

Gobernanza para el Cambio Climático
Estudio del caso gobierno local de Mendoza-Argentina

Autora: Tathiana Montaña

Argentina, junio de 2015



**Banco Interamericano
de Desarrollo**

Índice

Resumen

Siglas y abreviaturas

1. Gobernanza para el Cambio Climático

1.1. Aproximaciones conceptuales a la Gobernanza.

1.2. Cambio Climático ¿Es la Gobernanza un mecanismo viable para la reducción de consecuencias del Cambio Climático?

2. Gobernanza para el Cambio Climático en escenarios locales. Estudio de caso de la provincia de Mendoza en Argentina

2.1. Inventario de políticas y normas relacionadas a la variabilidad climática y accidentes climáticos en Mendoza

2.2. Articulación institucional y sectorial para reducir la vulnerabilidad frente al Cambio Climático

3. Algunas recomendaciones para la Provincia de Mendoza y para gobiernos locales.

4. Conclusiones

Bibliografía consultada

Referencias

Resumen

La mayoría de países del mundo están trabajando de manera vertiginosa para dar respuestas efectivas y en corto plazo, a las consecuencias del Cambio Climático. El problema va desde las realidades de las grandes ciudades, aquellas que tienen más de 10 millones de habitantes, consumen el 9.3% del total de la energía del planeta y arrojan cerca de 12.6% de residuos sólidos; pasando por los estados insulares que corren riesgo de desaparecer por el aumento del volumen de los océanos, hasta las consecuencias que ya los países pobres de Asia, África y América Latina están padeciendo, como las sequías, las inundaciones, las pérdidas de cosechas, las migraciones y la violencia que genera la inseguridad alimentaria de buen porcentaje de la población mundial.

El objetivo de este documento es demostrar la relación que existe entre el Cambio Climático, como fenómeno natural y antropogénico y las políticas locales para reducir la vulnerabilidad en las regiones más afectadas; sin embargo, la hipótesis que presenta este escrito es que para materializar este objetivo, un buen instrumento podría ser la *Gobernanza*; en la medida en que las sociedades crecen, el Estado requiere mayor participación de la ciudadanía y del sector privado y que estos actores se apropien del problema, se hagan responsables en la medida de sus posibilidades y en marco de la democracia; es decir, se hace necesario que la sociedad civil, el Estado y el Sector Privado sean conscientes de la necesidad de adoptar prácticas y políticas, a través de un trabajo en redes, que tiendan a reducir la vulnerabilidad y efectos negativos –económicos, sociales y humanos- ; sin ello, será muy difícil conseguir eficiencia y resultados exitosos.

La primera parte de este escrito explica brevemente que es la Gobernanza y cuáles son los actores involucrados en ella; partiendo de esta breve explicación, la segunda parte desarrolla la idea de Gobernanza y Cambio Climático, afirmando que esta alianza es posible en sociedades altamente desarrolladas, las cuales ya han asumido las políticas de Cambio Climático como una necesidad y una demanda a sus gobiernos, para mantener su calidad de vida. En tercer lugar, se aborda la Gobernanza en países con indicadores de gobernabilidad (Banco Mundial) menos desarrollados. Se toma como estudio de caso, las políticas y normas jurídicas que rigen actualmente en la Provincia de Mendoza en Argentina sobre Cambio Climático. Con toda esta información, se llega a la conclusión que para plantear la discusión de Gobernanza en gobiernos locales o sub-nacionales de países menos desarrollados, como la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe, se hace prioritario que los gobiernos locales y los organismos internacionales que intervienen en la región en la temática, abran espacios de participación a la sociedad civil y a las empresas –sector privado- para que de esta forma las políticas se fortalezcan y el Cambio Climático sea parte del imaginario social de los países del sur.

Palabras clave: Gobernanza, Cambio Climático, políticas públicas, sociedad civil, sector privado, redes, gobierno local.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Cambio Climático
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
DGI	Departamento General de Irrigación
FA	Fondo de Adaptación
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente
IADIZA	Instituto Argentino de Investigación de Zonas Áridas
ICPP	Panel Intergubernamental para el Cambio Climático
INA	Instituto Nacional del Agua
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
PP	Políticas Públicas
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
RRNN	Recursos Naturales
SADSN	Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sostenible de la Nación

Autora: es colombiana licenciada en Relaciones Internacionales, Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá y Magíster Estudios Europeos Avanzados en Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset; actualmente es candidata de tercer año Doctor en Relaciones Internacionales, en el área de la Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid.

Ha trabajado en el diseño, coordinación, implementación y monitoreo de proyectos para el desarrollo; además como facilitadora en la construcción de espacios multisectoriales para el diálogo y resolución de conflictos políticos y ambientales.

Este documento fue escrito para la División de Cambio Climático y Sostenibilidad del BID. Las opiniones expresadas por la autora en esta publicación, no reflejan necesariamente la visión del Banco.

1. Gobernanza para el Cambio Climático

El Cambio Climático, sin lugar a dudas está obligando a cambiar las formas de relacionamiento del hombre con la naturaleza y a un paso más veloz e importante, las relaciones de la naturaleza -mediada por el hombre- con la Política.

Una investigación de la Universidad de HafenCity de Hamburgo en Alemania, “*Climate Change Governance*” (2013) señala sobre la necesidad de dirigir de manera decidida, acciones políticas para dar respuestas efectivas a las consecuencias del Cambio Climático. Señalan sus autores, “que existen muchos libros sobre asuntos relativos al Cambio Climático desde la perspectiva de los modelos climáticos, las variaciones de temperatura, el aumento del nivel de los océanos, pero muy pocos estudios sobre los elementos políticos, económicos y sociales del Cambio Climático y su relación con la Gobernanza”. (*Knieling Filho, 2013*).

El Cambio Climático es un fenómeno natural con altísima influencia humana -antropogénica-, que es consecuencia del uso acelerado de los recursos naturales. Un estudio de la Nasa (2014) señala que en el mundo hay cerca **de 28 grupos de investigación que han diseñado 61 modelos climáticos**; con esta información, se indica que se toma el periodo de tiempo comprendido entre 1880 y 2005 que los factores naturales son el cambio de la órbita del planeta, las acciones volcánicas y la influencia del sol; los factores antropogénicos son el mal uso de la tierra- degradación-, la contaminación de la capa de ozono los gases efecto invernadero¹.

La medición de Desarrollo Humano que hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013² en clave de Medio Ambiente está basado en una clasificación que tiene cuatro variables: suministro de energía, emisiones, recursos naturales y efectos -muertes por desastres naturales y población en tierras degradadas-.

Bajo esta perspectiva ambiental, los cinco países con índices de Desarrollo Humano Muy Alto son Noruega, Australia, Estados Unidos, Países Bajos y Alemania; con países con indicadores de Desarrollo Humano Alto son, Bahrein, Bahamas, Bielorrusia, Uruguay y Montenegro; Desarrollo Humano Medio, Tonga, Belice, República Dominicana, Fiyi y Samoa; Desarrollo Humano Bajo, Congo, Islas Salomón, Santo Tomé y Príncipe, Kenya y Bangladés. Argentina ocupa en número 55.

¹ Mapa interactivo disponible en: <http://www.bloomberg.com/graphics/2015-whats-warming-the-world/>

² El Informe de Desarrollo Humano 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, entregado en la ciudad de México “El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”.



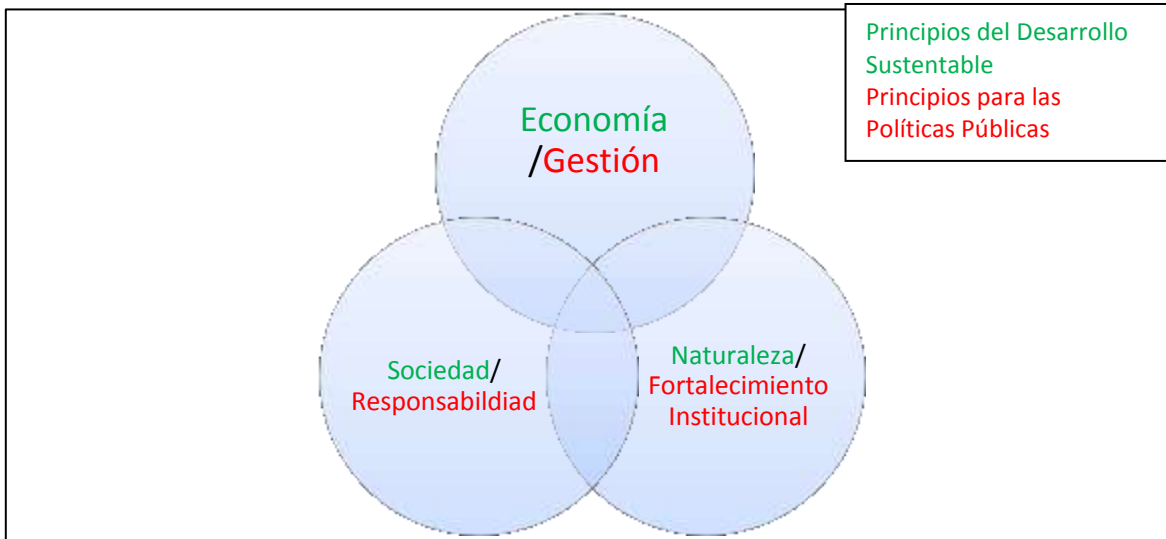
El Desarrollo Humano en términos de Medio Ambiente

SUMINISTRO DE ENERGÍA PRIMARIA		EMISIONES			RECURSOS NATURALES			EFECTOS					
Combustibles fósiles	Fuentes renovables	Dióxido de carbono		Gas de efecto invernadero	Agotamiento de los recursos naturales	Superficie forestal	Extracción de agua dulce	Especies amenazadas	Tierras agrícolas	Cantidad de muertes por desastres naturales	Población que vive en tierras degradadas		
		Total	Per cápita	Per cápita									
(% del total)	(% del total)	(megatoneladas)	(toneladas)	(% de crecimiento promedio anual)	(toneladas de equivalente a dióxido de carbono)	(% del INB)	(% de superficie terrestre)	(% de variación)	(% del total de recursos hídricos renovables)	(% del total de especies)	(% de superficie terrestre)	(promedio anual por millón de personas)	(%)

Fuente: IDH 2013, p 190

En ese sentido, y al tener tres elementos objeto de discusión de la política, es innegable que las políticas para regular y/o reducir consecuencias negativas del Cambio Climático, deben obedecer a los principios de las políticas públicas: responsabilidad, gestión y fortalecimiento institucional.

Gráfico 1 Sustentabilidad- Políticas Públicas



Elaboración Propia

1.1. Aproximaciones conceptuales a la *Gobernanza*³

¿Son los gobiernos eficaces en la conducción de políticas para las áreas estratégicas sus Estados?

Sobre lo anterior, tanto la Administración Pública, como las finanzas, la Ciencia Política y el Derecho Administrativo, han realizado acercamientos teóricos y prácticos para detectar la razón o razones por las cuales las acciones de los gobiernos no son eficaces o no logran la eficacia esperada por los ciudadanos.

Generalmente, la responsabilidad sobre los problemas de gestión, recae sobre los aspectos económicos o administrativos de los gobiernos, pero no sobre el gestor en sí mismo. Una hipótesis del profesor mexicano Luis Aguilar (2010) señala que existen dos tipos de sociedades: unas, las cuales consideran una causa del problema de la gestión son los gobernantes y otra, las que no lo consideran así. Las primeras, seguramente son sociedades desarrolladas, en donde la participación de los ciudadanos y del sector privado es responsable y eficiente, es decir, la ciudadanía controla a sus funcionarios.

Aguilar atribuye el surgimiento del problema de la *Gestión del Estado*, en sociedades en donde NO se considera un problema “el gobernante” (Aguilar, 2010:7) a las siguientes cuestiones provenientes de la evolución de la economía y la política.

En primer lugar, es un problema que nace en el siglo XX con el afianzamiento del Estado Social en los años 50. En aquel momento histórico, el problema era la *eficacia directa* en la gestión del Estado, la cual tuvo respuesta en las Políticas Públicas; Políticas Públicas que atendieron los asuntos sociales esencialmente. La eficacia para este momento, estuvo modelada por la ciencia y la tecnología y los gobiernos, eran los únicos responsables en la toma de decisiones. Este primer escenario histórico-conceptual estuvo marcado por la escuela Weberiana en donde el principal aporte lo hizo la *dominación legal racional*⁴.

En segundo lugar, la crisis de ese Estado Social en los años 70, es decir la aplicación de toda la normativa de Estado de Bienestar, estado benefactor, asistencial o social empobrecido, surge una respuesta que es la aplicación de las Políticas de Ajuste y Reestructuración. Es entonces cuando los estados sociales basan su gestión en la política de gasto, la cual posteriormente genera crisis fiscal y en algunas ocasiones crisis políticas. Al fusionarse estas dos situaciones de crisis se está ante la presencia de la Crisis de la Democracia, *The crisis of Democracy* (Crozier, Huntington, Wataniki, 1975).

En tercer lugar, el problema de la eficiencia en la gestión se profundizó y se situó en el escenario político. La necesidad de hacer sociedades más democráticas. Se conoce el periodo de la transición, de los regímenes autoritarios a los regímenes democráticos. Con esta transición se esperaba que la

³ En palabras simples Silverino Zebal, (2014) Economista-Principal y Jefe de la Unidad de Innovación Gubernamental del Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos - OEA (Washington-DC, EEUU), la *Gobernanza*, *governance* en inglés, es diferente de la gobernabilidad, *governability*. La *Gobernanza* se refiere al modo, el orden y la gobernabilidad a la habilidad que aparece después de un modo de *Gobernanza*.

⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, p 179

gestión del Estado legal, liberal y reducido, arrojará aceptables niveles de eficiencia. El Banco Mundial en su reporte de 1997 así lo destacó.

En los años 90, el Banco Mundial construyó concepto de *Gobernanza*. Concepto fundado desde tres perspectivas: una descriptiva, otra normativa en donde juegan un papel protagónico las organizaciones internacionales y finalmente una aproximación teórica. Según el Banco Mundial, la Gobernanza “consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y el Estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”. (BM, 1990)

En este sentido, la Gobernanza se refiere a que los gobiernos no actúan solos, sino que requieren de la participación, insumos y recursos de la sociedad, entendida esta como la sociedad económica y la sociedad civil. Para medir la Gobernanza se conjugan 6 dimensiones básicas, las cuales fueron rediseñadas en el año 2015 y que son las siguientes:

- Voz y Rendición de Cuentas - mide derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad Política y Ausencia de Violencia - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, (incluye el terrorismo).
- Efectividad Gubernamental - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- Calidad Regulatoria - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- Estado de Derecho - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- Control de la Corrupción - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).

La Gobernanza supone un gobierno competente pero insuficiente para dirigir. El reporte del Banco Mundial de 1997, “Estado en un mundo en transformación” sirve para demostrar, que desde entonces, la comunidad internacional entendió el concepto y propuso su re-conceptualización. Lo hizo el PNUD, con un concepto a primera vista, ambiguo, pero que ayudó a generar ideas para crear uno más sólido. Señaló el PNUD, que la Gobernanza es “un conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses y ejercen sus derechos y sus obligaciones y concilian sus diferencias”. Con esto, sin lugar a dudas, se reafirma la necesidad que el Gobierno gobierne con las organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado.

Finalmente Antonio Natera (Natera, 2006) agrega a la discusión, que la “Gobernanza es una nueva forma de entender las relaciones Estado- sociedad en el marco de las transformaciones estatales (...) en donde se abarca a la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno vinculado al sistema político”. Para Natera, las raíces teóricas están en la Economía Institucional, en la Teoría del Desarrollo, en la Ciencia Política, en las Relaciones Internacionales y en la Gestión Pública.



Con estos conceptos no unificados pero en acuerdo sobre lo fundamental -gobernar con la sociedad civil y con la sociedad económica-, surgen varios interrogantes.

¿Es la Gobernanza un concepto aplicable a todas las sociedades contemporáneas? Sin lugar a dudas es un proceso que surge en sociedades maduras en términos políticos con democracias desarrolladas. Sin embargo vale la pena replantear hasta donde es posible pensar en Gobernanza en otro tipo de sociedades, con mercados competitivos y democracias menos desarrolladas como las que se recrean en América Latina y el Caribe.

Es muy posible aceptar que la Gobernanza en un proceso que sí puede ser comprendido y desarrollado en sociedades menos desarrolladas; es decir la Gobernanza presenta un marco genérico el cual puede ser amoldado a los diferentes tipos de sociedades, pues cada una de estas tienen unos gobiernos más o menos desarrollados en términos democráticos, una sociedad más o menos organizada y un sector privado más o menos influyente. **El aporte de la Gobernanza es la necesidad de gobernar mejor, con eficacia y reconocer que el gobierno ya no es posible exclusivamente desde las instituciones gubernamentales, sino que requiere de los recursos, las competencias y los intereses de los otros actores sociales ya mencionados.**

1.2. Cambio Climático ¿Es la Gobernanza un mecanismo viable para la reducción de consecuencias del Cambio Climático?

Ese es el objetivo de la Gobernanza. Responder a las demandas tradicionales y a las nuevas demandas sociales de una manera eficiente. El problema podría estar en que esas nuevas demandas de los ciudadanos no tienen respaldo institucional. Es decir, la Gobernanza tendría que crear o mejorar o reestructurar las instituciones para atender estas demandas. Y de otro lado, los indicadores de gestión tendrán que irse acomodando a esa dinámica social. El Cambio Climático en los países del norte es una demanda social y organizada que ha logrado establecer instituciones y normativas las cuales además, gozan de indicadores que van mostrando la efectividad o no de lo realizado.

En los países con menos desarrollo, el Cambio Climático es un fenómeno que apenas se está introduciendo de manera responsable en las agendas políticas, sociales y del sector empresarial; con esto, no se quiere decir que no se haya hecho un trabajo importante. Un buen ejemplo puede ser, el compromiso adquirido por los Estados, en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, de entregar Comunicaciones Nacionales que den cuenta del avance de la política para el Cambio Climático y los esfuerzos de cada Estado en la generación de políticas de adaptación, mitigación, reducción de emisión de gases entre otros. Lo anterior se puede demostrar con la siguiente información (julio, 2015):

- Colombia entregó su tercera comunicación en mayo de 2015
- México entregó la quinta comunicación en el año 2014
- la Unión Europea entregó el sexto reporte en 2015
- y China ya ha hecho su último aporte en junio de 2015 en donde propone reducir GEI de un 60% a 65% al año 2030.

Con estos datos, partiendo del supuesto que los países del norte trabajan más rápido en materia de Cambio Climático, que los países del Sur, nos provoca otra pregunta: ¿Cuál es el mejor proceso de Gobernanza para el Cambio Climático?

El trabajo de la académica, ha dirigido su empeño a desarrollar la tesis sobre la importancia de las *Redes*. Las Redes están definidas como el conjunto de actores que se relacionan entre sí, por medio de interdependencias duraderas y estables para lograr objetivos comunes. Sin lugar a dudas el concepto de Redes es un avance muy significativo en términos democráticos, pues de manera directa está involucrando en el ejercicio de la conducción del gobierno a la sociedad sin perder de vista que el Gobierno es responsable de la acción pública. El trabajo en Redes es funcional para el gobierno, en la medida que logre catalizar o articular las acciones de la sociedad y no pierda de vista la concepción del interés general.

Sobre el trabajo en redes se debe resaltar que quizá una de las claves que los actores de la Red deben procurar mantener y dinamizar, es la vigencia y afianzamiento del interés particular por el cual hace parte de esta o aquella Red. Es decir, independientemente de los insumos que cada cual pueda entregar a la Red y del sistema de relaciones que surjan entre los actores, debe estar lo suficientemente visible la razón particular por la cual está presente en la Red. Para reafirmar esta idea, revisamos los conceptos de la teoría de la Acción Colectiva presentada por el profesor Sidney Tarrow (1997) en donde plantea una sociedad activa que crea escenarios de relaciones con el Estado o con sus élites, para señalar necesidades, carencias, demandas, luchas de los individuos, que a pesar de ser seres egoístas (Elección Racional) requieren de la asociación representada a través de la solidaridad y perdurabilidad de esas acciones colectivas en el tiempo. De esta forma, la Acción Colectiva puede tener la forma de Red.

La Acción Colectiva es un mecanismo por medio del cual los asociados –miembros de la Red– expresan sus preocupaciones, necesidades o reclamos frente a una determinada forma de organización político-social, económica o cultural. El elemento general de la Acción Social “reside en un sistema de valores”. De esta forma, las Redes deben estar integradas por actores racionales que busquen satisfacer su interés particular a través del intercambio o la interdependencia de otros miembros de la Red; y de estas relaciones es posible que se cree un sistema de valores dinámico y capaz al mismo de tiempo de construir o reestructurar instituciones que atiendan nuevas demandas. Este quizá es uno de los retos de la Gobernanza para el Cambio Climático en los países de renta media y que de no asumirlo, los hace responsables por omisión o por tardar en la toma de decisiones políticas de cara al problema.

1.3. La Gobernanza y el Cambio Climático.

Con lo anterior, tenemos dos premisas: una, que el Cambio Climático es un fenómeno real, que está constando millones de dólares en términos económicos para la mitigación y la adaptación de las poblaciones más vulnerables y dos, que los países desarrollados en particular, ya han trazado y cada día tratan de mejorar, sus políticas públicas internas para el Cambio Climático, gestionadas bajo la perspectiva de la Gobernanza: gobiernos, más sociedad civil, más sectores económicos-productivos y trabajo en redes. Un ejemplo de lo anterior, lo tenemos con políticas de Cambio Climático en Suecia,

Noruega o Dinamarca⁵. Dinamarca, uno de los pocos países pioneros y que abanderan políticas de sustentabilidad, está rodeado del agua del Mar Báltico -406 islas y 7.314km de costas-; registra vientos de 7.6metros por segundo, los cuales se transforman en energía eólica; y adicionalmente, deben acomodarse en 43.094km² , los 5.700.000 habitantes según el censo de 2014. (No se tienen en cuenta los 2.565.094 km² de Groenlandia sobre la que ejercen soberanía). Desde el 2007, estructuró un ministerio que se hace cargo de tres ejes transversales para la sustentabilidad: el Ministerio de clima, energía y construcción; el ministerio del agua, el clima o el territorio, o en otras palabras, el ministerio que representa los intereses del gobierno, de la ciudadanía y del sector económico. La mayoría de países desarrollados, han trabajado de manera conjunta y coordinada con los sectores productivos para reducir el impacto del Cambio Climático,

“De esta manera, desde un punto de vista estrictamente comercial, algunas industrias en los países desarrollados han cabildado por la instrumentación de medidas que compensen la pérdida de la competitividad de sus empresas, particularmente de las más vulnerables y estratégicas, frente a sus similares de otros países que no han instrumentado políticas ambientalmente similares y no se han comprometido a cumplir con compromisos internacionales de mitigación (Ekins y Speck, 1999). Varios países han adoptado este discurso para promover algunas acciones en defensa de sus sectores productivos” (Flores, 2014:8)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37611/S1500003_es.pdf?sequence=1

Y por supuesto, en alianza con la sociedad civil. En el año 2009, se realizó por primera vez, la Consulta Mundial a la sociedad Civil sobre el Cambio Climático⁶, *World Wide Views on Global Warming* realizada por una alianza de Liga de Defensa del Medio Ambiente, LIDEMA – Bolivia; PNUD proyecto BOL/60130; el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega; Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca y por Det Norske Veritas. El objetivo de la consulta, servir “como base común para las discusiones en la reunión de Consulta Mundial a la Sociedad Civil sobre Cambio Climático en Bolivia”, y en preparación a la COP 15, en Dinamarca de 2009. Un aparte del texto de presentación del documento dice,

“Científicos de todo el mundo han trabajado durante años para conocer todos los aspectos del Cambio Climático y averiguar qué porción de ese cambio es consecuencia de la actividad humana.

Los científicos se esfuerzan para aclarar lo que realmente sabemos y lo que no, para así poder decidir con fundamento qué hacer. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, IPCC, es la mayor autoridad en esta cuestión. Dicho panel se constituyó por decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, con el objetivo de asesorar científicamente a quienes deben tomar las decisiones. (...)

La ciencia nos informa pero no nos dice lo que debemos hacer”. (WWViews, Copenhague, junio de 2009)

Desde el 2009 hasta hoy, son muchos los escenarios, nacionales y foros internacionales, que tienen por objetivo, preguntar a la sociedad civil, cómo asumir el Cambio Climático y de qué manera, la sociedad puede ayudar a construir políticas eficientes. Esta es una tarea que recientemente se ha puesto en América Latina y el Caribe.

⁵ Estamos refiriéndonos a Gobernanza de Estados, no de Gobernanza en foros internacionales como los de las Naciones Unidas y todas las organizaciones que hacen parte del sistema de UN. Véase proceso Kioto- Cop21.

⁶ Disponible en: <http://globalwarming.wwviews.org/node/259.html>

2. Gobernanza para el Cambio Climático en escenarios locales. Estudio del caso de Mendoza, Argentina.

Mendoza fue una de las primeras provincias en Argentina que crea una institución exclusivamente para atender los asuntos del Cambio Climático: la Agencia de Cambio Climático.

Una agencia, es entendida como un actor político que surge de una necesidad de sujetos políticos activos, que se crea para que produzca normas o comportamientos sobre los cuales no existen fundamentos, doctrina o jurisprudencia y la cual tiene responsabilidad social e institucional sobre sus actos y decisiones políticas. (Ema, 2004: 21).

Esta iniciativa local se generó en 2008 por muchas razones, internas y externas, entre las cuales se destacan i) el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2008, “*La lucha Contra el Cambio Climático: solidaridad frente a un mundo dividido*” y ii) las condiciones naturales geofísicas, sobre la cual está ubicada la provincia. (T. Montaña, 2014).

En el año 2008 y dentro de la anterior estructura de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales, se creó la Agencia de Cambio Climático mediante la Resolución 399/2008. La ACC- cuya misión es “promover acciones para el desarrollo de programas y proyectos ambientales, sociales y económicos con la participación de sectores públicos y privados provinciales, nacionales e internacionales. De la misma manera debe identificar y prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio natural y ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida de las personas y a la preservación de los recursos naturales” (ACC, 2008). Los objetivos generales son:

“ • Promover y coordinar la capacitación, producción y transferencia de conocimiento científico, el intercambio de información y el trabajo interdisciplinario que posibiliten, frente al Cambio Climático, la adopción de medidas de mitigación y/o adaptación, de corto, mediano y largo plazo, destinadas a la protección y conservación de los ecosistemas humanos y naturales provinciales y la integridad de sus recursos en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

• Efectuar recomendaciones y proponer cursos de acción específicos, tanto en el ámbito público como privado, orientados a incorporar instrumentos de adaptación y/o mitigación en los procesos de toma de decisiones.

• Aportar a la comprensión del Cambio Climático, como también a su difusión en la opinión pública provincial, en especial entre la comunidad educativa con el fin de concientizar y promover cambios culturales entre la población”. (Resolución 399/2008)

Sin embargo y a pesar de las buenas intenciones políticas, la Agencia está en proceso de consolidación institucional, técnica y administrativa. Para ello se hace necesario, romper algunas ‘lógicas institucionales’, como la *desconfianza del poder* y generar confianza bajo esquemas de legalidad y de esquemas horizontales de relacionamiento interinstitucional. (O’ Donnell, 2003). Es decir, se hace necesario abrir espacio de participación controlado a organizaciones de la sociedad civil interesadas en la materia e involucrar de manera urgente al sector productivo de la provincia.

2.1. Inventario de políticas y normas relacionadas a la variabilidad climática y accidentes climáticos en Mendoza.

Varias han sido las iniciativas gubernamentales, principalmente desde el poder legislativo, para atender fenómenos relacionados con la variabilidad climática, no para el Cambio Climático. Sin embargo sirve de punto de partida para la construcción de una agenda local para controlar y reducir los efectos negativos del Cambio Climático

Normas vigentes relacionadas con el Cambio Climático, variabilidad climática en la provincia de Mendoza

	Tipo de norma	Descripción
Ley 8.485 Mendoza, 17 de octubre de 2012	Ley General Vigente	Declaraciones de emergencias agropecuaria social, habitacional por accidentes climáticos; poder ejecutivo reglamentación http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=8485&crc=3322329814
Ley 8.473 Mendoza, 25 de septiembre de 2012	Ley General Vigente	Modificación ley 4304 zonas dañadas agricultura; dirección de emergencias agropecuarias. Daños informes contingencias climáticas áreas. Poder ejecutivo, productores, beneficios rentas convenios prorrogas energía eléctrica. http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=8473&crc=1142397137
Ley 8.384 Mendoza, 01 de diciembre de 2011	Ley General Vigente	Declaración emergencia agropecuaria social habitacional zonas ley 4304 accidentes climáticos http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=8384&crc=4165384982
Ley 8152 Mendoza, 05 de enero de 2010	Ley General Vigente	Creación programa integral control mitigación hídrica: agua, medio ambiente, ecología, ríos, represas, hidroeléctricas, saltos energéticos, claras sedimentación; fondo integral revestimientos, conservación cauces de riego, desagües, drenajes: departamento general irrigación http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=7722&crc=1580449446
Ley 8051 Mendoza 2009	Ley General Vigente	Ley de Ordenamiento Territorial. Entre otros, promover el desarrollo territorial equilibrado, equitativo y sostenible en todas áreas de la Provincia; considera el cambio climático como una variable a considerar en el ordenamiento del territorio.
Resolución de la Secretaria de medio ambiente N° 399/2008	Resolución Vigente	Por medio de la cual se crea la Agencia de Cambio Climático
Ley 7.722 Mendoza, 20 de junio de 2007	Ley General Vigente	Minería recursos naturales; prohibición uso de sustancias químicas, cianuro, mercurio, ácido sulfúrico; ecología medio ambiente. Protección de recursos hídricos. http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=7615&crc=283883436
Ley 7.366 Mendoza, 27 de abril de 2005	Ley General Vigente	Creación de líneas créditos para la atención, financiamiento productores; contingencias emergencias climáticas; fondo provincial transformación crecimiento. http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=7366&crc=3136109650

Ley 6.638 Mendoza, 4 de noviembre de 1998	Ley General Vigente (decreto reglamentario 1693, bo. 14/09/00) (ver decreto 1689, bo. 24/12/02) (ver ley 6698) (ver ley 7027) (texto ordenado al 22/09/1999)	Creación-programa-investigaciones técnico científicas-diagnostico-; prevención y control de accidentes climáticos http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=6638&crc=2129972393
LEY 5.961 Mendoza, 26 de agosto de 1992	Ley General Vigente	Ley General de Ambiente de la Provincia. http://gxportal.mendoza.gov.ar/archivos/catastro/LEY_5.961.pdf
Ley 4.304 Mendoza, 5 de diciembre de 1978	Ley General Vigente con modificaciones (texto ordenado al 05/11/2012) (decreto reglamentario 585/97, b.o. 27/06/97) (ver ley 7183, art. 99) (ver ley 8473)	Informe de la dirección agropecuaria sobre zonas dañadas por contingencias climáticas; Agricultura- dirección- dirección agropecuaria-meteorología-daños-inmuebles rurales. http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php?mod=4&nro=4304&crc=4003182179
Art 195. Constitución provincial Mendoza	Ley General Vigente	“Una vez practicado el aforo de los ríos y arroyos, así como cada vez que se construyan obras de embalse que permitan un mayor aprovechamiento del agua, el Departamento de Irrigación, previo los estudios del caso, determinará las zonas en que convenga ampliar los cultivos, remitiendo los antecedentes a la Legislatura, para que ésta resuelva por el voto de la mitad más uno de los miembros que componen cada Cámara, si se autoriza o no la extensión de los cultivos”
Arts. 186 al 196 Constitución provincial Mendoza	Ley General Vigente	Sección VI Capitulo Único, Departamento General de Irrigación http://www.hcdmza.gov.ar//index.php?option=com_wrapper&Itemid=72
Nacional		
Ley 25438 Honorable congreso de la Nación Argentina 20-jun-2001	Ley Nacional Vigente	Por medio de la cual se aprueba el protocolo de Kioto sobre Cambio Climático http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm
Ley 24295 Honorable Congreso de la nación Argentina 07-dic-1993	Ley Nacional Vigente	Por medio de la cual se aprueba la convención macro de Naciones Unidas sobre Cambio Climático http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/699/norma.htm

Elaboración Propia, junio de 2015

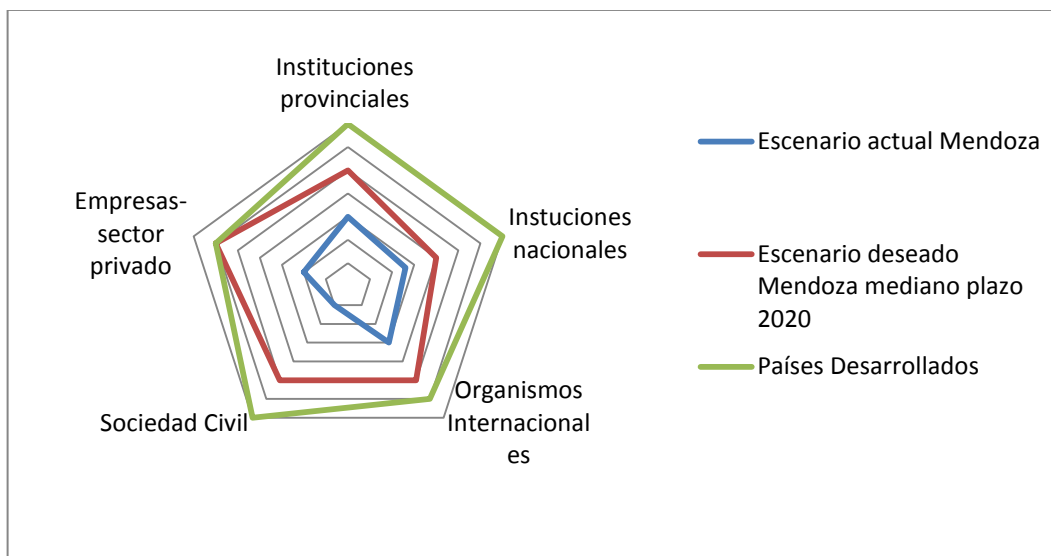
2.2. Articulación institucional y sectorial para reducir la vulnerabilidad frente al Cambio Climático

Sin lugar a dudas, una de las razones de la existencia de la Gobernanza es la participación en Redes – intereses comunes de diferentes actores y sectores-. En la medida en que los procesos de toma de decisiones gocen de participación de grupos de interés como la sociedad civil, los académicos, el sector científico y las empresas o el sector privado, las posibilidades de gestión eficiente son mucho más altas.

El gráfico *Red de Gobernanza* presenta los grados de participación de cada uno de los actores en el proceso de construcción de políticas. Entre más cerca estén al centro, menor es la participación y entre más lejos estén del centro, mayor será la participación.

Con base en la bibliografía citada y los documentos referidos en este estudio y con base en la observación en terreno, se presenta la gráfica 2, que no procura indicar cifras o datos exactos, sino que tiene la intención de señalar la necesidad de integrar a la gestión pública los actores y la intensidad de participación en un escenario de construcción colectiva.

Gráfica 2. Red de Gobernanza, influencia de los actores.



Fuente: Elaboración propia.

Posiblemente son muchos más los actores; sin embargo a continuación, mencionamos aquellos que resultan recurrentes tanto en cantidad de proyectos involucrados como en sus estrategias institucionales para trabajar en la generación de Políticas para el Cambio Climático.

A nivel provincial- Mendoza los actores que están involucrados en la toma de decisiones, de mayor a menor medida, ya sea como responsables directos en la gestión, o como asesores o académicos, son los siguientes, entre otros:

1. Agencia de Cambio Climático- Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales
2. Departamento General de Irrigación / Instituto Argentina de Niviología, glaciología y ciencias ambientales IANIGLA y el Instituto Argentino de Investigación de Zonas Áridas IADIZA
3. Universidad Nacional de Cuyo. Instituto Ciencias Ambientales, ICA, Facultad de Economía, Facultad de Ingeniería hidráulica, principalmente.
4. Instituto Nacional de Agua-ICA, Mendoza

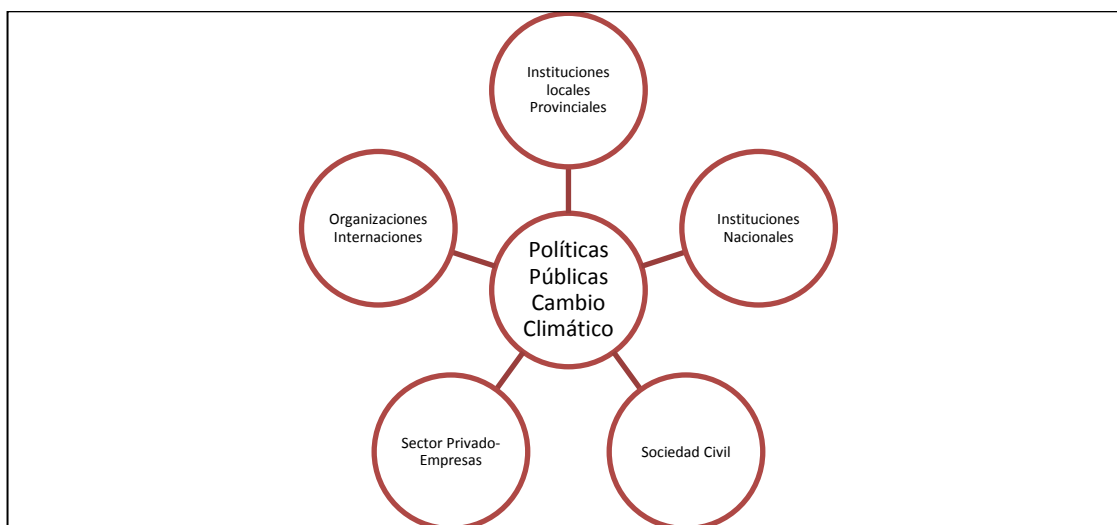
A nivel nacional,

1. Ministerio de Agricultura, Pesca y Ganadería
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y culto
3. Ministerio de Ciencia y Tecnología
4. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación- Dirección de Cambio Climático
5. INA

A nivel internacional

1. BID- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
2. Banco Mundial
3. Fondo de Adaptación
4. FAO
5. Euroclima-Comisión Europea.

Grafica 3. Red de Actores necesarios para generar políticas públicas sobre Cambio Climático, perspectiva de Gobernanza.



Elaboración Propia

En Mendoza se hace necesario identificar, dos sectores fundamentales en este escenario: la sociedad civil y el sector privado- productores, empresas, comerciantes, industria entre otros-. Sobre el sector privado, la provincia cuenta con varios focos de trabajo para reducir la vulnerabilidad al Cambio Climático que intentan hacer trabajo en red, principalmente algunos emprendimientos de vitivinicultura, pero no logran articularse con las instituciones locales, como la Agencia de Cambio Climático. Y de otro lado, la Sociedad Civil, posiblemente está organizada con esquemas parecidos, redes, pero de la misma manera, no tienen un diálogo fluido con las instituciones responsables de la temática en la Provincia, en este caso con la ACC.

Con lo anterior, estamos frente a dos problemas:

- i) la amenaza del Cambio Climático y la necesidad de diseñar políticas públicas de manera urgente y eficiente y,
- ii) la poca participación de los otros actores en el mapa de la Gobernanza y/o la desarticulación con las instituciones del estado provincial responsables.

La estrategia de las instituciones, debería enfocarse en generar confianza con los actores faltantes, invitarlos a participar en mesas de trabajo temáticas; esto para dos cosas: 1) para situar el problema en la agenda social y política de la provincia, porque no está instalado, y 2) para ser eficientes en la gestión de las políticas que la provincia requiere en materia de Cambio Climático.

3. Algunas recomendaciones para la Provincia de Mendoza en la construcción de Políticas Públicas en clave de adaptación al Cambio Climático

Ante un fenómeno avasallador, como lo es el Cambio Climático, se hace necesario y urgente, generar conciencia pública sobre el impacto en la matriz productiva – calidad de vida de los habitantes- y la necesidad de generar respuestas desde las políticas públicas. Las políticas para el Cambio Climático se generan de dos formas,

- i. Como una responsabilidad propia de los gobiernos y
- ii. Como una exigencia de la ciudadanía.

Si los gobiernos propician espacios –democracia participativa- para la creación de políticas públicas para el Cambio Climático, es obligación de la sociedad civil asistir a ellos; si los gobiernos no las crean, es obligación de la sociedad civil demandar a los gobiernos la creación de escenarios participativos para diseñar tales políticas. Para no generar un círculo, lo urgente es presentar el problema a través de la ACC, planes de comunicación y capacitación institucional para permitir a la ciudadanía entender el asunto y tomar decisiones de acción, pues es esta quien tiene quizá mayor responsabilidad sobre el asunto.

Por lo anterior consideramos que es urgente,

Extender la participación: invitar a organizaciones de la sociedad civil locales y a todos los sectores productivos de la provincia para crear e intercambiar conocimiento sobre medidas de adaptación. La adaptación al Cambio Climático no ha sido incorporada en el diseño de proyectos y/o políticas públicas efectivas en la provincia. La información y atención al Cambio Climático es muy reciente y todavía no es un tema arraigado en los distintos sectores de la sociedad, fundamentalmente en el sector productivo.

Amigar la ciencia con la política: aprovechar toda la infraestructura y conocimiento generado por los investigadores de las instituciones científicas y lograr un diálogo fluido, respetuoso y complementario entre ciencia y política.

En este sentido, promover un plan de capacitación y de comunicación que logre intervenir todos los sectores sociales y en todos los niveles, sería muy beneficioso.

Fortalecer las instituciones creadas para dirigir o agenciar las políticas de Cambio Climático a nivel local. En el caso de Mendoza, la creación de la ACC como institución es muy importante, pero no se ha podido aprovechar al máximo, porque no goza de un plan estratégico para la gestión y aún no tiene establecido un presupuesto -partida presupuestaria autónoma dentro del gobierno provincial; lo anterior genera varios escenarios; un escenario positivo, es la existencia de gran cantidad de iniciativas privadas y de organizaciones comunitarias como escuelas, colegios, iglesias entre otros, que de manera autónoma dedicaron esfuerzos para comprender la temática; sin embargo se hace necesario para generar impactos reales, que la Agencia lidere un proceso político y administrativo autónomo desde lo político y lo administrativo, para responder a las demandas de gestión contra el Cambio Climático. Valdría la pena que funcionara a manera de ‘secretaría técnica’ o como el nodo central de una ‘red-plataforma’ que genere encuentros, debates, que permita mantener autonomías, iniciativas a todos los actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, sector privado, empresas, academia, instituciones, gobiernos locales y estamentos del orden nacional e internacional.

Armonizar la normativa existente. Mejorar los programas existentes para atención a variabilidad climática y hacerlas progresivas para darle un alcance técnico con fortaleza presupuestaria (política), para atender programas de adaptación y mitigación al Cambio Climático a largo plazo.

Comunicar y capacitar a la ciudadanía. Las medidas de adaptación deben pasar necesariamente por hacer campañas, como actualmente existen – DGI por ejemplo- de educación a población sobre el uso racional del agua, el uso de los recursos, la necesidad de ordenar el territorio. De esta forma, la ciudadanía puede demandar a los gobiernos, políticas de Estado para la sostenibilidad.

4. Conclusiones

- El Cambio Climático es un fenómeno natural con altísima influencia humana -antropogénica-, que es consecuencia del uso acelerado de los recursos naturales. Un estudio de la Nasa (2014) señala que en el mundo hay cerca de 28 grupos de investigación que han diseñado 61 modelos climáticos en el periodo de tiempo comprendido entre 1880 y 2005 y que los factores naturales son el cambio de la órbita del planeta, las acciones volcánicas y la influencia del sol; los factores antropogénicos son el mal uso de la tierra- degradación-, la contaminación de la capa de ozono los gases efecto invernadero
- La Gobernanza se refiere a que los gobiernos no actúan solos, sino que requieren de la participación, insumos y recursos de la sociedad, entendida esta como la sociedad económica y la sociedad civil. Para medir la Gobernanza se conjugan 6 dimensiones básicas, las cuales fueron rediseñadas por el mismo Banco Mundial en el año 2015: Voz y Rendición de Cuentas - mide derechos humanos, políticos y civiles; Estabilidad Política y Ausencia de Violencia - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, (incluye el terrorismo); Efectividad Gubernamental - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos; Calidad Regulatoria - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado; Estado de Derecho - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen; Control de la Corrupción - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).
- El aporte de la Gobernanza es la necesidad de gobernar mejor, con eficacia y reconocer que el gobierno ya no es posible exclusivamente desde las instituciones gubernamentales, sino que requiere de los recursos, las competencias y los objetivos de los otros actores sociales ya mencionados.
- El Cambio Climático en los países del norte es una demanda social y organizada que ha logrado establecer instituciones y normativas las cuales además, gozan de indicadores que van mostrando la efectividad o no de lo realizado. En los países con menos desarrollo, el Cambio Climático es un fenómeno que apenas se está introduciendo de manera responsable en las agendas políticas, sociales y del sector privado; con esto, no se quiere decir que no se haya hecho un trabajo importante. De aquí dos premisas: una, que el Cambio Climático es un fenómeno real, que está constando millones de dólares en términos económicos para la mitigación y la adaptación de las poblaciones más vulnerables y dos, que los países desarrollados en particular, ya han trazado y cada día tratan de mejorar, sus políticas públicas internas para el Cambio Climático, gestionadas bajo la perspectiva de la Gobernanza.
- El estudio de caso demuestra que en Mendoza, han sido las iniciativas gubernamentales, principalmente desde el poder legislativo, que atienden fenómenos relacionados con la variabilidad climática, pero no para el Cambio Climático. Sin embargo esta normativa, sirve

de punto de partida para la construcción de una agenda local para controlar y reducir los efectos negativos del Cambio Climático.

En Mendoza se hace necesario identificar, dos sectores fundamentales en este escenario: la sociedad civil y el sector privado. Sobre este último, la provincia cuenta con varios focos de trabajo para reducir la vulnerabilidad al Cambio Climático que intentan hacer trabajo en red, principalmente algunos emprendimientos de vitivinicultura, pero no logran articularse con las instituciones locales, como la Agencia de Cambio Climático. Y de otro lado, la Sociedad Civil, posiblemente está organizada con esquemas parecidos, redes, pero de la misma manera, no tienen un diálogo fluido con las instituciones responsables de la temática en la Provincia. La estrategia de las instituciones, debería enfocarse en generar confianza con los actores faltantes.

- Finalmente, algunas propuestas para la Provincia de Mendoza para la construcción de políticas públicas en clave de adaptación al Cambio Climático son extender la participación, amigar la ciencia con la política, fortalecer las instituciones creadas para dirigir o agenciar las políticas de Cambio Climático a nivel local, Armonizar la normativa existente y comunicar y capacitar adecuadamente a todos los sectores y en todos los niveles.

Bibliografía y referencias

- Aguilar, L. (2010) *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Friedrich Naumann Stiftung, México
- Castillo, N. (Ed.) (2007). *El Cambio Climático en Argentina*. Buenos Aires: SADS, JICA
- Ema, J.E (2004). Del sujeto a la Agencia (a través de lo político). En: *Athenea Digital, N 5 primavera*, 2004, Universidad Castilla la Mancha, Ciudad Real.
- Flores, J.L. (2014). *Políticas climáticas en países desarrollados Impacto en América Latina*. Santiago. Euroclima-Comisión Europea- CEPAL.
- Gómez, R, Herron, C, López, M. (Eds.) (2010). *Retos y Oportunidades en Adaptación al Cambio Climático en Materia de Agua: Elementos para una Agenda Regional*. Diálogo regional de Política. Versión Cancún COP-16.
- Innerarity, D. (2006) *El Poder Corporativo: otra forma de gobernar*, ESADE, Barcelona
- Knieling, J., Filho.W., (Eds) (2013), *Climate Change Governance*. HafenCity University, Urban Planning and Regional Development. Springer. Hamburg.
- LIDEMA (2009). *Consulta Mundial a la Sociedad Civil sobre Cambio Climático*. Copenhagen.
- LSE (2014). *Copenhagen, Green Economy Leader Report*. London.
- Natera, A. (2006), “*Gobernanza local, gestión de redes y participación ciudadana*”, en J. Alguacil, ed., *Poder local y participación democrática*, Madrid, Fundación Europa de los Ciudadanos (ISBN: 84-96356-78-7).
- UNDP (2013). *Informe de Desarrollo Humano*. El ascenso del Sur progreso humano en un mundo diverso. New York.
- O’Donell, G. (2014). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. En *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31
- OECD (2010), “*Integración de la adaptación al Cambio Climático en los procesos de desarrollo local*”, in *Integración de la Adaptación en la Cooperación para el Desarrollo: Guía sobre Políticas*, OECD
Publicado en español: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264088320-17-es>
- Tarrow, S. (1997) *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Banco Mundial (1997). *World Development Report 1997. The State in a changing world*. Washington DC: Banco Mundial.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de la Cultura Económica. Bogotá