
medio ambiente y desarrollo

Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación

Roberto P. Guimarães



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, julio de 2001

Este documento ha sido preparado por Roberto P. Guimarães, Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, para el Comité Técnico Interagencial con base a los mandatos de la XI Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Lima, Perú, marzo de 1998). Este trabajo ha sido realizado bajo la coordinación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como agencias líderes del mismo y con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Tiene como finalidad servir de respaldo a la discusión y aprobación de cursos de acción por parte del Foro en el ámbito del Plan de Acción Regional para el período 2000-2001.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1562-P

ISBN: 92-1-321868-0

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.108

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. La planificación territorial y biorregional	9
1. Introducción y marco conceptual.....	9
2. Evolución de la agenda ambiental en un mundo globalizado.....	11
3. Modernidad, medio ambiente y ética, raíces del nuevo paradigma de desarrollo.....	16
4. Fundamentos territoriales y biorregionales de la sostenibilidad.....	19
5. Biorregiones, biorregionalismo y desarrollo sostenible	23
II. Oportunidades para la planificación territorial y biorregional	29
1. Mecanismos institucionales, actores y criterios para formulación de políticas.....	30
2. Experiencias significativas de planificación biorregional.....	34
3. Lecciones de experiencias exitosas.....	48
III. Desafíos para la acción estratégica territorial y biorregional	51
IV. Evolución y tendencias hacia la sostenibilidad	59
1. Midiendo la sostenibilidad del desarrollo.....	60
2. El Índice de Bienestar Económico Sostenible	62
Bibliografía	75
Anexo	79
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	81

Índice de tablas

Tabla 1: Comparación entre el porcentaje de variación del PIB per cápita y el IBES per cápita entre los años de estudio ganadoras.....	67
Tabla 2: Metodología utilizada para el cálculo del IBES.....	70
Tabla 3: Resumen de los ajustes realizados para el cálculo del IBES para cada país.....	74

Índice de recuadros

Recuadro 1: Restauración de cuencas degradadas con especies nativas: la experiencia de la Compañía de Energía Eléctrica de Sao Paulo, Brasil.....	11
Recuadro.2.: Regiones ganadoras.....	21
Recuadro 3: Biorregiones y biorregionalismo.....	26
Recuadro 4: Pago por servicios ambientales.....	27
Recuadro 5: Encuestas de opinión pública como una herramienta para la política ambiental.....	33
Recuadro 6: INBIO y la valorización de la biodiversidad.....	38
Recuadro 7: Ecorregiones estratégicas – El caso de Colombia.....	42
Recuadro 8: Restauración en la Amazonia Peruana: una respuesta indígena.....	44

Índice de figuras

Figura 1: Relaciones entre necesidades humanas básicas y servicios ambientales (Miller, 1999).....	24
Figura 2: Potencial de sinergia a partir del enfoque biorregional.....	25
Figura 3: Índice de bienestar económico (IBES) per cápita vs. PIB per cápita.....	64
Figura 4: Evolución del IBES/CAP y PIB/CAP 1965-1995.....	65
Figura 5: IBES/CAP vs. PIB/CAP indexado al primer año de estudio.....	66

Resumen

La combinación de signos positivos y negativos en el escenario regional y global parecerían reforzar la noción bastante en boga e fines de los ochenta, de relativo agotamiento de ciertos modelos de organización de la sociedad y de la economía. Una noción que pareciera caracterizar los desafíos al final de la década, en donde vemos que a los desafíos tradicionales de pobreza y desigualdad intra e internacionales, se añaden ahora los límites y requisitos ecológicos y ambientales para lograr un crecimiento sostenido y equitativo en el próximo siglo.

Luego de analizar la evolución de la agenda ambiental en las últimas décadas, el Informe pasa revista a la especificidad regional del proceso de globalización y a las lecciones aprendidas con el fracaso de los intentos de planificación centralizada. La principal conclusión sobre ese particular ha sido la de que el desarrollo, aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, se funda en tres pilares básicos: la *modernidad*, la *ética* y la *democracia*. En pocas palabras, si no fuera por la modernidad actual que exacerba el individualismo y el consumismo, si no fuera por las demandas éticas por justicia social y, más todavía, si no estuviéramos en una era donde cualquier opción de desarrollo requiere, como condición necesaria e indispensable, la profundización de la democracia y la ampliación de los espacios de ciudadanía y de participación social, poca vigencia tendría siquiera proponerse la necesidad de un nuevo estilo de desarrollo cuyo norte sea la sostenibilidad.

Dentro de este contexto general es urgente que las autoridades ambientales nacionales y la sociedad examinen aquellas iniciativas de desarrollo que, por su capacidad de integrar los procesos económicos con los servicios ambientales y las necesidades comunitarias, plantean modelos de éxito. Es igualmente urgente dotar de instrumentos objetivos y comparables de medición a los responsables de la gestión ambiental, de indicadores que cuantifiquen los servicios ambientales y su contribución a la productividad económica y la estabilidad social.

En este informe se analizan experiencias en torno a la planificación biorregional como instrumento de gestión ambiental y como un punto de partida para el desarrollo de América Latina y el Caribe y se presentan las oportunidades, éxitos y desafíos que este enfoque integrado trae consigo con miras a consolidar y fortalecer estas prácticas. Igualmente el informe presenta un análisis de algunos de los indicadores que han venido utilizándose en la Región para determinar el bienestar económico y social y propone el desarrollo de un conjunto de indicadores generales de sostenibilidad que puedan ser presentados periódicamente ante el Foro de Ministros del Ambiente de América Latina y el Caribe para identificar tendencias y evaluar las políticas correspondientes.

La *planificación biorregional* se identifica como una aproximación de la gestión ambiental que ha demostrado tener particulares fortalezas y potenciales. En efecto, la realidad de profundas transformaciones mundiales, la globalización misma de éstas y la necesidad de reorientar los actuales estilos de desarrollo hacia la sostenibilidad hacen que recobre vigencia la formulación políticas públicas de largo plazo, con la consecuente revalorización de la planificación estratégica. La principal lección ha sido la necesidad imperiosa de imprimir un carácter *participativo, consensuado, articulador e integrado* a las nuevas modalidades de planificación. Ya no tiene cabida el voluntarismo de planes y programas diseñados desde oficinas del centro del país, aisladas de la realidad social y ambiental, sobre la base de compartimentos sectoriales definidos tecnocráticamente y aplicados a fronteras administrativas no necesariamente relevantes para garantizar el flujo de los recursos y servicios ambientales sobre los cuáles se funda la viabilidad en el tiempo de las actividades humanas.

Por otra parte, se hace cada vez más necesario poder medir nuestras aproximaciones a las metas de sostenibilidad y para esto es menester contar con un grupo reducido de indicadores y/o índices generales de sostenibilidad que permitan a las autoridades de gestión ambiental de la Región analizar periódicamente las tendencias ambientales (positivas y negativas) y su impacto tanto para la integridad del patrimonio natural como para lograr una mejoría de la calidad de vida de la población como y de sus perspectivas de desarrollo.

El Informe hace un primer intento en la dirección de presentar un grupo reducido de indicadores y/o índices generales de sostenibilidad, además de estadísticas básicas que permitan introducir un análisis de las tendencias ambientales (positivas y negativas) y su impacto tanto para la integridad del patrimonio natural y para la mejoría de las condiciones y la calidad de vida de la población como para las perspectivas de desarrollo.

El análisis realizado partió de la premisa de que para que estos indicadores sean instrumentos útiles en el análisis de tendencias y para la orientación de políticas sostenibles de desarrollo se requiere que los mismos cumplan con los siguientes criterios:

- que permitan establecer categorías subregionales de tendencias ambientales y tomar en cuenta la diversidad de preocupaciones ambientales en la región (los recursos marinos son mucho más relevantes para Chile, Perú y los países del Caribe que para países mediterráneos como Paraguay o Bolivia, mientras la deforestación ocupa mayor destaque en la agenda ambiental de los países de la Cuenca Amazónica que en la de países como Cuba, Argentina o Uruguay);
- que tengan la capacidad de integrar y complementar las principales estadísticas disponibles, contribuyendo de esta forma para ampliar la difusión y el acceso a las mismas;

- que incorporen la mayor diversidad posible de dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales;
- que contengan informaciones estadísticas relevantes sectorialmente, para permitir a los Ministros de Medio Ambiente promover el diálogo y influenciar en el proceso de toma de decisiones en las áreas económicas (Hacienda, Planificación), productivas (Industria, Turismo, Agricultura) y sociales (Educación, Salud, Vivienda) de los gobiernos; y
- que puedan influenciar la toma de decisiones en el ámbito gubernamental e inter-gubernamental para corregir las tendencias negativas o promover las positivas.

En el presente análisis se hace un recorrido por una de las iniciativas más importantes de medir la sostenibilidad del desarrollo, concentrándose en la presentación del llamado ***Índice de Bienestar Económico (IBES)***, desarrollado a fines de la década pasada. El IBES tiene como punto de partida la constatación de que la relación entre economía y medio ambiente presenta múltiples dimensiones y complejidades, y sus repercusiones en el bienestar social no son obvias. Aún más, cuando esta relación varía entre países, culturas, regiones, niveles de pobreza y el tipo de políticas usadas. Por lo tanto, para lograr sostenibilidad es necesario tener un indicador del rendimiento apropiado de los sistemas económicos y natural que nos den la correcta información del estado de éstos.

I. La planificación territorial y biorregional

1. Introducción y marco conceptual

La planificación gubernamental tuvo su auge en América Latina y el Caribe en los años sesenta. Pese al importante papel desempeñado por los planificadores, oficinas de planificación y múltiples metodologías aplicadas en distintos territorios, en diferentes escalas nacionales, regionales y locales y a diversos sectores de actividad, lo cierto es que el mundo ha cambiado más rápidamente que el arsenal de teorías y herramientas disponibles para orientar el futuro de la sociedad latinoamericana y caribeña. Es así que en las últimas décadas la planificación no ha sido capaz de cumplir las propias expectativas creadas de anticipar el futuro y orientar el conjunto de las fuerzas

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=5_3127

