

PASO 5: PREPARACIÓN PARA UNA MEJOR TOMA DE DECISIONES



El paso 5 resume y analiza la información recopilada en los pasos anteriores. Con base en esta información, se exploran los riesgos y oportunidades para el plan de desarrollo. En este paso se sugieren opciones de política que pueden servir para mantener o incrementar el flujo de servicios ecosistémicos, y se identifican puntos de entrada adecuados para orientar e influenciar la toma de decisiones.

Lógica de este paso

Los **pasos 1-4** del proceso ISE proporcionan información sobre los vínculos entre el plan de desarrollo y los servicios ecosistémicos, y describen la forma en que los grupos de interés pueden beneficiarse o perjudicarse como resultado de los cambios en los ecosistemas. También describen las causas principales o impulsores de la degradación y pérdida de los ecosistemas, así como los marcos e incentivos que gobiernan la manera en la cual éstos se utilizan y gestionan. Con base en este entendimiento, el **paso 5** involucra identificar los principales riesgos y oportunidades que plantean los servicios ecosistémicos al plan o iniciativa de desarrollo. En éste, se identifican las opciones de política para gestionar estos riesgos, capturar estas oportunidades y abordar los factores de cambio en los ecosistemas. El **paso 5** también recomienda puntos de entrada adecuados para la orientación, cambio o influencia en el proceso de toma de decisiones.

Objetivos

El objetivo principal del **paso 5** es establecer instrumentos y medidas de política prácticas y viables, que sirvan para asegurar la mitigación o prevención de los riesgos que las actividades de desarrollo representan para los servicios ecosistémicos, y que capturen las oportunidades de desarrollo presentadas por dichos servicios.

Resultados esperados

- Análisis de riesgos y oportunidades relacionadas con el plan de desarrollo.
- Preselección de opciones de política y puntos de entrada hacia la toma de decisiones.
- Mensajes y estrategia de comunicación sobre las opciones de política.

Cómo aplicar este paso

La primera etapa para preparar una mejor toma de decisiones consiste en *reunir toda la información recopilada en los pasos 1-4 (1)*. Se puede comenzar con una revisión a los impactos y dependencias del plan de desarrollo sobre los servicios ecosistémicos; examinando nuevamente las disyuntivas, los marcos institucionales, de políticas, legales, culturales, así como también los incentivos. Es importante asegurarse de tener una cadena lógica clara que vincula la información sobre los distintos temas, creando una ‘historia’ coherente sobre el plan de desarrollo y los servicios ecosistémicos de interés. A estas alturas puede resultar necesario el completar los datos faltantes, o incluir la perspectiva e información de los actores interesados que aún no han tenido oportunidad de aportar adecuadamente al proceso.

Esta información se utiliza para *identificar los riesgos y oportunidades de desarrollo resultantes de los servicios ecosistémicos (2)*. Durante este proceso, también puede pensarse sobre las disyuntivas positivas o negativas que pudieran surgir, derivadas del efecto del plan de desarrollo sobre los servicios ecosistémicos, considerando quién o qué pudiera resultar afectado por éstas. Hay que recordar que las disyuntivas pueden involucrar:

- ganancias o pérdidas monetarias y otros beneficios económicos o costos (por ejemplo, cambios en rendimientos agrícolas, productividad pesquera, estado de salud o de nutrición), y
- cambios en las circunstancias no-materiales de las personas (por ejemplo, mayor empoderamiento de las mujeres, enajenación de la herencia cultural de grupos indígenas, mejor inclusión de las personas en situación de pobreza en los procesos de toma de decisiones).

Con base en esta información, se debe decidir si el plan de desarrollo necesita ser modificado para minimizar, evitar o mitigar los riesgos, o capturar las oportunidades.

En este momento del proceso se debe considerar si existe la necesidad de llevar a cabo una *valoración económica y/o una valoración social/ cultural* (3). Como se describe en la Parte I de esta guía, el concepto de valor es multidimensional y, por lo tanto, la valoración puede adoptar diversas formas. Por ejemplo, una valoración económica puede proporcionar información sobre los costos y beneficios tanto monetarios, como no monetarios, asociados con el plan de desarrollo y servicios ecosistémicos, en términos de indicadores económicos tales como ingreso, producción, empleo o la incidencia de pobreza. Una valoración social o cultural considera el valor de los servicios ecosistémicos de acuerdo con lo que distintos grupos perciben como importante en cuanto a sus preferencias, principios, creencias y visión del mundo.

Los principales motivos para llevar a cabo una valoración son:

- para proporcionar evidencia adicional y argumentos para convencer a los responsables en la toma de decisiones de la necesidad de modificar el plan de desarrollo o utilizar instrumentos de política,
- para representar los intereses de grupos en particular, o ciertas consecuencias para ellos, que de otra forma no serían contemplados, y
- para generar datos adicionales que pudieran ser necesarios para diseñar, planear, evaluar o comparar instrumentos u opciones de política.

Sin embargo, se debe enfatizar que la valoración no siempre se requiere, ni es necesariamente útil. Si se decide que es necesario algún ejercicio de valoración, éste se debe llevar a cabo con claridad sobre cuál es su propósito, grupo objetivo y enfoque. Existe una gran cantidad de guías sobre cómo llevar a cabo la valoración económica de servicios ecosistémicos, así como una creciente (aunque aún pequeña) cantidad de literatura en materia de valoración no monetaria, social y cultural. El → *anexo 4* proporciona mayores detalles sobre las valoraciones. El sitio web ValuES brinda información útil al respecto, así como un navegador de métodos y casos de estudio: <http://www.aboutvalues.net>.

La publicación “Preliminary guide regarding diverse conceptualization of multiple values of Nature and its benefits, including biodiversity and ecosystem functions and services” (Guía preliminar respecto a la conceptualización diversa de los múltiples valores de la naturaleza y sus beneficios, incluyendo servicios y funciones de la biodiversidad y ecosistemas) desarrollada por la IPBES, también es un recurso clave (ver: https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/IPBES-4-INF-13_EN.pdf)

Adicionalmente, recomendamos revisar el resumen de la guía de la IPBES sobre valores múltiples, el cual se encuentra disponible en la página del proyecto ValuES: http://www.aboutvalues.net/data/ipbes/ipbes_values_of_nature_en.pdf

Con base en los riesgos y oportunidades identificadas (y si se ha llevado a cabo un ejercicio de valoración, con base en los valores resultantes), ahora será posible *definir lo que se necesita cambiar en el plan de desarrollo para reducir los impactos negativos* en el ecosistema y maximizar las sinergias positivas (4). Para ello, se necesitará reflexionar nuevamente sobre los principales grupos de interés que son afectados por, o que impulsan los cambios en los servicios ecosistémicos; y sobre las principales causas de la degradación del ecosistema. Se debe pensar cómo sería necesario cambiar el comportamiento y las acciones de los grupos de interés para mantener el flujo de servicios ecosistémicos, o para capturar de mejor forma las oportunidades asociadas a ellos. Es importante recordar los objetivos y resultados que busca lograr el plan de desarrollo que se está interviniendo. Los cambios que se propongan como resultado del proceso ISE, siempre deben contribuir a dichos logros.

El proceso para preparar una mejor toma de decisiones concluye con la *evaluación de las opciones de política y de los puntos de entrada a los procesos de toma de decisiones* (5). En el → *anexo 6*, se proporciona un listado detallado de opciones de política para la integración de los servicios



PUNTOS DE ENTRADA se refieren a las ventanas de oportunidad para guiar, influenciar o cambiar la toma de decisiones. Éstos pueden ocurrir a cualquier nivel de gobernanza y son situaciones o procesos que ayudan a ganar el interés de los formuladores e implementadores de políticas, importantes grupos de interés o el público en general, sobre la importancia de los servicios ecosistémicos. Pueden estar relacionados con:

- Cumplir con metas acordadas, con compromisos previos, o con las necesidades de los grupos de interés.
- Apoyar o fomentar las posiciones, intereses y necesidades de los responsables de la toma de decisiones.
- Abordar asuntos que movilicen la opinión pública, a la sociedad civil o a las empresas.
- Resolver conflictos sobre los servicios ecosistémicos.
- Hacer explícitos los valores y creencias ‘intocables’ de la sociedad.
- Empoderar movimientos sociales o nuevos actores en el ámbito político.

ecosistémicos, incluyendo ejemplos reales. Algunos puntos clave a considerar incluyen:

- Analizar cuáles instrumentos o cambios en las políticas podrían utilizarse para minimizar, evitar o mitigar los riesgos, y capturar las oportunidades asociadas a los servicios ecosistémicos y los resultados de desarrollo.
- Revisar la variedad de opciones de política disponibles y elegir aquellas que sostengan, de modo más efectivo, la capacidad de los servicios ecosistémicos para cubrir las necesidades de la población.
- En la medida de lo posible, elegir medidas e instrumentos que hayan mostrado ser eficaces en relación con los servicios ecosistémicos y los impactos del desarrollo, considerando el contexto institucional y cultural en el que se está llevando a cabo el proceso. Es importante utilizar las ventanas de oportunidad relacionadas con la opinión pública, las condiciones políticas o sociales, o el desarrollo del mercado.
- En caso de que sea necesario, desarrollar nuevas herramientas e instrumentos de política, de tal forma que puedan cubrirse vacíos clave en los marcos existentes. Por ejemplo, podrían existir necesidades y posibilidades de desarrollar nuevos mercados, incentivos fiscales, acuerdos de distribución de beneficios o estructuras de gobernanza. Se debe analizar la viabilidad de dichos cambios.
- Prestar particular atención a los problemas de distribución y equidad: al identificar y seleccionar las opciones e instrumentos de política potenciales, tomar en cuenta las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad y pobreza.

Sin embargo, suele suceder que la implementación de cambios relativamente pequeños a las políticas actuales (incluyendo sus distorsiones y fallas) son capaces de potenciar mejoras sustanciales en la manera en que los mercados, las leyes e instituciones, trabajan en relación con los servicios ecosistémicos. En la mayoría de los casos, se requiere una combinación de instrumentos de política que aborden diversos problemas y grupos de interés, y que trabajen en conjunto para lograr ciertos objetivos o resultados deseados.

Mientras que algunos de estos aspectos requerirán revisión técnica y análisis, *mucha de la información requerida para priorizar las opciones de política y los puntos de entrada, puede generarse a través del diálogo entre los grupos de interés*. Es de particular importancia involucrar a los grupos afectados (o que se verán afectados) por el plan de desarrollo y los instrumentos de política propuestos; así como a los responsables de la implementación de las políticas seleccionadas.

La → *tabla 2.6* proporciona un marco para registrar y sistematizar las opciones de política y puntos de entrada.

Una vez que se ha elaborado una lista de las opciones de política y puntos de entrada a la toma de decisiones, es posible evaluar su viabilidad y factibilidad. Esto permitirá analizar su posible adaptación al contexto y a las condiciones locales en donde se pretende que se implementen y operen, así como a la iniciativa de desarrollo considerada. Una vez que se lleve a cabo este análisis, las opciones de política y puntos de entrada podrán incluirse en una *lista corta priorizada para su implementación real (6)*. Esto se considera más a fondo en el **paso 6**.

Tabla 2.6: Matriz para sistematizar las opciones de política y puntos de entrada hacia el proceso de toma de decisiones

Objetivo o medida de desarrollo	Riesgos y oportunidades asociados	¿Qué queremos cambiar? Impulsores por enfrentar	Nuevas/diferentes opciones de política	Puntos de entrada a la toma de decisiones (incluyendo posibles alianzas con grupos de interés clave)
---------------------------------	-----------------------------------	--	--	--

Requerimientos de recursos, métodos y herramientas

- Facilidad para organizar juntas y talleres con expertos y grupos de interés, así como un(a) moderador(a).
- Conocimiento y experiencia en ciencias políticas, políticas públicas y disciplinas afines.
- Listado acordado de criterios para la selección de opciones de política.
- Opcional: experiencia en valoración económica y/o social/cultural de servicios ecosistémicos.





Las siguientes publicaciones y sitios web proporcionan orientación adicional:



ValuES - Métodos para la Integración de los Servicios Ecosistémicos en las Políticas, la Planificación y la Práctica

- Navegador de métodos

http://www.aboutvalues.net/method_navigator/

- Increasing the policy impact of ecosystem service assessments and valuations - Insights from practice (2016):

http://www.aboutvalues.net/data/about_values/increasing_impact_of_es_assessments.pdf

Rode J. et al. (2015). Capturing ecosystem services opportunities: A practice oriented framework for selecting economic instruments in order to enhance biodiversity and human livelihoods. UFZ Policy papers:

https://www.ufz.de/export/data/global/65816_DP_03_2015_RodeEtal_ESOpportunities.pdf

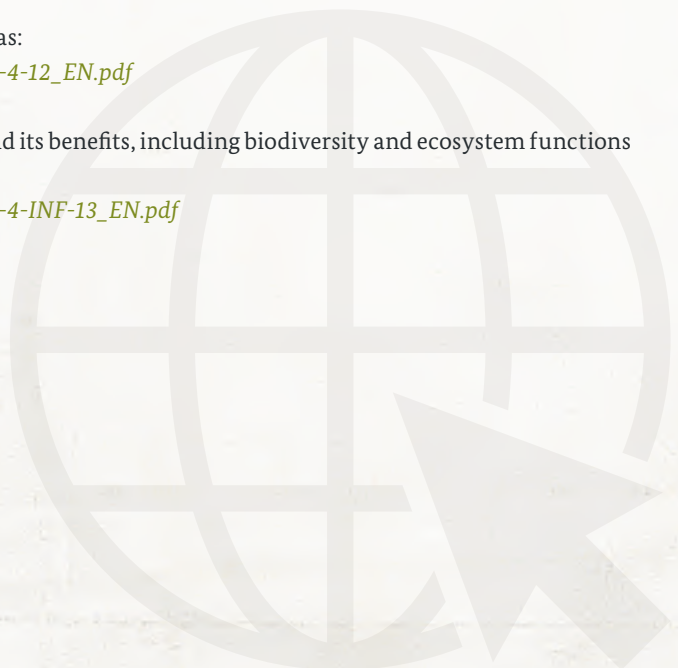
IPBES (2015):

- Documento sobre herramientas de política y metodologías:

http://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/IPBES-4-12_EN.pdf

- Diverse conceptualization of multiple values of nature and its benefits, including biodiversity and ecosystem functions and services (preliminary guide).

http://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/IPBES-4-INF-13_EN.pdf



Estudio de caso

Paso 5: Valoración económica del Parque Nacional Cat Tien, Vietnam

El estudio sobre el valor económico del **Parque Nacional Cat Tien (PNCT)** se llevó a cabo en el año 2013. Su objetivo principal consistió en generar información para asistir al Departamento de la Conservación de la Naturaleza en la justificación de las áreas protegidas como un uso económico benéfico de las tierras públicas, recursos y fondos. Su objetivo específico fue brindar argumentos económicos para la conservación de la naturaleza en el paisaje de Cat Tien, así como proveer una oportunidad para desarrollar, probar y aplicar métodos de valoración de los ecosistemas que fueran prácticos y relevantes para la política, y que pudieran adaptarse y emplearse en otras áreas protegidas de Vietnam.

El estudio siguió cuatro pasos iterativos, cada uno intentando dar respuesta a una pregunta específica. El primer paso – la identificación y descripción de los servicios ecosistémicos– se guió por la pregunta: ¿qué tipo de servicios generan la biodiversidad y los ecosistemas del PNCT? El segundo paso – evaluación de los vínculos entre los servicios ecosistémicos y la economía– se orientó por la pregunta: ¿cómo se vinculan estos servicios ecosistémicos a la producción económica, al consumo y al bienestar? El tercer paso – estimación de los valores de los ecosistemas y sus beneficiarios– se orientó por la pregunta: ¿cuál es el valor de los beneficios del ecosistema, y para cuáles sectores y grupos de interés? El cuarto paso – demostración de las consecuencias económicas de los cambios en el ecosistema– se orientó por la pregunta: ¿cuáles son los beneficios económicos de la conservación y los costos económicos de la degradación del ecosistema?

El estudio valoró cinco categorías de servicios ecosistémicos consideradas de suma importancia para la economía y el bienestar humano en el PNCT y sus alrededores: productos forestales maderables y no maderables, regulación del flujo y calidad del agua, secuestro de carbono, polinización y dispersión de semillas, turismo basado en la naturaleza, recreación y educación. Para cada servicio ecosistémico se aplicaron uno o más métodos de valoración, los cuáles se seleccionaron con base en los criterios de viabilidad e idoneidad en términos técnicos y, más importante aún, con base en la disponibilidad de datos para la valoración. Los métodos seleccionados incluyeron

precios de mercado, precios de mercado sustitutos, preferencias declaradas, métodos basados en costos, función de producción y técnicas de transferencia de beneficios.

Una segunda característica de la metodología del estudio fue su dinamismo. El estimar un solo dato sobre el “valor económico del PNCT”, en un solo momento en el tiempo, no tiene mucho sentido. El Parque Nacional tiene valor porque sirve para asegurar, proteger y sostener la importante biodiversidad y servicios ecosistémicos que, de otra manera, se degradarían y se perderían. Por lo tanto, es el impacto de los cambios en el flujo de los servicios ecosistémicos a través del tiempo lo que hace sentido para las políticas de conservación y desarrollo, la planificación y la gestión. Con el objetivo de generar estos datos, el estudio primero evaluó la línea base: identificó los servicios ecosistémicos generados actualmente por el PNCT y estimó su valor económico. Después, modeló los cambios que ocurrirían en el uso del suelo y la cobertura terrestre durante los siguientes 25 años si el paisaje del PNCT se revirtiera a un estado desprotegido. La diferencia representa el valor económico agregado y/o costos evitados asociados con mantener el Cat Tien como parque nacional en el futuro. Se calcularon los valores anuales incrementales (valor agregado/ costo evitado, en comparación con la línea base) para cada servicio ecosistémico, y para el Parque Nacional y su zona de amortiguamiento.

El estudio encontró que los servicios ecosistémicos del PNCT generaron bienes y servicios económicos con un valor de VND 1,091 billones (US\$ 51.6 millones) en 2012. Los ingresos directos generados por el uso del suelo y recursos forestales representaron solamente alrededor del 6% de este valor. La mayor parte (casi dos tercios) provino de los servicios ecosistémicos de regulación y de soporte, que ayudan a otros sectores a evitar costos y daños (a través de la protección de asentamientos, granjas, infraestructura, otros procesos de producción, y mediante la mitigación del cambio climático global). Poco más de un cuarto del valor total proviene del valor agregado que los servicios ecosistémicos brindan a la producción en otros sectores, sobre todo la agricultura y el turismo. La disminución en el valor del ecosistema que ocurriría bajo un escenario de desprotección, confirma que mantener el estado de conservación del PNCT representa sostener el valor económico y evitar costos considerables. Si no se protegieran la biodiversidad y los ecosistemas del PCNT, las pérdidas acumuladas y los valores ecosistémicos desaprovechados se estiman en más de VND 2,255 billones (US\$ 107 millones) a lo largo de los siguientes 25 años.



Parque Nacional Cat Tien
VIETNAM