

BioPaSOS

Biodiversidad y Paisajes Ganaderos Agrosilvopastoriles Sostenibles

Proyecto BioPaSOS

“Promoviendo la conservación de la biodiversidad a través de prácticas agrosilvopastoriles climáticamente inteligentes en paisajes dominados por la ganadería en tres regiones de México”

El rol de la coordinación interinstitucional entre las secretarías de Agricultura y Ambiente para la promoción de una ganadería sustentable que contribuya a las ambiciones climáticas del estado de Chiapas, México

Ileana Ávalos-Rodríguez (CATIE)
José Antonio Jiménez-Trujillo (CATIE)
Claudia Sepúlveda (CATIE)

Proyecto BioPaSOS

“Promoviendo la conservación de la biodiversidad a través de prácticas agrosilvopastoriles climáticamente inteligentes en paisajes dominados por la ganadería en tres regiones de México”

El rol de la coordinación interinstitucional entre las secretarías de Agricultura y Ambiente para la promoción de una de ganadería sustentable que contribuya a las ambiciones climáticas del estado de Chiapas, México

Ileana Ávalos-Rodríguez (CATIE)
José Antonio Jiménez-Trujillo (CATIE)
Claudia Sepúlveda (CATIE)

CATIE no asume la responsabilidad por las opiniones y afirmaciones expresadas por los autores en las páginas de este documento. Las ideas de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución. Se autoriza la reproducción parcial total de la información contenida en este documento siempre cuando se cite fuente.

© Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, 2023

ISBN 978-9977-57-794-4

354.56

A945

Ávalos, Ileana.

El rol de la coordinación institucional entre las Secretarías de Agricultura y Ambiente para la promoción de una ganadería sustentable que contribuya a las ambiciones climáticas del estado de Chiapas, México/ José Antonio Jiménez Trujillo; Claudia Sepúlveda – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2023.

14 p. : il. – (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE ; no. 119)

ISBN 978-9977-57-794-4

1. Gobernanza de la cadena de valor 2. Ganadería 3. Sostenibilidad
4. Agricultura climáticamente inteligente 5. México I. CATIE II. Título
III. Serie.

Citación sugerida:

Ávalos, I.; Jiménez Trujillo, J.A; Sepúlveda, C. 2023. El rol de la coordinación institucional entre las Secretarías de Agricultura y Ambiente para la promoción de una ganadería sustentable que contribuya a las ambiciones climáticas del estado de Chiapas, México (en línea). Turrialba, Costa Rica, CATIE. 14 p. (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE, no. 119). Disponible en: <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/2242>

Autores

Ileana Ávalos-Rodríguez (CATIE)

José Antonio Jiménez-Trujillo (CATIE)

Claudia Sepúlveda (CATIE)

Revisión técnica

Astrid Pulido. Especialista en Biodiversidad, Conservación y Cambio Climático, GAMMA, CATIE

Juan Edduardo Betanzos. Ing. Agrónomo, Consultor internacional, especialista en sistemas productivos y ganadería sostenible

Créditos

Diseño y diagramación:

Tecnología de Información y Comunicación, CATIE

Índice

Introducción	4
Aspectos técnicos	6
Desafíos	11
Fuente de financiamiento	12
Agradecimientos	12
Referencias bibliográficas	12



El rol de la coordinación interinstitucional entre las secretarías de Agricultura y Ambiente para la promoción de una de ganadería sustentable que contribuya a las ambiciones climáticas del estado de Chiapas, México

Lista de autores: Ileana Ávalos-Rodríguez (CATIE)¹, José Antonio Jiménez-Trujillo² (CATIE), Claudia Sepúlveda (CATIE)³

Introducción

El cambio climático representa para los sistemas socio-políticos contemporáneos un desafío sin precedentes. La comunidad internacional es consciente de ello, razón por la cual se han emprendido medidas relevantes, por ejemplo, para limitar el aumento de la temperatura media global a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la promoción de prácticas que generen adaptación y mitigación al cambio climático (ONU 2015).

En el 2016, México ratificó el Acuerdo de París, comprometiéndose de manera voluntaria a preparar, comunicar y mantener acciones de mitigación con el fin de alcanzar los objetivos enunciados en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) (SERMARNAT 2016). Actualmente, la nación mexicana cuenta con una NDC actualizada al 2020, en la cual se establecen compromisos condicionados y no condicionados. En materia de adaptación, se contemplan ejes vinculados con la promoción de sistemas productivos resilientes (Eje. B) y con la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Eje C). A nivel de mitigación, se reconocen medidas específicamente para el sector ganadero, reconociendo que dicho sector ha sido uno de los *“más fortalecidos a través de la actuación concertada y transversal de diversas dependencias de orden federal en estrecha colaboración con gobiernos estatales y municipales”* (SERMARNAT; INEC 2020, p. 28).

1 Especialista en gobernanza y toma de decisiones. Unidad de Ganadería y Manejo del Ambiente (GAMMA).

2 Coordinador para el estado de Chiapas del Proyecto BioPaSOS

3 Coordinadora general del proyecto BioPaSOS. Unidad de Ganadería y Medio Ambiente (GAMMA), CATIE

La coordinación entre dependencias de diferentes niveles de gobierno, es un reflejo del reconocimiento del cambio climático como un fenómeno que trasciende los límites sectoriales y que requiere un abordaje holístico, interinstitucional y multisectorial; procurando el mayor de los éxitos en la implementación efectiva de políticas públicas y sus respectivas herramientas de política, que contribuyan a las metas climáticas del país de la mano con mejoras en la productividad, rentabilidad y eficiencia del sector ganadero.

En el estado de Chiapas han sido evidentes dichos compromisos de coordinación y cooperación de acciones entre la secretarías de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN) y la de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), lo cual es de gran importancia pues este Estado, de vocación agropecuaria, ocupa el segundo lugar a nivel nacional con mayor biodiversidad y alberga 61 áreas naturales protegidas (ANP) que cubren el 22% de su superficie (Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas 2019, p. 19). De acuerdo al SIAP (2020), cuenta con un inventario de 2 611 432 bovinos, de los cuales el 98,8% corresponde a bovinos de carne (2 579 857 cabezas) y el 1,2% a bovinos de leche (31 575 cabezas); además, ocupa el noveno lugar de producción lechera con 443 042 litros (SIAP 2020). Para desarrollar la actividad ganadera de doble propósito, se estima que en el estado se cuenta con más de 19 000 km² de pastizales cultivados o inducidos dedicados a la ganadería, los cuales se han incrementado en superficie a una velocidad promedio de 345,7 km² anuales, afectando la biodiversidad e incrementando la vulnerabilidad de los ecosistemas (Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas 2019, p.19).

Este documento tiene el objetivo de comunicar aciertos y desafíos en el fortalecimiento de los esquemas de colaboración y cooperación entre la SEMAHN y la SAGyP, las cuales se han visto fortalecidos en los últimos años. Se espera ofrecer insumos para contribuir a la toma de decisiones y al fortalecimiento de mecanismos de cooperación de esta naturaleza, así como aprender de dicha experiencia para poder incorporar mejoras en sistemas socio-políticos con condiciones similares.

El documento se divide en tres secciones consolidadas en el acápite de “aspectos técnicos”. En su primera parte, se ofrecen elementos conceptuales que permiten realizar una aproximación a la coordinación y cooperación institucional como acciones virtuosas que promueven gobernanza y gobernabilidad. Seguidamente, se detallan una serie de aprendizajes que se han derivado producto de la experiencia de coordinación y cooperación entre SAGyP y SEMAHN, específicamente en materia de promoción de ganadería sustentable. El documento cierra con una sección de reflexiones finales que invitan a analizar pasos a seguir para continuar aprovechando procesos de cooperación y coordinación de esta naturaleza.

Palabras clave: gobernanza, coordinación interinstitucional, ganadería, sostenibilidad, Chiapas.

Aspectos técnicos

Los procesos de cooperación y coordinación interinstitucional dentro del sector público son fundamentales para dar respuestas efectivas a desafíos que trascienden los límites sectoriales, como por ejemplo, las intervenciones que articulan al sector ganadero y ambiental en torno al cambio climático.

Este tipo de procesos pueden ser comprendidos como el cúmulo de todas aquellas acciones que se realizan entre dependencias de gobierno bajo esquemas de horizontalidad (sin que medie una jerarquía establecida de por medio) y basadas en interacciones ordenadas con rutas, fines y objetivos claramente delimitados.

Son diversos los estudios que han logrado constatar que, como sugiere Ramírez (2006), existen mayores retornos cuando se aprovechan las sinergias intersectoriales debido a que a través de ellas es posible encontrar acuerdos puntuales en temas donde convergen intereses y posiciones comunes, se establecen acuerdos cooperativos, existe mayor probabilidad de incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de fondos, aumenta la legitimidad y credibilidad de los actores estatales frente a los actores del sector, entre otros.

Lo anterior cobra además especial relevancia en contextos de crisis de gobernabilidad; donde se requiere de estrategias innovadoras en el proceso de toma de decisiones que incrementen los niveles de gobernanza y con ello la gobernabilidad democrática de los sistemas sociopolíticos. Autores como Lechner (1997), han evidenciado que, a finales del siglo pasado, ya era evidente la necesidad de considerar la coordinación como un problema crucial en la articulación de las sociedades.

Desde esta mirada, es posible concebir la cooperación y coordinación entre dependencias del gobierno como una práctica que permite incrementar los niveles de gobernabilidad democrática, reconociendo en ella la capacidad de los decisores de política de dar respuesta a las demandas públicas. Es así como se presenta la paradoja de “ceder poder” para incrementar gobernabilidad.

Esta “verdad escondida” ha sido asimilada por instancias gubernamentales del estado de Chiapas a la hora de abordar los desafíos de la promoción de la ganadería sustentable en torno a la cual gravitan temas vinculados con la productividad, rentabilidad y eficiencia de la actividad productiva; pero, además, interactúan problemáticas relacionadas con los servicios ecosistémicos, impulsores de la deforestación y cambios de usos de suelos.

A través de la implementación del Proyecto BioPaSOS, ha sido posible analizar de primera mano la experiencia de cooperación y coordinación entre la SAGyP y SEMAHN, lo cual permite dilucidar una serie de aprendizajes que pueden ser aprovechados para fortalecer alineaciones y sinergias institucionales de esta envergadura. De ellos se resaltan los siguientes cinco elementos:



1. El foco de trabajo debe estar claro. Es crucial que las instancias que desean cooperar entre sí para abordar problemas públicos en los cuales se difuminan los límites sectoriales identifiquen, de manera puntual, cuáles son los temas que requieren ser coordinados, en cuáles se debe cooperar y en cuáles no es necesario. En términos generales se suele requerir colaboración y cooperación cuando:

- El resultado que se persigue depende de acciones de más de un sector.
- Existe una superposición de funciones debido a que existen mandatos similares o complementarios para dos o más instancias gubernamentales.
- El público meta de la intervención es el mismo, y diferentes instancias públicas dirigen esfuerzos desde su accionar sectorial hacia este público compartido.

Uno de los temas en los cuales existe una clara afinidad en los tres puntos antes mencionados es en lo referente a las acciones frente al cambio climático. Específicamente, en el estado de Chiapas es posible visualizar una experiencia sobresaliente en cuanto a la identificación del foco de trabajo y la promoción de acciones conjuntas en torno al diseño del Mapa para la Resiliencia ante el Cambio Climático (MARACC 2022), el cual requería de una co-responsabilidad en el diseño e implementación. En este sentido, Bonifaz (2019) resalta la importancia de “hacer frente a las consecuencias del cambio climático mediante el trabajo coordinado entre instancias de gobierno”. Este mapa tiene por finalidad:

“delimitar las acciones que podrán realizarse en la frontera forestal-agropecuaria para la protección, conservación, uso sustentable y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales, contribuyendo al desarrollo social y económico del Estado, con base en el Mapa Estatal de Resiliencia ante el Cambio Climático”. (MARACC 2022).

Debido a la convergencia de este objetivo con las acciones que por ley le competen a la SAGyP, es que Bonifaz (2019) reconoce que el MARACC, como tal, solo puede darse por acuerdo entre la SAGyP y SEMAHN, razón por la cual emprendieron este trabajo de manera conjunta pues, aunque las metas son de la SEMAHN, no podrían alcanzarse sin el apoyo de su homólogo de agricultura.

2. Identificar intervenciones insignia en torno a las cuales se requiera establecer las tareas de coordinación y cooperación. Cuando se tiene el foco claro respecto a en qué trabajar de manera interinstitucional, es importante dar el paso en desagregar qué elementos de ese foco deben ser coordinados.

Siguiendo el ejemplo del cambio climático, si bien es un tema que en general debe ser coordinado intersectorialmente entre agricultura y ambiente, hay que tener cuidado de no intentar coordinar absolutamente todo en lo referente al tema, inclusive las intervenciones que claramente le corresponden a una secretaría específica. En el caso de Chiapas, cada una de las secretarías ha logrado identificar tres grandes grupos de temas en torno a la implementación del MARACC: (i) los que requieren coordinación entre las secretarías, (ii) los que pueden ser realizados individualmente por cada secretaría y (iii) los que requieren apoyo por parte de otros actores del sector; los esfuerzos de cooperación y articulación se han concentrado en los dos últimos.

3. Tener claridad en el *win-win* (ganar ganar) de cada actor que participa en el proceso de articulación interinstitucional. El coordinar implica ceder espacios de poder en el proceso de toma de decisiones hacia un esquema en el cual dichas decisiones se toman de manera colaborativa y sus resultados se asuman de la misma manera.

Desde esta mirada, debe haber un claro entendimiento de lo que se cede y de lo que se gana a la hora de cooperar. Tener madurez institucional para ceder poder en pos de mejorar la gobernabilidad requiere claridad respecto al “ganar-ganar”, ya que ello implica compartir espacios que ilusoriamente podrían ser de protagonismo para un actor o institución.

En el caso del MARACC, dada la naturaleza de su diseño, ambas secretarías identificaron un claro ganar-ganar pues el mapa permitía cumplir con sus objetivos institucionales y mandatos por ley. Esto ha permitido, además, posicionar la experiencia de trabajo en foros internacionales como una práctica virtuosa entre agricultura y ambiente que permite la consecución de objetivos productivos y ambientales al mismo tiempo.

4. Valorar el proceso. Cooperar y coordinar es costoso en tiempo, esfuerzo y recursos. En este sentido, el tiempo invertido, así como el ceder espacios de poder y de autonomía en decisiones vinculadas con el proceso de coordinación, debe ser valorado como tal dentro de las responsabilidades de los funcionarios que están involucrados y dentro de los esquemas de evaluación y planificación institucional.

Además, es importante reconocer que si bien la coordinación puede reducir la velocidad con la cual se ejecutan las acciones, es necesario tener en cuenta que este es el costo de una gestión articulada, la cual, a la postre tiene un mejor rédito que el trabajo sectorial. Por ello, valorar el proceso de gestión coordinada como un fin en sí mismo y como un intangible en el proceso de respuesta a las demandas públicas, juega un rol fundamental que permite “justificar” en el imaginario de los actores institucionales el ceder.

5. Existencia de un clima de confianza. Cuando los actores que buscan cooperar cuentan con trayectorias partidarias o profesionales similares y hablan un lenguaje común, suele haber más apertura para trabajar en conjunto debido a que existe una “confianza previa” respecto a las relaciones y el proceso. Eso no significa que, en ausencia de tales elementos, no se pueda coordinar y articular intersectorialmente, pero sin duda alguna la evidencia demuestra que es mucho más desafiante.

Por ello, el contar con espacios de confianza despolitizados, en los cuales sea posible el diálogo técnico basado en evidencia para una toma de decisión sustentada, es crítico.

Además, si bien es posible ver algunas acciones de coordinación de abajo hacia arriba, en la mayoría de los casos es fundamental, para promover un clima de confianza y seguridad institucional, el contar con directrices claras de arriba hacia abajo para habilitar el diálogo y el trabajo conjunto a nivel técnico y operativo.

La experiencia en materia de coordinación y cooperación entre la SEMAHN y la SAGyP en materia de cambio climático, reviste de alta relevancia para poder comprender este tipo de procesos como uno que debe promoverse e incentivarse en los diferentes sistemas sociopolíticos. Solamente con un diálogo basado en evidencia entre ambiente y agricultura para la definición de criterios técnicos que conjuguen la producción y la conservación ambiental, podrá ser posible promover acciones sostenibles a largo plazo.

Desafíos

El cambio de gobierno estatal y el relevo de los actores tomadores de decisión en las secretarías de ambiente y agricultura ponen en riesgo la continuidad de la colaboración y la cooperación. En este sentido, es necesario generar las condiciones que aseguren la continuidad de la coordinación y cooperación entre ambas secretarías a pesar del cambio de autoridades estatales.

La coordinación entre las secretarías y otros actores de la sociedad civil es necesaria y fundamental para que muchas de las acciones se puedan llevar a cabo en campo. Por lo tanto, es necesario generar las condiciones para asegurar que la colaboración se fortalezca entre todos los actores y pueda contribuir a la continuidad de la coordinación y cooperación más allá del cambio de autoridades estatales.

Fuente de financiamiento

Se agradece al proyecto “Promoviendo la conservación de la biodiversidad a través de prácticas agrosilvopastoriles climáticamente inteligentes en paisajes dominados por la ganadería en tres regiones de México” (BioPaSOS), a través del cual se financió la presente sistematización y publicación de resultados.

Agradecimientos

Se agradece especialmente a las secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN), así como a instituciones relevantes de la academia, sociedad civil y sector privado del territorio quienes son los protagonistas de los esfuerzos de alineación y articulación interinstitucional sistematizados en el presente documento.

Referencias bibliográficas

- Bonifaz, R. 2019. MARACC, un esfuerzo clave ante las afectaciones del cambio climático en Chiapas (en línea, sitio web). Disponible en https://www.semahn.chiapas.gob.mx/portal/noticias/ver_noticia/1020
- Lechner, N. 1997. Formas de coordinación social. Un esquema. Disponible en http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/talleres/6-COORDINACION/7-TresFormasDeCoordinacionSocial_LechnerN-1997.pdf
- MARACC (Mapa de Resiliencia Ante el Cambio Climático MARACC). 2022. Sitio oficial. Disponible en <https://maracc.chiapas.gob.mx/>
- ONU (Naciones Unidas). 2015. Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio. s. n. t. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/602021b64.html>.
- Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. 2019. Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2019 – 2024. s. n. t. 220 p. Disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf>
- Ramírez, JC. 2006. La coordinación de las políticas públicas (diapositivas). s. l., Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. 31 diapositivas, color.
- SERMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático). 2020. Contribución Determinada a nivel Nacional. Actualización 2020. México. 41 p. Disponible en <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC-Esp-30Dic.pdf>
- SERMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2016. México entregó a la ONU la ratificación del Acuerdo de París. (Comunicado de prensa). Disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-entrego-a-la-onu-la-ratificacion-del-acuerdo-de-paris>
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). 2020. Datos Abiertos (en línea, sitio web). Consultado 26 ene. 2023. Disponible en <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



Solutions for Inclusive Green Development
Soluciones para el Desarrollo Verde Inclusivo

Sede Central, CATIE
Cartago, Turrialba, 30501
Costa Rica
Tel. + (506) 2558-2000

www.catie.ac.cr

