



Mensajes clave

- CDKN busca ayudar a tomadores de decisión, de países en desarrollo, a diseñar y lograr un desarrollo compatible con el clima.
- Apoyar la acción climática a nivel de ciudad y subnacional es una de nuestras prioridades. Esto implica, comprender a los impulsores y las barreras que impiden la acción climática a nivel subnacional y trabajar en colaboración, con otros, para superar las barreras e innovar soluciones frescas.
- Esta Guía de CDKN busca apoyar a los planificadores nacionales, encargados de la formulación de políticas; a la sociedad civil y a los actores de la comunidad que estén a favor de un cambio positivo; a generar compromisos políticos y a movilizar recursos para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima en sus localidades, incrementando su éxito.

Autor:
Daniel Ryan y Alejandra Ramírez Cuesta
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN),
Argentina

La política del cambio climático a nivel ciudad: Aprendizajes del estudio comparativo de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México

Resumen

Esta guía resume los resultados de un proyecto de investigación apoyado por CDKN y ejecutado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina, respecto a la política de toma de decisiones relacionadas con el clima en tres megaciudades de América Latina: Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México. Los resultados del proyecto nos ayudan a entender la dinámica de sensibilización de la ciudadanía frente al cambio climático y los factores políticos que inciden sobre los líderes de la ciudad para tomar acción o no.

El estudio encontró que la vinculación con los asuntos locales es un factor clave en el avance de la agenda climática a nivel de ciudad. Los líderes políticos, comprometidos con los temas climáticos (campeones climáticos), desempeñan un papel crucial, principalmente en el proceso de adoptar compromisos de política. Sin embargo, no son suficientes por sí solos en la implementación de la agenda climática. Desarrollar un apoyo político – social, amplio y duradero para las políticas climáticas, ayuda a mantener la implementación de compromisos climáticos más allá de los ciclos electorales y los cambios en el liderazgo político. Cabe recalcar que el cambio climático todavía no es un asunto electoralmente prominente en la política democrática local, ni objeto de competencia entre partidos políticos.

1. Introducción

Muchos expertos y profesionales argumentan que hay una brecha entre el discurso político, sobre la relevancia de la acción local respecto al cambio climático, y la realidad política. Los gobiernos locales de todo el mundo están asumiendo compromisos y adoptando políticas y programas para abordar los asuntos del cambio climático. Sin embargo, su implementación muchas veces es obstaculizada o retrasada por diferentes razones políticas.

Esta guía explora la política local del cambio climático, analizando algunos factores, tal como las condiciones que determinan el desarrollo de las políticas locales del cambio climático en los países en desarrollo. Se basa en los resultados de la investigación comparativa sobre la política climática de Buenos Aires en Argentina, São Paulo en Brasil, y Ciudad de México, la capital de México, realizadas entre 2013 y 2014. Nuestra investigación se centró en los factores que afectan a la implementación de políticas climáticas en estas tres ciudades, consideradas como las áreas urbanas más grandes de América Latina.

Durante la última década, estas tres ciudades han tomado medidas para desarrollar un marco institucional y político que aborde la temática de cambio climático. Por ejemplo, en 2010 firmaron el Pacto Climático Global de Ciudades (también conocido como el Pacto de la Ciudad de México); y, en 2012, durante la Conferencia de Río +20 sobre el Desarrollo Sostenible, los tres alcaldes firmaron una declaración conjunta (denominada como la 'Declaración G3'), en la cual destacaron que los gobiernos locales deben tener un papel activo en abordar los asuntos del cambio climático.¹ Además, las tres ciudades han aprobado leyes sobre el cambio climático y han adoptado políticas y planes específicos. Sin embargo, a pesar de la relevancia de estos desarrollos, los asuntos referentes al cambio climático siguen desempeñando un papel relativamente periférico en la agenda política local, mientras que la implementación de los compromisos de la política climática enfrenta diversos obstáculos en las tres ciudades.

En base a esta investigación comparativa, esta guía trata cuatro asuntos que son fundamentales para el análisis de la política local del cambio climático: (1) vinculaciones con asuntos locales y agendas; (2) la relevancia del liderazgo político; (3) creación de coaliciones sociales para apoyar las iniciativas de política climática; y (4) el nivel de politización de los asuntos climáticos a nivel de ciudad.

2. Vinculaciones con asuntos locales y agendas

Muchos expertos argumentan que el logro de objetivos climáticos a nivel local, depende de hasta qué punto se articulen con las preocupaciones sociales y económicas de las comunidades y gobiernos locales.² Estas afirmaciones se apoyan en la hipótesis de que los gobiernos locales y las comunidades, tienen mayor probabilidad de desarrollar y promover políticas climáticas si se relacionan con los problemas locales y generan otros beneficios socioeconómicos o ambientales.

Los resultados de nuestro estudio de las tres ciudades, apoyan enfáticamente la relevancia de cómo se encuadra o enmarca un problema (framing en la literatura en inglés), además de las ventajas de identificar beneficios comunes para avanzar con la agenda climática local. Por ejemplo, Metrobús – un sistema de autobús de tránsito rápido en la Ciudad de México – que fue identificado, por funcionarios del gobierno local, gracias a que contribuye a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la ciudad. Sin embargo, la iniciativa se enmarcó políticamente en términos de reducción de la congestión del tráfico y el alivio de la contaminación del aire local – asuntos que ya estuvieron en su agenda política.³

En otros casos, las principales razones que impulsaron a ciertas medidas o políticas exitosas para reducir emisiones de gases de efecto invernadero, no estaban necesariamente relacionadas con el cambio climático. Este es el caso por ejemplo, de la

instalación y operación de las plantas de biogás en los vertederos de Bandeirantes y São João, ambos ubicados en São Paulo. Estas iniciativas, son dos de los proyectos más grandes del Mecanismo de Desarrollo Limpio en el área de manejo de residuos a nivel mundial y que representan las principales fuentes de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero de São Paulo. Nuestro análisis de los procesos de toma de decisión alrededor de estos proyectos, sugiere que aunque tuvieron un impacto muy alto en términos de reducción de gases de efecto invernadero a nivel de ciudad, fueron motivados principalmente por los beneficios derivados de la generación de electricidad y mejora de la calidad del aire en las comunidades alrededor de los vertederos.⁴

La lógica política, detrás de la necesidad de vincular la política climática con los asuntos y agendas locales, es clara. Las políticas climáticas – en particular las políticas de mitigación – se perciben como generadoras de beneficios globales a largo plazo, y por esa razón, tienden a enfrentar desafíos para conseguir y mantener apoyo político y social debido a problemas de acción colectiva.⁵ Mientras tanto, los costos de las medidas de mitigación climática tienden a afectar a sectores sociales y económicos específicos a corto plazo, dándoles el incentivo para oponerse activamente a la adopción e implementación de estas políticas.

En este contexto, el marco o encuadre local – en otras palabras, la vinculación de las preocupaciones globales sobre el clima con asuntos de relevancia local – ayuda a modificar la distribución de los costos y beneficios de una política climática. De esta manera, aumenta la posibilidad de recrear un apoyo local político y social más amplio y más fuerte para iniciativas climáticas.

3. La relevancia del liderazgo político

Diversos informes y estudios, enfatizan las oportunidades de liderazgo político que brindan la promoción de políticas locales de cambio climático y el papel que tienen los 'emprendedores políticos' o campeones climáticos.⁶ Generalmente, estos son funcionarios de alto rango del gobierno local – elegidos o designados – que asumen un rol de liderazgo, promoviendo la agenda de cambio climático o iniciativas específicas a nivel local. Diferentes motivaciones pueden llevar a políticos locales o funcionarios del gobierno a hacer esto. En algunos casos, se debe a compromisos ideológicos o en otros, a una forma de avanzar en sus carreras.

Nuestra investigación de la política climática de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México, muestra que el liderazgo político tuvo una gran influencia en la adopción inicial de la legislación y los planes de cambio climático. Por ejemplo, durante sus administraciones, los alcaldes Marcelo Ebrard (Ciudad de México, 2006-2012) y Gilberto Kassab (São Paulo, 2006-2012) desempeñaron un papel clave en la adopción de compromisos climáticos y en el desarrollo de marcos institucionales sobre el cambio climático en sus ciudades.

Diversos investigadores y expertos, señalan las limitaciones de los emprendedores políticos en el desarrollo de la agenda climática. Bulkeley y otros investigadores, por ejemplo, argumentan que los emprendedores políticos o campeones climáticos solo pueden “avanzar la acción de cambio climático hasta cierto punto” y que es necesario contar con capacidades institucionales más amplias⁷ para superar los obstáculos administrativos y políticos. De manera similar, nuestra investigación muestra que los cambios de administración en São Paulo y Ciudad de México en 2012, afectaron seriamente el impulso de la agenda climática y la implementación de políticas existentes en ambas ciudades. En São Paulo, una coalición política diferente a la de Gilberto Kassab se hizo cargo del gobierno local, mientras que en la Ciudad de México el mismo partido político permaneció bajo el control del gobierno de la ciudad, pero bajo un liderazgo diferente. En ambos casos, las nuevas administraciones no prestaron la misma importancia a los asuntos climáticos en sus agendas políticas, esto muestra claramente la relevancia, pero también las limitaciones, del liderazgo político en promover la acción climática. Asimismo, esto subraya la necesidad de crear capacidades institucionales, así como coaliciones socio-políticas que puedan apoyar y sostener las políticas y programas sobre el clima más allá de los ciclos electorales y los cambios de liderazgo.

4. Creación de coaliciones sociales para apoyar las iniciativas de política climática

Como se mencionó en la Sección 3, la necesidad de generar un apoyo político y social, amplio y duradero, es fundamental para avanzar en la agenda climática, y especialmente en la implementación de los compromisos políticos. Sin embargo, la construcción de estas coaliciones más amplias, requiere ir más allá de los grupos y redes ambientales, o cual es particularmente relevante para las ciudades de países en desarrollo, donde los sectores más pobres de las zonas urbanas tienden a ser los más expuestos a los efectos del cambio climático.⁸

En relación a esto, hay experiencias bien documentadas de movimientos sociales, organizaciones y redes en ciudades del mundo en desarrollo, que integran preocupaciones ambientales en agendas más amplias de reformas urbanas, que favorecen a las poblaciones vulnerables.⁹ Estas experiencias plantean una serie de preguntas y retos interesantes para los encargados de formular políticas climáticas, en relación a las formas de acercamiento a estos sectores y la creación de nuevas coaliciones políticas para la acción climática.

De manera similar, las empresas pueden ser actores importantes en coaliciones que apoyan la acción climática. Los actores empresariales pueden tener diferentes motivaciones para apoyar la agenda climática local, como aprovechar un nuevo mercado o ganar una ventaja competitiva. Por ejemplo, en Buenos Aires, los fabricantes y vendedores de bicicletas, apoyaron firmemente

la política del gobierno local de promover el uso de bicicletas en la ciudad. Sin embargo, el avance de las agendas climáticas a nivel de ciudad, también origina la oposición de los sectores económicos y sociales afectados por las políticas e iniciativas; es así que las asociaciones de propietarios y conductores de taxis – actores influyentes en la política local – se opusieron a las políticas de promoción del uso de bicicletas. Mientras tanto, en la Ciudad de México, los propietarios y empleados de empresas de minibuses, que perdieron rutas frente a las líneas de Metrobús se opusieron enfáticamente a esta iniciativa.

Como muestran estos ejemplos, las coaliciones sociales y políticas que apoyan y se oponen a políticas e iniciativas climáticas, pueden estar conformadas por grupos provenientes de sectores muy diversos. Este es un elemento importante que debe ser tomado en cuenta por aquellos que trabajan en el diseño y promoción de estrategias y políticas de desarrollo compatible con el clima a nivel de ciudad. Además, esto refuerza nuestro argumento de que la vinculación de los objetivos climáticos con asuntos de preocupación local, aumenta la posibilidad de crear un apoyo social y político más amplio para la acción climática.

5. El nivel de politización de los asuntos climáticos a nivel de ciudad

Existe una sorprendente falta de análisis sobre el papel de los partidos políticos en el desarrollo de la política climática urbana.¹⁰ Esto podría ser un reflejo de los bajos niveles de politización de los asuntos climáticos a nivel de ciudad, lo que significa que el cambio climático no es un asunto electoralmente prominente y tampoco es objeto de competencia entre los partidos políticos.¹¹ Esto no es una cuestión menor pues el grado de politización puede ser un indicador significativo de la relevancia social que una sociedad y un sistema político atribuye a un tema.

Nuestra investigación en Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México confirma esta evaluación. Los desafíos del cambio climático todavía no se conciben como asuntos centrales en la política local de estas ciudades, aunque es interesante observar que sus legislaturas, aprobaron leyes sobre el cambio climático con el apoyo de las coaliciones de gobierno y los partidos de oposición.¹² En este contexto uno puede preguntarse, en qué medida estos altos niveles de apoyo legislativo de distintos partidos, son el resultado de un creciente consenso entre las élites políticas locales sobre la necesidad de abordar el cambio climático, o solo son meras expresiones de corrección política. En cualquier caso, la cuestión interesante que nos plantean las experiencias de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México es que mientras las élites políticas locales en las tres ciudades, han acordado adoptar legislación climática, estos asuntos todavía no son parte central del debate político local.

¿Cuáles son las consecuencias de esta baja politización?, es una pregunta que requiere más investigación y análisis. Sin embargo, uno puede razonablemente argumentar que en contextos de niveles de politización bajos, los partidos o coaliciones de gobierno no tienen mayores riesgos de sufrir costos electorales o políticos por la deficiente implementación de las políticas o compromisos climáticos existentes. Asimismo, se puede plantear que el bajo nivel de atención política también nos habla de la fragilidad del apoyo detrás de muchas políticas climáticas. Como otros investigadores ya han enfatizado, la adopción de programas o la aprobación de legislación climática local, tiende a ser poco controversial desde el punto de vista político, especialmente cuando esto sólo implica asumir compromisos programáticos amplios u objetivos aspiracionales.¹³ En contraste, la implementación de políticas requiere acciones gubernamentales concretas y la aplicación de recursos económicos y organizacionales específicos, lo cual probablemente desencadene en intereses opositores latentes a la política climática aprobada. Es en esta etapa del proceso de la política pública, la debilidad de muchos programas y medidas de gobierno sobre cambio climático se hace más obvia y apremiante.

6. Conclusiones

La vinculación con los asuntos locales es un factor clave para el avance de la agenda climática a nivel de ciudad. En la medida en que una política climática municipal está vinculada a preocupaciones locales, esto ayuda a cambiar la percepción de los costos y beneficios de las políticas climáticas y aumenta las posibilidades de construir coaliciones sociales y políticas más amplias que apoyen estas medidas.

Los liderazgos políticos desempeñan un papel clave en la adopción de compromisos y en la promoción de la política climática; sin embargo no garantizan su implementación. Esto enfatiza la necesidad de crear capacidad institucional dentro de los gobiernos locales para implementar políticas climáticas; así como la necesidad de construir coaliciones políticas y sociales duraderas que puedan sostener políticas más allá de los ciclos electorales y los cambios de liderazgo.

La creación de coaliciones sociales más amplias y fuertes que apoyen un desarrollo compatible con el clima, requiere ir más allá de los públicos tradicionalmente interesados con los temas ambientales. En el contexto de las ciudades de países en desarrollo, es fundamental involucrar a aquellos sectores que son más vulnerables a los eventos climáticos – por lo general los sectores más pobres de las zonas urbanas. De manera similar, las empresas dedicadas a actividades de bajo carbono, pueden ser actores clave en coaliciones que apoyen la agenda climática.

Los asuntos del cambio climático en general muestran bajos niveles de politización a nivel de ciudad. Esto significa que el cambio climático no es un asunto electoralmente prominente, ni es objeto de competencia entre partidos políticos. Sin embargo no está claro cuáles pueden ser las razones de esta baja politización, o cómo estas afectan al desarrollo de las agendas locales del cambio climático. Es necesario desarrollar agendas de investigación focalizadas en este tema, así como de manera más general en las vinculaciones entre la problemática climática y la dinámica de la política democrática a nivel de ciudad. Estos son temas fundamentales que necesitan ser estudiados, con el fin de obtener una mejor comprensión sobre las condiciones bajo las cuales las políticas climáticas locales pueden ser adoptadas y efectivamente implementadas.

Notas finales

- 1 Ciudad de México, Prefeitura de São Paulo y Buenos Aires Ciudad (2012) Declaración Conjunta entre el Gobierno de la Ciudad de México, la Prefeitura de São Paulo y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2012/07/Acuerdo_G3.pdf).
- 2 Betsill, M. and Bulkeley, H. (2007) 'Guest editorial: Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research'. *Local Environment* 12(5): 447–456; Romero-Lankao, P. (2007). 'How do local governments in Mexico City manage global warming?'. *Local Environment* 12(5): 519–35; Mitchell, T. and Maxwell, S. (2010) 'Defining climate compatible development'. CDKN Policy Brief. London: Climate and Development Knowledge Network. (http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/10/CDKN-CCDPlanning_english.pdf); Puppim de Oliveira, J. (2013) 'Learning how to align climate, environment and development objectives in cities: Lessons from the implementation of climate co-benefits in urban Asia'. *Journal of Cleaner Production* 58: 7–14.
- 3 Centro de Transporte Sustentable (2009) 'Metrobús: Una Fórmula Ganadora'. México Distrito Federal: Centro de Transporte Sustentable de México A.C.
- 4 ICLEI (2009) 'Turning pollution into profit: The Bandeirantes landfill gas to energy project'. Case Study 107. Bonn: ICLEI – Local Governments for Sustainability; Interview with Manoel Antonio Avelino, executive of Biogas-Ambiental; Interview with Stella Goldstein, former environmental secretary of the city of São Paulo.
- 5 Wilson, J. (1995) *Political organizations*. Princeton, New Jersey:
- 6 Princeton University Press. Romero-Lankao, P. (2007) Op. cit.; Bulkeley, H. (2010) 'Cities and the governing of climate change'. *Annual Review of Environment and Natural Resources* 35: 229–253; Martins, R. and Ferreira, L. (2011) 'Opportunities and constraints for local and sub-national climate change policy in urban areas: Insights from diverse contexts'. *International Journal of Global Environmental Issues* 11(1): 37–53; Anton, B., Cambay, A., Dupar, M. and Westerlind-Wigstroem, A., with Gogoi, E. (2014). 'Close to home: Subnational strategies for climate compatible development'. CDKN Working Paper. London: Climate and Development Knowledge Network. (http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/04/CDKN_ICLEI-Subnational-CCDStrategies.pdf).
- 7 Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Yi Chu, S. and Ghosh, S. (2009) *Cities and climate change: The role of institutions, governance and urban planning*. Report prepared for the 5th Urban Research Symposium of the World Bank. Marseille, France, June 28–30.
- 8 World Bank (2011) 'São Paulo case study. Climate change, disaster risk, and the urban poor: Cities building resilience for a changing world'. Washington DC: World Bank; Campillo, G., Dickson, E., Leon C. and Goicoechea, A. (2011). *Urban risk assessment*. Mexico City. Washington DC: World Bank.
- 9 Huq, S., Kovats, S., Reid, H. and Satterthwaite, D. (2007) 'Reducing risks to cities from disasters and climate change'. *Environment and Urbanization* 19(1): 3–15; Hasan, A. (2007). 'The urban resource centre, Karachi'. *Environment and Urbanization* 19: 275; Hughes, S. (2013). 'Justice in urban climate change adaptation: Criteria and application to Delhi'. *Ecology and Society* 18(4): 48.
- 10 Ryan, D. (2015) 'From commitments to action: A literature review on climate policy implementation at city level'. *Climatic Change Journal* 131(4): 519–529.
- 11 Carter, N. (2006) 'Party politicization of the environment in Britain'. *Party Politics* 12(6): 747–748.
- 12 In June 2009, the local legislature of São Paulo unanimously approved Law 14.933 on climate change; similarly, in June 2011, the legislature of Mexico DF approved the Mitigation and Adaptation to Climate Change and Sustainable Development Law; and in September 2011, the local legislature of the city of Buenos Aires approved Law 3.871 on Adaptation and Mitigation to Climate Change.
- 13 Sharp E., Daley D. and Lynch M. (2011) 'Understanding local adoption and implementation of climate change mitigation policy'. *Urban Affairs Review* 47(3):433–457.

Sobre CDKN

Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) tiene como objetivo ayudar a las personas encargadas de la toma de decisiones de los países en desarrollo a diseñar y lograr un desarrollo compatible con el clima. Hacemos esto proporcionando investigación determinada por la demanda y la asistencia técnica, y canalizando los mejores conocimientos disponibles sobre el cambio climático y el desarrollo para apoyar los procesos de políticas a nivel nacional.

Sobre FARN

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización sin fines de lucro cuya misión es promover el desarrollo sostenible a través de la política, el derecho y la organización institucional.



www.cdkn.org



farn.org.ar

Financiado por:



e: enquiries@cdkn.org



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

t: +44 (0) 207 212 4111

Este documento es el resultado de un proyecto encargado a través de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). CDKN es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. Las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID, la DGIS o las entidades encargadas de la gestión de la Alianza Clima y Desarrollo, quienes no podrán hacerse responsables de dichas opiniones o información o por la confianza depositada en ellas. Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma. La gestión e implementación de CDKN está a cargo de la PricewaterhouseCoopers LLP, y una alianza de organizaciones conformada por la Fundación Futuro Latinoamericano, LEAD Pakistan, el Overseas Development Institute y SouthSouthNorth.