

Evaluación del Impacto para la Pobreza de los Acuerdos Voluntarios de Asociación

Este Boletín Informativo analiza el papel de la evaluación de impactos para la pobreza en el contexto de los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVAs) entre países productores de madera tropical y la Unión Europea. La evaluación de impactos sobre la pobreza podría ser una herramienta poderosa para el diseño, monitoreo y manejo adaptivo de un AVA. Este boletín describe un conjunto de métodos posibles los cuales serán probados a través de estudios de caso realizado con el apoyo de Forest Trends.

¿Qué es un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA)?

Un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) es un acuerdo comercial bilateral entre la Unión Europea (UE) y los países que exportan productos de madera a la UE. Los AVAs son fundamentales para la iniciativa de Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT), cuyo objetivo es mejorar la gobernanza forestal mediante incentivos económicos relacionados con el comercio y la promoción de reformas sectoriales. Los países productores de madera entran voluntariamente a los AVA con el fin de aumentar sus posibilidades de acceso a los mercados europeos y mejorar su gobernanza forestal. Para septiembre 2012, seis países (Camerún, República Centroafricana, Ghana, Indonesia, Liberia y la República del Congo) habían firmado AVAs y comenzado a desarrollar algunos de los sistemas operativos; seis países estaban en proceso de negociación; y 15 habían expresado su interés de adoptar un AVA (ver http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/).

¿Por qué preocuparse por los efectos del AVA para la pobreza?

Los AVA, y los procesos a través de los cuales se desarrollan, tienen un potencial considerable de promover reformas políticas favorables a los pobres y dar lugar al empoderamiento de los grupos más vulnerables. Sin embargo, los procesos de formalización y legalización, junto con una aplicación más estricta de las leyes y reglamentos, también podrían tener efectos negativos sobre aquellos cuyo sustento dependía previamente del uso formalmente "ilegal" de los bosques (Kaimowitz 2007). El proceso AVA y su aplicación inevitablemente da como resultado ganadores y perdedores, así como una serie de efectos sociales o de equidad, algunos positivos y otros negativos.

Los acuerdos AVA ofrecen una oportunidad única para el cambio y empoderamiento ya que hacen valer el poder del mercado y de los intereses políticos de forma que puedan crear oportunidades para lograr cambios progresivos en las estructuras de poder. Un proceso AVA puede empoderar a la sociedad civil y sus grupos de actores, dándoles espacio político y voz a través de los cuales puedan influir en las "reglas del juego" - el marco legal y de políticas que configura el acceso de las personas a los recursos forestales y sus productos.

Sin embargo, al mismo tiempo, un AVA conlleva riesgos relacionados con la pobreza y equidad, los cuales han sido reconocidos en diversas declaraciones de política de FLEGT. El Plan de Acción FLEGT (Comisión Europea 2008), por ejemplo, destaca que "el desafío consiste en asegurar que las acciones para combatir la tala ilegal, especialmente a través de una mejor aplicación de la ley, no se centren en los grupos más débiles, tales como las personas pobres del campo, dejando indemnes a los entes más poderosos". Estos riesgos son reconocidos en el acuerdo AVA en la forma de un artículo de garantías sociales que compromete a los signatarios a entender, monitorear y mitigar los impactos negativos del AVA sobre las comunidades locales u otros actores.

¿Qué es la evaluación del impacto para la pobreza (EIP) y por qué se debe realizarla?

En general, la evaluación de impacto se puede considerar como un tipo de monitoreo y evaluación (M y E). La evaluación del impacto para la pobreza (EIP) es el análisis de la pobreza y otros impactos sociales causados por una intervención, tal como un AVA, con el objeto de reducir la pobreza y otros riesgos sociales y mejorar los impactos sociales positivos. La EIP se basa en una comprensión multidimensional de la pobreza, como la utilizada por la OCDE (2001:18) "La pobreza... denota exclusión de la gente a un nivel de vida socialmente adecuado y engloba una serie de privaciones. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económico (ingreso, medios de vida, trabajo digno), humano (salud, educación), político (empoderamiento, derechos, voz), sociocultural (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). La integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones. Y mantener la base de los recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea duradera".

En consecuencia, la EIP es necesaria a fin de evaluar las múltiples dimensiones de la pobreza y la gama de posibles impactos de un AVA, los cuales pueden ser positivos o negativos, intencionales o no intencionales, directos o indirectos y de corto o largo plazo. La EIP puede ser considerada como una base esencial para el desarrollo de un AVA equitativo y eficaz debido a su potencial de:

- Contribuir al diseño estratégico del AVA y por lo tanto mejorar su sostenibilidad social. La experiencia demuestra que, sin este último, es improbable que se logren los objetivos ambientales. La EIP contribuye al diseño de un AVA mediante el análisis sistemático de los posibles efectos sociales o de pobreza, la identificación de los riesgos sociales y formas de prevenirlos o mitigarlos. Lo anterior se logra mediante el desarrollo de una teoría de cambio robusta que define la manera en que un AVA puede lograr sus objetivos sociales.
- Empoderar a los grupos de actores vulnerables cuando se desarrolla una EIP en la fase de pre-negociación o negociación de un AVA. Una EIP ayuda a crear un espacio político y de oportunidades en el diálogo de las políticas y contribuye a la transparencia y sentido de apropiación de los actores en la formulación de las políticas, incluyendo aclarar *quién* debería estar en la mesa de negociación.
- Poner en práctica el artículo de garantías sociales. Si bien podría ser relativamente fácil identificar las garantías sociales en torno, por ejemplo, a la pobreza y el género, velar por que se cumplan dichas garantías resulta a menudo difícil. Una EIP puede servir como herramienta para implementar las garantías sociales.
- Contribuir, a través de un sistema de monitoreo social, a un proceso de aprendizaje confiable y manejo adaptativo del AVA, así como a la detección temprana de problemas sociales antes que se vuelvan difíciles y costosos de contrarrestar. La confiabilidad en el proceso de monitoreo y aprendizaje se basa en un enfoque plausible explicando la causa y efecto, o sea, la atribución.
- Promover la rendición de cuentas y transparencia. Un AVA debe rendir cuentas a los niveles inferiores donde se ubican los actores afectados, especialmente los grupos vulnerables, así como a los niveles superiores donde se encuentran los donantes y contribuyentes de impuestos.

¿En qué se diferencia la EIP del monitoreo basado en indicadores de impacto?

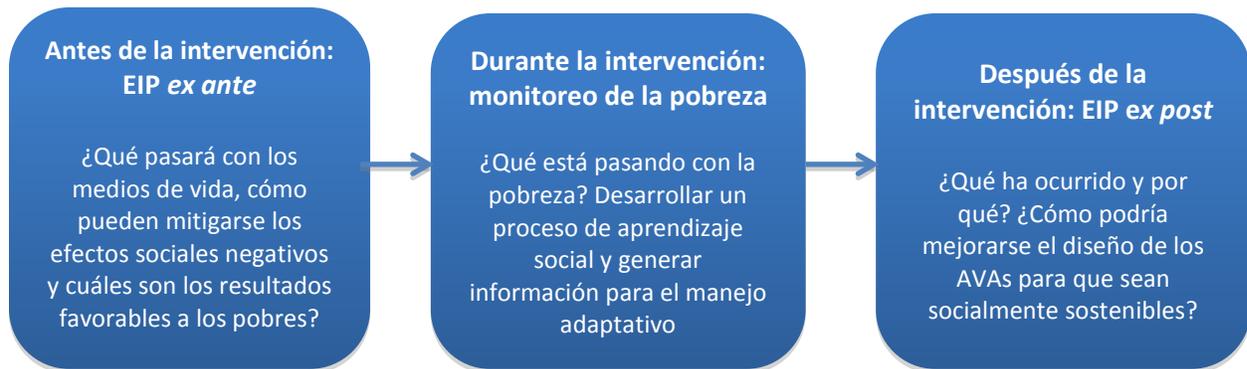
El monitoreo basado en indicadores de impacto generalmente involucra a un grupo de expertos y grupos de actores quienes identifican las áreas prioritarias de impacto y luego seleccionan un subconjunto de indicadores para cada una de ellas con el fin de dar seguimiento al progreso del logro de las metas del programa. Este enfoque parece ser una forma relativamente simple y de bajo costo para evaluar si el AVA está bien encaminado en términos de un conjunto amplio de metas. El inconveniente es que resulta difícil determinar la proporción de un cambio positivo o negativo que se debe al programa y la proporción que se debe a otros factores. En comparación, la EIP tiene la ventaja de que:

- Incluye la atribución, conocer las causas es clave para un proceso confiable de aprendizaje;
- Está basada en procesos y no en expertos, lo cual facilita la participación y el empoderamiento;
- Identifica medidas de mitigación y reducción de riesgos;
- Provee información para el diseño estratégico y el manejo adaptativo.

¿Cuándo debe llevarse a cabo la EIP?

La EIP puede llevarse a cabo antes (EIP *ex ante*), durante (monitoreo de la pobreza), y/o después (EIP *ex post*) de un AVA (Figura 1). Sin embargo, una EIP *ex post* no resulta muy práctica ya que el AVA posiblemente continúe su proceso en el futuro probable. Lo más recomendable es llevar a cabo la EIP *ex ante*, y en particular en la fase de pre-negociación o negociación, dado su potencial para identificar las principales oportunidades y desafíos sociales, configurar el diseño social del AVA y otorgar empoderamiento a los grupos de actores desfavorecidos. En la práctica, la EIP *ex ante* y el monitoreo se funden en un solo proceso ya que un producto vital de la EIP *ex ante* es un plan de monitoreo social, que incluye un conjunto de indicadores.

Figura 1: Etapas de la evaluación del impacto para la pobreza



¿Cuáles son los principales desafíos de la EIP?

El principal desafío para cualquier tipo de evaluación de impacto es la atribución o el establecimiento de causa y efecto. La confiabilidad y credibilidad de una metodología EIP depende principalmente de su capacidad para explicar y demostrar la atribución. Lo cual es fundamental para lograr un proceso de aprendizaje confiable y, por lo tanto, para el manejo adaptativo del AVA. Otros desafíos para la buena práctica de EIP incluyen:

- La naturaleza de la pobreza u otros impactos sociales del AVA: éstos tienden a ser complejos, indirectos, diferenciados (por grupo de actores), diferidos (principalmente su naturaleza es a mediano o largo plazo), inesperados y/o impugnados; por lo tanto resultan difíciles de medir.
- Un nivel adecuado de participación de los actores: la participación de las bases, el sentido de propiedad y la transparencia son atributos de la buena práctica de EIP, pero los altos niveles de participación presentan desafíos, incluyendo desafíos en torno al tiempo y costos.
- La necesidad de un análisis diferenciado de los grupos y subgrupos de actores: Una EIP debe tomar en cuenta las diferencias en vulnerabilidad, género, edad, medios de vida, tenencia y otros atributos sociales.
- La falta de información y datos sobre los efectos sociales o para la pobreza de los AVAs.

¿Qué métodos son más apropiados y costo-efectivos para las EIP ex ante?

El método de evaluación de impacto más utilizado es el diseño experimental o diseño cuasi-experimental, también conocido como "método de emparejamiento". Un método de emparejamiento consiste en realizar comparaciones estadísticas entre grupos control y de tratamiento. Mientras que los métodos de emparejamiento ofrecen una solución confiable para la atribución, enfrentan restricciones muy severas. Dichas restricciones incluyen los costos, logística, dificultades y problemas éticos en la selección de los controles (sobre todo en un programa nacional), así como debilidades en su capacidad para identificar los impactos indirectos, promover la participación de los actores y la transparencia, así como su utilidad en el análisis *ex ante*.

La mayoría de las guías de evaluación de impacto aconsejan utilizar una combinación de métodos e, idealmente, una combinación de análisis cualitativos y cuantitativos. Nuestra sugerencia combinada de métodos se basa en las herramientas de Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (AISP) (Banco Mundial 2012), *Análisis del Impacto en la Pobreza* (OCDE 2007) y la *Evaluación del Impacto Social y de Biodiversidad* (Richards & Panfil 2011). La elección de las herramientas que se presentan a continuación (Etapas 1-3) es producto de una revisión de temas de pobreza y métodos para AVAs (Hobley & Buchy 2011), conversaciones con expertos en evaluación social, experiencia en el uso de la evaluación del impacto social (EIS) en el contexto de REDD+ y un taller de metodología EIP celebrado en el año 2012.

Etapa 1: Análisis institucional y de actores

La primera etapa principal de la EIP es un análisis institucional y de actores. El foco principal del análisis de actores debe ser comprender quién podría verse negativamente afectado por un AVA. Debe incluir una descripción de las estrategias para sobrevivir a las situaciones por parte de los grupos de actores vulnerables así como un análisis de género. En algunos países, se puede hacer uso de los análisis de actores llevados a cabo recientemente por el sector forestal, aunque podrían necesitarse ciertos análisis adicionales. Se necesita también un análisis institucional o de economía política enfocado en los posibles efectos distributivos de un AVA y sus incentivos de comportamiento para los grupos de actores, especialmente los grupos poderosos que podrían oponerse a las estrategias clave del AVA (Banco Mundial, 2012: 37-38 proporciona preguntas guías que podrían ayudar al análisis institucional y de actores).

Etapa 2: Análisis de los canales de transmisión

Los canales de transmisión son las vías a través de las cuales una intervención política, tal como un AVA, afectaría a los grupos de actores vulnerables. El análisis de los canales de transmisión es una herramienta fundamental de la caja de herramientas AISP del Banco Mundial. Generalmente se consideran seis canales de transmisión primarios: empleo, precios, transferencias e impuestos, autoridad, recursos y acceso a bienes y servicios. La Tabla 1 presenta estos canales junto con algunas posibles preguntas guía (las preguntas definitivas planteadas dependerán del contexto específico del AVA).

Tabla 1: Análisis de los canales de transmisión

Canal de transmisión	Ejemplos de preguntas guía
Empleo: Cambios en el empleo en los mercados laborales formales e informales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién se verá afectado por la reestructuración de la industria y cómo? • ¿El empleo será cada vez menos seguro o se reducirán los salarios? • ¿Puede la fuerza de trabajo moverse a empleos forestales diferentes si las condiciones en un área cambian (por ejemplo, ¿qué pasa con los madereros que usan moto-sierras)? • ¿Cuál será la magnitud del aumento en la carga de trabajo para las mujeres y los niños?
Precios: Cambios en los precios de producción/consumo (incluyendo alimentos) y en las tasas salariales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles serán los efectos de la aplicación de la legalidad en los precios internos de los productos forestales (leña, madera para artesanos, etc.)? • ¿Cuáles serán los efectos de los cambios de precios en los productos importantes para los más pobres, como la leña y el carbón vegetal? • ¿Cuáles serán los efectos sobre los precios y disponibilidad de los alimentos si ocurre una aplicación estricta de los límites del bosque y expulsión de los agricultores ilegales?

Transferencias e impuestos: <i>Cambios en las tarifas, impuestos, ingresos o remesas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se beneficiarán los pobres de los mayores ingresos del gobierno? • ¿Cómo se gastarán los incrementos en el ingreso? • ¿Es posible que las reformas cambien la carga de impuestos sobre las familias de bajos ingresos?
Acceso a bienes y servicios: <i>Cambios en el acceso a los servicios públicos/privados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera los cambios en los derechos de propiedad afectan a los grupos vulnerables de actores? (Ver también cambios en los activos naturales). • ¿Beneficiará a los pobres el acceso a los servicios bajo acuerdos de concesión? • ¿Beneficiará a los pobres la eliminación de barreras de mercado (por ejemplo, pagos informales)? • ¿Mejorará el acceso físico a los servicios (por ejemplo, a través de la construcción de carreteras)?
Autoridad: <i>Cambios en las leyes, políticas, instituciones y relaciones de poder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera los cambios en la definición de legalidad afectarán los derechos de los pobres? • ¿Cómo se beneficiarán los pobres del acceso a los procesos de toma de decisión? • ¿Cómo cambiarán las relaciones de poder para los pobres? • ¿Qué pasará con las voces de las mujeres y su participación en la toma de decisiones?
Activos: <i>Cambios en los activos naturales, financieros, humanos, sociales y físicos (especialmente los activos de medios de vida)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Naturales:</i> ¿Cuál será el efecto de los cambios en el acceso y calidad de los recursos, ocasionados por un AVA, sobre los medios de vida de los pobres y sus estrategias para sobrevivir? • <i>Financieros:</i> ¿Cómo se verán afectados los activos financieros de los pobres (por ejemplo, efectos sobre el salario laboral, acceso al crédito para nuevas oportunidades de negocio, etc.)? • <i>Humanos:</i> ¿Cómo afectarán los cambios a la educación, las habilidades técnicas/vocacionales, etc.? • <i>Sociales:</i> ¿Cómo cambiarán las redes sociales y las relaciones? • <i>Físicos:</i> ¿Cómo mejorará el acceso a la infraestructura, escuelas y clínicas?

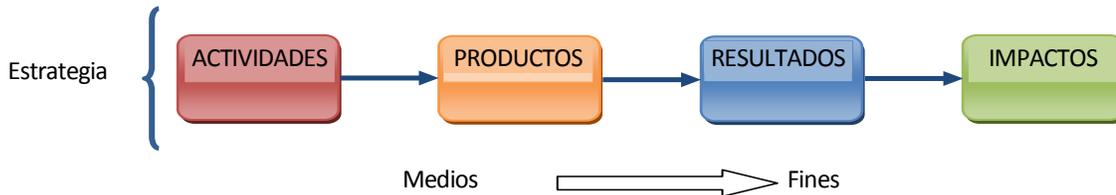
Nota: Basado en Hogley & Buchy 2011

El análisis de los canales de transmisión primarios conducirá a la identificación de algunos efectos directos o de "primera ronda" del AVA, por ejemplo, los cambios en la autoridad y aplicación de la ley tendrán un efecto directo sobre el empleo e ingresos de los operadores informales de moto-sierras. A continuación, se podría predecir algunos efectos de "segunda ronda" o indirectos del AVA resultantes de los cambios en el comportamiento de los actores derivados de los efectos de primera ronda, por ejemplo, aumento de la migración urbana y presiones agrícolas sobre el bosque. Esto apunta a la necesidad de medidas de mitigación para legalizar e incentivar la producción al nivel local de la madera, por ejemplo, manejo forestal comunitario o fortalecimiento de la tenencia local de los árboles. Este análisis nos ayuda a pensar en los efectos secundarios o incidentales de las políticas o reformas AVA. La etapa final del análisis de los canales de transmisión es evaluar los efectos probables de cinco conjuntos de capacidades de alivio de la pobreza de los grupos de actores vulnerables: capacidades económicas, de seguridad, humanas, socio-culturales y políticas (ver Banco Mundial 2012: 22-26 para una explicación más detallada del AISP).

Etapas 3: 'Teoría de cambio' realizada en forma participativa (incluyendo indicadores y plan de monitoreo)

Una teoría de cambio es una hipótesis que plantea la forma en que una intervención, tal como un AVA, alcanzará sus objetivos y metas previstos. Como con cualquier teoría, no hay ninguna garantía de que va a funcionar. Se basa en un conjunto de posibles supuestos de causa y efecto que los proponentes de la intervención esperan que resulten verdaderos. Como se indica en la Figura 2, se trata de plantear y dar seguimiento a un conjunto de "cadenas de resultados" que vinculan las estrategias y actividades de intervención con sus productos, resultados e impactos. Así como el análisis de los supuestos de causa y efecto entre los mismos.

Figura 2. Cadena de resultados de causa y efecto subyacente al enfoque de teoría de cambio



Fuente: GEF Evaluation Office and Conservation Development Centre 2009.

La teoría de cambio es ampliamente considerada como un componente esencial de una evaluación de impacto y se utiliza cada vez más como herramienta de monitoreo y evaluación por las ONGs y organismos de asistencia. Incluye la atribución, facilita la participación de los actores, promueve el diseño estratégico y establece un sistema de monitoreo que brinda información para el manejo adaptativo. Una revisión reciente del DFID de la teoría de cambio aplicada al desarrollo constató que ésta "sienta las bases para la recopilación de evidencia, revisando otras posibles explicaciones condicionales y presenta un caso a partir del cual se puede razonablemente inferir la causa y vincularla de nuevo al programa" (Vogel 2012: 45).

En la metodología de EIP propuesta en este documento, los grupos de actores AVA (o sus representantes) se reúnen en un taller¹ contando con la información generada por los estudios realizados en las Fases 1 y 2. Posterior a la capacitación apropiada, los participantes del taller:

- Desarrollan teorías de cambio sobre cómo pueden lograrse los objetivos de pobreza y otros objetivos sociales del AVA (o cómo se pueden superar las limitaciones al éxito);
- Identifican los posibles impactos sociales negativos o de pobreza y los riesgos del AVA;
- Proponen estrategias de mitigación o reducción de riesgos que pueden incorporarse al AVA;
- Identifican los indicadores de monitoreo - de los eslabones y supuestos en las cadenas de resultados ; y
- Desarrollan un plan de monitoreo social.

Para mayor orientación sobre el análisis participativo de la teoría de cambio ver Richards & Panfil 2011: 20-52.

Conclusión: ¿vale la pena el costo de la EIP?

El costo de llevar a cabo una EIP para un AVA probablemente se encuentre en un rango de US\$80,000-120,000, dependiendo de factores tales como la combinación de consultores nacionales e internacionales, la complejidad social del sector forestal, la diversidad del país y sus sistemas de producción forestal y el tamaño del país (esto afecta los costos de viaje para el taller). Es posible llevar a cabo un estudio de EIP en un período de 3-6-meses.

Aunque se trata de un gasto importante, es una fracción de los costos de desarrollar e implementar un AVA. Estos costos también deben ser considerados contra los beneficios generales del AVA, los cuales se extienden más allá de lograr una comprensión de los posibles impactos sociales del EIP. Si se realiza bien, la EIP *ex ante* puede contribuir a la sostenibilidad social del AVA a través de un diseño más estratégico y reducción del riesgo de fracaso ocasionado por razones sociales o políticas. La EIP puede contribuir a la sostenibilidad social de diversas formas, incluyendo: diseño de acciones apropiadas de mitigación y reducción de riesgos, aumento de la participación de los actores y mayor transparencia; ayudando a empoderar a los grupos vulnerables de actores en los procesos de políticas; y brindando información para el proceso de aprendizaje social y manejo adaptativo del AVA a través de su sistema de monitoreo. Por último, como ya se ha señalado, el artículo de garantías sociales del AVA compromete a cada país participante a entender, monitorear y mitigar los potenciales impactos sociales negativos del Acuerdo. Es difícil imaginar cómo podría lograrse todo esto en ausencia de una EIP sistemática.

¹ Una descripción detallada de la metodología para el taller se presenta en Richards & Panfil (2011).

Este Boletín Informativo fue financiado por el Programa sobre la Gobernanza Forestal, Mercados y Clima de DFID del Reino Unido. El Boletín fue escrito por Michael Richards y Mary Hobley. Ellos agradecen a Paul Francis y Filippo Del Gatto por sus comentarios; Elizabeth Calderón para su traducción; y Anne Thiel por su trabajo de edición y formateo. El primer autor toma plena responsabilidad para cualquier error y para las opiniones expresadas.

Referencias

- Comisión Europea. 2008. Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). Plan de acción. EFI. Informe de Políticas No. 2.
<http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efipolicybrief2spnet1.pdf>
- GEF Evaluation Office & Conservation Development Centre. 2009. The ROTI Handbook: Towards Enhancing the Impacts of Environmental Projects. Global Environmental Facility: Washington, D.C.
- Hobley, M. & Buchy, M. 2011. FLEGT and poverty alleviation: the role of VPAs. European Forestry Institute: Joensuu, Finland.
- Kaimowitz, D. 2007. Forest law enforcement and rural livelihoods. pp.110-138 In Tacconi, L. (Ed) *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. Earthscan: London.
- OCDE. 2001. Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4301094e5.pdf?expires=1350489857&id=id&accname=guest&checksum=E68553123E822A315E9B48CB04DA65C6>
- OCDE. 2007. Promoviendo el crecimiento a favor de los pobres. Una guía práctica para el análisis *ex ante* del impacto en la pobreza. CAD. Directrices y Series de Referencia del CAD. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris.
<http://www.oecd.org/development/povertyreduction/41489298.pdf>
- Richards, M. y Panfil, S.N. 2011. *Manual para la Evaluación de Impacto Social y sobre la Biodiversidad (EISB) para Proyectos REDD+: Parte 1 – Guía Básica para los Proponentes de Proyectos. Versión 2*. Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad, Forest Trends, Fauna & Flora International y Rainforest Alliance. Washington, DC.
http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=3033
- Vogel, I. 2012. Review of the use of 'Theory of Change' in International Development. UK Department for International Development: London.
http://www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf
- World Bank. 2012. Poverty and Social Impact Analysis for Climate Change. World Bank Guidance Note. Development Policy Operations. World Bank: Washington, D.C.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1232059926563/5747581-1239131985528/PSIA-Climate-Change.pdf>



Forest Trends
 1203 19th Street, NW
 Washington DC 20036 USA
www.forest-trends.org