre actividades y opciones antes de tomarse las decisiones clave, en idioma local, formatos culturalmente apropiados y formas fácilmente accesibles y económicas (Nelson, 2001). En este sentido es necesaria la transparencia no sólo para enriquecer el diálogo político sino también para controlar las actividades de las agencias públicas. Ejemplos incluyen legislación pública sobre el derecho a conocer y fiscalización ciudadana de las actividades del presupuesto público.

20 Para una discusión más general de la transparencia, ver Nelson (2001), Fung y otros (2004) y Herz y Ebrahim (2005).

- El control y evaluación de los procesos de formulación e implementación son costosos y raros, pero importantes para el aprendizaje político. Las experiencias con consejos ambientales estatales en Bahía y el consejo deliberativo de Planaflores en Brasil sugieren que los grupos de ciudadanos pueden tener papeles centrales en el control de los impactos de las políticas y en efectuar seguimiento al cómo se implementan y si se implementan. En realidad, parte de la crítica de los procesos consultivos en la formulación de políticas ambientales en Sudáfrica se ha centrado en la insuficiencia de los procedimientos y de la financiación del control y evaluación, tanto por agencias públicas como por grupos de ciudadanos.
- Apoyar el escrutinio de los medios de las políticas y su implementación puede mejorar el seguimiento público a la vez que fortalece la responsabilidad. Existe evidencia de que el público y la industria responden al escrutinio sostenido y señalado. La publicación en un periódico local de los nombres de los principales contaminadores en el Valle del Cauca en Colombia, combinada con la presión ciudadana y las políticas de las empresas transnacionales matrices que solicitaron auditorías ambientales, motivaron mejores esfuerzos de control de la contaminación (Sánchez-Triana y Ortolano, 2001). Los requerimientos de reporte legislativo pueden mejorar dicho escrutinio (como ya se anotó).
- Mantener el compromiso de los participantes y las redes después de terminar un ejercicio de formulación de política es importante para el aprendizaje a largo plazo y el diálogo. Las experiencias con la reforma educativa y ambiental en Sudáfrica sugieren que es improbable que los compromisos políticos únicos lleven al mejoramiento sostenido de la política.

Para terminar, surgen cuatro enseñanzas más generales en forma repetida con respecto al aprendizaje político. Primero, el aprendizaje político puede mejorar donde las agendas y prioridades se forman con perspectivas de múltiples participantes, incluidas las de agencias públicas, ministerios y grupos de la sociedad civil. La politización de un problema en términos generales de desarrollo y sociales (y no sólo en términos ambientales) parece ser crucial para una atención repetida en la política. Segundo, dada la naturaleza iterativa de la formación de políticas y las limitaciones de la racionalidad definida, el aprendizaje político puede beneficiarse de la participación de los interesados en todas las etapas de un proceso político, desde la fijación de agenda hasta la implementación, el control y la evaluación.

Tercero, la responsabilidad en el aprendizaje político y la implementación está no sólo en el control y la evaluación sino también en la transparencia eficaz y los mecanismos de cumplimiento obligatorio. La transparencia se refiere, además del suministro de información antes de tomarse las decisiones clave, a la presentación de esa información en formas que los usuarios puedan comprender. Esta combinación parece ser un ingrediente importante para el debate sostenido e informado de políticas

y por tanto para el aprendizaje social. Es especialmente importante en países donde la legislación del derecho a conocer y las formas legales de corrección son débiles. En el largo plazo, los esfuerzos para fortalecer el cumplimiento de la ley pueden mejorar también el aprendizaje político, haciendo a los autores de las políticas y los administradores de las agencias más sensibles a las preocupaciones de los ciudadanos.

Por último, los factores o condiciones identificados (sobre fijación de agenda, acceso y representación de los participantes, y responsabilidad) sugieren que no existen mecanismos institucionales simples para asegurar el aprendizaje. Además, estas condiciones no son suficientes para el aprendizaje político, en gran parte porque la formulación de políticas y su implementación son procesos altamente políticos. No obstante, los casos aportan alguna evidencia preliminar de que las 10 condiciones citadas aquí pueden facilitar dos restricciones clave sobre el aprendizaje político: la limitación de la racionalidad y las jerarquías de poder. Mejorar la dimensión negociada y deliberativa de la formulación de políticas –incluyendo actores múltiples en papeles de influencia, apoyados por capacidades de investigación y seguimiento, en un diálogo continuo e iterativo– puede contribuir a abordar ambos problemas. Los casos sugieren también que las oportunidades para el aprendizaje político pueden mejorarse aun en circunstancias de relaciones de poder adversas y clientelismo. Sin embargo, las expectativas deben ser moderadas, por el hecho de que el aprendizaje político no es sino un componente de procesos más generales de transformación social y política.

Referencias

- Ames, Barry y Margaret E. Keck. 1997-98. "The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (4): 1-40.
- Argyris, Chris. 1992. *On Organizational Learning*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Argyris, Chris y Donald A. Schön. 1996. *Organizational Learning II: Theory, Method y Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Banco Mundial. 2003a. "Implementation Completion Report (CPL-34440) on a Loan in the Amount of US\$167,0 Million to the Federative Republic of Brazil for a Rondonia Natural Resources Management Project (Loan 3444-BR)." Washington, DC.
- . 2003b *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: servicios para todos los pobres*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- Blackman, Allen, Sandra Hoffman, Richard Morgenstern y Elizabeth Topping. 2004. *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Washington, DC: Resources for the Future.

- Brinkerhoff, Derick W. y James D. Gage. 2002. "Natural Resources Management Policy in Africa: Implementation Challenges for Public Managers." En *Environmental Policy and Developing Nations*, ed. S. S. Nagel, 74-114. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Denton, John. 1998. *Organizational Learning and Effectiveness*. Londres: Routledge.
- Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino y Rosemary O'Leary. 2004. "Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices y Opportunities." Cambridge, MA: MIT Press.
- Feldman, Martha S. y James G. March. 1988. "Information in Organizations as Signal and Symbol." En *Decisions and Organizations*, ed. J. G. March, 410-28. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Fiol, C. M. y M.A. Lyles. 1985. "Organizational Learning." *Academy of Management Review* 10 (4): 803-13.
- Fiorino, Daniel J. 2001. "Environmental Policy as Learning: A New View of an Old Landscape." *Public Administration Review* 61 (3): 322-34.
- Fung, Archon, David Weil, Mary Graham y Elena Fagotto. 2004. "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?" Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Glasbergen, Pieter. 1996. "Learning to Manage the Environment." En *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, eds. W. M. Lafferty y J. Meadowcroft, 175-93. Cheltenham, RU: Edward Elgar.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins. 2001. "Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda." Documento de antecedentes para el *Human Development Report 2002*. Nueva York: PNUD.
- Gormley, William T. y Steven Balla. 2004. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Guimarães, Roberto P. 2002. "The Bureaucratic Politics of Environmental Policy Formation in Brazil." En *Environmental Policy and Developing Nations*, ed. S. S. Nagel, 227-44. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Herz, Steve y Alnoor Ebrahim. 2005. "A Call for Participatory Decision Making: Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement." Informe comisionado por los miembros de la sociedad civil del World Bank-Civil Society Joint Facilitation Committee, Banco Mundial, Washington, DC. http://siteresources.worldbank.org/OSC/Resources/World_Bank_Civil_Society_Discussion_Paper_FINAL_VERSION.pdf.
- Levinthal, Daniel A. y James G. March. 1993. "The Myopia of Learning." *Strategic Management Journal* 14 (invierno): 95-112.
- Levitt, Barbara y James G. March. 1988. "Organizational Learning." *Annual Review of Sociology* 14: 319-40.

- MacKay, H. M., K. H. Rogers y D. J. Roux. 2003. "Implementing African Water Policy: Holding the Vision While Exploring an Uncharted Mountain." *Water SA* 29 (4): 353-58. <http://www.wrc.org.za>.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1988. "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity." En *Decisions and Organizations*, ed. J. G. March, 335-58. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- March, James G. y Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. Nueva York: John Wiley. Meyer, John W. y Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-63.
- Miraftab, Faranak. 2003. "The Perils of Participatory Discourse: Housing Policy in Postapartheid South Africa." *Journal of Planning Education and Research* 22 (3): 226-39.
- Nelson, Paul J. 2001. "Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks." *World Development* 29 (11): 1835-47.
- Nilsson, Mans. 2005. "Learning, Frames and Environmental Policy Integration: The Case of Swedish Energy Policy." *Environment and Planning C, Government and Policy* 23 (2): 207-26.
- Oliveira, José Antonio Puppim de. 2002. "Implementing Environmental Policies in Developing Countries through Decentralization: The Case of Protected Areas in Bahia, Brazil." *World Development* 30 (10): 1713-36.
- Orkin, Mark, Zwelakhe Tshandu y Jackie Dugard. 1995. "Policy Research and Formulation: Two Case Studies." En *Managing Sustainable Development in South Africa*, eds. P. FitzGerald, A. McLennan y B. Munslow, 469-507. Ciudad del Cabo: Oxford University Press.
- Pearce, David. 2004. "Growth and the Environment: Can We Have Both?" En *Environment Matters*, 14-15. Washington DC: Banco Mundial.
- Rossouw, Nigel y Keith Wiseman. 2004. "Learning from the Implementation of Environmental Public Policy Instruments after the First Ten Years of Democracy in South Africa." *Impact Assessment and Project Appraisal* 22 (2): 131-40.
- Sánchez-Triana, Ernesto y Leonard Ortolano. 2001. "Influence of Organizational Learning on Water Pollution Control in Colombia's Cauca Valley." *Water Resources Development* 21 (3): 493-508.
- Scott, W. Richard. 1992. *Organizations: Rational, Natural y Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Senge, Peter M. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Nueva York: Currency Doubleday.
- Tobin, Richard J. 2003. "Environment, Population y the Developing World." En *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, eds. N. J. Vig y M. E. Kraft, 347-69. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Turner, Mark y David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. West Hartford, CT: Kumarian.

8

Utilizar las evaluaciones ambientales estratégicas para diseñar e implementar políticas públicas

*Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana**

¿Cómo puede una evaluación ambiental estratégica (SEA) conformar el diseño e implementación de la política pública en la dirección de una mayor sustentabilidad? ¿En qué circunstancias puede la EAE fortalecer la gobernabilidad ambiental? Dos ejemplos muy diferentes –uno relativo al funcionamiento de las corporaciones de desarrollo regional y el otro a la acción en la agenda de contaminación del aire, ambos documentados en el Colombia Country Environmental Analysis (AAP, Análisis Ambiental del País) (Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007)– muestran el potencial de los procesos de EAE para conformar el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a aliviar la pobreza, promover el crecimiento económico e impedir la degradación ambiental.¹

Un campo importante identificado que, según el AAP de Colombia, requiere atención para mejorar el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales (CAR) fue la importancia de alinear las prioridades ambientales nacionales con los gastos ambientales regionales (Banco Mundial, 2006; Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007).²

* Kulsum Ahmed es especialista principal y líder de equipo del programa Environmental Institutions and Governance en el Banco Mundial. Ernesto Sánchez-Triana es ingeniero ambiental superior en el Banco Mundial. Los autores agradecen a Shahid Yusuf, Leonard Ortolano y Fernando Loayza por sus comentarios intuitivos en versiones anteriores de este capítulo.

- 1 Los autores, quienes manejaron por tareas el Análisis Ambiental de País para Colombia, ven este producto como un ejemplo de una EAE centrada en la institución.
- 2 Las CAR se instituyeron en Colombia entre 1952 y 1974 como agencias regionales con responsabilidades para implementar proyectos de recursos de agua e infraestructura (con base en el modelo de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos) (Sánchez-Triana, 2007). Para 1980, su mandato se amplió más allá de estas funciones económicas para incluir la regulación ambiental (Sánchez-Triana y Ebrahim, 1999; Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007).

Según estas necesidades, el gobierno diseñó un sistema de indicadores de desempeño para las CAR, adoptado como Decreto 1200 de 2004 del presidente, el cual requiere que las CAR midan el impacto de sus inversiones ambientales, por medio de planes regionales de administración ambiental y planes de acción trienales (PAT), promoviendo así mayor responsabilidad de los directores de las CAR. De una lista de indicadores de impacto de la calidad ambiental de importancia nacional, se solicita a los directores de las CAR seleccionar los que se aplican a su región.³ Este procedimiento fortalece el vínculo entre las prioridades nacionales y la implementación regional mientras permite a las regiones escoger sus propios campos de prioridades. A nivel nacional, el Ministerio del Medio Ambiente revisa el progreso sobre los objetivos de los PAT. El decreto incluye una provisión para al director de la CAR si no se cumplen los objetivos presentados en el PAT.

El segundo ejemplo se relaciona con la agenda sobre contaminación del aire. El AAP de Colombia subrayó como prioridades clave la contaminación del aire interior y exterior (Banco Mundial, 2006; Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007), pero el gobierno no se inclinó a revisar en forma inmediata los estándares nacionales de calidad del aire desarrollados en los años ochenta. Sin embargo, una amplia cobertura de los medios de los resultados del AAP de Colombia, produjo un amplio debate público, que fue acogido por los políticos durante la campaña electoral. Un senador colocó sábanas blancas en Bogotá y publicitó ampliamente el cambio en el color de las sábanas, comparándolo con el efecto en los pulmones de la gente y la calidad de vida. El debate público abierto incrementó el número de defensores para revisar los estándares de calidad del aire (Chavarro Vásquez, 2007). En 2007, se discutió el primer proyecto de ley sobre el control de la contaminación del aire en el Congreso Nacional (entrevista con la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, presidenta del Congreso Nacional de Colombia, 15 de agosto de 2007).

Ambos casos y el diálogo relacionado con el gobierno ilustran la importancia de defensores internos y electorados para adelantar las reformas, e ilustran también que el diseño de políticas y su implementación están en un continuo y que las políticas pueden verse influidas durante un período corriente de reformas políticas o en una escala mayor de tiempo en un período futuro de reforma política. En el primer caso, el análisis del AAP de Colombia ya estaba disponible cuando se presentó una oportunidad de efectuar la reforma. Esta oportunidad fue creada por varios factores, incluida la importancia que el presidente Álvaro Uribe le otorgó durante su campaña electoral a mejorar la

3 Los seis indicadores de impacto para la calidad ambiental en los PAT cubren los temas de tasas de deforestación y esfuerzos de conservación de bosques, desarrollo de mercados verdes, racionalización y optimización del consumo de recursos naturales renovables, reducción en los impactos en la salud asociados con factores ambientales y reducción en el riesgo de vulnerabilidad asociado con desastres naturales.

eficiencia de las CAR en la prestación de servicios (Uribe, 2002a) y supuestos casos de corrupción en las CAR (Uribe, 2002b). La información del AAP fue oportuna y se utilizó en el diseño de la reforma. En el segundo caso, la amplia difusión de los resultados del AAP de Colombia, la consecuente acogida política y de los medios, y el diálogo con la sociedad civil contribuyeron a crear electorados para el cambio en un momento crucial (las elecciones). El primer caso es un ejemplo de aprovechar una oportunidad estando preparado, en el lugar correcto y en el momento correcto; el segundo caso es un ejemplo de crear una oportunidad de efectuar la reforma generando información y proporcionando un foro para el debate con el fin de crear electorados.

En este capítulo se hace uso de la experiencia de los autores, incluidos los dos estudios de caso descritos, y también de las enseñanzas de otros capítulos de este volumen a fin de proponer un nuevo marco conceptual y metodológico para aplicar la EAE a las políticas. En el capítulo se propone una herramienta útil –la EAE centrada en la institución– para diseñar e implementar políticas equitativas y ambientalmente sustentables y fortalecer las instituciones y la gobernabilidad ambientales. En adición a aplicar enfoques analíticos y participativos usuales dentro de los marcos de las EAE (OCDE, 2006), la EAE centrada en la institución incorpora un tercer pilar diseñado para mejorar el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de políticas (gráfico 8.1). El Banco Mundial está actualmente realizando proyectos piloto de esta EAE centrada en la institución en diferentes sectores y regiones del mundo utilizando los resultados de esos programas para refinar el enfoque (Banco Mundial, 2005a).⁴

Como lo sugieren los ejemplos anteriores, las EAE centradas en la institución producen recomendaciones con efectos a corto y largo plazo. Las recomendaciones con efectos a corto plazo contribuyen a identificar las prioridades ambientales corrientes y las soluciones técnicas e institucionales que las pueden abordar y capacitan a los actores para aprovechar oportunidades de influir en las reformas políticas ya iniciadas. Las recomendaciones con impacto a largo plazo contribuyen a fortalecer las instituciones, de manera que continuamente se crean oportunidades para suscitar temas que interesan a los ciudadanos más débiles o más vulnerables, promoviendo así la responsabilidad social de los funcionarios públicos. Suscitar temas importantes para los integrantes más débiles de la sociedad contribuye a crear oportunidades para reformas futuras, de tal modo que hay una mejora continua en las políticas públicas en la dirección de una mayor sustentabilidad. Dado que la gobernabilidad es el acto o manera de gobernar, esto sugiere que el enfoque de la EAE hacia las políticas presentadas en este capítulo podría utilizarse como instrumento para una gobernabilidad responsable y sustentable.

4 Ver <http://www.worldbank.org/seatoolkit> para mayores detalles.

Gráfico 8.1 Los tres pilares de la EAE centrada en la institución

Fuente: los autores.

El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera se describe con brevedad la aplicación de la evaluación ambiental estratégica para las políticas y la influencia limitada de enfoques anteriores para efectuar el cambio en el contexto de la reforma política. La segunda sección presenta algunos conceptos importantes con respecto a la formación de políticas y sus implicaciones en la EAE para las políticas. En la tercera sección se describe el marco conceptual del enfoque de EAE propuesto y sus componentes. La cuarta sección ofrece aplicaciones de buenas prácticas de varios componentes del enfoque propuesto. En la última sección se resumen las principales conclusiones del capítulo.

EAE para formulación de políticas

La EAE se basó inicialmente en la aplicación de metodologías de evaluación de impacto ambiental al impacto ambiental de grupos de proyectos de inversión agrupados en programas y de planes de zonificación del uso de la tierra y regionales. Existe una experiencia considerable en la aplicación de EAE a programas de inversión y planes de zonificación de uso de la tierra (Sadler y Verme, 1996; Fischer, 2002; Noble, 2002; Partidario, 2002; Ahmed, Mercier y Verme, 2005). La revisión internacional de Dalal-Clayton y Sadler (2005) muestra la riqueza de actividad en curso de la EAE. Los donantes están también intentando armonizar enfoques a la EAE e identificar nuevas oportunidades para su aplicación (OCDE, 2006).

En el capítulo 1 se discutieron las metodologías tradicionales aplicadas en las EAE para planes y programas y se presentaron algunos ejemplos de su aplicación. Usualmente, el paso inicial incluye identificar los impactos ambientales potenciales. Luego se determina con una evaluación qué impactos son más significativos. Entonces se proponen acciones de mitigación, junto con el monitoreo de los marcos. Usualmente tiene lugar la consulta pública para contribuir a identificar impactos potenciales.

Existen menos ejemplos de la aplicación de la EAE a las políticas. Como anotó Ortolano en el segundo capítulo, la influencia de la EAE a nivel de políticas en la formulación de éstas y su implementación depende mucho de los asuntos de integración de procesos, especialmente los referentes a cuándo empiezan las EAE en relación con

los procesos de formulación e implementación de políticas y la frecuencia con que interactúan los equipos de EAE y los diseñadores de políticas. De acuerdo con Ortolano, evaluaciones nacionales de la aplicación de la EAE en Canadá y los Países Bajos parecen estar vinculadas a dificultades para aplicar las metodologías de evaluación de impacto a propuestas políticas, ausencia de agencias en los distintos sectores con responsabilidad para supervisar el cumplimiento de los requisitos de la EAE y la falta de compromiso con las EAE por parte de funcionarios del más alto nivel de las agencias.⁵

Las metodologías tradicionales de EAE, desarrolladas para planes y programas, son de difícil aplicación a la formación de políticas. El primer paso (identificar los impactos ambientales) es difícil porque las políticas no tienen fronteras definidas y los escenarios desarrollados están sujetos a la dependencia de la trayectoria (la influencia de eventos históricos en el presente y en el futuro). Las consultas públicas son también problemáticas, pues es difícil de asegurar una representación igual de los más afectados por la degradación ambiental dados los intereses creados y la captura de la élite. La EAE tradicional representa también una evaluación en un punto del tiempo y no un proceso continuo, en la que los agentes de la EAE se centran a menudo más en la preparación de un informe que en cómo influir en quienes toman las decisiones. Dado que la formación de políticas es un proceso continuo, con ventanas de oportunidad para efectuar el cambio, las metodologías de EAE para políticas deben enfocarse en aprovechar las oportunidades cuando éstas se presentan.

Formación de políticas y problemas para aplicar la EAE

Las políticas difieren de los programas de inversión o los planes de uso de la tierra en varias formas. Cada una de estas diferencias se describe adelante.

La formación de políticas es continua

Feldman y Khademian (capítulo 3) muestran que dado que el proceso de formación de políticas es no lineal, la EAE podría aplicarse como herramienta con la cual aprovechar las ventanas de oportunidad que se presentan cuando hay una concurrencia de asuntos, problemas, soluciones y personas en el contexto de la toma de decisiones sobre políticas. Ellos abogan porque se diseñe la EAE para aprovechar las oportunidades, como se hizo en Colombia para mejorar las CAR, y presentan dos modelos de formación de políticas: el modelo de administración adaptable, que se esfuerza por aprender de la experiencia anterior y apoyar mejoras incrementales en las políticas, y el modelo de administración incluyente, que reúne los distintos puntos de vista de

5 Esta evaluación se realizó en 2005, basada en información disponible en ese momento. No tiene en cuenta cambios a los sistemas de EAE efectuados desde 2005.

las partes interesadas a través de todo el proceso político. Su análisis sugiere que un enfoque de EAE para políticas debería centrarse en promover mejoras continuas en el diseño de políticas y una cultura de aprendizaje basada en la participación de muchas partes interesadas.

Los eventos históricos conforman y se encierran en las políticas

La influencia de los eventos históricos en el presente y el futuro (dependencia de trayectoria) tiene un papel clave en formar y encerrarse en las políticas públicas.⁶ Sin embargo, al cambiar los contextos del desarrollo pueden también cambiar los problemas ambientales que afectan a las partes interesadas. El ejemplo de la contaminación del aire en Colombia ilustra este punto. Como resultado del cambio en Colombia de ser una economía primordialmente rural a un país altamente urbanizado en el término de cuatro décadas, la contaminación del aire urbano constituye ya una prioridad. La incongruencia entre la asignación de los recursos y las prioridades es comprensible dados los factores históricos. La dependencia de trayectoria sugiere que cualquier intento de conformar el cambio institucional requiere una reevaluación periódica del objetivo mismo y no un enfoque incremental para medir los resultados que asume que el objetivo es válido todavía. El análisis es importante, como lo es el preguntar directamente a las partes afectadas qué está funcionando y qué no lo está. Sin embargo, es más importante un compromiso de apertura, aprender del análisis y las respuestas y actuar con base en esta información.⁷ Esto sugiere que en lugar de asumir que la percepción general de las prioridades corrientes sea válida todavía, un enfoque de EAE para las políticas necesita reevaluar las prioridades ambientales con base en métodos participativos primarios y con una base analítica objetiva.

6 La trayectoria del desarrollo de políticas está usualmente condicionada por la historia de esas políticas. David (1985) y Arthur (1988a, 1988b, 1989, 1994) utilizaron las tecnologías que estudiaron para demostrar que “el hecho peculiar de que cambios incrementales en tecnología, una vez iniciados en una trayectoria particular, pueden llevar a una solución tecnológica a imponerse sobre otra, aun cuando, a la larga esta trayectoria tecnológica pueda ser más eficiente de lo que habría sido la alternativa abandonada” (North, 1990: 3). North (1990) extiende el concepto de Arthur de dependencia de la trayectoria al cambio institucional y la toma de decisiones organizativa. Para él (1990), la dependencia de la trayectoria ocurre porque “el presente y el futuro están conectados al pasado por la continuidad de las instituciones de la sociedad. Las elecciones de hoy y de mañana están conformadas por las pasadas” (North, 1990: vii).

7 Easterly (2006) alude a esto en su descripción de la eficacia de los “planeadores” contra los “predicadores” en el contexto de la ayuda para el desarrollo.

La captura de la élite y los intereses creados influyen en el diseño y la implementación de las políticas

Las élites son pequeños grupos que tienen control parcial o total sobre la política y la economía. Incluyen grandes propietarios de bienes raíces y de empresas, burócratas, políticos en regímenes autoritarios, sindicatos, líderes religiosos y castas gobernantes, entre otros. Crean reglas formales que maximizan su beneficio afectando las políticas y generando o bloqueando las reformas institucionales (Easterly, 2001).⁸ Las élites no son necesariamente monolíticas e incluyen diferentes grupos con intereses parcialmente divergentes. De ahí que, desviarse de las metodologías tradicionales de la EAE para incluir el análisis de economía política sea importante en las EAE centradas en las instituciones.⁹

Bardhan (1989, 2004) y otros han discutido la tenacidad de los intereses creados y las dificultades para ocasionar el cambio institucional. La acción colectiva de los no elitistas (probablemente apoyados por grupos disidentes de la élite), la presión internacional, o las crisis exógenas pueden en ocasiones hacer factibles las reformas aun en países con instituciones débiles, como ha sucedido en el caso de los estándares ambientales nacionales y las respuestas nacionales al cambio climático global en muchos países. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las reformas se arraigan debido al control elitista.

Bardhan (2004, 2007) anotó que existen dos clases generales de problemas: los problemas informativos (como la incertidumbre sobre quiénes sean los potenciales ganadores *ex ante*) y los problemas de compromiso (el hecho de que los potenciales ganadores no puedan comprometerse en forma verosímil para compensar a los perdedores *ex post*). Ambos problemas indican que ocasionar el cambio institucional es un proceso específico de cada país que sólo puede abordarse aplicando el principio de soberanía y por medio de la intervención externa. Este punto sugiere que el control

8 Temiendo el reemplazo, la monarquía y la aristocracia en la Rusia y Austria-Hungría del siglo XIX bloquearon el establecimiento de instituciones para facilitar la industrialización (Acemoglu y Robinson, 2006). Las rutas de desarrollo divergentes en América del Norte y del Sur desde los tiempos coloniales sugieren cómo, en sociedades con altos niveles de desigualdad antes de la colonización, las instituciones evolucionaron en formas que restringían el acceso al poder político y las oportunidades económicas a una estrecha élite (Engerman y Sokoloff, 2002). Las condiciones iniciales desiguales tuvieron efectos a largo plazo a través de la influencia de la élite en las políticas públicas.

9 Un caso de estudio reciente de la Sabana de Bogotá documenta que intereses poderosos, como el distrito de irrigación, la corporación ambiental regional y la empresa de energía, han asegurado el acceso a una cantidad suficiente de agua en la Sabana. En contraste, los pequeños agricultores en la región carecen de suministro adecuado de agua (Banco Mundial, 2005a).

elitista puede restringirse parcialmente a través de la información y el análisis y la promoción de la responsabilidad social. La transparencia y la divulgación de la información, la recopilación de datos y el análisis, incluido el de los impactos distributivos de las reformas institucionales, son elementos clave. Abrir los procesos de toma de decisiones al escrutinio público, asegurar el cumplimiento de la ley (haciendo cumplir los contratos y protegiendo los derechos de propiedad, por ejemplo) e instalar mecanismos contra la corrupción son herramientas importantes para lograr la responsabilidad social. Esto sugiere un enfoque más general hacia la participación en las EAE centradas en las instituciones que el que se encuentra en la EAE tradicional.

La formulación de políticas es un proceso complejo e inherentemente político

Los mismos factores de economía política restringen a menudo la transparencia y la responsabilidad. Como resultado, el cambio es a menudo incremental sobre largos períodos. La captura de la élite significa que consultar directamente a los vulnerables no garantiza que se tendrá influencia en la política. Reglas, legislación, tradiciones, redes, alianzas étnicas, patronazgo, lealtades políticas y estructuras burocráticas, interactúan para formar un entorno político complejo y fluctuante. La supervivencia individual en una organización, la supervivencia organizativa en un gobierno y el mantenimiento de un régimen dentro de un país pueden afectar también la elección política (Grindle y Thomas, 1991). Es difícil efectuar el cambio, como lo sugirió el marco conceptual desarrollado por North, Wallis y Weingast (2006), según el cual las interacciones entre los actores políticos y los de los intereses creados explican por qué los órdenes sociales de acceso limitado constituyen un estado natural. Por eso, el análisis de economía política constituye una herramienta importante para comprender la dimensión política y facilitar una implementación eficaz de políticas.

Una forma de facilitar el cambio es reducir la captura regulatoria, la que ocurre cuando grupos de intereses ejercen una influencia indebida en las autoridades, de modo que en lugar de favorecer el bienestar social, favorecen los intereses de grupos selectos.¹⁰

Algunas veces superar los problemas de información –por ejemplo, suministrando información más clara sobre los efectos distributivos de las políticas– puede ayudar a distintas partes interesadas (con diferentes posiciones y poder) a coaligarse para apo-

10 El Consejo Asesor Técnico Nacional en Colombia fue instituido por el artículo 11 de la Ley 99 de 1993 para asistir al Ministerio del Medio Ambiente en la evaluación de la factibilidad técnica de proyectos, políticas y regulaciones ambientales. Lo dirige un secretario nombrado por el ministro y sus miembros incluyen representantes de universidades y de las industrias de agricultura, minería, petróleo y otras. Este consejo es un ejemplo de captura regulatoria porque dominan los intereses del sector privado (Blackman y otros, 2004).

yar una política, algo que puede ser particularmente oportuno para varios problemas ambientales, porque el medio ambiente es un bien global. Un ejemplo es la calidad del aire urbano. Los vendedores pobres que se encuentran a los lados de las vías sufren en desproporción por la contaminación del aire, pero otros grupos de intereses más poderosos se afectan también y pueden unirse a ellos para promover la acción política. El análisis del impacto distributivo de políticas alternativas puede ser importante y facilitar la formación de tales coaliciones.

Enfoque propuesto de EAE para políticas

Con el fin de influir en forma más eficaz en las políticas, el enfoque de EAE propuesto aspira fortalecer las dimensiones institucionales, técnicas y de gobernabilidad de los procesos de formulación de políticas. En adición a aplicar enfoques analíticos y participativos usuales al interior de los marcos de las EAE, la EAE para políticas o la centrada en la institución debe también incorporar un tercer pilar, diseñado para enriquecer el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de políticas.

Trabajo analítico

El trabajo analítico que probablemente facilite la influencia de la EAE en el diseño e implementación de políticas comprende tres componentes: identificación de las prioridades ambientales, análisis técnico y análisis institucional.

Identificar las prioridades ambientales. El carácter estratégico de las EAE se establece cuando se identifican las prioridades ambientales, determinando y revelando los objetivos, propósitos o metas que deben perseguir las políticas públicas. El enfoque de EAE propuesto aquí señala la importancia de la reevaluación periódica de las prioridades ambientales dentro de un país o sector a través de un análisis riguroso y cuantitativo y de la consulta con las partes interesadas débiles y vulnerables. Esto sugiere la necesidad de un paso de fijación de prioridades que se vincule al diseño e implementación de una política específica y se utilice para aumentar la atención a los problemas ambientales prioritarios en forma más general, de modo que cuando se desarrollen e implementen políticas públicas, se incorpore el tratamiento de estos problemas ambientales de alta prioridad en esas políticas. Esto constituye una gran desviación de las metodologías de EAE tradicionales.

Varios factores pueden influir en la fijación de prioridades ambientales, entre ellos el clamor público, factores culturales, históricos, institucionales y políticos, prioridades de las agencias de desarrollo, acuerdos internacionales, decisiones judiciales y los resultados de estudios técnicos que emplean técnicas analíticas cuantitativas. Dos técnicas cuantitativas pertinentes a la fijación de prioridades son el costo de los estudios de la

degradación y las evaluaciones comparativas de riesgos (*ver* capítulo 4). Los estudios de costos de la degradación, en los que se utiliza el lenguaje de los funcionarios financieros, han sido particularmente eficaces para alertar a quienes toman las decisiones en finanzas y a los ministerios de planeación sobre la importancia de los problemas ambientales que afectan la economía (Sarraff, 2004; Pillai, 2008).

Los ejercicios de fijación de prioridades centran la atención también en el contexto de la escasez de los recursos y la competencia en las prioridades. Como el objetivo último al que aspiran los países es el crecimiento económico sustentable a largo plazo, es importante que en cualquier trabajo analítico sobre fijación de prioridades se evalúen las prioridades ambientales, teniendo en cuenta cómo afectan el desarrollo económico sustentable general. Esto sugiere una desviación de la metodología tradicional de la EAE, que se concentra en los impactos ambientales independientes significativos de una política específica y no en sus vínculos con el desarrollo económico sustentable a largo plazo.

Tal fijación de prioridades la podrían realizar actores locales del país o actores externos. Idealmente, dicha capacidad debe formarse en las universidades y grupos de reflexión locales, pero la formación de capacidades es un proceso lento.¹¹ La práctica muestra que el uso de estas herramientas lo dirige a menudo la solicitud de financiación a las agencias de desarrollo.¹²

Es también importante la necesidad de amplificar la voz de las partes interesadas débiles y vulnerables en el ejercicio de fijación de prioridades, algo que puede hacerse mediante la evaluación de los costos distributivos de los problemas ambientales. Además, combinar métodos cuantitativos con participativos permite la comprensión de cómo la degradación ambiental puede profundizar el efecto en los grupos vulnerables. En realidad, en la metodología tradicional de EAE, la consulta a las partes interesadas afectadas es el mecanismo utilizado usualmente para permitirles expresar sus opiniones. Sin embargo, debido al papel de los intereses creados y la captura elitista, es importante reconocer que efectuar una consulta excepcional en el contexto de preparación

11 El Banco Mundial asistió al gobierno de México para construir capacidad nacional para el análisis económico ambiental creando y fortaleciendo la Unidad Económica y Social del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de México bajo el Proyecto Nacional Ambiental, iniciado en 1992 (Banco Mundial, 2005a). Sarraf (2004) informa que la Agencia Nacional de Protección Ambiental de Túnez está interesada en conformar una unidad de economistas que realice análisis económico de los proyectos ambientales.

12 Se previó originalmente que los países cliente financiarían e implementarían el Análisis de Pobreza e Impacto Social (APIS) (comunicación personal de Anis Dani, asesor del Social Development Department del Banco Mundial, de 17 de mayo de 2005). Sin embargo, los más de 100 estudios de APIS iniciados entre 2001 y 2005 revelaron las limitaciones de recursos humanos y financieros de hacerlo. Aunque los gobiernos han asumido la dirección en el diseño y uso de los resultados de estos estudios, restricciones de capacidad y limitaciones de recursos a menudo les impiden administrarlos.

de un informe de EAE, no importa cuán bien hecho, no asegura que las propuestas de reforma se acepten o implementen (Sánchez-Triana y Enríquez, 2006). (Este tema se trata más adelante).

Análisis técnico. Una vez identificadas las prioridades, entra a operar el análisis técnico para seleccionar intervenciones eficaces y eficientes. Un aspecto importante de este análisis es la evaluación de los costos y beneficios de diseños alternativos de políticas, la que suministra información que pueden utilizar quienes toman las decisiones cuando surjan oportunidades para la reforma de políticas. Sin embargo, identificar intervenciones alternativas y estimar los costos y beneficios de cada intervención implica varias incertidumbres. Como anotó Pindyck (2007: 49), las intervenciones de políticas ambientales “deben vérselas con funciones de costos altamente no lineales, irreversibilidades y horizontes de largo plazo. Pero en adición, los problemas ambientales usualmente implican tres niveles de multiplicación de incertidumbre: la incertidumbre sobre los procesos físicos o ecológicos subyacentes, la incertidumbre sobre los impactos económicos del cambio ambiental, la incertidumbre sobre los cambios tecnológicos que pueden mejorar esos impactos económicos y/o reducir el costo de limitar el daño ambiental en primer lugar”.

La observación de Pyndick señala la importancia de emparejar el análisis técnico y el institucional, de manera que puedan identificarse intervenciones institucionalmente factibles. Dadas las incertidumbres en los costos y beneficios asociados con los problemas ambientales, la implementación conjunta del pilar sobre procesos de aprendizaje (que se describe adelante) contribuye a asegurar que las intervenciones seleccionadas guíen el diseño e implementación de políticas en la dirección de una mayor sustentabilidad ambiental.

Análisis institucional. Los elementos que pueden producir una mejor comprensión de las instituciones vinculadas con una reforma particular de política incluyen las siguientes:

- Análisis histórico para comprender cómo se han encerrado las prioridades actuales.
- Análisis de economía política, incluyendo metas, valores, comportamientos e incentivos de las partes interesadas incluidas en la formulación e implementación de políticas.
- Análisis de mecanismos de coordinación horizontales (intersectorial) y verticales (en los niveles federal, estatal y municipal) dentro del gobierno para comprender mejor las dificultades de implementación.
- Análisis de mecanismos para promover la responsabilidad social y el aprendizaje
- Identificación de intervenciones eficientes y políticamente factibles para superar los problemas ambientales prioritarios.

Enfoques participativos

Para ser incluyentes, los enfoques participativos deben identificar a los grupos débiles y vulnerables y amplificar su voz en la formación de políticas, y al hacerlo, se incrementará la probabilidad de que se diseñen e implementen políticas que sean sensibles a muchos segmentos diferentes de la sociedad.

Identificar a las partes interesadas débiles y vulnerables. En el contexto de los asuntos ambientales, los grupos vulnerables incluyen a los susceptibles a mayores riesgos de salud asociados con factores ambientales, a aquellos cuyos medios de vida se ven amenazados como resultado de los cambios en la base de recursos naturales y a los susceptibles a pérdidas económicas como resultado de desastres, desde inundaciones y emisiones químicas tóxicas hasta el cambio climático global.

Los resultados en salud asociados con factores ambientales, como enfermedades respiratorias o enfermedades transmitidas por el agua, se vinculan directamente al capital humano y por tanto a la productividad actual y futura. La mayoría de las 3 millones de muertes estimadas por año, causadas por la contaminación del aire y enfermedades transmitidas por el agua ocurren en mujeres y niños menores de familias pobres que carecen de acceso a agua potable, saneamiento y combustibles modernos para el hogar (Ezzati y otros, 2004). Aun en el contexto de los asuntos ambientales globales, como la variabilidad del clima, son los pobres quienes a menudo resultan más golpeados, ya que tienen estrategias de salir adelante limitadas y acceso limitado a otros recursos. Los argumentos de que el medio ambiente es un bien global y que está estrechamente vinculado a mejor calidad de vida y bienestar de los pobres en particular, no son mutuamente excluyentes.

La definición de la World Commission on Environment and Development de desarrollo sustentable implica asegurar que las generaciones futuras tengan al menos las mismas oportunidades que las actuales. Para muchos, el futuro está distante y es difícil de vincularlo a las necesidades actuales. Sin embargo, está directamente vinculado al presente por medio de los niños, la generación del futuro (Ahmed y Sánchez-Triana, 2004). Los niños son también los más afectados usualmente por la degradación del medio ambiente en los países en desarrollo, principalmente por el impacto en su salud. Por ejemplo, la diarrea causa un estimado de 1,7 millones de muertes por año (Pruss-Ustun y otros, 2004).

En una EAE centrada en la institución, el proceso de identificar los grupos más vulnerables difiere del utilizado en las metodologías tradicionales de EAE, que se concentran en identificar grupos afectados por los impactos ambientales físicos, al margen de su vulnerabilidad. La EAE de suministro de agua y saneamiento de Argentina ilustra cómo se dirigió el análisis provisto por la EAE para diseñar reformas encaminadas a proveer servicios urbanos básicos a los grupos de más bajos ingresos. Identificó cómo la falta de acceso al agua y el saneamiento afectó primordialmente a las familias pobres, con

riesgos particularmente graves para los niños menores de cinco años. La EAE también consideró los factores que limitaban la expansión de la cobertura a las comunidades pobres (Sánchez-Triana y Enríquez, 2005, 2007).

Aumentar la voz de los grupos ambientalmente vulnerables. Las políticas sustentables son aquellas que favorecen el alivio de la pobreza, el crecimiento económico y el control de la degradación ambiental. Bourguignon y otros (2002, 2004), De Ferranti y otros (2004) y el Banco Mundial (2005c) anotaron que la equidad (definida primordialmente como igualdad de oportunidad) es muy eficaz para la reducción de la pobreza porque tiende a favorecer el desarrollo sustentado general y ofrece mayores oportunidades a los grupos más pobres de la sociedad.

La literatura sobre el desarrollo ha reconocido cada vez más la importancia de ofrecer una oportunidad a los vulnerables para que expresen sus necesidades (Banco Mundial, 2002b, 2005c). Kende-Robb y Van Wickling sostienen en forma convincente en el capítulo 5 que dar voz a los más vulnerables ayuda a los autores de políticas a comprender las sinergias entre los objetivos ambientales, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2002b) y describen siete herramientas disponibles para amplificar la voz de los más vulnerables. También describen dos estudios de caso, en Brasil y Mongolia, en los que la voz de los vulnerables influyó en la formulación de las políticas. Ellos reconocen que sin el apoyo político de quienes están en el poder, no se habría escuchado la voz de los vulnerables y muchos menos se habría actuado con base en ella.

En general, los entornos políticos abiertos ofrecen oportunidades para la inclusión social alrededor de las políticas para mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza. En Costa Rica, donde existe una tradición de llevar a los grupos marginales a la esfera política, el gobierno estuvo dispuesto a comprender mejor la pobreza desde la perspectiva de los pobres y dio la bienvenida a la evaluación participativa de la pobreza (Robb, 2002).

Si un gobierno no se compromete totalmente a consultar a los grupos vulnerables, es improbable que actúe sobre resultados de investigación que van en contra de su propio interés y en tales circunstancias deben considerarse otros mecanismos para aumentar la probabilidad de que se escuchen las opiniones de los más vulnerables.

Una de las opciones es el uso de defensores nacionales de los grupos vulnerables. En países donde la cultura de la consulta es débil, consultar a defensores nacionales puede ser más fácil que consultar a los mismos grupos vulnerables, porque los defensores son nacionales y no actores externos. Asegurar que las OSC u otros defensores, como profesores universitarios, estén presentes en la comunidad de participación en representación de los grupos vulnerables es una forma de hacer que se escuchen sus opiniones. Sin embargo, a menudo las OSC tienen sus propias agendas estrechas, que no pueden estar en línea con las necesidades de los grupos vulnerables. Además, no es posible alentar a las OSC a representar sólo a las partes interesadas vulnerables. Estimulo-

lar el compromiso de las OSC en la formulación de políticas puede proporcionar a las partes interesadas poderosas otro mecanismo con el cual influir el debate político.

Una OSC defensora eficaz puede encontrarse en el caso de estudio, informado por Blair en el capítulo 6, sobre la contaminación del aire urbano en Delhi. En este caso, dos ONG bastante elitistas, el Indian Council for Enviro-Legal Action y el Centre for Science and Environment, presentaron demandas de interés público y empeñaron una campaña publicitaria basada en hechos, de alto perfil, que obligó al gobierno a hacer cumplir las regulaciones legales sobre la contaminación del aire.

Reforzar la responsabilidad social. La responsabilidad social se refiere a la obligación de los funcionarios públicos y quienes toman las decisiones de rendir cuenta a los ciudadanos y a la sociedad en general sobre sus planes de acción, su comportamiento y los resultados de sus acciones (Ackerman, 2005). En un nivel general, los mecanismos de responsabilidad incluyen elecciones libres y justas, fiscalización legislativa, supervisión administrativa, auditorías financieras, corrección legal (cumplimiento de la ley) y medios libres y activos.

Los mecanismos de responsabilidad social se refieren al amplio rango de acciones y mecanismos (más allá del voto) que pueden utilizar los ciudadanos para responsabilizar al Estado. Incluyen el seguimiento ciudadano de los servicios públicos, el seguimiento de gastos participativos, la auditoría social, el análisis del presupuesto independiente y el control de la sociedad civil del impacto de las políticas. Estas iniciativas dependen regularmente de acciones del gobierno, los medios y otros actores de la sociedad que incrementan la transparencia, mejoran el acceso a la información pública, o el entorno habilitador para el compromiso civil (Malena, 2005). Como anotó Blair en el capítulo 6, “para que los países en desarrollo ensamblen y alimenten iniciativas de políticas sostenibles que puedan atender las externalidades en formas que ayuden al medio ambiente, necesitarán electorados a largo plazo que deseen apoyar dichas políticas y puedan responsabilizar a los autores de las políticas por su desempeño en la implementación. La transparencia será la cualidad crítica en el proceso político que se requiere para que estos electorados demanden responsabilidad a los autores de las políticas”.

Las metodologías tradicionales de EAE estimulan la divulgación de información y la participación pública en el contexto de las EAE. En contraste, la metodología propuesta aquí hace hincapié en fortalecer la legislación subyacente sobre divulgación de información y participación pública, y prácticas de implementación relacionadas consistentes con los mensajes clave publicados en el Principio No. 10 de la Declaración de Río y destacados en la Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters¹³, a saber, la divulgación pública de la información, la participación pública en la toma

13 Ver <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

de decisiones y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales. Estos campos son cruciales para formar una cultura de inclusión y formación de consenso y por tanto asegurar la responsabilidad social para una mejor gobernabilidad ambiental.

Procesos de aprendizaje

El tercer pilar para la incorporación efectiva de las consideraciones ambientales en las políticas aspira a enriquecer los procesos de aprendizaje social a fin de reevaluar periódicamente la dirección política e implementación para mejorar la calidad de vida de todas las personas. Al hacerlo, la EAE se concentra más estrictamente en diseñar e implementar políticas públicas sustentables a largo plazo y no en minimizar o mitigar los impactos ambientales biofísicos a corto plazo.

La formulación de políticas es un proceso iterativo e incremental. El reto es poner a funcionar mecanismos que contribuyan a asegurar que el cambio incremental se dirija al desarrollo sustentable a largo plazo. Poner a funcionar mecanismos de aprendizaje es complicado, como lo anota Ebrahim en el capítulo 7. Él sugiere que el aprendizaje político puede mejorarse donde las agendas y prioridades están formadas por las perspectivas de múltiples partes interesadas y que la politización de un problema en términos generales de desarrollo y sociales (y no sólo en términos ambientales) es crucial para la atención política repetida. Sugiere también que el aprendizaje político puede beneficiarse de la participación de las partes interesadas en todas las etapas del proceso político, desde la fijación de la agenda, en la implementación, control y evaluación. La responsabilidad en el aprendizaje político y la implementación depende no sólo del control y la evaluación sino también de la transparencia efectiva y mecanismos de ejecución, donde la transparencia se refiere no sólo a suministrar información antes de que se tomen las decisiones clave sino también para hacer disponible la información en formas comprensibles para los usuarios, permitiendo así un debate político sostenido e informado y, con el tiempo, el aprendizaje social.

Continuando a partir del capítulo de Ebrahim, en este capítulo se propone que el pilar de aprendizaje de la EAE centrada en la institución facilite los siguientes elementos de aprendizaje social:

- “Politizar” los problemas ambientales, vinculándolos a los problemas más generales del desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza.
- Integrar las agendas de ministerios ambientales con las de ministerios más influyentes.
- Fortalecer las redes de defensa de las políticas para asegurar que se coloquen diversas perspectivas repetidamente en las agendas de los autores de las políticas.
- Fortalecer la capacidad de la investigación política y el análisis de todos los tipos de actores políticos (gobiernos, OSC, industrias, universidades, etc.).

- Crear foros públicos para el debate político con respaldo apropiado de funcionarios del más alto nivel para crear efectivamente espacio político para el debate político.
- Estimular la participación de múltiples agencias públicas en temas de política ambiental para reconciliar las tensiones entre las agencias mientras se mejora la coordinación y los recursos.
- Hacer funcionar mecanismos efectivos de transparencia para poner la información a disponibilidad de los ciudadanos en formas que puedan influir en sus elecciones políticas.
- Controlar y evaluar los procesos de formulación e implementación de políticas para facilitar el aprendizaje.
- Apoyar el escrutinio de los medios de las políticas y su implementación para fortalecer la responsabilidad.
- Mantener el compromiso de las partes interesadas y las redes después de terminar un ejercicio de formulación de política para asegurar el aprendizaje a largo plazo y el diálogo.

El aprendizaje implica generar conocimiento procesando información o eventos y luego usar ese conocimiento para ocasionar un cambio en el comportamiento. Esta progresión representa un cambio de las metodologías tradicionales de EAE, que se centran en predecir impactos. El enfoque propuesto en las EAE centradas en la institución es consistente con la administración adaptable (como se describió en el capítulo 3). El diálogo entre los actores, una cultura de cuestionamiento y escrutinio, mecanismos de responsabilidad social y evaluaciones constantes son importantes también para fomentar el aprendizaje social.

A la postre, promover el aprendizaje social en la política ambiental parece ser menos sobre desarrollar medidas técnicas o sistemas de pruebas de comparación y seguimiento y más sobre crear una cultura de participación de las partes interesadas y escrutinio entre los autores de políticas y quienes las implementan. Mejorar el aprendizaje político –técnico, conceptual y social– depende de una comunicación y diálogo mejorados y de la evaluación continua.

¿Qué agencia debería ser responsable de implementar los mecanismos de aprendizaje? La respuesta es específica para cada país y el papel debería representarlo una agencia ambiental poderosa, una agencia de planeación, el auditor general, o una combinación de éstas, entre otras opciones.

El aprendizaje social habilita que la atención se dirija a los problemas ambientales prioritarios y permita mejoras incrementales a través del tiempo, cuando los estados iteran a través de la formulación e implementación de políticas con perspectivas continuamente más amplias y mayor conocimiento sobre cómo lograr resultados ambientales más sustentables.

Enseñanzas de buenas prácticas

Utilizando las buenas prácticas sobre diferentes componentes del enfoque sugerido de EAE para políticas, esta sección ilustra las oportunidades para aplicar ampliamente la metodología propuesta para lograr diseños e implementaciones eficaces de políticas sustentables.

Fijar prioridades para reevaluar periódicamente los objetivos e incrementar la atención

Para incorporar un tema a la agenda política, es esencial en primer lugar generar atención, lo que se ilustra con un ejemplo. El costo del estudio sobre degradación en Colombia mostró que el número estimado de muertes prematuras por año debido a la contaminación del aire interior y urbano sobrepasó los 7.000, más del número en cualquier otra categoría, incluyendo los accidentes de tráfico. Este hecho contribuyó a llamar la atención de los autores de las políticas y los medios masivos a la importancia de combatir la contaminación del aire, un asunto que no había estado en los primeros lugares en la agenda política (Larsen, 2004; Banco Mundial, 2006; Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007).

Las técnicas cualitativas, como las evaluaciones participativas de pobreza y las encuestas de opinión, son también importantes y deben emparejarse con técnicas cuantitativas para asegurar que no sólo las percepciones dirijan la fijación de prioridades. Se utilizó una encuesta muestral aleatoria de más de 2.000 ciudadanos de los sectores público y privado, la industria, la academia y la sociedad civil, para evaluar las prioridades ambientales en el contexto del AAP de Colombia, la cual reveló que las prioridades variaban según el ingreso y los grupos de partes interesadas. En los grupos de menores ingresos, los temas ambientales vinculados a mejoras en la calidad del aire y la reducción del ruido, junto con reducciones en los riesgos de desastres naturales, como inundaciones y deslizamientos, fueron los más importantes. En contraste, los grupos de mayores ingresos indicaron que las prioridades más importantes eran los problemas ambientales globales, la biodiversidad y los problemas ambientales urbanos. El público en general, incluyendo muchas industrias interesadas, identificó la contaminación del aire como el problema ambiental más importante, mientras los funcionarios ambientales identificaron la pérdida de biodiversidad como el más crítico (CNC, 2004; Banco Mundial, 2006; Sánchez-Triana, Ahmed y Awe, 2007).

Asegurar que se escuche la voz de los más vulnerables

El gobierno de Perú y el Banco Mundial (2007) llevaron a cabo un Análisis Ambiental del País (AAP) mediante un proceso participativo para formar consenso sobre la importancia, alcance y metodologías utilizadas en los análisis ambientales. El proceso

de AAP aseguró que se escuchara la voz de los más vulnerables en varios talleres a los que asistieron representantes de varios sectores, incluso los del ambiente, salud, finanzas, agricultura, energía y minería; autoridades ambientales; el sector privado; ONG; comunidades indígenas; la sociedad civil y organizaciones internacionales. Como resultado del AAP, los temas ambientales de la salud –la prioridad ambiental más alta de Perú– se incorporaron a este análisis.¹⁴

Como en el ejemplo del AAP de Colombia descrito anteriormente, el análisis distributivo también se utilizó en Perú para estimar el impacto de la degradación ambiental en los grupos más vulnerables, ayudando así a identificar vínculos entre los temas ambientales de la salud y la pobreza. Como en otras partes, los pobres de Perú suelen estar expuestos a mayores riesgos ambientales que los grupos de mayores ingresos y a carecer de los recursos para mitigar esos riesgos. En el análisis se halló que el impacto de la contaminación del aire urbano relativa al ingreso era más severo para los pobres que para los no pobres. El impacto en la salud relativo al ingreso fue un indicador útil, porque la enfermedad y la muerte prematura producen costos de tratamiento médico e ingresos perdidos, además de dolor, sufrimiento y restricción de la actividad. Con base en este indicador, los impactos en la salud fueron entre 75% y 300% más altos en los pobres que en los que no lo eran (Banco Mundial, 2007). Mediante una campaña de medios, los resultados del AAP ayudan a crear conciencia, generar consenso nacional y formar electorados generales alrededor de un problema que afecta más a los grupos vulnerables.

Reforzar la responsabilidad social

En los últimos años India ha hecho importantes avances aumentando el acceso al sistema judicial para atender los problemas de la contaminación ambiental. Un caso que marcó un hito, sobre la calidad del aire en Delhi, llevó el problema con firmeza a la atención de los autores de políticas del gobierno (*ver* capítulo 6). A principios de los años noventa, una organización no gubernamental (ONG) india solicitó a la Corte Suprema obligar al gobierno de Delhi a hacer cumplir las leyes sobre la limpieza del aire que habían sido aprobadas hacía 15 años. Después de una larga y sostenida campaña de la ONG, que utilizó información cuantitativa sobre los daños para la salud, incluyendo tasas estimadas de mortalidad, y una campaña efectiva de conciencia pública por medio de la prensa, en 1998 la Corte Suprema emitió su primer mandato integral para combatir la contaminación del aire.

La tendencia continúa en la India, con una petición civil de mandato judicial asociada a la instalación y operación de incineradores de desechos biomédicos de una

14 La contaminación del aire y otros problemas ambientales para la salud no se consideraron tradicionalmente como asuntos prioritarios en la agenda ambiental de Perú.

ONG contra varias organizaciones oficiales, incluidos el Ministerio del Medio Ambiente y los Bosques, y las Juntas de Control de la Contaminación de Delhi, Maharashtra y la Central. El secretario del Medio Ambiente y los Bosques Prodipto Ghosh (2004) ha subrayado la importancia de los mecanismos de voz y responsabilidad, como las instituciones judiciales fuertes e independientes y la prensa libre, para armonizar las preocupaciones ambientales con el crecimiento económico.

Los mecanismos para divulgar información en forma fácilmente interpretable puede permitir a las comunidades funcionar como reguladores informales. Tales mecanismos promueven también la responsabilidad por parte de los regulados. Un ejemplo es el plan pionero de divulgación pública en Indonesia (Proper), que estimuló a las empresas a limpiar el aire y el agua de la contaminación (Banco Mundial, 2000a) (ver capítulo 6). En una segunda fase del programa, el gobierno convirtió éste en obligatorio (Leitmann y Dore, 2005). Un programa obligatorio puede inducir mayor responsabilidad social que uno voluntario.

Otros ejemplos de mecanismos de responsabilidad incluyen acciones ejecutadas por el gobierno en el Préstamo Programático de Ajuste Estructural del Medio Ambiente en México (Banco Mundial, 2002a). Estos ejemplos incluyen la divulgación pública de los fondos devueltos a los municipios para programas de inversión en tratamiento de aguas a fin de estimular un mayor escrutinio y responsabilidad por parte del público y el requisito de colocar en Internet el estado de procesamiento de todas las licencias ambientales. El requisito tiene el propósito de mejorar la transparencia de los procedimientos del gobierno, reduciendo así las prácticas corruptas. Una ley sobre la transparencia aprobada en 2001 facilitó en gran medida estas acciones.

Las OSC pueden constituir un mecanismo clave para dar voz a quienes son vulnerables al daño ambiental, pero es esencial comprender totalmente el contexto institucional en el que operan las OSC. Blackman y otros (2004) anotaron que aun cuando la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 de Colombia crearon numerosos mecanismos para la participación pública en la formulación e implementación de políticas ambientales, la captura regulatoria por grupos de intereses del sector privado y las consideraciones políticas tienen una influencia mucho más fuerte. Ellos hacen hincapié en diferentes cursos de acción para fortalecer el sector de las ONG ambientales en Colombia, incluso la promoción de la educación ambiental, hacer que los datos ambientales estén fácilmente disponibles, asegurar que las ONG estén representadas adecuadamente en los órganos deliberativos formales e informales y adoptar reformas que fortalezcan la notificación adelantada de las acciones significativas sobre políticas ambientales y ofrezcan oportunidades para el aporte del público.

Incorporar el aprendizaje en la formulación e implementación de políticas

En los años setenta, la sabiduría convencional era que las altas concentraciones envolventes de partículas suspendidas totales representaban un serio problema para

la salud. Las mejoras en las tecnologías de medición y en las técnicas analíticas han revelado desde entonces que las partículas finas con diámetro de 2,5 micrones (MP 2,5) o menos parecen ser las reales culpables y este hallazgo ha ocasionado cambios significativos en las estrategias de control de la contaminación del aire en los Estados Unidos y otros países. Por ejemplo, en Colombia, a través del diálogo sobre el AAP en 2004, se reconoció cada vez más la importancia de las partículas finas en los impactos sobre la salud y el gobierno se comprometió a adelantar la instalación de un sistema de monitoreo para las MP 2,5.¹⁵ Esto ilustra la importancia de asegurar que los sistemas de evaluación tienen capacidad de ajustarse a los nuevos desarrollos en la ciencia, la tecnología y otros campos.

La historia de la contaminación del aire interior está todavía en una etapa temprana. Sólo hasta el año 2000 un artículo de tema especial publicado en el *Bulletin of the World Health Organization* sugirió que la contaminación del aire interior constituía un riesgo mayor para la salud pública (Bruce, Pérez-Padilla y Albalak, 2000). La contaminación del aire interior apareció posteriormente en la lista de las 10 principales causas de enfermedad y muerte en el Global Burden of Disease Report de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002), cuyos estimados indican que el humo en interiores proveniente de combustibles sólidos causa 1,5 millones de muertes al año (OMS, 2007). Este problema ha existido por generaciones y sólo con la creación de nueva información y su procesamiento se hizo claro que esta forma de contaminación afecta a millones de personas, principalmente a mujeres y niños de familias rurales pobres, que dependen de la leña para la cocina y la calefacción. Algunos países se están percatando de la importancia de este problema y han empezado a actuar sobre él, pero muchos otros no han reconocido la necesidad de situarlo en los primeros lugares de su lista de prioridades.¹⁶

Otro ejemplo de cambio de comportamiento incremental es la evolución de la política en México con respecto a mejorar la sustentabilidad de la administración de los recursos acuíferos. Los derechos de agua asignados superan con mucho la disponibilidad en ciertas zonas. La disponibilidad y calidad del agua es un recurso de la mayor importancia para el crecimiento y la calidad de vida en algunos estados.

15 Otro problema de contaminación del aire que ilustra el cambio en el comportamiento es la eliminación por fases del plomo en la gasolina como resultado de un mayor entendimiento de su impacto en la salud de los niños, como también un mejor conocimiento basado en las experiencias de otros países sobre cómo moverse hacia adelante e implementar dicha política.

16 En Guatemala, faltó a todos los niveles información sobre la conexión entre la contaminación interna y la salud, desde los autores de las políticas hasta las mujeres pobres, muchas de las cuales no conocían el vínculo entre la salud y el humo de la combustión interna de la leña (Ahmed, Awe y otros, 2005).

Por eso, políticamente el agua es un tema de litigio y de ahí que una discusión sobre la reducción de los “derechos” existentes a dicho recurso esté llena de dificultades en el corto plazo, a pesar de su importancia desde una perspectiva de sustentabilidad, donde el agua se considera un factor potencial limitante para el crecimiento futuro. El enfoque de México para tratar este asunto ha sido incremental y el primer paso fue efectuar cambios en el comportamiento publicando datos de disponibilidad de agua y mejorando el registro de derechos de agua. En el año 2002 la posibilidad de “recomprar” los derechos de agua en exceso para reflejar con precisión la escasez de agua fue sólo especulación (Banco Mundial, 2002a). Tres años después, el gobierno estuvo activamente recomprando los derechos en un acuífero sobreexplotado (Banco Mundial, 2005b).

Otros ejemplos de cambio de comportamiento efectuado en un corto período son las transformaciones en Bogotá, Colombia, y Curitiba, Brasil. Ambas ciudades cambiaron las expectativas con respecto a la calidad de vida en la ciudad de sus ciudadanos. En Bogotá, un aumento en las zonas verdes, vías peatonales y vías para ciclistas; la introducción de un sistema de buses masivo de servicio público y la introducción de un “día sin carro” cada año durante la corta administración del alcalde Enrique Peñalosa a finales de los años noventa cambiaron las expectativas de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida ciudadana.

Los sistemas de control y evaluación disponibles públicamente son cruciales, no sólo para el aprendizaje técnico sino también para propósitos de legitimidad democrática y confianza pública. Tales sistemas incluyen evaluaciones *ex post* y *ex ante* de las formulaciones de políticas y sus impactos con base en objetivos de desarrollo sustentable compartido ampliamente. Algunas veces las cosas no son lo que parecen y un ejemplo de esto es la concepción errada común de los factores críticos subyacentes al éxito de la Corporación del Valle del Cauca de Colombia obtenido con el programa de control de la contaminación del agua, que ha llevado a la corporación a enfatizar la cooperación con la industria, restar énfasis al cumplimiento estricto de las regulaciones y a experimentar con cargos efluentes. Un análisis más completo demuestra que factores importantes para el éxito del programa fueron la presión ciudadana, la publicidad negativa y las políticas de las casas matrices de las empresas transnacionales solicitando el uso de auditorías ambientales para facilitar el cumplimiento de las regulaciones ambientales (Sánchez-Triana y Ortolano, 2005).

Conclusiones y direcciones futuras

En este capítulo se propone un nuevo marco conceptual y metodológico para la aplicación de la EAE a la formulación de políticas: la EAE centrada en la institución. El enfoque extiende el enfoque tradicional analítico y participativo de dos pilares en la metodología de la EAE con la adición de un tercer pilar diseñado para enriquecer el

aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño y la implementación de las políticas. En el enfoque se tiene en cuenta el proceso de formación de políticas y la importancia de aprovechar las oportunidades para las reformas políticas cuando surgen. Elementos dentro del enfoque buscan también mejorar la creación de ventanas de oportunidades para futuras reformas políticas.

El primer pilar del enfoque de EAE incluye tres componentes:

- Análisis ambiental, diseñado para identificar problemas ambientales prioritarios dentro de un país o un sector por medio del análisis cuantitativo y la consulta con partes interesadas débiles y vulnerables.
- Análisis técnico, que incluye evaluación de los costos y beneficios de los diseños alternativos de políticas.
- Análisis institucional, que incluye análisis histórico para comprender cómo han sido encerradas las prioridades actuales; costos distributivos de los problemas ambientales; análisis de economía política incluyendo metas, valores, comportamientos e incentivos de las partes interesadas participantes en la formulación e implementación de las políticas; análisis de mecanismos para promover la responsabilidad social y el aprendizaje; análisis de mecanismos de coordinación horizontal (intersectorial) y vertical (a nivel federal, estatal y municipal) dentro de los gobiernos para comprender mejor las dificultades de implementación, e identificación de intervenciones eficientes y políticamente factibles para superar los problemas ambientales prioritarios.

Con el segundo pilar se busca mejorar la responsabilidad social de los funcionarios públicos ante la ciudadanía, incluidos los débiles y vulnerables, y facilitar la creación de ventanas de oportunidades para el mejoramiento continuo de las políticas. Por tanto, el enfoque sugiere que la EAE centrada en la institución pase de la consulta de los grupos afectados a amplificar la voz de los grupos vulnerables por medio de mecanismos institucionales, a fin de facilitar el diseño de políticas que sean sensibles a muchos segmentos distintos de la sociedad.

Con el tercer pilar se aspira a enriquecer los procesos de aprendizaje social de tal modo que exista una reevaluación periódica de la dirección política y la implementación con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. El foco está en diseñar e implementar políticas públicas sustentables a largo plazo y no en minimizar o mitigar los impactos ambientales biofísicos a corto plazo.

Los productos de la EAE centrada en la institución pueden dividirse en dos grupos. El primero comprende los de impacto a corto plazo. Identificar estas recomendaciones es particularmente útil para que quienes toman las decisiones puedan aprovechar las oportunidades a medida que se abren las ventanas para la reforma. Las recomendaciones con impacto a largo plazo contribuyen a fortalecer los mecanismos institucionales en un período más largo, de modo que los funcionarios públicos sean socialmente

responsables ante los ciudadanos y puedan continuar buscando un mejoramiento continuo de las políticas públicas en una dirección más sustentable. Este enfoque, a su vez, contribuye a crear ventanas de oportunidades para futuros esfuerzos de reforma.

Varios países han establecido legislación nacional y regulaciones que requieren que las EAE las realicen agencias gubernamentales. Los instrumentos legales de la EAE incluyen la European EAE Directive y el EAE Protocol to the Unece (Espoo) Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Estos instrumentos legales nacionales y regionales se centran en la EAE para planes y programas. Varios países, entre ellos Canadá, República Dominicana, Kenia, los Países Bajos y Sudáfrica, requieren también EAE para políticas (Ahmed y Fiadjoe, 2006). Los requerimientos actuales de EAE en la mayor parte de los instrumentos legales nacionales hacen hincapié en las metodologías tradicionales de EAE centradas en los impactos (Ahmed y Fiadjoe, 2006). De validarse el enfoque propuesto para la EAE para políticas presentado en este capítulo, los países que desarrollan legislación que requiera aplicación de la EAE a las políticas deberán repensar cómo se describe la EAE en sus instrumentos legales nacionales.

Existe también un creciente esfuerzo para la aplicación de la EAE, por parte de los donantes y los países en desarrollo, para que la ayuda a esos países sea más eficaz (OCDE, 2006). Dada la escasez de recursos humanos y financieros en los países en desarrollo, los recursos externos de la ayuda para el desarrollo podrían aprovecharse para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para efectuar dichas evaluaciones. Algunos ejemplos incluyen refinar los análisis ambientales generales a nivel de países efectuados por las agencias de desarrollo (que ya incluyen algún nivel de evaluación de los problemas ambientales prioritarios y de los aspectos institucionales) para incorporar mejor estos conceptos. Pueden utilizarse también las evaluaciones de transparencia, participación y acceso efectuadas por las OSC.¹⁷

Para que un país diseñe e implemente políticas que enriquezcan las sinergias entre el alivio de la pobreza, el crecimiento económico y el medio ambiente saludable que mejoren la calidad de vida, debe aprender de la experiencia. Es probable que una EAE centrada en la institución sea más eficaz para influir en la política en un país con un marco y una cultura fuerte de aprendizaje. Sin embargo, en países con marcos de aprendizaje débiles, una EAE centrada en la institución que suministre información y aliente defensores internos y la formación de electorados para enriquecer el aprendizaje puede tener también un papel influyente.

Dos aspectos generales son de particular importancia para enriquecer el aprendizaje. En línea con la administración adaptable están los marcos de control y evaluación, dentro de los que continuamente se reexaminan las prioridades y objetivos subyacentes, se evalúan los impactos distributivos de los problemas ambientales, los impactos

17 Véase, por ejemplo, <http://www.accessinitiative.org> o <http://www.pp10.org>.

distributivos de la implementación de las políticas y se atrae la atención de los autores de políticas a los resultados del control y la evaluación. En línea con la administración incluyente están el promover una cultura de debate, escrutinio y responsabilidad social a través de la difusión de información, utilizando distintos mecanismos y foros para reunir a las partes interesadas para participar en la toma de decisiones, y el acceso a mecanismos de recursos o justicia sobre los asuntos ambientales.

Ambos requieren largos períodos de compromiso continuo de parte de los autores de políticas cuando hacen cambios en las reglas formales e intentan cambiar las informales (cultura, comportamiento, etc.). Por esta razón, la eficacia de la EAE centrada en la institución sólo puede evaluarse en un largo período y dicha evaluación debería incluir los cambios inmediatos en las políticas que mejoran la sustentabilidad ambiental o la calidad de vida, como también la capacidad de la EAE para apoyar a quienes toman las decisiones en el fortalecimiento de los marcos de aprendizaje.

El Banco Mundial apoya actualmente un programa piloto para someter a prueba este enfoque en varios países y sectores. La evaluación de este programa en los próximos años producirá enseñanzas importantes para refinar el enfoque. Sin embargo, de validarse, la implicación más importante es que la EAE centrada en la institución puede ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a moverse hacia una vía que integre el alivio de la pobreza, la equidad social, el crecimiento económico y a la postre la sustentabilidad ambiental.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2006. "Persistence of Power, Elites and Institutions." NBER, serie de documentos de trabajo W12108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ackerman, John M. 2005. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Documento sobre desarrollo social 82, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ahmed, Kulsum, Yewande Awe, Douglas Barnes, Maureen Cropper y Masami Kojima. 2005. *Environmental Health and Traditional Fuel Use in Guatemala*. Serie sobre direcciones para el desarrollo, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ahmed, Kulsum y Yvonne Fiadjoe. 2006. "A Selective Review of SEA Legislation: Results from a Nine Country Review." Documento sobre estrategia ambiental 13, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ahmed, Kulsum, Jean-Roger Mercier y Rob Verheem. 2005. *Strategic Environment Assessment: Concept and Practice*. Nota sobre estrategia ambiental 14, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ahmed, Kulsum y Ernesto Sánchez-Triana. 2004. "Sustainable Development and Policy Reform: Implementing MDG 7, Target 9." *Environment Matters*, World Bank Annual Review (julio 2003-junio 2004), 22-25.

- Arthur, W. Brian. 1988a. "Competing Technologies: An Overview." En *Technology and Economics*, eds. G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, L. Soete y G. Silverberg. Londres: Pinter.
- . 1988b. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." En *The Economy as an Evolving Complex System*, eds. K. J. Arrow and P. Anderson, 9-33. Nueva York: John Wiley.
- . 1989. "Competing Technologies, Increasing Returns y Lock-In by Historical Events." *Economic Journal* 99 (394): 116-31.
- . 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Banco Mundial. 2000a. *Greening Industry*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2000b. *World Bank Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002a. "Mexico: Programmatic Environment Structural Adjustment Loan: Program Document. Report 24458 ME." Julio 8, Washington, DC.
- . 2002b. *Informe sobre el desarrollo mundial 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005a. *Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience*. Informe 32783, Washington, DC.
- . 2005b. "Mexico: Second Programmatic Environment Development Policy Loan: Program Document." Informe 32248-MX, agosto 9, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2005c. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- . 2006. *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- . 2007. *Environmental Sustainability: A Key to Poverty Reduction in Peru. Country Environmental Analysis*. Washington, DC: Latin American and the Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development Department.
- Bardhan, Pranab. 1989. "The New Institutional Economics and Development Theory." *World Development* 17 (9): 1389-95.
- . 2004. *Scarcity, Conflicts y Cooperation Essays in the Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2007. "Institutional Economics of Development: Some Reflections on Recent Advances." DEC Lecture, abril 19, Banco Mundial, Washington, DC.
- Blackman, Allen, Sandra Hoffman, Richard Morgenstern y Elizabeth Topping. 2004. *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Washington, DC: Resources for the Future.

- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig. 2004. *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Bourguignon François y Christian Morrisson. 2002. "Inequality among World Citizens: 1820–1992." *American Economic Review* 92 (4): 727–44.
- Bruce, Nigel, Rogelio Pérez-Padilla y Rachel Albalak. 2000. "Indoor Air Pollution in Developing Countries: A Major Environmental and Public Health Challenge." *Bulletin of the World Health Organization* 78 (9): 1078–92.
- Chavarro Vásquez, Pedro A. 2007. *Evaluación del impacto del Análisis Ambiental de País (AAP) en las políticas gubernamentales y percepción públicas*. Informe comisionado por el Banco Mundial, Región de América y el Caribe, Washington, DC.
- CNC (Centro Nacional de Consultoría). 2004. "Colombian Environmental Priorities." Presentación efectuada en el Country Environmental Analysis Workshop, Bogotá, agosto 26.
- Dalal-Clayton, B. y B. Sadler. 2005. "Strategic Environmental Assessment (SEA): A Sourcebook and Reference Guide to International Experience." Londres: Earthscan.
- David, Paul A. 1985. "Clio and the Economics of Qwerty." *American Economic Review* 75 (2): 332–37.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. *Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?* Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2006. *The White Man's Burden*. Londres: Penguin Press.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. 2002. *Factor Endowments, Inequality y Paths of Development among New World Economies*. NBER, serie de documentos de trabajo 9259, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ezzati, Majid, Alan D. López, Anthony Rodgers y Christopher J. L. Murray. 2004. *Comparative Quantification of Health Risks: Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors*, vol. 1. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Fischer, Thomas B. 2002. *Strategic Environmental Assessment in Transport and Land Use Planning*. Londres: Earthscan.
- Ghosh, Prodipto. 2004. "Harmonizing Environmental Concerns and Economic Growth: the Indian Perspective." *Environment Matters*, Banco Mundial *Annual Review* (julio 2003–junio 2004): 10–11.
- Grindle, M. S. y J. W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Larsen, Bjorn. 2004. *Colombia: Cost of Environmental Damage. A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment*. Informe del consultor preparado para el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo, Bogotá.

- Leitmann, J. y G. Dore. 2005. "Better Environmental Governance: Improving the Role of Local Governments and the Private Sector in Indonesia." Presentación preparada para la Environmentally and Socially Sustainable Development Week, Banco Mundial, Washington, DC.
- Malena, Carmen, con Reiner Forster y Janmejay Singh. 2005. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Documento sobre desarrollo social 76, Banco Mundial, Washington, DC.
- Noble, Bram F. 2002. "Strategic Environmental Assessment: What Is It and What Makes It Strategic?" *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 2 (2): 203–24.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change y Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 1993. "Nobel Prize Lecture." Diciembre 9, Estocolmo, Suecia.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast. 2006. *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. NBER, serie de documentos de trabajo 12795, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. *Applying Strategic Environmental Assessment (SEA): Good Practice Guidance for Development Co-operation*. Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series. París: OECD Publishing.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2002. *World Health Report*. Ginebra.
- . 2007. *Indoor Air Pollution: National Burden of Disease Estimates (Revised)*. Ginebra.
- Partidário, María Rosario. 2002. "Strategic Environmental Assessment (SEA): Key Elements and Practices in European Approaches. Course Manual." Curso de capacitación presentado en la 22nd Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, Netherlands Congress Center, La Haya, junio 15–16.
- Pindyck, Robert S. 2007. "Uncertainty in Environmental Economics." *Review of Environmental Economics and Policy* 1 (1): 45–65.
- Pillai, Poonam. 2008. "Strengthening Policy Dialogue on Environment: Learning from Five Years of Country Environment Analysis." Serie de documentos del Environment Department, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pruss-Ustan, A., D. Kay, L. Fewtrell y J. Bartram. 2004. "Unsafe Water, Sanitation and Hygiene." En *Comparative Quantification of Health Risks: Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors*, vol. 1, eds. Majid Ezzati, Alan D. López, Anthony Rodgers y Christopher J. L. Murray. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Robb, Caroline M. 2002. *Can The Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Washington, DC: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

- Sadler, Barry y Rob Verheem. 1996. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. La Haya: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Sánchez-Triana, Ernesto. 2007. "A Unique Model for Environmental Management." En *Environmental Priorities and Poverty Reduction: A Country Environmental Analysis for Colombia*. Serie de direcciones en desarrollo, eds. E. Sánchez Triana, Kulsum Ahmed y Yewande Awe. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sánchez-Triana, Ernesto, Kulsum Ahmed y Yewande Awe, eds. 2007. *Environmental Priorities and Poverty Reduction: A Country Environmental Analysis for Colombia*. Serie de direcciones en desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sánchez-Triana, Ernesto y A. Ebrahim. 1999. "From the Tennessee Valley to the Cauca Valley: Differential Isomorphism in the Capture of Environmental Regulatory Agencies." Documento de trabajo, Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sánchez-Triana, Ernesto y S. Enríquez. 2005. "Using Strategic Assessments for Environmental Mainstreaming in the Water and Sanitation Sector: The Cases of Argentina and Colombia." Documento de trabajo sobre desarrollo sostenible 26, Latin America and Caribbean Region, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006. "Using Strategic Environmental Assessments for Environmental Mainstreaming in the Water and Sanitation Sector: The Cases of Argentina and Colombia." Nota sobre estrategia ambiental 15, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Using Policy-Based Strategic Environmental Assessments in Water Supply and Sanitation Sector Reforms: The Cases of Argentina and Colombia." *Impact Assessment and Project Appraisal* 25 (3): 175-88.
- Sánchez-Triana, Ernesto y Leonard Ortolano. 2005. "Influence of Organizational Learning on Water Pollution Control in Colombia's Cauca Valley." *International Journal of Water Resources Development* 21 (3): 493-508.
- Sarraf, María. 2004. "Assessing the Costs of Environmental Degradation in the Middle East and North Africa Region." Nota sobre estrategia ambiental 9, Banco Mundial, Washington, DC.
- Uribe, Álvaro. 2002a. "Manifiesto democrático: los 100 puntos de Uribe." *El Colombiano*, mayo 30, Medellín.
- . 2002b. "Punto 64. La Colombia que quiero. Manifiesto democrático: Los 100 puntos de Uribe." *El Colombiano*, mayo 3, Medellín.



“Una gran contribución al nuevo y emocionante campo de la aplicación de EAE: el diseño y la implementación de políticas. Este libro contiene importantes enseñanzas sobre cómo mejorar la eficacia de las EAE a nivel de políticas. Construye puentes entre los mundos de la evaluación de impactos y la toma de decisiones políticas. Específicamente, se presentan argumentos convincentes para prestar mayor atención a las dimensiones institucionales y de gobernabilidad en las EAE políticas. Presenta formas audaces de aplicación de la EAE como un proceso continuo y no como una intervención discreta”.

Rob Verheem

*Director diputado,
The Netherlands Commission for Environmental
Assessment*

“Este libro sugiere cómo puede aplicarse un lente institucional en forma sistemática para mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas y la gobernabilidad sectorial tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. El foco del libro lo constituyen las políticas ambientales y de recursos naturales, pero sus enseñanzas son mucho más amplias y deben interesar tanto a los autores de políticas como a los profesionales del desarrollo”.

Sanjay Pradhan

*Director,
Public Sector Governance, Banco Mundial*



BANCO MUNDIAL

