

DEL DISCURSO A LA ACCIÓN: factores que afectan la implementación de políticas climáticas de las ciudades*

> Daniel Ryan

Director de Investigación de FARN

Resumen Ejecutivo

Las ciudades se han transformado en actores cada vez más relevantes de la problemática climática; gobiernos locales en distintas partes del mundo están progresivamente adoptando compromisos y aprobando políticas y programas que abordan los problemas del cambio climático. Sin embargo, los niveles de implementación efectiva de estos compromisos varían considerablemente. Este artículo aborda esta problemática, analizando factores y condiciones que afectan la implementación de políticas climáticas a nivel local. A partir de una revisión de la literatura especializada sobre ciudades y cambio climático y resultados de investigaciones realizadas por FARN sobre la política climática en distintas ciudades de América Latina, se plantean y analizan aquí tres conjuntos de factores claves que inciden en la implementación efectiva de las políticas climáticas a nivel local: la capacidad del gobierno local, la vinculación de las políticas climáticas con problemas locales y finalmente, factores políticos.

* Este trabajo se basa en el artículo "From Commitments to Action: A literature review on climate policy implementation at city level", aceptado para su publicación el 2 de abril del 2015 en el Journal of Climatic Change. El artículo es el resultado de un proyecto de investigación apoyado por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN, por su sigla en inglés). CDKN es un programa financiado por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. El DFID, DGIS y las entidades que gestionan CDKN no asumen ninguna responsabilidad por las opiniones e información contenida en este artículo.

I. Introducción

Las ciudades se han transformado en actores cada vez más relevantes de la problemática climática. Las áreas urbanas constituyen una de las fuentes principales de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y a la vez, son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático¹. En este contexto, gobiernos locales en distintas partes del mundo están progresivamente adoptando compromisos y aprobando políticas y programas que abordan los problemas del cambio climático. Sin embargo, los niveles de implementación efectiva de estos compromisos varían considerablemente. Activistas e investigadores señalan que en muchos casos hay una brecha entre el discurso político, que reconoce y enfatiza la relevancia de las ciudades y la acción local para abordar el cambio climático, y la realidad de la política pública en esta materia².

El propósito de este trabajo es precisamente analizar esta problemática, como así también los factores y condiciones que afectan la implementación de políticas climáticas a nivel local. En este sentido, vale señalar que hay una cierta tendencia en la literatura especializada sobre cambio climático y ciudades de caer en la trampa de que “todo es importante” al analizar los elementos que inciden sobre el desarrollo de la política climática. Muchos informes concluyen haciendo una larga lista de factores relevantes para la implementación de políticas climáticas locales. Por ejemplo, la encuesta global 2014 del MIT-ICLEI³ sobre la gobernanza urbana del cambio climático ofrece un listado de 22 factores que inciden en la planificación e implementación de la política climática a nivel de ciudades, los cuales fueron identificados en base a la opinión de expertos y estudios de casos⁴. Este tipo de enfoque, si bien tienen mucha riqueza descriptiva, no permiten ahondar en el análisis de la importancia causal de estos diferentes factores o evaluar si un factor es una condición necesaria o suficiente para la implementación exitosa de una política.

¹ Ver, especialmente, el capítulo 8 sobre áreas urbanas del Informe del IPCC 2014 sobre Impactos, adaptación y vulnerabilidad y el capítulo 12 del Informe IPCC 2014 sobre Mitigación.

² Betsill, M. y Bulkeley, H. (2007). “*Guest editorial: Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research*”. (447-456 pp). *Local Environment*, 12(5).
Romero- Lankao (2012) “*Governing Carbon and climate in the Cities: An Overview of Policy and Planning Challenges and Options*”. (7-26 pp). *European Planning Studies*, 20(1)

³ Massachusetts Institute of Technology-Local Governments for Sustainability.

⁴ Aylett, A. (2014). “*Progress and Challenges in the Urban Governance of Climate Change: Results of a Global Survey*”. (54-55 pp). Cambridge, MA: MIT.

Otros estudios, por su parte, han hecho esfuerzos para sintetizar este conocimiento y proponer marcos conceptuales para analizar el desarrollo de la política climática local⁵. Nuestro artículo tiene como objetivo contribuir a ese proceso de construcción de análisis más sistemáticos de los factores y condiciones que afectan a la política climática local. A tal fin, planteamos que hay tres conjuntos de factores claves que inciden en el desarrollo de política de las ciudades sobre el cambio climático: i) la capacidad del gobierno local, ii) la relación de las políticas climáticas con problemas locales y iii) factores políticos. La selección y análisis de estos factores se realizó en base a una revisión de la literatura especializada sobre cambio climático y ciudades y los resultados de un proyecto de investigación comparada sobre política climática en la ciudad de Buenos Aires, México DF y San Pablo, desarrollado por FARN durante los años 2013-2014.

Es importante aclarar que el análisis de este artículo se focaliza en la implementación de políticas públicas locales y no en su adopción o aprobación. Por implementación hacemos referencia a las medidas y acciones que realizan los organismos de gobierno para ejecutar una decisión política⁶. La distinción entre la adopción de una política y su implementación es particularmente relevante para el análisis de las políticas climáticas locales. La experiencia indica que la aprobación de legislación climática o la adopción de programas de acción climática a nivel de las ciudades tienden a ser cuestiones relativamente poco controversiales desde el punto de vista político, especialmente cuando estas medidas implican la adopción de compromisos más o menos generales. Por el contrario, la implementación de las políticas requiere de acciones gubernamentales concretas, que demandan recursos y pueden desencadenar la oposición de sectores sociales y económicos afectados por dichas políticas. Es en esta etapa del proceso de política pública en

⁵ Por ejemplo, Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Yi Chu, S. y Ghosh, S. (2009). *"Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning"*. Informe preparado por el World Bank Urban Symposium on Climate Change.

Bulkeley, H. (2010) "Cities and the Governing of Climate Change". (229-253 pp). Annual Review of Environment and Natural Resources, 35.

Martins, R. y Ferreira, L. (2011). *"Opportunities and constraints for local and subnational climate change policy in urban areas: insights from diverse contexts"*. (37-53 pp). International Journal of Global Environmental Issues, 11(1).

Romero-Lankao, P., Huges, S., Rosas-Huerta, A., Borquez, R. y Gnatz, D. (2013). *"Institutional capacity for climate change response: an examination of construction and pathways in Mexico City and Santiago"*, Environment and Planning C: Government and Policy, 31.

⁶ Ver Mazmanian, D., y Sabatier, P. (1983). *"Implementation and Public Policy"*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

el cual la brecha entre retórica y acción mencionado arriba, se hace más evidente y profunda.

II. Factores que afectan la implementación de políticas climáticas locales

a) Capacidad de los gobiernos locales

Existe una serie de trabajos y estudios que enfatizan la importancia de las capacidades de los gobiernos locales a los fines de explicar el desarrollo de la política climática en las ciudades. Dentro de esa literatura, podemos distinguir -en términos generales- dos grandes líneas: por un lado, trabajos que se concentran en el análisis de las capacidades legales de gobiernos locales y otros, que se enfocan en el análisis de sus recursos financieros y organizacionales (técnicos, humanos, etc.). En relación al primero de estos enfoques, numerosos estudios de casos demuestran que la extensión de las competencias legales de los gobiernos locales en sectores claves tales como energía, transporte, planificación urbana, etcétera, son cruciales para el desarrollo de iniciativas del cambio climático a nivel urbano⁷. Sin embargo, en muchos casos, la problemática climática en áreas urbanas requiere de políticas públicas que van más allá de las competencias legales de los gobiernos locales. Algunos autores caracterizan a esta situación como un problema de “desajuste” entre la escala de los problemas y la extensión de los poderes de los gobiernos locales⁸. Este tipo de situaciones se agravan en el caso de las grandes áreas metropolitanas como Buenos Aires o Ciudad de México, donde ciertos temas cruciales para la agenda climática urbana –transporte público, recursos hídricos, etc.– son objeto de múltiples jurisdicciones y niveles del gobierno⁹. En este contexto, la capacidad de los gobiernos locales para avanzar políticas climáti-

⁷ Bai, X. (2007). “Integrating global environmental concerns into urban management: the scale and readiness arguments”. (15-29 pp). *Journal of Industrial Ecology*, 11(2): 15-29; Bulkeley, H. (2010).

⁸ Por ejemplo, Bulkeley, H. (2010), Op. Cit.

⁹ Ryan, D. (2012). “Desafíos Políticos e Institucionales de las Políticas Locales sobre Cambio Climático: Las experiencias de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo”. Informe FARN. Disponible en <http://www.intercambioclimatico.com/2013/01/10/desafios-politicos-e-institucionales-de-las-politicas-locales-sobre-cambio-climatico-las-experiencias-de-buenos-aires-mexico-d-f-y-san-pablo/>

cas en ciertas áreas depende del esquema de gobernanza metropolitano existente en cada caso. En relación a los estudios que se concentran en el análisis de los recursos organizacionales de los gobiernos locales, nuestra revisión de la literatura sugiere que hay tres tipos de recursos claves que afectan la implementación de las políticas climáticas locales: financiamiento, recursos humanos y capacidad de gestión de la información. El estudio de Holgate comparando la política climática de Ciudad del Cabo y Johannesburgo es un buen ejemplo de este tipo de análisis¹⁰. Holgate demuestra que las diferentes capacidades administrativas de las dos ciudades impactaron significativamente en la eficacia de los programas locales para reducir las emisiones de GEI. Mientras Johannesburgo tenía sólo un funcionario a cargo de las políticas de cambio climático, la autoridad de Ciudad del Cabo contaba con recursos humanos y financieros que les permitieron implementar con éxito las políticas de reducción de emisiones. En la misma dirección, los resultados de la encuesta global 2014 de MIT-ICLEI sobre gobernanza urbana del cambio climático también señala la importancia de los recursos financieros. El 78% de las ciudades encuestadas informó que la falta de financiamiento es un obstáculo importante para la implementación de las políticas climáticas municipales y el 67% de las ciudades informó que la falta de financiación afecta su capacidad para contratar al personal necesario para trabajar los temas vinculados a cambio climático¹¹. La capacidad de los gobiernos locales para generar y utilizar información también es otro factor clave para el desarrollo de la política climática, especialmente en relación con la agenda de adaptación¹². La escasez de información sobre los efectos de la variabilidad climática en áreas urbanas específicas, al igual que la falta de evaluaciones de vulnerabilidad social, afectan gravemente la capacidad de los gobiernos locales de diseñar e implementar medidas de adaptación efectivas.

En base a esta breve revisión de la literatura especializada, podemos realizar dos reflexiones centrales sobre la relevancia de la capacidad de los gobiernos locales para explicar la problemática de la implementación de la política climática. En primer lugar, la capacidad gubernamental puede ser considerada como un factor necesario para la implementación efectiva de la política climática local. En aquellos casos en que un gobierno local carezca en forma significativa de alguna de estas capacidades

¹⁰ Holgate, C. (2007) *"Factors and actors in climate change mitigation: a tale of two South African cities"*. (471-484 pp). *Local Environment*, 12(5).

¹¹ Aylett (2014), Op. Cit.

¹² Bulkeley y otros (2009), Op. Cit.

(competencias legales, recursos humanos y técnicos, financiamiento) es poco probable que pueda avanzar en la implementación estas políticas. Es importante aclarar, sin embargo, que los distintos tipos de capacidades de gobierno (competencia legal, capacidad financiera, etc.) no tienen el mismo peso o relevancia causal en todos los casos. Por el contrario, la importancia relativa de cada uno de estos elementos de la capacidad del gobierno varía según el tipo y la escala de la política bajo análisis y las características específicas del gobierno local en cuestión. Por ejemplo, si consideramos la agenda de movilidad urbana, el acceso a fuentes adicionales de financiación se entiende que es un factor clave para el desarrollo de ciertos proyectos (por ejemplo la extensión de líneas de subterráneos), pero no necesariamente para otros (bicisendas).

Segundo, si bien la capacidad del gobierno puede ser un factor necesario, no es suficiente para garantizar la implementación de una política pública. La aplicación efectiva de una medida de gobierno puede ser bloqueada o retrasada por actores políticos o sociales que se oponen a dicha política, aun cuando el gobierno tenga las capacidades para avanzar con dichas medidas. En otras palabras, las capacidades del gobierno inciden sobre la estructura de oportunidades para avanzar las políticas climáticas a nivel local, pero no pueden explicar los intereses y preferencias de los actores involucrados en el proceso político. Para contestar esta pregunta, es necesario desarrollar análisis centrados en los actores. Las próximas dos secciones de este artículo se focalizan precisamente en ese punto.

b) Relación de la política climática con problemas locales

Muchos autores sostienen que el desarrollo de políticas climáticas a nivel local depende de si esas políticas se ajustan a las preocupaciones sociales y económicas de las comunidades y los gobiernos locales¹³. Este argumento se apoya en la hipótesis que gobiernos y comunidades locales son más propensos a desarrollar políticas para el cambio climático, si esas políticas se plantean en el marco de problemáticas locales y generan beneficios

¹³ Betsill, M. y Bulkeley, H. (2007); Mitchell, T. y Maxwell, S. (2010). *"Defining Climate Compatible Development"*, CDKN-ODI Policy Brief;

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"*. (7-14 pp). *Journal of Cleaner Production*, 58;

Puppim de Oliveira, J, Doll, C., y Suwa A., (2013). *"Urban Development with Climate Co-Benefits: aligning climate, environment and development objectives in cities"*. UNU-IAS Policy Report.

sociales, económicos o ambientales a nivel local. De esta manera, la forma en que se define y encuadra un problema (el “*framing*” en la literatura en inglés) es un factor relevante no sólo en relación con el diseño de una política -en cuanto a qué objetivos se persiguen y que resultados se esperan-, sino también en relación a la viabilidad o factibilidad de la implementación de esa política.

Hay muchos estudios empíricos respaldando este argumento -la importancia de la vinculación de la agenda climática con temas locales- en relación a las políticas de mitigación, las cuales se caracterizan por generar un beneficio global (reducción de emisiones de GEI). Por ejemplo, Romero Lankao señala que las políticas de ciudad de México destinadas a controlar las emisiones de gases de efecto invernadero se plantean como parte de una estrategia más amplia para reducir la contaminación atmosférica y mejorar la calidad del aire de la ciudad, que son cuestiones de alto impacto local y que ya estaban presentes en la agenda política¹⁴. El estudio comparado de Puppim Oliveira sobre políticas de reducción de emisiones de GEI en ciudades de China, India e Indonesia demuestra que las razones principales que impulsaron estas políticas no fueron de carácter climático¹⁵. Por ejemplo, el desarrollo del proyecto de subterráneo en la ciudad Delhi -uno de los primeros proyectos del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) en el sector del transporte en la India-, estuvo fundamentalmente motivado por la necesidad de aumentar los servicios de transporte público de la ciudad para reducir la congestión y aliviar la contaminación atmosférica que afectaba a la ciudad. A una conclusión similar arribamos en nuestro análisis de la política de la ciudad de San Pablo en relación a la instalación y operación de las plantas de biogás en los rellenos sanitarios de Bandeirantes y São Joao. Estos proyectos, considerados dos de los proyectos MDL más grandes del mundo en el sector de gestión de residuos, estuvieron motivados principalmente por los beneficios derivados de la generación de energía eléctrica y la mejora de la calidad del aire de las comunidades cercanas a los rellenos¹⁶.

¹⁴ Romero-Lankao, P. (2007). “*How do Local Governments in Mexico City Manage Global warming?*”. *Local Environment*, 12(5).

¹⁵ Puppim de Oliveira, J. (2013), Op. Cit.

¹⁶ ICLEI (2009). “*Turning pollution into profit: the Bandeirantes Landfill Gas to Energy Project*”. ICLEI Case Studies 107;
Entrevista con Manoel Antonio Avelino (Ejecutivo de Biogas-Ambiental), San Pablo, 19/03/2014;
Entrevista con Stella Goldstein (ex - Secretaria de Ambiente de la ciudad de San Pablo), San Pablo, 20/03/2014.

Aunque la mayoría de las investigaciones sobre co-beneficios se han realizado sobre casos de políticas de mitigación, algunos autores sugieren que las iniciativas locales de adaptación también dependen de la forma en que están vinculados a las preocupaciones e intereses locales¹⁷. Bulkeley y otros investigadores, por ejemplo, argumentan que la adaptación al cambio climático sigue siendo un tema relativamente marginal en las agendas de muchos gobiernos locales en el mundo en desarrollo; esto se debe, en parte, a la falta de vinculación de la adaptación climática a otros problemas sociales, económicos y ambientales urbanos urgentes, con el resultado de que la agenda de adaptación ha generado poca tracción política y social a nivel local. Siguiendo la misma línea argumental, el interesante trabajo comparativo de Dupuis y de Knoepfel sobre implementación de políticas de adaptación en India y Suiza (dos contextos altamente diferentes), sugiere que las medidas de adaptación que se focalizan en superar barreras económicas y sociales que limitan la capacidad de las comunidades locales para adaptarse, tienden a ser más relevante para las preocupaciones locales y más propensas a lograr el apoyo e involucramiento de actores locales; en tanto que aquellas estrategias y políticas de adaptación centradas en los riesgos de la variabilidad del clima, tienden a percibirse como menos urgente y como una preocupación a largo plazo¹⁸.

c) Factores y actores políticos

Se pueden distinguir dos líneas fundamentales de análisis en los trabajos y estudios que se refieren a cómo los actores y factores políticos afectan el desarrollo de la política climática a nivel local. En primer lugar, varios estudios se centran en las oportunidades de liderazgo político que ofrece la promoción de políticas locales de cambio climático y hacen hincapié en el papel del “emprendedor político” o “abanderado” de una causa climática (“*climate champion*”, como se denomina a este rol en la literatura en inglés)¹⁹. En general, se trata de altos funcionarios de gobiernos

¹⁷ Huq, S., Kovats, S., Reid, H., y Satterthwaite, D. (2007) Editorial: “*Reducing risks to cities from disasters and climate change*”, *Environment and Urbanization*, 19: 3; Bulkeley y otros (2009), Op. Cit.; Bulkeley (2013), Op. Cit.; Dupuis, J. y Knoepfel, P. (2013). “*The Adaptation Policy Paradox: the Implementation Deficit of Policies Framed as Climate Change Adaptation*”. *Ecology and Society*, 18(4).

¹⁸ Dupuis, J. y Knoepfel, P. (2013), Op. Cit.

¹⁹ Romero Lankao (2007), Op Cit.;

locales, ya sean electos o designados, que asumen un papel de liderazgo en la promoción de la agenda del cambio climático o de iniciativas específicas a nivel local. Diferentes motivos pueden llevar a estos políticos o funcionarios locales a asumir este tipo de rol. En algunos casos, pueden ser razones ideológicas; en otros, puede ser una manera de avanzar sus carreras profesionales o políticas.

En la misma línea de análisis, diversos trabajos enfatizan la importancia de la participación en redes internacionales como el ICLEI PCC²⁰ o el C40²¹. Esto permite a los gobiernos locales -y a los políticos y funcionarios locales que promueven la agenda climática- intercambiar experiencias, acceder a la asistencia técnica y ganar prestigio. El estudio de Martins y de Costa Ferreira sobre San Pablo y Rio de Janeiro por ejemplo, demuestra cómo la participación en las redes municipales transnacionales fue crucial para el desarrollo de las políticas de cambio climático en estas ciudades brasileñas²².

Sin embargo, la literatura también señala las limitaciones de los “emprendedores” o “abanderados” de las causas climáticas para avanzar, y fundamentalmente para sostener, la agenda climática en el tiempo. Bulkeley y otros investigadores afirman que los emprendedores o abanderados pueden impulsar la temática del cambio climático en la agenda política local “*solo hasta cierto punto*”, y que para superar los obstáculos administrativos y políticos que enfrenta la implementación de políticas públicas específicas, es necesario fortalecer la capacidad institucional²³. Romero Lankao y otros arriban a conclusiones similares en su estudio comparativo de la Ciudad de México y Santiago de Chile; estos autores sostienen que más allá del liderazgo que ha demostrado México DF en la región a través de la aprobación temprana de programas climáticos y de una ley específica sobre la materia, ambas ciudades sufren

Bulkeley y otros (2009), Op. Cit.;
Bulkeley (2010), Op. Cit.;
Martins y Ferreira (2011), Op. Cit.

²⁰ ICLEI CCP (Ciudades por la Protección Climática en español) es un programa de ICLEI, la principal red mundial que reúne a más de 1.000 ciudades, pueblos y metrópolis comprometidos a construir un futuro sostenible. Para más información visitar:
http://archive.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/Global/About_ICLEI/brochures/ICLEI_info-brochure.spanish-www.pdf

²¹ Cities Climate Leadership Group (C40).

²² Martins, R. y Ferreira, L. (2011b) '*Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil*', Management of Environmental Quality: an International Journal, 22(3): 344-357.

²³ Bulkeley y otros (2009).

limitaciones similares en sus capacidades institucionales para desarrollar e implementar políticas sobre cambio climático²⁴.

La segunda línea de investigaciones y análisis que mencionáramos al inicio de esta sección, se centra en la influencia de grupos de interés para explicar el desarrollo de la política climática local. La hipótesis clave de estos trabajos es que la relevancia de ciertos intereses organizados en la política local influye en el avance -o rechazo- de políticas y medidas de gobierno para enfrentar el cambio climático. De acuerdo a esta perspectiva, por ejemplo, se argumenta que en ciudades donde hay altos niveles de activismo ambiental comunitario es más probable que se impulsen e implementen políticas climáticas fuertes. La mayoría de los estudios empíricos evaluando esta hipótesis se han realizado sobre experiencias de ciudades en Estados Unidos y Europa²⁵. La evaluación de la relevancia o fortaleza política de estos actores locales "pro-acción climática" generalmente se realiza a partir del análisis del número de residentes locales que pertenecen a grupos ambientales organizados o la frecuencia/cantidad de reclamos de carácter ambiental que realizan los residentes locales ante sus autoridades municipales²⁶.

Sin embargo, este tipo de indicadores no siempre son adecuados para evaluar el nivel de demanda social en relación a temas climáticos en ciudades del mundo en desarrollo. Estos estudios asumen la existencia de un movimiento ambiental altamente institucionalizado, que se refleja en organizaciones no gubernamentales (ONG) profesionalizadas, pero esto no es el caso en muchos países en desarrollo. Además, estos trabajos tienden a concentrar el análisis en grupos y redes ambientalistas tradicionales, que son más propensos a apoyar el avance de la agenda climática a nivel local; sin embargo, el impacto del cambio climático en las zonas urbanas puede movilizar otros tipos de grupos sociales, que van más allá de los actores del ambientalismo tradicional. Esto es particularmente relevante para las ciudades en países en desarrollo, donde los pobres urbanos tienden a ser los más expuestos y vulnerables a los impactos del cambio climático. En este sentido, hay numerosas experiencias documentadas de redes

²⁴ Romero-Lankao, y otros (2013), Op. Cit.

²⁵ Por ejemplo, Pitt, D. (2010). "The impact of internal and external characteristics on the adoption of climate mitigation policies by US municipalities" Environment and Planning C: Government and Policy, 28.

Sharp, E., Daley, D., y Lynch, M. (2011). "Understanding Local Adoption and Implementation of Climate Change Mitigation Policy" (433-457). *Urban Affairs Review*, 47 (3).

²⁶ Ver, por ejemplo, Pitt, D. (2010), Op. Cit.

vecinales y movimientos sociales en ciudades de países en desarrollo que integran las demandas ambientales como parte de agendas más amplias de reformas de políticas que favorezcan a los sectores pobres urbanos en relación a temas tales como acceso a los servicios públicos, vivienda, mejoras urbanas, etcétera²⁷. Estas experiencias plantean una serie de preguntas interesantes, tanto a activistas como investigadores, sobre la forma de incorporar estos actores sociales al debate sobre la problemática climática a nivel local y construir nuevas coaliciones políticas para la acción climática.

Los análisis sobre actores sociales y la agenda climática local también incluyen la identificación de los intereses organizados que pueden oponerse a las políticas climáticas. Por ejemplo, diversos estudios plantean que los sectores económicos locales que dependen de actividades e industrias intensivas en carbono tienden a oponerse al avance de políticas de reducción de GEI ya que elevan los costos de producción y afectan la competitividad²⁸. Del mismo modo, resultados preliminares de nuestra investigación sobre política climática en Buenos Aires, San Pablo y México DF sugieren que tanto propietarios como desarrolladores urbanos tienden a oponerse a políticas de adaptación climática que impliquen la regulación del uso del suelo, ya que ello puede afectar valores y negocios inmobiliarios.

Por otro lado, hay actores empresariales que tienden a apoyar políticas climáticas locales, ya sea para aprovechar un nuevo mercado o para generar ventajas competitivas²⁹. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el sector empresarial vinculado al negocio de bicicletas apoya fuertemente las políticas de ciudad que promueven el uso de bicicletas y la movilidad sustentable, mientras que, llamativamente, las corporaciones de taxistas (un actor social importante en la política local) fueron uno de los sectores que más resistencias pusieron a estas iniciativas³⁰. Como sugiere

²⁷ Huq, S., Kovats, S., Reid, H. y Satterthwaite, D. (2007). "Reducing risks to cities from disasters and climate change", *Environment and Urbanization*, 19: 3;

Hasan, A. (2007). "The Urban Resource Centre, Karachi". *Environment and Urbanization*; 19; Hughes, S. (2013). "Justice in Urban Climate Change Adaptation: Criteria and Application to Delhi". *Ecology and Society*, 18(4).

²⁸ Zahran, S., Brody, S., Vedlitz, A., Grover, H., y Miller, C. (2008). "Vulnerability and Capacity: Explaining local commitment to climate-change policy". (544-562 pp). *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26.

²⁹ Sharp y otros (2011), Op. Cit.

³⁰ Entrevista Néstor Sebastian (Asociación Ciclistas Urbanos), Ciudad de Buenos Aires, 17/10/2013.

este ejemplo, las coaliciones políticas y sociales a favor o en contra de políticas climáticas se pueden formar con grupos de diverso origen y con motivaciones distintas. Esto crea la necesidad de una mayor investigación empírica sobre la agenda climática local y cómo los diferentes actores sociales y económicos inciden y son afectados por las políticas locales sobre cambio climático.

Finalmente, como último comentario de esta sección, vale destacar la falta de investigación sobre el rol de los partidos políticos en el desarrollo de la política climática. Esta falta de atención sobre los partidos políticos refleja, de alguna manera, el bajo nivel de politización de la agenda climática a nivel local. En otras palabras, la problemática climática no tiende a ser un tema electoralmente relevante ni objeto de competencia electoral entre los partidos políticos. Esta no es una cuestión de menor importancia. Sin duda, el grado de politización es un indicador de la relevancia que una comunidad atribuye a un problema determinado³¹.

Nuestra investigación sobre la política climática en Buenos Aires, México DF y San Pablo brinda elementos que confirman esta evaluación inicial sobre el bajo nivel de politización de las cuestiones climáticas a nivel local. Los desafíos del cambio climático no aparecen como temas centrales en la política local de estas ciudades, aunque es interesante observar que las legislaturas de las tres ciudades aprobaron leyes sobre el cambio climático con el apoyo de coaliciones de gobierno y los partidos de la oposición³². Se puede plantear la pregunta hasta qué punto estos altos niveles de apoyo legislativo son el resultado de un creciente consenso entre las élites políticas locales sobre la necesidad de abordar el cambio climático o simplemente meras expresiones de la corrección política. La paradoja interesante que plantean las experiencias de Buenos Aires, San Pablo y México DF es que las élites políticas locales acordaron en adoptar legislación climática, pero las cuestiones climáticas aún no ocupan un lugar importante en el debate político local³³. Explorar las razones de este fenómeno de la baja politización del cambio climático, y el impacto que ello puede tener en el desarrollo de la política del clima local, va más allá del alcance de este breve artículo. Sin embargo, estas son cuestiones fundamentales a analizar para comprender las relaciones entre la dinámica

³¹ Carter, N. (2006). "Party Politicization of the Environment in Britain". Party Politics 12.

³² Ryan, D. (2012), Op. Cit.

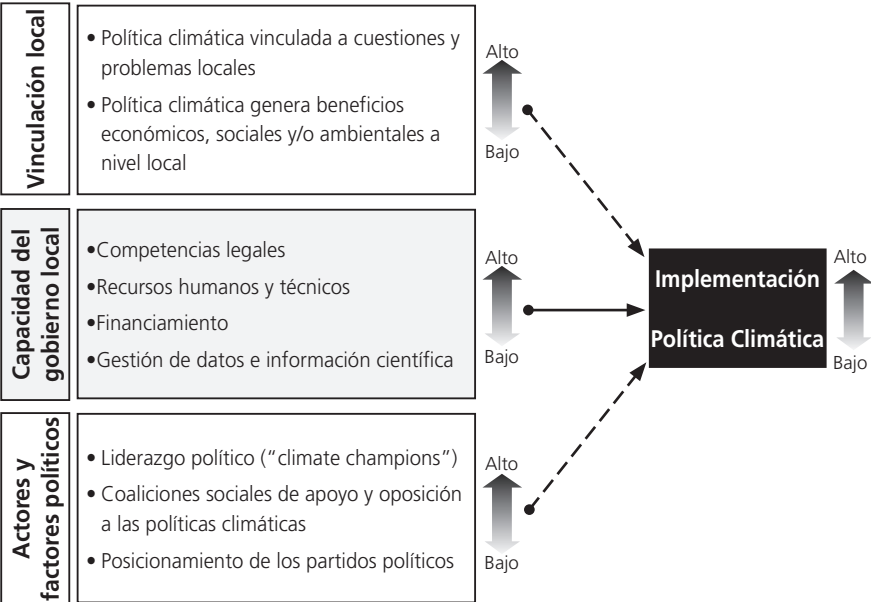
³³ Posiblemente el agravamiento o mayor frecuencia de eventos climáticos extremos pueda modificar la relevancia de la problemática del cambio climático en la agenda política local, como por ejemplo, la sequía que afecta gravemente a la ciudad de San Pablo.

de la política democrática local y cómo abordar los problemas del cambio climático a nivel de las ciudades.

III. Comentarios finales

Como se mencionó en la introducción, este artículo tiene por objetivo contribuir a la construcción de marcos de análisis que nos permitan estudiar de un modo más sistemático el desarrollo de la política climática de las ciudades. En base a la revisión de la literatura especializada y a nuestro estudio de campo sobre política climática en tres de las ciudades más grandes de América Latina (Buenos Aires, San Pablo y México DF), este artículo planteó que hay tres conjuntos de factores claves que inciden sobre la implementación de las políticas climáticas locales: la capacidad del gobierno municipal, la vinculación de estas políticas climáticas con temas o problemas locales y los factores políticos. El Gráfico 1 describe gráficamente el marco de análisis propuesto.

Gráfico 1. Marco analítico: Factores claves que afectan la implementación de políticas climáticas locales.



En base al análisis desarrollado en el artículo, se destacan tres aspectos sobre de la relevancia causal de estos factores para explicar la implementación de las políticas climáticas locales. En primer lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, la capacidad de gobierno puede considerarse como una condición necesaria para la implementación efectiva de las políticas climáticas. En aquellos casos en que un gobierno local carezca en forma significativa de alguna de las capacidades analizadas en el artículo (ya sean competencias legales, financiamiento o recursos humanos y técnicos) es poco probable que pueda avanzar en la implementación efectiva estas políticas.

Sin embargo, aun cuando la capacidad del gobierno puede considerarse como una condición necesaria, no es una condición suficiente para la implementación efectiva de una política climática. Como se mencionó anteriormente, incluso cuando existe capacidad del gobierno, la implementación de una política puede ser bloqueada o retrasada por los actores políticos u otros grupos de interés. Esto subraya la necesidad de analizar los factores que inciden sobre los intereses y preferencias de los actores locales en relación con la política de cambio climático.

En segundo lugar, y continuando la línea de razonamiento planteada en el comentario anterior, nuestra revisión de la literatura destaca la relevancia del encuadre local de la política climática para generar apoyo social y político. Hasta qué punto una política climática esté vinculada a las preocupaciones locales, afecta en gran medida cómo los actores locales perciben los costos y beneficios de esa medida o política de gobierno. Este es un tema crítico especialmente para las políticas de reducción de emisiones de GEI que se caracterizan por generar beneficios globales y de largo plazo. Este tipo de políticas públicas, que benefician en forma difusa a grandes sectores de la sociedad, tienden a enfrentar serios problemas de acción colectiva, lo que muchas veces dificulta la generación y sostenimiento del apoyo político y social necesario para avanzar con dichas medidas de gobierno³⁴. Mientras tanto, los costos de las políticas de mitigación tienden a afectar a sectores sociales y económicos específicos en el corto plazo, los cuales tienen todos los incentivos para oponerse activamente a la adopción y aplicación de estas políticas. Estas características de la política climática sugieren que para avanzar en acciones y estrategias locales que reduzcan GEI es clave hacerlo a partir de abordar problemas de relevancia para las ciudades (congestión del tránsito, calidad del aire, falta de espacios verdes, etc). Esta vinculación con problemáticas claramente locales contribuye a

³⁴ Wilson, J. (1995). *“Political Organizations”*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press.

cambiar la distribución social de los costos y beneficios de las políticas climáticas y aumenta las posibilidades de construir coaliciones políticas y sociales locales más fuertes y duraderas, para apoyar estas iniciativas.

Por último, nuestra revisión de la literatura especializada ha puesto de relieve la falta de investigación sobre los factores políticos y actores involucrados en la política climática a nivel de las ciudades. Con la excepción de los estudios sobre el rol de los líderes o emprendedores climáticos, los aspectos políticos del cambio climático a nivel local es un campo relativamente poco investigado. En ese sentido, hay una serie de preguntas interesantes para analizar con respecto al papel de los partidos políticos, la opinión pública, los grupos de interés y movimientos sociales, y en general, sobre la dinámica de la política democrática local y los desafíos que plantea el cambio climático. Evidentemente, todas estas son cuestiones críticas que merecen ser objeto de mayor investigación y análisis a los fines de tener una mejor comprensión de las condiciones y factores que inciden en el desarrollo e implementación efectiva de las políticas climáticas de las ciudades.

