

Puesta en práctica de las políticas y finanzas



Caja de herramientas nº 9 para el cabildeo sobre cambio climático

Puesta en práctica de las políticas y finanzas

El propósito de esta caja de herramientas es ayudar a los lectores a hacer un seguimiento de la puesta en práctica de las políticas, incluyendo las asignaciones presupuestarias, con el fin de asegurarse de que las personas pobres y vulnerables se benefician tal como especifica la política acordada.

Índice de materias




Introducción	1
Visión general de los desafíos y enfoques	1
Organismos de implementación y financiamiento	2
Seguimiento del presupuesto	4
Obtener acceso a la información	
Analizar las cifras	
Monitoreo de la implementación de las políticas	6
Monitoreo comunitario	8
Información adicional y recursos	9
Autores y colaboradores	10
Cajas de herramientas de esta serie	10
Expresa su opinión	10

Estudio de casos prácticos

1. Establecer una Entidad Nacional de Implementación en <i>Senegal</i>	2
2. Vencer los obstáculos para financiar la eficiencia energética en <i>Indonesia</i>	3
3. Ayudar a las comunidades indígenas de <i>Colombia</i> en su adaptación	3
4. Análisis del presupuesto nacional para las asignaciones del cambio climático en <i>Malawi</i>	5
5. Seguimiento de los compromisos para la reducción de emisiones en <i>Indonesia</i>	6
6. Monitoreo de REDD por parte de la sociedad civil en <i>Costa de Marfil</i>	8
7. Video participativo en <i>Zimbabue</i>	8

Las cajas de herramientas para el cabildeo sobre cambio climático

El propósito de las cajas de herramientas es guiar y apoyar a los actores de la sociedad civil del Sur en su labor de cabildeo por políticas climáticas que favorezcan a los pobres. Estas cajas de herramientas incluyen una combinación de:

-  instrucciones sobre cómo planear y llevar a cabo intervenciones de cabildeo,
-  una serie de casos prácticos que ilustran cómo la sociedad civil trabaja para influir sobre el cambio de políticas climáticas, y
-  referencias sobre lecturas complementarias.

Southern Voices on Climate Change se ha encargado de preparar y publicar las cajas de herramientas. Desde 2011, este Programa ha dado apoyo a unas 20 redes de la sociedad civil en el Sur global, para cabildear por unas políticas climáticas en beneficio de las personas pobres y vulnerables. La puesta en marcha del Programa corre a cargo del Climate Capacity Consortium, compuesto por cuatro ONG danesas y dos internacionales, con CARE Denmark como organismo principal e IIED como coeditor de las cajas de herramientas. El financiamiento proviene de DANIDA, de la dotación financiera danesa para el clima.

Encontrará más información sobre las redes de Southern Voices y el Programa en www.southernvoices.net



Introducción

El conseguir que los gobiernos adopten nuevas políticas y legislación relativas al cambio climático equivale a ganar media batalla. Con demasiada frecuencia las políticas se quedan en el anaquel de algún ministerio, cubriéndose de telarañas. Puede que de vez en cuando las desempolven y anuncien un nuevo compromiso, pero que siga habiendo pocas señales de que vayan a ponerse en práctica sobre el terreno. Si queremos marcar una auténtica diferencia en el cambio climático y las vidas de los afectados, tenemos que cabildear para que se implementen las políticas.

La mayoría de los fondos para actividades sobre cambio climático provenientes de los presupuestos nacionales y de fuentes internacionales se canaliza mediante instituciones y programas gubernamentales. Por consiguiente, es importante que la sociedad civil monitoree (e influencie) el cumplimiento de las iniciativas nacionales sobre cambio climático para garantizar que sean transparentes, responsables y eficaces. Esto incluye proyectos y programas, estrategias de financiamiento, políticas y funcionamiento de estructuras e instituciones.

En algunos países el seguimiento de los gastos presupuestarios destinados al cambio climático ha sido una herramienta de cabildeo eficaz, mientras que en otros ha funcionado la supervisión de la puesta en práctica de las políticas gubernamentales nacionales sobre cambio climático. En algunos casos las redes de la sociedad civil han llevado a cabo ellas mismas el seguimiento, y en otros lo han hecho en colaboración con las comunidades locales.

El establecer Entidades Nacionales de Implementación para acceder al financiamiento del Fondo para la Adaptación ha sido un punto clave en algunos países del Sur, gracias al principio de "acceso directo" del Fondo, que permite que las instituciones nacionalmente acreditadas accedan directamente a los fondos sin tener que pasar por un intermediario regional o multilateral. Este tema se irá haciendo cada vez más relevante ya que se espera que el Fondo Verde para el Clima adopte principios similares de financiamiento.



Visión general de los desafíos y enfoques

El primer paso a la hora de abordar el tema de la implementación es identificar los motivos por los que no se está dando o por qué no se cumplen las expectativas de la sociedad civil. Tal vez se deba a que:

- No se han asignado fondos en el presupuesto nacional para la implementación de la política.
- No se han transferido los fondos a los organismos responsables de la implementación, tales como el gobierno local.
- Los organismos de implementación no están usando los fondos de la forma propuesta por la política y los presupuestos nacionales.
- Los ministerios responsables no han elaborado planes de implementación.
- La capacidad de los ministerios y otros organismos de implementación es deficiente, en especial por falta de personal adecuado y las escasas destrezas del mismo.
- No se ha establecido un organismo o estructura adecuada para llevar a cabo una implementación eficaz de la política.
- No existen mecanismos oficiales de monitoreo que proporcionen datos sobre lo que se está haciendo, por lo que los funcionarios responsables no tienen que rendir cuentas ante los ministros o el parlamento.
- Existe una falta de transparencia en los planes de implementación, los presupuestos y los datos de monitoreo, y por ello el público no puede hacer responsable a los gobiernos.
- Algún otro motivo.

Probablemente existirán múltiples impedimentos para la puesta en práctica de la política, pero necesitamos hacer un diagnóstico antes de poder determinar el remedio.



Organismos de implementación y financiamiento

¿Cuáles son los organismos responsables de implementar la política y la legislación sobre cambio climático, y cuáles son sus obligaciones? ¿Existen estructuras para coordinar la actividad o distribuir los fondos? ¿Quién es el responsable de monitorear el proceso y de reportar ante el gobierno, el parlamento o el público?

Es probable que tenga que cabildear para el establecimiento de un nuevo organismo o la designación de un organismo ya existente (vea más abajo *Caso práctico 1: Establecer una Entidad Nacional de Implementación en Senegal*), o puede que tenga que cabildear para que se refuercen los organismos ya existentes, se les pasen más fondos o sean más transparentes. En el caso práctico de *Ayudar a las comunidades indígenas de Colombia en su adaptación*, el fortalecer la capacidad del ministerio responsable se consideró el modo más apropiado de seguir adelante. En el caso de *Vencer los obstáculos para financiar la eficiencia energética en Indonesia*, se determinó que los principales obstáculos eran la falta de coordinación entre los ministerios clave y un financiamiento inadecuado.



Caso práctico 1. Establecer una Entidad Nacional de Implementación en Senegal

Durante la 9ª reunión de la Junta del Fondo de Adaptación celebrada en Alemania en marzo de 2010, Senegal consiguió la acreditación oficial para su Entidad Nacional de Implementación (NIE) nominada: el Centre de Suivi Ecologique (CSE). El CSE ofrece ahora acceso directo a quienes buscan en Senegal el apoyo del Fondo de Adaptación. Los fondos se pueden utilizar para reforzar la capacidad institucional de los organismos gubernamentales o de otros interesados, y también para incrementar la resiliencia de las poblaciones vulnerables.

El Comité Nacional para el Cambio Climático (COMNAC) de Senegal está compuesto por organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado e instituciones internacionales como UNDP (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas). El COMNAC nominó a CSE para que fuera la Entidad Nacional de Implementación, porque el CSE no es un organismo estatal y recibe fondos de múltiples fuentes, incluyendo instituciones multilaterales y el sector privado. CSE ya gozaba de una buena reputación por su transparencia, así que organizaciones de la sociedad civil y otros actores de Senegal apoyaron su nominación.

Además de su implicación en el proceso de selección de la Entidad Nacional de Implementación, las OSC también ofrecen asesoramiento y apoyo técnico, y desempeñan el papel de “vigilante” en la implementación del proyecto de adaptación. Por ejemplo, ENDA, como parte de la Red del Fondo de Adaptación, realizó una investigación para identificar indicadores ambientales, institucionales, sociales y económicos apropiados para medir el impacto de los proyectos.

Los pasos clave para garantizar una buena implicación de las OSC en el proceso de selección de la NIE son los siguientes:

1. Se precisa una sociedad civil dinámica. Esta debería implicarse en el proceso de acreditación de la NIE y animar a todos los actores y beneficiarios a que participen también.
2. Trabajar con el gobierno para generar un sólido marco institucional nacional para el cambio climático.
3. Preparar una organización para que sea nominada a NIE, que sea bien conocida por su transparencia y su gran capacidad de absorción, y que pueda cumplir con las normas fiduciarias del Fondo de Adaptación. Es improbable que un organismo gubernamental existente pueda cumplir con estos criterios.
4. Las OSC deberían esforzarse por demostrar a los tomadores de decisiones las ventajas de las NIE, en términos de propiedad y capacitación.

Para más información: <http://cdkn.org/resource/cdkn-inside-story-direct-access-to-the-adaptation-fund-lessons-from-accrediting-nies-in-jamaica-and-senegal> y <http://svr-web.cse.sn/>

Fuente: Moussa Diogoye Sene, ENDA



Caso práctico 2. Vencer los obstáculos para financiar la eficiencia energética en Indonesia

Un problema común en muchos países es la deficiente coordinación entre ministerios, sectores y agencias gubernamentales responsables de la formulación de las políticas sobre cambio climático y su implementación. Indonesia, por ejemplo, tiene una política de eficiencia energética –el Plan Nacional para la Conservación de Energía– que posee un gran potencial en términos de reducir las emisiones del país, pero las agencias con los papeles clave para hacer realidad los beneficios potenciales de esta política no se han reunido para discutir la parte práctica del tema. Como resultado, la implementación de las actividades para la eficiencia energética fue menor de lo que se esperaba.

En 2013 el Instituto para la Reforma de Servicios Esenciales (IESR) de Indonesia reunió a algunas de las principales partes interesadas para intentar encontrar maneras de vencer los obstáculos para la puesta en práctica de la política. Entre ellas había instituciones financieras, proveedores de tecnología, expertos en conservación de energía, compañías de servicios energéticos y el Ministerio de Finanzas y otros funcionarios gubernamentales. Se les preguntó a todos ellos qué necesitaban para que la implementación de la política se convirtiera en una realidad. Por ejemplo, se preguntó al sector privado qué precisaban para apoyar la inversión; a los bancos qué precisaban para poder dar préstamos. IESR facilitó las discusiones, brindándoles la oportunidad de sugerir soluciones para desbloquear algunos de los puntos estancados.

Actualmente los bancos están considerando establecer unidades de asistencia técnica para préstamos de eficiencia energética, un sector donde su falta de experiencia ha limitado la aprobación de préstamos. El Ministerio de Finanzas se ha comprometido a establecer un fondo rotatorio para la eficiencia energética que estará en funcionamiento en 2014.

Entre las lecciones clave podemos destacar:

- La simple idea de reunir a las personas para desbloquear temas estancados puede resultar muy eficaz.
- La necesidad de ser flexible en las actividades de cabildeo. Por ejemplo, si se establecen nuevas agencias gubernamentales, esto precisará un reajuste de las labores de cabildeo.
- La agencia facilitadora debe tener una visión clara de lo que quiere conseguir. Los trabajadores de IESR son expertos en el tema, así que fueron capaces de ofrecer recomendaciones para desbloquear los obstáculos. Pudieron hacerlo porque están bien preparados.
- No quiera “enseñar”, más bien ofrezca recomendaciones para desbloquear los obstáculos. Eso de señalar con el dedo, echar la culpa o avergonzar a alguien no funciona en Indonesia. Una forma más eficaz de influencia es ganarse la confianza del gobierno. Desde entonces otro ministerio ha pedido asesoramiento a IESR sobre un tema relacionado, así que su papel como asesores de confianza está creciendo.

Para más información: www.iesr.or.id/english/2013/02/developing-an-energy-efficiency-financing-scheme-in-indonesia/

Fuente: Henriette Imelda, IESR



Caso práctico 3. Ayudar a las comunidades indígenas de Colombia en su adaptación

La población indígena colombiana es especialmente vulnerable al cambio climático. El gobierno central es el responsable de formular e implementar la política y las acciones de adaptación, pero carece de la capacidad técnica para hacerlo, así que se estableció una alianza entre Klimaforum Latinoamérica (KLN) y el Ministerio del Ambiente y del Desarrollo Sostenible, para implementar actividades de adaptación piloto con las comunidades indígenas. Este proyecto de 2013 se basó en metodologías desarrolladas por KLN, pero el ministerio lo financió y también aportó apoyo técnico para su puesta en práctica. Para 2014-2017 se espera una cofinanciación de otras fuentes.

Para que esta actividad de cabildeo fuera un éxito, KLN precisaba una sólida comprensión de la vulnerabilidad de la zona objetivo, así como un buen conocimiento de las mejores metodologías a emplear y de las ONG con las que trabajar durante la implementación. La evaluación del proyecto piloto era esencial para formar la base de futuros ajustes y multiplicar las actividades en el ámbito local. También era importante centrar las actividades en el área local: las acciones de adaptación se basan en las condiciones locales y no en la política nacional, por lo que es necesario incluir a las personas locales en la planificación de la adaptación.

Para más información: <http://klnred.ning.com/group/ic4>

Fuente: Manuel Guzmán-Hennessey, KLN y CANLA; Mónica López Baltodano, Centro Humbolt y SUSWATCH/CANLA



Seguimiento del presupuesto

Es un hecho triste saber que poco se consigue en los gobiernos a menos que vaya acompañado de un presupuesto. Salvo algunas excepciones, las políticas solo causan impacto cuando se traducen en la prestación de servicios y productos o en el cumplimiento de la normativa, y todo ello cuesta dinero. Por este motivo el monitorear los presupuestos gubernamentales relativos a los compromisos con el cambio climático puede ser una muy buena manera de pedir cuentas al gobierno y saber si se toman en serio o no el atender las cuestiones sobre cambio climático.

Aun cuando el Ministerio de Finanzas (o equivalente) asigne un presupuesto, o bien algún organismo donante, pueden ocurrir muchas cosas en su camino hacia el ministerio principal y después hacia los departamentos relevantes y otros organismos de implementación. El dinero puede quedarse atascado (eso, de por sí, ya es un indicador de otros problemas de implementación), ser desviado hacia otros temas, tragado por los costos de la administración y los honorarios de los asesores, o simplemente se puede extraviar entre las vaguedades de los procesos presupuestarios.

Obtener acceso a la información

Es probable que su primera tarea sea la de obtener acceso a la información que precisa. Simplemente preguntando a veces se consiguen resultados, pero si no es así, los parlamentarios pueden ser sus aliados y puede que su país tenga un auditor general o un cargo equivalente con quien ponerse en contacto.

Los gobiernos varían en el grado de transparencia que adoptan en cuanto a los presupuestos y el gasto, especialmente si queremos llegar a conocer los detalles. Las cifras que se hacen públicas suelen ser simples resúmenes.

Uno de los principales desafíos a la hora de monitorear los gastos sobre cambio climático es determinar cuáles de las actividades están verdaderamente relacionadas con el cambio climático y cuáles corresponden a “la dinámica habitual”. Por ejemplo en Indonesia, aunque existen planes de introducir códigos presupuestarios específicos para el clima -para ayudar a identificar adónde van a parar las asignaciones climáticas- esto es algo que todavía no ha ocurrido. En muchos casos los proyectos sobre cambio climático se parecen mucho a otros proyectos de desarrollo sobre el terreno (por ejemplo protección costera o proyectos de gestión de las sequías), así que debería procurar detectar las distinciones falsas. Es preciso que tenga bien claro qué es lo que quiere monitorear: cuántos fondos adicionales se facilitan para nuevas iniciativas sobre cambio climático, o hasta qué punto el cambio climático está modificando la forma en que se gastan los presupuestos ya existentes (por ejemplo, la introducción sobre el cambio climático en los planes de estudios escolares puede ser integrada dentro del presupuesto educacional existente).

Analizar las cifras

El segundo desafío es analizar los presupuestos para ver si son adecuados para cumplir con los programas prometidos. Dependiendo de lo que se intente conseguir con los presupuestos, podría hacer unos simples cálculos para ver la asignación promedio por distrito y en qué se podrían o deberían gastar, o bien calcular el costo de una actividad típica y ver cuántas se podrían realizar con el presupuesto disponible. También se puede llevar a cabo un análisis más sofisticado. El resultado final debería ser una valoración creíble del presupuesto que pueda emplear en su cabildeo (cabildear para conseguir más fondos o para su mejor utilización) y para identificar qué rendimientos y resultados deberían esperarse de las actuales asignaciones presupuestarias (para que pueda rastrear su implementación).

De todos modos, el análisis presupuestario es una destreza especializada, y podría ser necesario asociarse con personas que la posean -como por ejemplo académicos- para garantizar que el análisis sea suficientemente bueno. Se puede necesitar ayuda especializada para identificar si las asignaciones presupuestarias están siendo reclasificadas como relativas al cambio climático pero en realidad no existe ningún cambio en la práctica, o si se está desviando dinero para actividades climáticas de otros programas sociales valiosos como salud o educación. Uno de los enfoques, basado en experiencias adquiridas en Ghana, es que un grupo básico de organizaciones de la sociedad civil siga -en nombre de la sociedad civil en general- los procesos que llevan al desarrollo del presupuesto gubernamental anual. Este grupo básico podría encontrar formas de integrarse en los diversos proyectos presupuestarios de los departamentos antes del proyecto final del presupuesto, y realizar un seguimiento para ver si se ha tenido en cuenta su aportación. Una vez presentado el presupuesto ante el parlamento, el grupo básico realiza un análisis del presupuesto desde la perspectiva del cambio climático, compartiendo su análisis con el grupo más amplio de la sociedad civil para recabar comentarios, y por último lo hace público en una conferencia de prensa, además de presentarlo ante los ministerios relevantes.

Preguntas que puede formular sobre los gastos del gobierno en cambio climático¹

Enfoque del presupuesto	Preguntas a formular
Se da prioridad a una política relacionada con el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué proporción de fondos disponibles se asigna a esta política comparada con otras funciones? • ¿Se ajusta a las promesas del gobierno sobre la política?
Idoneidad del gasto en una política relacionada con el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cantidad ha asignado el gobierno a esta política? • ¿Es suficiente? • ¿Las asignaciones gubernamentales siguen el ritmo de la inflación?
Equidad del gasto en una política relacionada con el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El gasto per capita de esta política se distribuye de manera justa entre diferentes provincias? • ¿El gasto se canaliza hacia donde más se necesita?
Eficacia del gasto en una política relacionada con el cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Realmente se están gastando los recursos asignados? • ¿Se está empleando la combinación correcta de factores (sistemas de alerta temprana, protección costera, cosechas resistentes a la sal...) para obtener resultados (adaptación en favor de los pobres, mejor resiliencia...) del modo más eficaz?
Complementariedad técnica y financiera en líneas presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se realizan los ajustes técnicos necesarios en las actividades con fondos asignados para el cambio climático, o bien se dejan como estaban? • ¿Se asignan suficientes fondos para atender los ajustes necesarios como resultado del cambio climático?

Caso práctico 4. Análisis del presupuesto nacional para las asignaciones del cambio climático en Malawi

Después de un análisis del proyecto de presupuesto nacional 2011/2012 en Malawi, quedó claro que la asignación de recursos públicos a programas sobre cambio climático y gobernanza ambiental se había estancado en los últimos años y resultaba inadecuada. Esto inspiró actividades de cabildeo y prácticas de presión para una mayor asignación de recursos al sector medioambiental antes de la aprobación del presupuesto.

El análisis lo iniciaron el Centro para la Política Ambiental y el Cabildeo, la Red de Justicia Económica de Malawi y Christian Aid, que examinaron las asignaciones al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Ambiente, y al Departamento de Asuntos Ambientales, que son los organismos principales responsables de coordinar los temas relativos al medio ambiente y de abordar los efectos negativos del cambio climático. El estudio también analizó los recursos públicos asignados a sectores identificados en el Plan de Acción para la Adaptación Nacional (NAPA).

El análisis del proyecto de presupuesto nacional exploró los vínculos entre las políticas aprobadas por el gobierno de Malawi y las asignaciones presupuestarias nacionales, y proporcionó una base para monitorear el gasto presupuestario durante el período de implementación.

Muchas de estas reuniones juntaron a grupos responsables de la asignación de recursos con los responsables de formular e implementar las políticas. El análisis ayudó a los parlamentarios a ejercer más presión para obtener recursos adicionales para los sectores clave identificados en el NAPA.

La realización del análisis conllevó sus retos. Gran parte del material presupuestario estaba resumido en extremo, hasta tal punto que solo destacaba los resultados y los objetivos planeados. Por este motivo resultaba difícil determinar las asignaciones exactas a intervenciones específicas de NAPA. Muchos sectores habían definido inadecuadamente los indicadores para medir los resultados de sus acciones presupuestarias de un año al otro. Esto implicaba una dificultad a la hora de determinar en qué medida se implementaban en el tiempo las intervenciones decisivas de NAPA de acuerdo con las líneas presupuestarias sectoriales. También resultaba difícil comparar las asignaciones presupuestarias de programas y/o instituciones, debido a los frecuentes cambios estructurales en el presupuesto. Esto suponía una dificultad para aislar tendencias en las asignaciones presupuestarias a lo largo del tiempo. Por ejemplo, algunos sectores habían sido fusionados en el año financiero 2011/2012, mientras que otros habían sido separados o cambiados del todo.

Fuente: *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change* redactado por H. Reid et al. en 2012 y publicado por IIED, Londres.

1. Fuente: adaptado de *Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa* por CAFOD, Christian Aid y Trocaire.



Monitoreo de la implementación de las políticas

¿Cómo sabemos lo que realmente se está haciendo? ¿Cómo sabemos cuáles son los impactos? Para traducir las políticas en acción, los gobiernos por lo general necesitan otra serie de documentos con plazos de tiempo y orientados hacia la acción. Estos documentos explican las medidas que el gobierno está poniendo en práctica para conseguir los resultados deseados, y pueden incluir información sobre presupuestos y planes sobre normativas y programas. La recopilación de información sobre el modo en que se está implementando una política suele requerir una comprensión de cómo se utilizan estos otros instrumentos. Los reportes gubernamentales, las evaluaciones independientes, anteriores coberturas en los medios de comunicación o actividades de monitoreo son fuentes útiles que pueden aportar luz sobre la eficacia de la implementación de una política, pero a veces tendremos que obtener información por nuestra propia cuenta o ayudar a las comunidades a monitorear lo que está ocurriendo sobre el terreno.

Acceso a la información / Documentos para monitorear la implementación de la política²

No es fácil monitorear la implementación de una política cuando no tenemos acceso a la información relevante. Estas son algunas medidas que puede tomar para obtener información suficiente que le permita seguir adelante.

Dificultades para obtener información	Posibles acciones
Los documentos sobre la política existen, pero no puede obtener acceso a los mismos	<ul style="list-style-type: none"> ● Invocar las leyes sobre el acceso a la información (si es que existen). ● Ejercer presión sobre las oficinas de información del gobierno. ● Hacer una solicitud formal por escrito a los departamentos gubernamentales en cuestión para acceder a los documentos y llevar un registro de los esfuerzos que realice. ● Pedir a los medios de comunicación que informen sobre la negativa recibida para acceder a información sobre la política. ● Hablar con otras organizaciones de la sociedad civil: ¿tienen copia de los documentos, o saben quién los tiene? ● Hablar con actores poderosos, dentro o fuera del gobierno: ¿tienen copia de los documentos, o podrían ayudar a presionar a alguien que los tenga? ● Desarrollar relaciones más cercanas con personas clave de los departamentos gubernamentales relevantes, y convencerlas de que se podrían beneficiar del trabajo que usted realiza. ● Cuando se lo pueda permitir, respalde los programas de los departamentos gubernamentales relevantes compartiendo los costos, para incrementar la capacitación y la confianza en usted y así poder acceder a documentos/información. ● Publicar documentos existentes de otras fuentes que sean creíbles pero que expongan temas críticos. Esto podría provocar un intento de refutación y que se mostraran los documentos disponibles.
Puede acceder a los documentos sobre la política, pero son incompletos o poco fiables	<ul style="list-style-type: none"> ● Suplementar los documentos con información de otras fuentes, incluyendo reportes o datos de otros departamentos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades, etc. ● Desarrollar o recurrir a habilidades analíticas externas (por ejemplo un estadístico de una universidad local) para estudiar los datos y valorar qué se puede y qué no se puede usar. ● Entrevistas a funcionarios gubernamentales para clarificar y complementar la información que falta en los documentos, o para explicar las discrepancias.
La información que precisa sobre la política no existe o no ha sido registrada	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollar su propia encuesta o celebrar talleres y discusiones de grupo, y hacer observaciones para recabar la información relevante. Por ejemplo, puede hacer uso de las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público para averiguar si los fondos públicos se han gastado de acuerdo con las políticas del gobierno. ● Ver si puede usar fuentes de información ya existentes (por ejemplo datos de encuestas domiciliarias) para extraer la información que necesita. ● Cabildear para una mejor información: hacer un llamado al gobierno para que empiece a registrar el tipo de datos necesarios para monitorear la implementación de la política. ● Desarrollar y publicar sus propias alternativas a la política. Esto puede desencadenar una acción por parte de la institución gubernamental relevante.

2. *Idem*



Caso práctico 5. Seguimiento de los compromisos para la reducción de emisiones en Indonesia

En 2009 el gobierno indonesio se comprometió a reducir las emisiones nacionales en un 26 por ciento, compromiso que se incrementaría al 40 por ciento si la comunidad internacional aportaba más apoyo. Como resultado de ello la Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo elaboró un Plan de Acción Nacional y estableció un Secretariado para la puesta en práctica del plan. Se encargó a diferentes ministerios la tarea de hacer realidad estas reducciones de emisiones. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Recursos Mineros tiene que proyectar una energía renovable y actividades de eficiencia energética de acuerdo con el Plan Nacional. La Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo elaboró un mecanismo para realizar monitoreo, evaluación y reportes, pero la poca disponibilidad de datos hace que sea difícil crear inventarios sobre la emisión de gases de efecto invernadero.

El Instituto para la Reforma de Servicios Esenciales (IESR) ha estado trabajando para garantizar que estos compromisos se cumplan, monitoreando su implementación. En unos diálogos sobre políticas que se celebraron se pidió al gobierno que informara sobre las actividades de ámbito nacional, y durante los mismos algunos de los donantes que habían contribuido al fomento de la capacitación local para la implementación del plan, ayudaron a explicar lo que habían conseguido. Se reveló que se había progresado en los sectores energético y forestal, pero que otros sectores habían sido menos transparentes con sus planes y actividades.

Entre las lecciones más importantes podemos citar las siguientes:

- Es imprescindible forjar redes con los actores clave, tanto del gobierno como otros. Resulta crucial comprender a estos actores y el papel que desempeñan, así como encontrar los contactos adecuados e identificar a los responsables de las tareas clave.
- Para monitorear la implementación de la normativa hay que comprender bien las normativas locales, nacionales e internacionales existentes y cómo se vinculan unas con otras.
- Una buena relación entre gobierno y sociedad civil facilita un diálogo abierto y por tanto las oportunidades de cabildeo. Es importante no abusar de la confianza del gobierno. El señalar con el dedo y lanzar acusaciones es algo que no funciona en Indonesia. Cuanto las ONG critican al gobierno, esto reduce las oportunidades para el diálogo y consiguientemente la influencia.
- Resulta más constructivo ofrecer soluciones en lugar de críticas, pero no le diga al gobierno que es usted más listo o que sabe más que ellos.
- Compartir información fiable y creíble cultiva la confianza del gobierno, pero es necesaria la diplomacia para garantizar su colaboración y cooperación.

Para más información: www.iesr.or.id/english/2013/09/public-discussion-progress-of-implementation-on-national-action-plan-to-reduce-greenhouse-gases-emissions/

Fuente: Henriette Imelda, IESR



Caso práctico 6. Monitoreo de REDD por parte de la sociedad civil en Costa de Marfil

En junio de 2011 Costa de Marfil fue admitida en el programa UN-REDD y se iniciaron los debates con las partes interesadas para desarrollar un marco legal para REDD. La ONG local JVE (*Jeunes Volontaires pour l'environnement*) opinaba que la sociedad civil no había estado suficientemente presente en el proceso, así que resolvió abordar el tema. En primer lugar JVE organizó una reunión de la sociedad civil marfileña con asistencia de una docena de miembros. Esta reunión tuvo lugar en la fecha simbólica del 11-11-11 y las ONG asistentes hicieron una declaración. A continuación JVE pidió información técnica y apoyo a su secretariado internacional con base en Togo. Con ayuda de la ONG noruega NNV, el secretariado internacional aportó fondos para apoyar las actividades de monitoreo en Costa de Marfil, facilitar la cooperación entre los actores y recopilar información sobre las buenas prácticas referentes a REDD.

Actualmente JVE se ha convertido en referencia para las actividades de monitoreo y cabildeo para el proceso REDD. En un país con una historia de conflictos relativos a tierras y bosques, JVE sigue llamando la atención hacia los derechos de las comunidades y para garantizar que REDD no se convierta en fuente de conflicto. Entre los factores que han contribuido al éxito de JVE se cuentan el intercambio de información, las prácticas de presión, el uso de los medios de comunicación, buscar e intercambiar opiniones con los demás antes de pasar a la acción, y mantener la rendición de cuentas ante los grupos representados. Se debería evitar a toda costa las afiliaciones a partidos políticos y la divulgación de información falsa o no verificada.

Fuente: Ange David Emmanuel Baimey, JVE Cote d'Ivoire



Monitoreo comunitario

Si nuestra inquietud es ver un cambio evidente sobre el terreno que beneficie a las comunidades locales, entonces a menudo las personas más indicadas para monitorear ese impacto serán las propias comunidades locales. No solamente pueden reunir pruebas de primera mano, sino que el mismo acto de participar en el monitoreo de la implementación de la política puede ayudar a empoderarles para que alcen sus voces y se hagan escuchar por los responsables de formular e implementar las políticas (ver *Caja de herramientas 8: Apoyo a las voces locales*).

Es probable que las comunidades necesiten apoyo para ello: educarles sobre los temas y aportar información sobre lo que deberían buscar, formación en monitoreo y documentación, ayuda económica para el transporte local y equipos de grabación, estímulo y retroalimentación, y en ocasiones campañas de apoyo o ayuda legal si las comunidades se ven hostigadas o victimizadas como resultado de sus actividades de monitoreo. El establecimiento de grupos locales para el monitoreo de las políticas sobre cambio climático puede ayudar a distribuir la carga de trabajo, brindar apoyo entre pares y hacer que el proceso sea más sostenible a largo plazo.



Caso práctico 7. Vídeo participativo en Zimbabue

Entre las actividades del proyecto de adaptación comunitaria en África se dieron una serie de formas innovadoras de incrementar la sensibilización sobre el cambio climático. Se empleó un vídeo participativo para el monitoreo y la evaluación del proyecto. Miembros de la comunidad filmaron unos vídeos que se mostraron a otras comunidades y también a los responsables políticos. Asimismo se visionaron en varias reuniones nacionales e internacionales y se subieron a YouTube.

Fuente: Sherpard Zvigadza, ZERO



Información adicional y recursos

Participatory Monitoring, Evaluation, Reflection and Learning for Community-based Adaptation: A revised manual for local practitioners. (Manual para la adaptación local dirigido a trabajadores locales). CARE International, 2014. www.careclimatechange.org/files/CARE_PMERL_a_revised_manual.pdf

Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa por CAFOD, Christian Aid y Trocaire. Explora los tres componentes principales de la labor de monitoreo de una política: recopilar evidencias, analizarlas e influenciar las decisiones sobre políticas. Empieza examinando los conceptos de monitoreo de políticas e identificando problemas y sus soluciones correspondientes. Contiene un apartado (con varias herramientas) sobre el análisis de presupuestos de políticas y sobre cómo recopilar pruebas de la implementación de la política mediante entrevistas y encuestas. Descárguelo aquí: www.participatorymethods.org/resource/monitoring-government-policies-toolkit-civil-society-organisations-africa

The Ecumenical Advocacy Alliance ha recopilado una lista de recursos que pueden ayudar con el cabildeo (no es específica del cambio climático). Ver: www.e-alliance.ch/en/s/advocacy-capacity/resources

Orientación adicional para el análisis de presupuestos

La *International Budget Partnership* (Asociación Internacional de Presupuesto) colabora con la sociedad civil de todo el mundo para analizar e influir sobre los presupuestos públicos, con el fin de reducir la pobreza y mejorar la calidad de gobernanza: www.internationalbudget.org (ver en especial *A Guide to Budget Work for NGOs*).

Budget Monitoring and Expenditure Tracking Training Manual, por S. Membe, mayo 2004. Un manual elaborado por la Civil Society for Poverty Reduction de Zambia.

Introduction to Applied Budget Analysis, recopilado por Len Verwey y Mairitt Claassens (2005), Ciudad del Cabo: Idasa. Este manual ofrece una visión global del tema de presupuestos gubernamentales. Concebido para grupos de la sociedad civil que deseen monitorear los procesos presupuestarios, introduce los conceptos principales y la terminología presupuestaria, define un sistema de presupuesto abierto, destaca las principales formas de participación en los procesos presupuestarios y presenta las destrezas básicas para el análisis de presupuestos. www.u4.no/recommended-reading/introduction-to-applied-budget-analysis/

El Centro para la Asistencia y Gasto Público (ODI) ayuda a configurar y llevar adelante el programa para un eficaz y eficiente gasto público en desarrollo a nivel nacional: www.odi.org.uk/pppg/cape

Monitoring government budgets to advance child rights: A guide for NGOs, una guía compilada por Judith Streak (2003). Ciudad del Cabo: Idasa.

El *Gender Budget Project* examina si los presupuestos gubernamentales fomentan la igualdad de la mujer o bien agravan la desigualdad. www.npac.ca/gender/learnmore.html. También puede descargar *Engendering Budgets: A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*, por Debbie Budlender y Guy Hewitt (2003).

Budgets: Revenues and Financing in Public Service Provision. Una guía de los presupuestos, desde el ciclo presupuestario, ingresos e impuestos, hasta la descentralización fiscal y unos ingresos locales justos. ActionAid. www.actionaid.org/publications/budgets-revenues-and-financing-public-service-provision-hrba-governance-resources

Autores y colaboradores

Estas cajas de herramientas fueron recopiladas, escritas y editadas por Hannah Reid, Ian Chandler, Raja Jarrah y Peter With.

Los siguientes socios y colaboradores del Southern Voices Programme aportaron informaciones vitales para el proceso, entre ellas casos prácticos, redacción de textos, y asesoramiento sobre estructura y contenido: Gifty Ampomah, Mónica López Baltodano, Ange David Emmanuel Baimey, Constantine Carluen, Vu Thi My Hanh, Manuel Guzmán-Hennessey, Henriette Imelda, Dil Raj Khanal, Mahamadoufarka Maiga, Sophie Makoloma, Lily Mejía, Vivian Lanuza Monge, Herbert Mwalukomo, Usha Nair, Susan Nanduddu, Ha Thi Quynh Nga, Rahima Njaidi, Nop Polin, Ashwini Prabha-Leopold, Golam Rabbani, María René, Andrea Rodriguez, Moussa Diogoye Sene, Mike Shanahan, Patricia R. Sfeir, Ung Soeun, Madyoury Tandia, Baba Tuahiru, Vositha Wijenayake, Shailendra Yashwant y Sherpard Zvigadza.

Las cajas de herramientas de esta serie

Caja de herramientas 1: ¡Empiece aquí! Introducción al cabildeo y a las cajas de herramientas sobre el cabildeo para el cambio climático

Caja de herramientas 2: Planificación del cabildeo

Caja de herramientas 3: Contextualización del debate: mensajes y comunicación

Caja de herramientas 4: Cómo fortalecer las redes de cabildeo

Caja de herramientas 5: Cómo influir sobre los tomadores de decisiones

Caja de herramientas 6: Cómo implicar al público

Caja de herramientas 7: Cómo implicar a los medios de comunicación

Caja de herramientas 8: Apoyo a las voces locales

Caja de herramientas 9: Puesta en práctica de las políticas y finanzas

Expresa su opinión

Se invita a los lectores a que contacten con el foro de debate de Southern Voices <http://forum.southernvoices.net/categories/toolkit> por si desean ofrecer su opinión sobre las Cajas de herramientas para el cabildeo y sus experiencias al usarlas.

Fotografía de la portada: Visita de CCN-Nigeria a la Agencia Nacional de Orientación para el cabildeo sobre la adaptación climática

© Climate Change Network Nigeria



Fortalecimiento de las voces del Sur en el cabildo para las políticas climáticas en beneficio de las personas pobres y vulnerables



Financiado por DANIDA y puesto en práctica por el Climate Capacity Consortium, compuesto por CARE Denmark, DanChurchAid, IBIS, Climate Action Network International (Red Internacional de Acción Climática), IIED (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo), Organización Danesa para la Energía Sostenible y el Grupo Danés 92 – Foro para el Desarrollo Sostenible.

Para más información, consulte www.southernvoices.net