Capítulo 11

Contextos locales: medios rurales y urbanos

Este capítulo examina las principales similitudes entre los medios urbanos y rurales y sus implicaciones para la adaptación. En particular, analiza el hecho de que la adaptación ya está encaminada; señala el estrecho vínculo entre la disminución de la pobreza y la adaptación; recalca la necesidad de un "buen desarrollo" y de una "buena gobernanza"; y explora los papeles, las ventajas comparativas y las limitaciones de los gobiernos locales, así como el papel de las comunidades, de la sociedad civil y del sector privado. Finalmente, examina las principales diferencias entre los medios rurales y urbanos y sus implicaciones para la adaptación.

Alrededor de tres cuartas partes de la población mundial que vive en pobreza absoluta (con menos de un dólar al día) habita en zonas rurales, que generalmente se definen como áreas poco pobladas caracterizadas por actividades agrícolas, pequeños asentamientos y actividades de subsistencia dependientes de los recursos naturales.[1] Un sector agrícola fuerte es la clave para reducir la pobreza (y así reforzar la capacidad adaptativa) en las áreas rurales. Sin embargo, la productividad agrícola en muchos países en desarrollo está estancada o disminuyéndose. En décadas recientes, la inversión pública en la agricultura ha bajado. Las condiciones cambiantes del comercio global han impedido que los países más pobres aprovechen los mercados globales para fortalecer el crecimiento económico y la diversificación. Estresores como el VIH/SIDA y la degradación de recursos ambientales como el agua, el suelo y los ecosistemas, están reduciendo la capacidad de producción en las áreas rurales. El cambio climático amenaza con agravar estas tendencias negativas a menos que se tomen medidas para fortalecer la capacidad adaptativa en las áreas rurales.

Las áreas urbanas han experimentado transformaciones dramáticas durante las últimas décadas. Desde 1950, la población urbana de las naciones de bajos y medianos ingresos ha crecido por un factor de siete, y la concentración de personas y actividades económicas en zonas costeras bajas u otras áreas expuestas a inundaciones y eventos climáticos extremos ha aumentado dramáticamente. Hoy, la mayor parte de las poblaciones urbanas y ciudades más grandes del mundo se encuentran en países de bajos y medianos ingresos. Adicionalmente, según la División de Población de las Naciones Unidas, casi todo el crecimiento poblacional en el mundo de aquí al año 2025 será en áreas urbanas de naciones de bajos y medianos ingresos (PNUD, 2006). La forma en que esta población urbana tan numerosa y en rápido crecimiento es atendida y gobernada tiene implicaciones significativas para el desarrollo y para reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos climáticos.

Los medios rurales y urbanos no deben ser considerados por separado. Están vinculados por funciones interdependientes y flujos complementarios de personas, bienes, riquezas, empleos, información y tecnología. Las áreas urbanas son importantes mercados para las empresas rurales, y la productividad rural incide en los precios y la disponibilidad de alimentos, combustible y muchos insumos industriales en las áreas urbanas. Normalmente, los vínculos rural-urbanos son más importantes para los pobres, ya que las personas pueden vivir en un medio pero trabajar o dependerse de las oportunidades y los bienes del otro medio para diversificar y acumular los medios de vida. Por ejemplo, los habitantes rurales de bajos ingresos pueden depender de empleos fuera de sus tierras y de remesas de dinero enviadas por parientes que han migrado a las áreas urbanas, mientras que los habitantes urbanos pueden depender de empleos agrícolas estacionales o de sus parientes rurales para el apoyo social. El impacto del cambio climático sobre los sistemas rurales tendrá profundas implicaciones socio-económicas para las áreas urbanas y vice-versa. Los impactos sobre la agricultura, por ejemplo, pueden provocar un aumento en el precio de los alimentos e interrumpir el suministro de alimentos a las áreas urbanas, o degradar servicios esenciales de los ecosistemas de los que muchas áreas urbanas dependen (como la purificación del agua).

11.1. Principales similitudes entre los medios urbanos y rurales y sus implicaciones para la adaptación

Además de estas tendencias y características generales de la dinámica urbana y rural, existen algunas similitudes y diferencias importantes que deben señalarse en el contexto de la adaptación al cambio climático. Estas tendrán implicaciones para la forma en que la adaptación es integrada en el ámbito local.

11.1.1. La adaptación ya está encaminada

Las comunidades rurales están habituadas a responder a la variabilidad climática y al cambio climático, pero con niveles de éxito variables. Estas estrategias, adoptadas para enfrentar las dificultades de corto plazo, pueden formar la base para estrategias exitosas de adaptación de largo plazo. Hay que tener cuidado, sin embargo, ya que algunas de estas estrategias de corto plazo podrían resultar insostenibles a medida que avance el cambio climático, llevando a un mayor riesgo de mala adaptación. Por ejemplo, las estrategias de adaptación de corto plazo para responder a una disminución en la precipitación podrían incluir la sobreexplotación de acuíferos, que en realidad agravaría la vulnerabilidad a largo plazo. Hacen falta abordajes innovadores, nuevas tecnologías y el monitoreo de la efectividad de las estrategias frente a circunstancias cambiantes, para asegurar que las estrategias de adaptación de corto y largo plazo sigan siendo las apropiadas. Las comunidades rurales pueden ser vistas como "laboratorios vivos" para la adaptación, de los cuales lecciones duraderas pueden ser aprendidas, comunicadas e incorporadas en las decisiones sobre la adaptación en el ámbitoes superiores.

Los centros urbanos ya están adaptándose al cambio. Todo centro urbano exitoso tiene que adaptarse constantemente a circunstancias económicas y políticas cambiantes – y lo hace por medio de las decisiones e inversiones de sus poblaciones y empresas, así como de sus gobiernos. Su ambiente construido y sus infraestructuras también han sido adaptados para enfrentar eventos climáticos extremos. Así que en un sentido, las áreas urbanas ya están desarrollando procesos de adaptación. Son estos procesos que necesitan ser modificados para enfrentar los mayores y/o nuevos riesgos que el cambio climático ya acarrea o que acarreará en el futuro.

11.1.2. Estrecho vínculo entre la reducción de la pobreza y la adaptación

Tanto los contextos urbanos como los rurales experimentan retos y tendencias relacionados con la pobreza. Como se indicó anteriormente, las áreas rurales tienen mayor cantidad de personas pobres. Sin embargo, está aumentado el número de pobres que habitan en áreas urbanas. La pobreza es un determinante importante de la vulnerabilidad al cambio climático. Los grupos de bajos ingresos son los más afectados por la combinación de una mayor exposición a amenazas climáticas (p.ej. los que viven en estructuras provisionales en sitios inseguros y/o remotos), menos capacidad adaptativa, menos ayuda estatal y menos protección legal. Existen fuertes complementariedades entre la reducción de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad – en parte porque combatir la pobreza implica mejorar la provisión de infraestructuras y servicios, y en parte porque ingresos más altos aumentan la capacidad adaptativa de los hogares.

Pero hay que entender la pobreza en términos multidimensionales y desagregados si la adaptación en el ámbito local va a recibir un apoyo efectivo. Los niveles de pobreza varían, desde los pobres "productivos" o "activos" (personas que son pobres y experimentan inseguridad alimentaria pero que pueden aprovechar oportunidades para el

desarrollo) y los "pobres transitorios" (los que son pobres por un corto periodo de tiempo, a menudo como resultado de un impacto externo), hasta los severamente y/o crónicamente pobres (los que viven muy por debajo del umbral de pobreza, tienen muy pocos bienes y oportunidades, y/o los que son pobres la mayor parte de su vida (Centro de Investigación sobre la Pobreza Crónica, 2005). Por ejemplo, el nivel de actividad de las familias rurales puede variar desde empresas agrícolas familiares a gran escala, microempresas y agricultores de subsistencia, hasta los crónicamente pobres que ya dejaron de ser económicamente activos (OCDE, 2006a). La manera en que estas familias experimentan el cambio climático, y las medidas que les ayudarán a adaptarse a sus impactos, reflejarán las características de sus distintas circunstancias, como por ejemplo sus estrategias de subsistencia, bienes, redes sociales y acceso a mercados.

La tendencia a tasas más elevadas de pobreza y a una pobreza más profunda entre las mujeres en comparación con los hombres, también tiene que ser considerada – para las mujeres jefas de familia, y entre las mujeres y niñas en familias dominadas por los hombres debido a la distribución desigual de poder y recursos como los alimentos y bienes (Kabeer, 2008; Demetriades y Esplen, 2008). Donde las mujeres y niñas tengan menos capacidades y recursos que los hombres, su capacidad para adaptarse a los impactos actuales y futuros del cambio climático disminuye.

11.1.3. Necesidad de un "buen desarrollo" y de una "buena gobernanza"

A menudo, la adaptación al cambio climático en los medios rurales y urbanos consiste en actividades que ya están siendo realizadas bajo la rúbrica de "buen desarrollo". En las áreas rurales, por ejemplo, el manejo sostenible de los recursos naturales y un mejor acceso a los mercados pueden ser la clave para fortalecer la capacidad adaptativa, mientras que en las áreas urbanas el énfasis puede ser en la distribución de agua por tubería o en infraestructuras mejores y más robustas. El cambio climático exige que los actores del desarrollo reflexionen sobre lo que debe ser realizado con mayor prioridad o de otra manera para poder cumplir con éstos y otros objetivos del desarrollo. Hay que considerar todos los elementos, desde necesidades informacionales, diseño de infraestructuras y uso de tecnologías, hasta redes sociales, arreglos institucionales y abordajes de manejo. ¿Cómo pueden ser fortalecidos o modificados para aumentar su flexibilidad ante los riesgos climáticos? La aplicación de una perspectiva climática puede resultar en modificaciones a las prácticas actuales, como cambios en los códigos de construcción, en las normas para la subdivisión de tierras, en el manejo y uso del suelo y en los estándares para infraestructuras. Con el tiempo, la suma de todas estas modificaciones puede resultar en mayor flexibilidad sin costos financieros significativos.

A fin de realizar las modificaciones necesarias para apoyar la adaptación local, hará falta una "buena gobernanza" – es decir, un acuerdo de participación por parte de todos los actores relevantes del gobierno local, con una definición clara de lo que le corresponde a cada uno hacer en forma independiente o colaborativamente, y esfuerzos para asociarse con miembros de la sociedad civil y del sector privado, según el caso. En las áreas urbanas, por ejemplo, esto significará la participación de una gran variedad de divisiones y departamentos del gobierno, algunos de los cuales pueden ser agencias públicas semiautónomas. A menudo, involucrará a agencias gubernamentales que trabajan en el ámbito sub-municipal o municipal y en el ámbitoes superiores (provincial, estatal y nacional). El Cuadro 11.1 muestra cómo la cooperación y la estrecha asociación han permitido que las comunidades adopten estrategias de manejo de riesgos climáticos que apoyen la reducción de la pobreza y una mayor seguridad alimentaria en el ámbito local.

Cuadro 11.1. **Manejo de riesgos climáticos por medio del Proyecto de Gestión de las Tierras Áridas (ALRMP) de Kenia**

Las tierras áridas y semiáridas de Kenia cuentan con 10 millones de habitantes y tienen los indicadores para el desarrollo más bajos y la tasa de pobreza más alta del país. En la actualidad, más del 60% de los habitantes viven por debajo del umbral de pobreza. Mayores presiones poblacionales, el sobrepastoreo y los conflictos recurrentes entre los pastoralistas y los agricultores presentan serios retos al desarrollo. Estas presiones serán intensificadas por el cambio climático, ya que se pronostican aumentos en la frecuencia y severidad tanto de sequías como de inundaciones.

En respuesta a los efectos devastadores de las sequías anteriores – y a la posibilidad de sequías más frecuentes y/o más extremas a medida que se intensifique el cambio climático – el Ministerio de Estado de Kenia encargado del desarrollo de la región septentrional y otras tierras áridas inició el Proyecto de Gestión de las Tierras Áridas. El objetivo de este proyecto es reforzar la seguridad alimentaria y la prestación de servicios sociales, y reducir la vulnerabilidad de los medios de vida en los 28 distritos kenianos ubicados en tierras áridas y semiáridas sujetas a sequías. Para incorporar la adaptación al cambio climático en esta iniciativa, el Proyecto de Gestión de las Tierras Áridas se asoció con el Centro para la Ciencia y Tecnología de Nairobi para implementar estrategias diseñadas específicamente para reducir la vulnerabilidad de las comunidades del distrito semiárido de Makueni a los impactos del cambio climático. Como parte de esta iniciativa, se está reduciendo la escala de los pronósticos sobre el clima y el tiempo y transmitiéndolos a los agricultores para ayudarlos a seleccionar fechas de siembra apropiadas. Se están diversificando los sistemas locales de producción por medio del uso de variedades de cultivos resistentes a la sequía y mejores sistemas para recolectar y almacenar semillas. Los agricultores han recibido capacitación en la conservación del agua y del suelo; en la selección de semillas apropiadas para el clima y para las condiciones de la tierra; y en la preparación y siembra temprana de los campos. Además, se han introducido tecnologías como presas de arena e irrigación por goteo para mejorar el acceso al agua. También se están fortaleciendo los sistemas de crédito, lo cual permite a los miembros de la comunidad realizar actividades de subsistencia diversificadas o alternativas.

En su totalidad, estas intervenciones han fortalecido la flexibilidad de las comunidades de Mukueni ante la variabilidad actual del clima y el cambio climático de largo plazo, ayudando a asegurar que los objetivos para el desarrollo del Proyecto de Gestión de las Tierras Áridas se cumplan ante el cambio climático. La integración de la adaptación en este proyecto ha consistido en ligeras modificaciones a las actividades existentes (p.ej. la selección de nuevas variedades de semillas), o en la introducción de nuevas actividades que ya han sido implementadas en los programas para el desarrollo rural (como la construcción de presas de arena). Además, la implementación del proyecto se ha logrado por medio de la coordinación entre las diferentes divisiones del gobierno y asociaciones con la sociedad civil. Por ejemplo, el proyecto ha requerido una mejor comunicación entre las agencias gubernamentales responsables de la extensión agrícola, la creación de medios de vida en zonas rurales y la formulación de pronósticos estacionales. Los investigadores académicos han ayudado con la realización de actividades específicas, como la selección de semillas resistentes a la sequía y la promoción de oportunidades de micro-crédito, mientras que las organizaciones comunitarias (p.ej. asociaciones de agricultores) han jugado un papel importante en la movilización comunitaria y la implementación de actividades en el campo. El proceso muestra cómo la cooperación entre comunidades locales, funcionarios en el ámbito de distrito e investigadores puede reforzar la capacidad adaptativa de las zonas rurales al cambio climático, al integrar estrategias de manejo de riesgos que apoyen la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria.

11.1.4. Papeles, ventajas comparativas y limitaciones de los gobiernos locales

El término "gobierno local" normalmente se refiere al ámbito de gobernanza pública más cercana a la gente, y puede consistir en representantes elegidos localmente, representantes designados por el gobierno central, y organizaciones decisorias y de provisión de servicios que rinden cuentas al público (Tyler, 2006). Los gobiernos locales velan por la salud, la seguridad y el bienestar de las comunidades, por medio de procesos decisorios y la prestación de servicios de los cuales asumen la responsabilidad. Supervisan los procesos de planificación; construyen, manejan y prestan servicios

públicos; establecen y aplican políticas y normas; y educan, movilizan y responden a la opinión local. Dependiendo del tipo o grado de descentralización que se lleva cabo en el país (desconcentración vs. transferencia de competencias), su autoridad para la planificación y prestación de servicios públicos puede variar.

Los gobiernos locales crean un ambiente favorable para las acciones de adaptación en el ámbito local. Deben proporcionar un marco de apoyo para normas, estándares, incentivos financieros y otros tipos de conocimientos, servicios y capacidades, para ayudar a las personas, familias y organizaciones comunitarias a tomar decisiones que reduzcan su exposición a riegos climáticos. Los gobiernos locales pueden jugar varios papeles en ayudar a las comunidades a entender y reducir sus riesgos climáticos – fungiendo como educadores, planificadores, reguladores y gerentes. Principalmente, esto consiste en reforzar sus funciones básicas, que incluyen:

- *Representación política* de la población local en las decisiones provinciales o nacionales. Los gobiernos locales pueden actuar para asegurar que las prioridades socio-económicas y ambientales locales sean comprendidas y reflejadas adecuadamente en las decisiones y políticas en el ámbito regional y nacional.
- *Planificación estratégica del desarrollo* para infraestructuras, viviendas, usos del suelo y regulación de recursos naturales. Los procesos de planificación y ejecución de planes para el desarrollo rural ofrecen algunos de los puntos de entrada más concretos para la integración de la adaptación al cambio climático, como se detalla en el Capítulo 12. La incorporación de temas de adaptación en estos procesos puede conducir a la identificación de nuevas prioridades para el desarrollo, la revisión de estrategias adoptadas, la creación de estatutos de apoyo y mecanismos para hacer cumplir las leyes, así como marcos de monitoreo y evaluación. Cuanto más participativos sean los procesos de planificación, mayores serán las oportunidades para abordar las condiciones que inciden en la vulnerabilidad a los riesgos climáticos y la capacidad adaptativa.
- *Prestación de servicios públicos.* Los gobiernos locales juegan un papel en la prestación de servicios como agua, sanidad, salud, fuerzas policiales, respuesta a emergencias, protección social, energía, e ingeniería y obras públicas incluyendo la reparación y el mantenimiento de caminos. Estos servicios, si son prestados en forma eficiente y equitativo, pueden hacer mucho por reforzar la capacidad adaptativa de las comunidades, particularmente si los mecanismos de prestación (particularmente la infraestructura y tecnología) son seleccionados o diseñados usando una perspectiva climática.
- *Recaudación y manejo de ingresos locales* (dependiendo de la forma y el grado de descentralización del país). Por medio de acciones como la recaudación de impuestos y otros pagos (incluyendo licencias) y la asignación de fondos a puntos específicos del presupuesto, los gobiernos locales pueden generar los ingresos necesarios para apoyar los esfuerzos de adaptación. Sin embargo, los gobiernos locales en los países en desarrollo a menudo enfrentan limitaciones económicas. En los casos donde los gobiernos locales tienen la autoridad para recaudar fondos y asignarlos a prioridades del desarrollo, el abordaje de la adaptación al cambio climático podría requerir distintos niveles y fuentes de ingresos locales, así como la modificación de las asignaciones presupuestarias.
- *Coordinación de planes para el desarrollo más circunscritos.* En algunos contextos rurales, donde la jurisdicción del gobierno local abarca poblaciones

dispersas por un territorio extenso, podría ser aconsejable la planificación del desarrollo a niveles más circunscritos. La formulación de planes o micro-planes para el desarrollo en el ámbito de aldea puede ayudar a los gobiernos locales en sus propios procesos de planificación estratégica. Los actores de la sociedad civil, que tienden a operar en forma más regular en el ámbito local, pueden jugar un papel importante en lograr la integración de la adaptación al cambio climático en estos planes circunscritos y la consideración adecuada de estos planes en los procesos de planificación para el desarrollo en el ámbito de distrito.

- *Administración local*. Normalmente, los gobiernos locales son responsables de la administración local, incluyendo el recurso humano, que a menudo incluye el sistema de registro de nacimientos, defunciones y matrimonios. Parte de la información acopiada y organizada por las administraciones locales puede ser útil para el monitoreo y la evaluación de la adaptación.

Es difícil especificar los puntos de intervención más apropiados para la adaptación en las estructuras de los gobiernos locales. Son tan diversas las formas de gobierno local y de su relación con niveles gubernamentales superiores, que resulta difícil, por no decir imposible, generalizar con respecto a: *(i)* el número de funciones arriba mencionadas que son de la competencia explícita de los gobiernos locales; y *(ii)* el grado en que el gobierno local ha delegado internamente la responsabilidad de planificar, construir y mantener edificios y infraestructuras o la provisión de servicios, coordinación, financiamiento, monitoreo y regulación. En muchos centros urbanos, por ejemplo, las funciones principales son manejadas en el ámbito sub-municipal (p.ej. en el ámbito de distrito o corregimiento). Además, muchas ciudades grandes están conformadas por muchos municipios individuales y experimentan serias limitaciones con respecto a la cooperación intermunicipal.

No existen generalizaciones obvias con respecto a las "mejores" estructuras de administración local para la adaptación al cambio climático. Por ejemplo, se puede argumentar que los gobiernos locales con una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales para financiar infraestructuras y servicios están en desventaja porque se disminuye el vínculo entre las necesidades locales y los recursos locales – pero algunas naciones que tienen ciudades con una alta capacidad adaptativa también están altamente dependientes de estos tipos de transferencias financieras. La necesidad de sujetar la adaptación a contextos y realidades locales sugiere un papel principal para los gobiernos locales; sin embargo, los gobiernos locales a menudo se enfocan en objetivos de corto plazo y priorizan el crecimiento económico por encima de la reducción de riesgos de largo plazo.

Algunos de los retos y oportunidades para los gobiernos locales son aplicables tanto en los contextos urbanos como los rurales (Moser y Dilling, 2007). Los gobiernos locales interactúan en forma más directa con la población local y están obligados a rendir cuentas a sus constituyentes con más frecuencia que los gobiernos estatales y federales. Dependiendo de las autoridades establecidas, esto puede llevar a una gobernanza más responsiva, que favorece la toma de decisiones sobre la adaptación. Los gobiernos locales también pueden enfrentar severas limitaciones financieras, lo cual hace que la priorización de los objetivos y actividades para el desarrollo adquiera aún más importancia para el proceso de planificación. Por lo tanto, el caso a favor de priorizar y/o incorporar la adaptación debe ser convincente y sólido, particularmente cuando las medidas propuestas tienen implicaciones presupuestarias significativas. Finalmente, ya que los gobiernos locales representan el ámbito de gobernanza que tiene que responder

más a las realidades del día a día locales, para ellos puede ser difícil adoptar una perspectiva a más largo plazo, la cual podría ser necesaria para la planificación de la adaptación al cambio climático.

11.1.5. Papel de las comunidades y de la sociedad civil

El término "comunidad" se refiere a uno o varios grupos de personas que generalmente comparten intereses económicos y culturales y viven en proximidad en el ámbito local. Las comunidades están conformadas de individuos, familias y otras colectividades e instituciones locales. Son complejas y dinámicas, con identificadores como la geografía, cultura, nivel económico, actividades de subsistencia, idioma y/o religión, que crean divisiones o vínculos entre las personas que habiten en la misma área.

Las comunidades son los beneficiarios finales de las políticas y estrategias. Los incentivos ofrecidos por las políticas gubernamentales deben animar a los individuos, familias y otras colectividades a tomar decisiones que reduzcan su exposición a las amenazas climáticas y/o aumenten su capacidad para soportar, enfrentar o recuperarse de sus impactos. Por lo tanto, el papel de las comunidades locales en la adaptación local puede entenderse como:

- *La documentación e intercambio de información* sobre el cambio climático, la vulnerabilidad y la adaptación: A menudo, las comunidades están en primera fila para observar y experimentar la variabilidad y el cambio climático. Por lo tanto, información sobre condiciones hidrometeorológicas, estaciones de cultivo, producción agrícola, patrones locales de enfermedades y epidemias de plagas debe ser acopiada y utilizada para orientar políticas y programas más amplios relacionados con la adaptación.
- *La implementación de decisiones y actividades de adaptación:* Como se mencionó anteriormente, el proceso de traducir conocimientos y decisiones en acciones es más patente en el ámbito local, y generalmente es realizado por individuos, familias y otras colectividades.
- *El intercambio de experiencias y lecciones aprendidas:* De por sí, la adaptación al cambio climático es un proceso de manejo adaptativo, de aprender haciendo. Las comunidades, que son los principales agentes de la acción para la adaptación, representan una importante fuente de experiencias y lecciones aprendidas. Estas deben ser aprovechadas para orientar acciones futuras de adaptación – y las políticas que apoyan estas acciones.

La participación comunitaria en los procesos locales a menudo se realiza por medio de la movilización de organizaciones de la sociedad civil que representan a los intereses y perspectivas locales en distintos foros y niveles decisorios. El término "sociedad civil" normalmente se refiere a los actores no estatales y no privados que emprenden acciones colectivas en torno a intereses, propósitos y valores compartidos. Se puede definir como aquellas organizaciones que ocupan el espacio social situado entre los individuos o las familias por un lado, y el estado o el mercado por el otro. La sociedad civil puede incluir organizaciones comunitarias, cooperativas y ONG regionales, nacionales o internacionales. Tienden a ser más directamente conscientes de, e involucradas en, los temas del día a día en el ámbito local.

El papel de sociedad civil en el proceso de adaptación es amplio, y a veces se superposiciona con los papeles de los actores del sector público y privado. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser subcontratadas por las autoridades

gubernamentales para ayudar en la prestación de servicios públicos, o pueden recibir fondos de las agencias para el desarrollo para implementar programas y proyectos de adaptación. No obstante, sus funciones en apoyo a la adaptación local no se tratan tanto de establecer y aplicar marcos políticos y legislativos de apoyo, como de ayudar a orientarlos, a promover su transparencia y responsabilidad y a implementar acciones de adaptación. Estas funciones de adaptación pueden entenderse en los siguientes términos:

- *Representación:* Como los agentes más directamente vinculados con la mayoría de las realidades locales, las organizaciones de la sociedad civil pueden representar los intereses y las prioridades comunitarias en los procesos decisorios locales y nacionales. Este papel puede ser reforzado al integrar la adaptación en las políticas y los procesos para el desarrollo, con los actores de la sociedad civil asegurándose de que las condiciones, tendencias, vulnerabilidades y capacidades locales estén adecuadamente reflejadas.

- *Investigación*: Las organizaciones de la sociedad civil pueden ser importantes para el acopio y el análisis de información en el ámbito local relevante a riesgos, vulnerabilidad, capacidad adaptativa y monitoreo y evaluación de la adaptación. Su presencia comunitaria a menudo les da mayor acceso a, y mejor entendimiento de, datos y conocimientos locales detallados.

- *Concienciación en el ámbito local:* La concienciación es un precursor importante para la acción, ya que las comunidades necesitan saber por qué deben adoptar ciertas medidas y estar informadas de los riesgos, incentivos y opciones asociados con estas medidas. Los actores de la sociedad civil conocen los medios más apropiados para transmitir mensajes a las comunidades, así que juegan un papel importante en ayudar a los gobiernos locales a informar a sus constituyentes sobre medidas nuevas o modificadas para reducir los riesgos relacionados con el clima.

- *Fomento de capacidades y capacitación:* Las estrategias de adaptación pueden requerir nuevas inversiones, nuevas actividades de subsistencia y nuevos comportamientos, o la modificación de los que ya existen. Para este fin, podría ser necesario ayudar a las personas e instituciones a desarrollar ciertos tipos de conocimientos y habilidades. Las organizaciones de la sociedad civil están bien situadas para brindar este tipo de apoyo en el ámbito local, ya que interactúan regularmente con los actores locales y tienen una comprensión detallada de las prioridades y capacidad locales en un contexto cambiante.

- *Prestación de servicios*: En muchas ciudades, las organizaciones de la sociedad civil ya están ayudando a los gobiernos locales con la prestación de servicios en áreas como salud, agua, sanidad y la reducción del riesgo de desastres. Estos papeles probablemente se fortalezcan a medida que la adaptación adquiera importancia en los medios urbanos y rurales.

11.1.6. Papel del sector privado

La inversión del sector privado es ampliamente reconocida como un factor clave para la reducción de la pobreza, ya que proporciona oportunidades económicas y mayor acceso a servicios esenciales. El sector privado en el ámbito local consiste en aquellas colectividades que no son propiedad de, ni directamente controladas por, el gobierno local o central, cuyas actividades normalmente generan ganancias económicas. Entre los ejemplos están las empresas de propiedad local y extranjera a diferentes escalas, desde restaurantes locales y empresas de turismo hasta grandes fábricas e instituciones

financieras. En los países en desarrollo, las pequeñas empresas constituyen la mayor parte del sector privado.

Las empresas en los sectores climáticamente sensibles tienen un interés directo en la adaptación. Los riesgos climáticos pueden amenazar la infraestructura, el suministro de energía y las redes de transporte necesarias para las operaciones empresariales. Los edificios ubicados en áreas expuestas a peligros podrían tener que ser trasladados o reforzados en función del cambio climático. Las operaciones del día a día que dependen de un suministro de agua estable podrían tener que ser rediseñadas a medida que el cambio climático limite la disponibilidad del agua. Las cadenas de suministro que dependen de áreas geográficas climáticamente sensibles podrían tener que ser diversificadas. Los riesgos climáticos podrían traducirse en una disminución de los ingresos disponibles y reducciones en los porcentajes del mercado, mientras que los riesgos de salud asociados podrían afectar la productividad de la fuerza laboral. Reducir o manejar estos riesgos podría traducirse en ventajas competitivas, la reducción de gastos (pero tal vez no de corto plazo), menos responsabilidad legal y mayor confianza por parte de los inversionistas.

Además de reconocer e internalizar la adaptación al cambio climático en sus propios procesos decisorios (ver Capítulo 12), las empresas pueden apoyar la adaptación en el ámbito local a través de una variedad de funciones:

- *Fomento de oportunidades y de crecimiento económico:* La creación de empleos, mayores ingresos, mejor acceso a la protección social y mayor productividad de las inversiones del sector privado pueden aumentar el desembolso familiar por componentes clave de la capacidad adaptativa, como educación, salud y vivienda.
- *Prestación de servicios*: Las instituciones del sector privado pueden ofrecer la prestación eficiente de servicios (salud, agua) y así aumentar el acceso de las poblaciones a recursos que son importantes para reforzar la capacidad adaptativa local.
- *Influencia política*: A menudo, las empresas pueden ejercer mayor influencia que la sociedad civil, lo cual hay que aprovechar a favor de la adaptación. Promover la adaptación desde el ángulo empresarial debe, entonces, ser una prioridad para las comunidades que deseen maximizar su influencia sobre los gobiernos locales y nacionales.
- *Provisión de recursos financieros, técnicos y humanos*. Las entidades del sector privado pueden tener acceso a innovaciones y tecnologías que ayuden a reducir los riesgos locales (como tecnologías para conservar el agua y construcciones más flexibles). Pueden tener las capacidades gerenciales más sofisticadas necesarias para realizar estrategias para el desarrollo a gran escala. Las empresas formales e informales pueden tener acceso a redes que ayuden a movilizar las comunidades en áreas como campañas de concienciación o sistemas de alerta temprana.
- *Las asociaciones público-privadas* pueden reforzar el impacto de los marcos regulatorios a favor de la adaptación. Por ejemplo, "…el sector público establece un marco riguroso para reducir los riesgos físicos, brinda cobertura para altos niveles de riesgo o para segmentos con altos costos administrativos, y establece las normas de funcionamiento de un mercado privado para otros riesgos, mientras que el sector privado ofrece servicios y brinda cobertura paren el ámbitoes de riesgo menos importantes y segmentos más accesibles" (Dlugolecki y

Hoekstra, 2007). Sin embargo, el potencial para establecer asociaciones público-privadas en países de bajos y medianos ingresos puede ser limitado. En la mayoría de las áreas rurales y urbanas de las naciones de bajos y medianos ingresos, los gobiernos no proporcionan el marco necesario para reducir los riesgos para los hogares de bajos ingresos. Es difícil entender cómo las compañías aseguradoras puedan ofrecer una adecuada cobertura a precios accesibles para los hogares de bajos ingresos ubicados en sitios particularmente peligrosos donde los gobiernos no proporcionan infraestructuras.

11.2. Diferencias principales entre los medios rurales y urbanos y sus implicaciones para la adaptación

A pesar de las grandes similitudes arriba mencionadas, existen algunas diferencias importantes entre los medios urbanos y rurales que no pueden ser obviadas a la hora de apoyar la adaptación en el ámbito local. Los medios urbanos y rurales están caracterizados por, entre otras cosas, diferentes dinámicas poblacionales, patrones de asentamiento, actividades económicas, condiciones ambientales y niveles de inversión pública. Por ejemplo:

- los medios de vida en las áreas rurales normalmente se basan en los recursos naturales, mientras que en los medios urbanos, se basan en los mercados laborales no agrícolas y en la provisión de bienes y servicios;
- los individuos y las familias en los medios rurales tienden a depender más del auto-suministro de bienes y servicios (alimentos, agua, sanidad), mientras que en los medios urbanos, dependen más del dinero para conseguir acceso a estos bienes y servicios;
- por lo general, el acceso a tierras para la construcción de viviendas no es un problema en los medios rurales, mientras que puede ser un problema serio en los medios urbanos, particularmente para los pobres (OCDE/CAD, 2000).

Estas y otras distintivas producen diferentes perfiles de vulnerabilidad para las áreas rurales y urbanas. Específicamente, las características que definen los medios rurales y urbanos inciden en:

- la manera como el cambio climático se manifiesta localmente (una precipitación más intensa puede llevar a inundaciones repentinas en un lugar, pero en otro no);
- la sensibilidad de un sistema al cambio (los medios de vida que dependen directamente de los recursos naturales tienden a ser más sensibles al cambio climático que los que dependen de la manufactura, por ejemplo); y
- la capacidad para adaptarse (algunos medios pueden tener mayor acceso a servicios públicos, mientras que otros dependen más de redes sociales).

Las ciudades concentran a las personas y las actividades de producción, además de los insumos y bienes que usan y los desechos que generan. Al mismo tiempo, también concentran una gran variedad de peligros. Además, los centros urbanos de bajos y medianos ingresos concentran un gran número de personas más vulnerables a los efectos del cambio climático. En contraste, los medios de vida rurales, como la agricultura, el manejo forestal, la ganadería y la pesca, son extensivos y dependen de los recursos naturales. Es probable que el cambio climático afecte la productividad, la distribución y el funcionamiento general de los ecosistemas de los cuales estas actividades dependen.

Los impulsores de la vulnerabilidad – es decir, la economía política de exposición, sensibilidad y capacidad adaptativa – también pueden ser diferentes, pero vinculados, en los medio urbanos y rurales. Por ejemplo, mayores niveles de migración rural-urbana pueden resultar en la expansión de asentamientos no regulados en áreas de peligro, como las llanuras de inundación. En las áreas rurales, la volatilidad del mercado global para productos agrícolas puede llevar en el ámbitoes de ingreso impredecibles para los agricultores, dejándolos menos capacitados para acumular y diversificar bienes a fin de prepararse para, y adaptarse a, los desastres relacionados con el clima.

Las diferencias entre los medios rurales y urbanos también pueden resultar en diferentes niveles de capacidad adaptativa. Es decir, los recursos necesarios y disponibles para implementar opciones de adaptación pueden variar en cada medio. Por ejemplo, los residentes urbanos pueden tener mayor acceso a infraestructuras económicas (caminos, puertos, alcantarillados) o servicios públicos (telecomunicaciones, atención médica y energía eléctrica) que los residentes rurales, quienes pueden depender más de las redes sociales existentes o de conocimientos tradicionales para manejar los riesgos. La Tabla 11.1 resume algunos de estos factores que refuerzan o limitan la capacidad adaptativa en los medios urbanos y rurales. Estas son amplias generalizaciones que no necesariamente son aplicables en todos los países, pero ilustran algunos de los temas que deben ser considerados a la hora de evaluar la vulnerabilidad de las poblaciones en estos medios, y señalan algunos de los distintos recursos y herramientas[2] que pueden ser los más apropiados para apoyar la adaptación.

Tabla 11.1. **Factores que refuerzan o limitan la capacidad adaptativa en áreas urbanas y rurales**

	Urbana	Rural
Ventajas	Mayor acceso a recursos financieros	Sólido capital social
	Economías diversificadas	Sólidas redes sociales
	Mayor acceso a servicios (*p.ej.* salud, servicios sociales, educación)	Sólidos vínculos con la comunidad
	Mayores niveles de educación	Sólidos conocimientos tradicionales y locales
	Sólida capacidad de respuesta a emergencias	Altos niveles de voluntarismo
	Instituciones altamente desarrolladas	
Limitaciones	Elevados costos de vida	Recursos económicos limitados
	Problemas frecuentes con la calidad del aire y el estrés térmico	Economías menos diversificadas
	Falta de conocimientos sobre los impactos del cambio climático y temas de adaptación	Mayor dependencia de recursos naturales
	Alta dependencia de fuentes de electricidad potencialmente vulnerables	Aislamiento y acceso limitado a servicios
	Infraestructuras envejecidas	Menor capacidad técnica entre la población
	Superposición de jurisdicciones puede disminuir capacidad decisoria	

Fuente: Adaptada de Recursos Naturales Canadá (2007), *From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate 2007* [De los impactos a la adaptación: Canadá en un clima cambiante], Ottawa, Canadá, *http://adaptation2007.nrcan.gc.ca*.

Finalmente, las comunidades rurales y urbanas normalmente tienen diferentes objetivos (inmediatos) para el desarrollo o diferentes estrategias para lograr objetivos similares, llevando a diferentes opciones y necesidades de adaptación. El fomento del crecimiento económico en un contexto urbano puede estimular inversiones en la capacitación del sector servicios o en la expansión o mejora de la infraestructura. En las áreas rurales, sin embargo, se podría alcanzar el mismo objetivo mejorando el acceso de los agricultores a los mercados y promoviendo la diversificación de las actividades de subsistencia. Ante el cambio climático, la realización de estos objetivos requerirá diferentes intervenciones.

Notas

1. Las economías rurales no son puramente agrícolas. Si bien dependen en gran parte de la agricultura, los pobres rurales también dependen de actividades no agrícolas (y a veces no rurales) para suplementar sus ingresos. El procesamiento de productos agrícolas o forestales, las ventas minoristas, el transporte local, los servicios domésticos, el turismo y reparación de equipos son todos ejemplos de actividades de subsistencia no agrícolas que pueden contribuir a la diversificación de los ingresos, permitiendo que las personas se protejan de las amenazas y tendencias adversas.

2. Un creciente número de herramientas y metodologías están siendo desarrolladas para mejorar los procesos decisorios, reducir los riesgos y facilitar la adaptación a la variabilidad y al cambio climático. Estas incluyen portales de información para datos climáticos y actividades de adaptación, herramientas para evaluar actividades para el desarrollo en función de los riesgos climáticos, y lineamientos para ayudar a los decisores en la implementación de la adaptación. Ver el Apéndice A para un resumen de algunas herramientas y abordajes de evaluación disponibles para la adaptación al cambio climático.

From:

Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/9789264054950-en

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Contextos locales: medios rurales y urbanos", in *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264088320-16-es

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.