

Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en América Latina. Sector Agropecuario y Forestal.

Resumen sobre los principales ejes analizados

A continuación, se presenta un breve resumen de los cuatro principales ejes sobre los cuales se han analizado y evaluado las políticas públicas sobre cambio climático y AFOLU en el Informe Regional “El Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en América Latina. Sector Agropecuario y Forestal”.¹ Asimismo, se consideran los principales contenidos trabajados en cada uno de ellos, las preguntas orientadoras (PO) que han guiado su análisis, así como también los principales hallazgos considerados.

Foco Temático seleccionado: Políticas públicas sobre cambio climático relacionadas al sector agropecuario y bosques. Principales fundamentos:

- ✓ La actividad agropecuaria ocupa un lugar sumamente destacado en la mayoría de las economías de la región debido a su contribución al PBI, a la generación de empleo y a las exportaciones. A su vez, se destaca su rol en la producción de alimentos.
- ✓ Por otro lado, dada la dependencia del sector agrícola ganadero a las condiciones climáticas, esta actividad es altamente sensible al cambio climático.
- ✓ La mayor parte de las emisiones de GEI de América Latina proviene de las actividades agropecuarias, silvicultura y cambios de usos del suelo (deforestación).

1. Calidad del Diseño.

Para analizar la calidad del diseño de políticas públicas en cambio climático y AFOLU se ha focalizado el estudio sobre los siguientes aspectos:

i) Evaluación y monitoreo de la política (esto incluye evaluar si hay instancias de participación social).

PO: *¿Incluye la política en cuestión mecanismos para evaluar sus avances y sus impactos? ¿Prevé mecanismos de seguimiento o de monitoreo externo de la implementación (por ejemplo, comisiones legislativas de seguimiento, comisiones intersectoriales con participación ciudadana, etc.)? ¿Incluye*

¹ En informe se ha elaborado en base los siguientes estudios de caso: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay

instancias y mecanismos de participación de actores sociales (academia, ONGs, sector productivo, etc.) ya sea a fines de consulta, asesoramiento, monitoreo de la implementación, etc.?

ii) Integración con políticas sectoriales y macroeconómicas.

PO: *¿Qué nivel de integración y articulación existe entre los objetivos e instrumentos de las políticas climáticas analizadas y las políticas macroeconómicas y sectoriales vinculadas a la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo? ¿Cómo afectan estas políticas macroeconómicas y sectoriales a la consecución de los objetivos de mitigación y/o adaptación previstos en las políticas climáticas analizadas?*

Principales Hallazgos:

- ✓ En general, los informes naciones señalan que hay una fuerte debilidad de integración y articulación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales o las políticas macroeconómicas. Esta falta de articulación se da no solo en términos operacionales sino también (lo que es más grave) en términos de objetivos contrapuestos.
- ✓ Las tensiones y contradicciones entre las políticas de protección forestal y las políticas de promoción de la actividad agropecuaria constituyen una de las situaciones críticas que se repiten en varios países de la región.
- ✓ Varios de los informes señalan la debilidad o falta de un ordenamiento ambiental del territorio y como esto afecta la viabilidad de alcanzar objetivos de política climática.
- ✓ La gran mayoría de las políticas climáticas de los países de la región prevén algún tipo de mecanismos o instancias de participación social ya sea en el proceso de formulación o de monitoreo de sus programas, planes u otras herramientas de política. Sin embargo, las características y la relevancia de estos mecanismos e instancias de participación varían significativamente de país en país, e inclusive de una política a otra dentro de un mismo país.
- ✓ Hay una diversidad de formas de concebir la interacción público-privada en la institucionalidad climática en los países de la región, y una variedad de diseños institucionales que se utilizan para operacionalizar la participación pública en las medidas y acciones de gobierno. Sin embargo, la relevancia de estos mecanismos de participación varía significativamente de caso en caso. Esto subraya la necesidad de un análisis comparativo más profundo de los factores y condiciones que afectan el funcionamiento de estos mecanismos e instancias de participación en la problemática climática en la región.

2. Nivel de Implementación.

Para analizar el nivel de implementación de las políticas públicas en cambio climático y AFOLU se ha focalizado el estudio sobre los siguientes aspectos:

I. Evaluación de la toma de decisiones y acciones necesarias para poder implementar la política adoptada.

PO: *Una vez que la política fue aprobada por el órgano competente del Estado, ¿Se tomaron/realizaron las decisiones/acciones subsiguiente necesarias para hacer posible la ejecución de la política en cuestión? (por ejemplo, en el caso de una ley aprobada por el poder legislativo que requiera reglamentación del poder ejecutivo para que pueda sea aplicable, se debe evaluar si el poder ejecutivo ha avanzado en la reglamentación). Si no se han tomado estas decisiones que hacen posible la implementación de una política ya adoptada, ¿En qué etapa del proceso se encuentra la política en cuestión? ¿Qué pasos o acciones todavía faltan tomar para que la política pueda ser ejecutable? ¿Cuáles son los principales obstáculos que retrasan o impiden la toma de estas decisiones?*

II. Análisis de la actividad y acciones específicas de implementación que ha realizado el organismo estatal a cargo de la ejecución de esta política.

PO: *En el caso de políticas que ya pueden ser aplicadas ¿Cuál es el nivel de implementación de la política en cuestión? ¿Qué acciones de implementación específicas ha realizado la autoridad gubernamental a cargo de la aplicación de la política? ¿Cómo ha variado en el tiempo el nivel y la escala de estas acciones de implementación? (por ejemplo, en el caso de una política que otorga reducciones impositivas para promover ciertas prácticas de mitigación en la agricultura, un indicador del nivel de implementación es la cantidad de productores agrícolas que reciben el incentivo económico, y como se ha incrementado o no la cantidad de productores que reciben el beneficio a lo largo del tiempo).*

Principales hallazgos:

✓ En los informes nacionales hay una reiterada referencia al déficit en la implementación de estrategias y políticas centrales de la arquitectura existente sobre cambio climático en los países de la región. Si bien hay avances sustanciales en el desarrollo de normas e instituciones, la debilidad o retrasos en la implementación de las políticas es una característica común que, en mayor o menor medida, afecta a todos los países estudiados.

✓ De la reseña y análisis de estos casos en los informe nacionales, se infiere claramente que no hay un factor único que explique todos estos déficits de implementación. Más bien, hay diferentes configuraciones de factores y condiciones que afectan la efectiva implementación de estas políticas climáticas. En este sentido, la falta de recursos presupuestarios suficientes o deficientes asignaciones presupuestarias es posiblemente la razón señalada en forma más reiterada en los informes nacionales. Además de las deficiencias presupuestarias, falencias en la implementación a nivel sub-nacional es otro de los factores mencionados en repetidas oportunidades. En muchos casos, estos problemas de

implementación de políticas nacionales a nivel sub-nacional están vinculados a falta de capacidades locales.

✓ Cabe destacar que, en muchos casos, las carencias presupuestarias y de recursos son simplemente indicadores de causas más estructurales que afectan la capacidad del estado para ejecutar estas políticas o de la falta de relevancia y prioridad que tiene la problemática de cambio climático en la agenda doméstica de un país.

3. Fortaleza Institucional.

I. Análisis y evaluación de las capacidades y recursos de la estructura institucional responsable de implementar y llevar adelante las políticas.

PO: 1) *¿Qué organismos del Estado están a cargo de la aplicación de las políticas analizadas? ¿Cuentan con la autoridad legal necesaria y suficiente para implementar y ejecutar estas políticas?; si no es así ¿Cuáles son los vacíos o limitaciones desde el punto de vista de su competencia legal para implementar/ejecutar estas políticas?*

2) *¿Con qué capacidades y recursos humanos, científicos y tecnológicos cuentan estos organismos del Estado para implementar y hacer el seguimiento de estas políticas? ¿Son estos recursos suficientes?, si no lo son ¿Cuáles son las principales falencias y necesidades, en términos de estos recursos, que afectan la implementación y seguimiento de estas políticas?*

3) *En relación al presupuesto, ¿se asignaron partidas presupuestarias para llevar adelante la implementación de las políticas en cuestión? ¿Es el presupuesto asignado suficiente? ¿Ha variado el presupuesto asignado para la implementación y seguimiento de esta política a través de los años?*

Principales Hallazgos:

✓ En contextos políticos en los cuales generalmente la agenda climática no es prioritaria, la existencia de ciertas estructuras burocráticas dentro del Estado, con capacidades técnicas para formular y ejecutar proyectos y para acceder a recursos internacionales, ha permitido sostener la agenda climática a través del tiempo y más allá de la atención de los gobiernos de turno.

✓ También hay varias experiencias en países de la región de nuevos diseños institucionales que intentan posicionar los temas climáticos en escenarios institucionales más centrales y relevantes de la estructura del Estado, a partir del involucramiento de los organismos de planificación, ministerios de economía o directamente de los jefes de gobierno.

4. Apoyo político y social.

I. Análisis del nivel de consenso político y social existente alrededor de las políticas públicas sobre cambio climático y AFOLU.

PO: 1) ¿Qué órgano del Estado estableció estas políticas? ¿Fueron establecidas a través de leyes aprobadas por el poder legislativo? ¿A través de normas dictadas por agencias o reparticiones del poder ejecutivo? (el objetivo de estas preguntas no es analizar aspectos jurídicos si no la relevancia y el consenso político alrededor de estas políticas. Es razonable asumir que una política establecida por ley implica un mayor nivel de permanencia en el tiempo y requiere un mayor nivel de consenso y apoyo político que una política establecida por una decisión administrativa de un gobierno, la cual puede ser fácilmente modificada por otra decisión administrativa)

2) ¿Qué nivel de consenso existe entre los distintos sectores políticos con respecto a estas políticas? ¿Qué sectores políticos (ya sea de partidos de la oposición o de las propias coaliciones gobernantes) se opusieron o se oponen a estas políticas?

3) En términos del aparato burocrático del Estado, ¿Qué organismos o agencias estatales estuvieron involucradas en la formulación de la política (medioambiente, agricultura, etc.)? ¿Hubo agencias/organismos del Estado que se opusieron (se oponen) abiertamente a estas políticas? ¿Cuáles? (es razonable suponer que los organismos de gobierno con miradas “mas productivistas” -ministerios de agricultura, forestal, etc.- podrían oponerse a medidas y acciones que pudiesen condicionar la actividad económica del sector. estas preguntas apuntan a evaluar este aspecto del contexto político)

4) ¿Cuál es la posición de los actores sociales relevantes (ONGs ambientalistas, comunidades originarias, etc. pero también asociaciones de productores, cámaras empresariales del sector) respecto de estas políticas? ¿Qué nivel de involucramiento tuvieron estos actores en la formulación de esta política? ¿Qué nivel de atención y apoyo tienen estas políticas en grupos o sectores sociales más amplios, no directamente involucrados en la temática?, Si hay encuestas de opinión pública, ¿cuál es la opinión respecto de estas políticas sobre cambio climático?

Principales Hallazgos:

- ✓ Las políticas sobre cambio climático ocupan un lugar claramente marginal en la agenda de los actores políticos y en la atención de la opinión pública en casi todos los países de la región.
- ✓ En muchos casos la súbita relevancia de la problemática climática en la agenda domestica ha sido en respuesta a eventos climáticas extremos.

- ✓ No se ha identificado un patrón común aplicable a todos los casos sobre cómo los cambios de gobierno han afectado (o no) la relevancia y dirección de las políticas climáticas a nivel interno de cada país.
- ✓ La diversidad de situaciones en cuanto a la relación entre la continuidad o cambio de gobiernos y la trayectoria de la política climática doméstica, nos sugiere que las élites políticas de los países de la región – en su gran mayoría – no tienen aún posiciones programáticas muy definidas en relación a los temas de la agenda climática. De esta manera, el apoyo u oposición a determinada política que impacte en la consecución de objetivos climáticos puede fácilmente “cruzar” los partidos o coaliciones políticas (ya sean de gobierno u oposición) En otras palabras, el posicionamiento de los actores políticos en relación a la temas de la agenda climática no dependen, en muchos casos, de claras posiciones programáticas de los partidos o coaliciones políticas de las cuales son parte, sino más bien de factores de la coyuntura (nacional o internacional) o de intereses sectoriales o regionales.
- ✓ Existen varios casos que ejemplifican la dificultad de generar y sostener apoyo política y social particularmente en torno a las políticas que tienden a la mitigación² de GEI. Por el contrario, las políticas que tienden a la adaptación al CC generalmente no enfrentan ese nivel e intensidad de oposición política.³

² En principio, este tipo de políticas (al igual que muchas otras políticas ambientales) se caracterizan por generar beneficios colectivos, generalmente a largo plazo, que se distribuyen en forma difusa en toda la sociedad. Por el otro, tienden a imponer costos, en el corto plazo, a sectores bien específicos y claramente identificables. Estos sectores, entonces, tienen todos los incentivos para movilizarse activamente y oponerse a estas medidas.

³ Las políticas de adaptación tienden a generar beneficios para sectores más o menos específicos, en tanto que los costos de estas medidas generalmente se cubren con presupuestos públicos o deuda pública y por ende se distribuyen en el resto de la sociedad.