

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina)

MAESTRÍA EN DERECHO Y CAMBIO CLIMÁTICO - CICLO 2018/2019


TESIS DE MAESTRÍA

“La posición del agro argentino ante la política climática”

Autora: Consuelo E. Bilbao

Directora: Virginia Scardamaglia

Buenos Aires, 1 de junio de 2021.



RESUMEN

Nuestra investigación indaga sobre la posición que asume el sector agroganadero ante la política climática impulsada durante el período 2016-2019, que se consolida en el Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático. La emergencia climática ha traído nuevos ejes de discusión a la agenda público-política como lo es la producción agroalimentaria, un sector central en la política económica argentina, dado que es el principal sector exportador de la Argentina. El cambio de uso del suelo, los modelos de producción agropecuaria y la huella de carbono empiezan a ser motivos de barreras en el comercio internacional, a las cuales se las llama “proteccionismo verde”. En este contexto, emergen discusiones públicas impulsadas por actores del sector agroganadero que cuestionan el inventario de emisiones de GEI del sector, en otras palabras, las bases para determinar el diseño de la política climática. Es por ello que analizamos cómo ha sido la posición de los diferentes actores del sector del agro, incluido el estatal, frente al diseño e implementación de las medidas de reducción de emisiones de GEI. Efectivamente, el sector agropecuario expresa diferencias frente a las políticas climáticas de mitigación. Sin embargo, observamos matices en las posiciones de las entidades privadas y también en el sector público. Caracterizamos dicha posición a partir de la interacción y el grado de cooperación entre las redes de asuntos que determinan las políticas climáticas, que definimos como Red del Agro y Red Climática Argentina. La distribución de poder en las redes, de tipo concentrado y dominante en el agro, frente a un poder fragmentado y pluralista en la red climática, determina una posición del sector de tipo negociación asimétrica, con variaciones de conflicto y cooperación dependiendo de las distintas fases del proceso y las medidas analizadas en la política climática.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a las personas que hicieron posible que mi caótico interés por el sector agropecuario y el cambio climático se ordenara y plasmara en el presente trabajo. Especialmente a **Virginia Scardamaglia**, mi Directora de Tesis, que desde el inicio y ante la falta de información disponible y documentada sobre el proceso que pretendía analizar, me alentó a continuar y me ayudó a ordenar mis ideas. A los entrevistados, muy especialmente a **Nicolás Lucas** que fue vital para conocer el proceso de elaboración del Plan Acción Nacional de Agro y Cambio Climático (PANAYCC), quien me guio con amabilidad y documentación complementaria, por las políticas desarrolladas desde el MAGyP; a **Sebastián Galbusera** que me dedicó un tiempo invaluable en medio de una agenda cargada por el proceso de cierre de las Contribución Nacional Determinada a Nivel Nacional (NDC) de diciembre 2020; con alma docente me ayudó a entender la maraña en torno a las emisiones de GEI y a observar desprejuiciadamente las medidas propuestas en el PANAYCC, como así también las discusiones técnicas en torno a ellas; a **Soledad Aguilar** que me otorgó las coordinadas claves hacia dónde hacer foco y poner la lupa; a **Federico Bert** que mediante una amena charla en un diciembre pandémico, me acercó al mundo chacarero otorgándome valiosa información y nuevas variables de análisis. A **Fernando Miñarro y Eugenia Periago** que no solo me brindaron su tiempo y conocimiento sobre los bosques y la ganadería, sino que también me facilitaron el único documento disponible que analiza el PANAYCC, un documento de enorme valor para mi trabajo ante la falta de análisis publicados. Por último, a **Ernesto Viglizzo** culpable de esta tesis, dado que, con sus notas en los medios y sus informes críticos, me entusiasmó a ver qué pasaba en este apasionante mundo del agro y su vinculación con las medidas climáticas. A todos ellos que hicieron posible esta tesis un enorme gracias.

Contenido

RESUMEN	2
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	8
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
CAPITULO I Marco Teórico y metodología	14
I.1. Marco teórico.....	14
I.1.a. Formulación y análisis de políticas públicas.....	14
I.1.b. El enfoque secuencial en el estudio de las políticas públicas	15
I.1.c. El pluralismo	17
I.1.b. Redes de políticas.....	19
I.2. Metodología	27
1.3. Revisión bibliográfica	30
CAPÍTULO II Caracterización de los objetos de análisis	33
II. 1. El sector agroganadero.....	33
II.1.a. Características del sector	33
II.1.b. Proyecciones para el sector agrícola ganadero.....	34
II.1.c. El modelo productivo y los actores del sector agropecuario	35
II. 2. La política climática argentina.....	40
II.2.a. El régimen climático internacional y los acuerdos asumidos por la Argentina.....	40
II.2. b. El sector del agro y las NDC.....	43
II.3. El contexto climático internacional y su impacto en el comercio.....	44
II.3.a. La acción climática.....	44
II.3.b. La cadena agroalimentaria en el foco de la escena climática internacional.....	47
II.3.c. El proteccionismo verde	48
CAPÍTULO III Análisis	53
III.1. Aparición y construcción del problema: “Los determinantes externos en el surgimiento de la red de política climática”	53
III. 2. “Las características de las redes de políticas y sus determinantes internos”	56
III.2.a. La Red del Agro para la acción climática	61
III.3 La construcción de la agenda en el PANAyCC y la participación de los actores	67
III.3.a. La agenda establecida	71
III.3.b. Las disidencias en la construcción de la agenda	82

III.4. El secuestro de carbono en tierras de pastoreo, un conflicto técnico político que se evitó en el proceso del PANAyCC.....	84
III:4.a. La posición del sector público ante el conflicto	93
III.5. Deforestación, un conflicto estrechamente vinculado al agro, pero no abordado como política propia del sector.....	96
III.6. Las acciones vinculadas a la política climática en el agro por fuera del PANAyCC	103
III.6.a. Sector público.....	105
III.6.b. Sector privado	108
III.6.c. La efectividad de las acciones en referencia a la política climática definida en el PANAyCC	110
CAPÍTULO IV Conclusiones	116
IV.1. Construcción de la agenda y las medidas establecidas	116
IV.2. Las diferencias en la construcción de la agenda y el conflicto por las emisiones en ganadería	118
IV.3. Deforestación: el conflicto evitado	120
IV.4. Las medidas voluntarias del sector del agro	122
IV.5. Conclusiones finales.....	124
BIBLIOGRAFÍA.....	126
ANEXO: Esquema para las entrevistas	134

Índice de gráficos y tablas

Grafico 1: Esquema del enfoque de redes de políticas.....	26
Gráfico 2: Emisiones de GEI por subsector INGEI	41
Gráfico 3: Esquema de las redes de políticas de Agro y Clima en la Argentina.	115
Tabla 1: Tipología de estructuras de redes	22
Tabla 2: Estructura de creencias en los redes (subsistemas y/o coaliciones).....	24
Tabla 3: Potencial y tipo de cambios de políticas.	27
Tabla 4: Actores del sector agropecuario argentino	39
Tabla 5: Composición de las Redes	66
Tabla 6: Intersección de ambas redes de políticas	67
Tabla 7: Metas de mitigación	74
Tabla 8: Tipo de interacción de las redes en las fases de análisis.....	122
Tabla 9: Esquema de creencias en los subsistemas de redes de Agro y Clima	123

SIGLAS

AAPRESID: Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa

ACSOJA: Asociación de la Cadena de la Soja Argentina

AFOLU (por su sigla en inglés): Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Cambio de Uso del Suelo

AGSOUT: Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Cambio de Uso del Suelo

AP: Acuerdo de París

ARGENTRIGO: Asociación Argentina de Trigo

ASAGIR: Asociación Argentina de Girasol

BCR: Bolsa de Comercio de Rosario

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina

COP: Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas

CREA: Consorcio Regional de Experimentación Agrícola

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria

DNCC: Dirección Nacional de Cambio Climático

DNPD: Dirección Nacional de Producciones Sostenibles

FAA: Federación Agraria Argentina

FVSA: Fundación Vida Silvestre Argentina

GEI: Gases de Efecto Invernadero

GNCC: Gabinete Nacional de Cambio Climático

INDC (por su sigla en inglés): Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional

INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPCC (por su sigla en inglés): Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático

MAYDS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

MAIZAR: Asociación Maíz y Sorgo Argentino

NDC (por su sigla en inglés): Contribución Nacional Determinada

PANAyCC: Plan Acción Nacional de Agro y Cambio Climático

SAyDS: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

INTRODUCCIÓN

Más allá de la pandemia que afecta el 2020 y que reconfigurará el planeta, aún sin certezas de cómo será el desarrollo económico a futuro, es claro que la agenda climática ganó un espacio significativo, especialmente en los últimos años posteriores al Acuerdo de París, tanto en los medios y la opinión pública como en la política internacional. Los eventos extremos sucedidos durante 2019-2020 en la Amazonia y Australia generaron un dinamismo aun mayor, que obliga a corporaciones, gobiernos, políticos y actores de la sociedad civil a tomar posición y comenzar a actuar.

A raíz de la pandemia, tanto en países europeos como en EEUU o Corea del Sur, toma aún más fuerza la idea de un “Green New Deal” sobre el que ya se discutía en 2019. Ante la necesidad de los Estados de reactivar la economía, el “Nuevo Trato Verde” propone que sea a través de políticas y medidas económicas hacia la descarbonización de la economía, para combatir el cambio climático.

La emergencia climática ha pasado de ser un tema específico del nicho ambiental, para atravesar todas las dimensiones del desarrollo, afectando y condicionando el mercado y el comercio internacional.

La emergencia climática, además de hacer foco en la descarbonización de la matriz energética, está trayendo nuevos ejes de discusión a la agenda pública como lo es la producción alimentaria. Un aspecto central en la política económica argentina, dado que el sector agroalimentario es uno de los más competitivos del país y el principal sector exportador de la Argentina (BCR, 2020).

Se estima que el 23 % del total de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero a nivel mundial, durante el período 2007-2016, proviene de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) (IPCC, 2019, pág. 10). A su vez, a nivel nacional este porcentaje por sector es aún mayor y alcanza el 37%, siendo el segundo emisor luego del energético (SAyDS, 2019 c).

En los últimos años se ha hecho cada vez más visible que la emergencia climática, el cambio de uso del suelo, la producción de alimentos y la huella de carbono para procesos y productos empiezan a ser motivos de barreras en el comercio internacional, a las cuales se las llama “proteccionismo verde”.

En este contexto, existe una discusión que viene emergiendo desde los actores y referentes agro-ganaderos, vinculada a las ventajas competitivas que tendría la región sudamericana frente a otros países, debido al modelo productivo argentino con amplias ventajas ambientales, entre otras razones, debido a las técnicas implementadas como la siembra directa o la ganadería sobre pastizales. De acuerdo a algunos referentes, estas ventajas han sido insuficientemente valoradas por las políticas ambiental y climática de nuestro país expresadas en los inventarios nacionales de GEI.

Estas discusiones comienzan a ser centrales ante la relevancia en la opinión pública de los impactos del sector agropecuario y particularmente de la actividad bovina en los efectos del cambio climático. Las percepciones del público y la demanda de productos sustentables, entre otras, están siendo trasladadas a los mercados a través de certificaciones y sellos de carbono, hoy mayormente como políticas voluntarias, que comienzan introducirse como restricciones y barreras para-arancelarias en el comercio internacional (Carlino & Gutman, 2018).

En este sentido, nos resulta interesante introducirnos en estas discusiones y observar si han permeado en la posición del sector agroganadero frente a la política climática argentina, en el desarrollo del Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático y acciones complementarias. Particularmente, observaremos las medidas en términos de mitigación de GEI, dado que son las que requieren los mayores esfuerzos por parte de los sectores productivos.

Para desarrollar nuestro análisis, haremos un estudio de caso y tomaremos criterios del esquema secuencial de las políticas públicas para analizar las fases de la construcción de la agenda y la toma de decisiones en el sector del agro, para avanzar en las medidas climáticas diseñadas. Más adelante, para profundizar en el proceso de la política, las relaciones de poder y las características de los actores, utilizaremos el marco conceptual del enfoque de las redes de políticas públicas.

Este enfoque que será central para nuestro análisis entiende a las redes de políticas como una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, informales y descentralizadas. De esta forma se concibe que el proceso político no está completa y exclusivamente estructurado por las instituciones formales. Se observa que las fronteras entre las esferas públicas y privadas son difusas y, a su vez, que crece el alcance de la transnacionalización en la formulación de políticas públicas.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La matriz económica de Argentina es relativamente equilibrada en términos de participación de los distintos sectores económicos en el PBI (agricultura y ganadería 7%, industria 15%, comercio 15%, construcción 5%, minería 5%, transporte 7%, electricidad, gas y agua 3%, servicios 21%, enseñanza y administración del Estado 14%) (INDEC, 2019). Sin embargo, el sector agropecuario tiene un peso significativo en la economía local, dado que es uno de los más competitivos y el principal generador de divisas provenientes de las exportaciones. Se ubica en el primer puesto de los países exportadores de subproductos oleaginosos, lidera la exportación de aceite de soja, ocupa el tercer puesto mundial en producción de poroto de soja y también en biodiesel. Es el 6° productor mundial de ganadería vacuna (BCR, 2019).

El sector agropecuario y cambio de uso del suelo representan el segundo sector emisor de GEI en nuestro país, luego del energético; si lo desagregamos por subsectores, la ganadería (20,2%) y el cambio de uso del suelo (13,1%), junto al transporte (15,5%), encabezan la lista de los tres subsectores de mayores emisiones, por lo cual resulta indispensable para la política climática local abordar medidas tendientes a disminuir emisiones de GEI en este sector AFOLU (MAyDS, 2017).

Entenderemos por política climática del Estado al diseño e implementación de políticas públicas con una mirada estratégica para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y generar respuestas coordinadas para la adaptación de sectores vulnerables a los impactos del cambio climático (GNCC, s.f.) .

En el ámbito del Gabinete Nacional de Cambio Climático, entre 2016 y 2019 se avanzaron en los diferentes planes sectoriales que definen las medidas para la mitigación en sectores claves, en pos de alcanzar los objetivos nacionales en la materia, y para la adaptación en sectores vulnerables a los impactos del cambio climático en el marco del desarrollo sustentable.

Las medidas y metas de acción para el sector AFOLU fueron abordadas a través de dos planes: el Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático, en adelante PANAyCC, y el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. El proceso de elaboración de

los planes sectoriales fue realizado a través de mesas sectoriales y transversales ampliadas, con la participación de actores gubernamentales, de la sociedad civil, privados, académicos y trabajadores.

El sector del agro ha sido afectado por la política climática en el comercio internacional, dado que se vienen adoptando requisitos ambientales que son motivo para aplicar barreras a los bienes y servicios de países en desarrollo. Ante este contexto, algunos actores y referentes del sector agropecuario vienen cuestionando los argumentos de la política climática, que ubican a la ganadería como el subsector de mayor emisión, sosteniendo que los círculos académicos e instituciones del hemisferio norte toman premisas científicas que no pueden trasladarse a los modelos de producción de la región sudamericana. Sostienen que la Argentina tiene ventajas comparativas frente a otros países y que dichas potencialidades del modelo argentino deben ser debatidas, promocionadas y comunicadas en los ámbitos locales que son influenciados por los países desarrollados (GPPS, 2019) .

En este sentido, nos interesa indagar sobre los alcances del PANAyCC, sus medidas y programas, los actores que han participado del diseño de la política climática para el agro, cuál ha sido la posición institucional del sector y si estos cuestionamientos y/u otros de tal relevancia han sido introducidos en las mesas de trabajo, o más bien son expresiones por fuera de la institucionalización de la política. Si bien haremos observaciones generales del PANAyCC, nos enfocaremos particularmente en las medidas de mitigación de GEI, dado que son las que requieren mayores esfuerzos para los sectores productivos y las que suelen tener mayores resistencias. Además, son las medidas de mitigación las que permitirán dar cumplimiento a los objetivos de estabilización de la temperatura del Acuerdo de París (AP).

El presente trabajo pretende relevar y analizar el proceso y desarrollo del plan, la construcción de la agenda, las medidas establecidas para la mitigación y la posición del sector agroganadero ante dichas políticas. Entender el posicionamiento tanto del sector público así como también del privado en el diseño de las medidas a partir de 2016 con la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, y que se establecen como hoja de ruta en el PANAyCC; vislumbrar las alianzas o diferentes posiciones en el sector agropecuario argentino y relevar si existen discusiones que no han tenido el peso suficiente para ser institucionalizadas y terminan siendo sólo expresiones mediáticas, o por el contrario, generan cuestionamientos reales con impactos en las medidas diseñadas.

A su vez, observaremos si durante el período de análisis 2016-2019 se han implementado programas y/o acciones voluntarias por parte del sector privado vinculadas a medidas de mitigación, y si las mismas están en sintonía con la política climática del Estado.

Los productores agropecuarios y las empresas del agronegocio juegan un rol fundamental en la implementación de las medidas diseñadas y aquellas que podrían implementarse a futuro; por ello, resulta interesante analizar cuáles son las posturas tanto de receptividad como de negatividad y sus argumentos ante los cambios que deben implementarse para cumplir con los compromisos adquiridos por la República Argentina ante la CMNUCC.

Para ello, nos hemos planteado ciertos interrogantes: ¿Cuál ha sido la posición de los referentes del sector agropecuario (públicos y privados) ante las medidas de mitigación diseñadas en el PANAyCC? ¿Cuál es el alcance en materia de mitigación del plan diseñado? ¿Existe una posición homogénea en el sector agropecuario frente a las medidas diseñadas en referencia a la mitigación? ¿Cuáles son las diferencias entre los principales actores? ¿Cuáles son los ejes centrales de discusión/oposición en torno a las medidas de mitigación? ¿Cuáles son los ejes de acuerdo con la política climática en lo que respecta a mitigación? ¿Existen discusiones significativas que no fueron plasmadas dentro del PANAyCC? ¿El proteccionismo verde influye en las posturas del sector? ¿Cuáles son los actores que han participado del PANAyCC? ¿Se han conformado subsistemas de políticas en competencia? ¿Cuál ha sido el grado de cooperación entre los diferentes actores involucrados y/o con influencia en la toma de decisiones del PANAyCC?

Partiremos de la hipótesis de que **“El sector agropecuario argentino expresa diferentes posiciones frente a las políticas de mitigación contra el cambio climático de la República Argentina, que se manifiestan en una interacción de negociación con tensiones entre el conflicto y la cooperación, entre las redes que determina la política climática”**. Tendremos como objetivo general: “Relevar el posicionamiento del sector agroganadero con respecto a la política climática argentina durante el período 2016-2019”. Nuestros objetivos específicos serán: relevar las posiciones de los referentes del agro tanto del sector público como privado en torno a la política climática de nuestro país, entre 2016 y 2019; analizar los núcleos de diferencias y acuerdos entre el sector agropecuario y la política climática; relevar las diferencias y congruencias de la posición del agro ante las medidas de mitigación; evaluar las relaciones de poder entre los actores del agro y aquellos

vinculados al diseño de la política climática; evaluar el tipo de interacción entre los actores que conformaron parte del proceso del PANAyCC; analizar la conformación de redes de asuntos y/o redes de políticas públicas en función de la temática agro y clima; determinar el grado de cooperación entre los diferentes actores.

CAPITULO I Marco Teórico y metodología

I.1. Marco teórico

I.1.a. Formulación y análisis de políticas públicas

Nuestra investigación indagará sobre la política climática para el sector agroganadero y la posición asumida por el sector en el diseño de esta política pública, por lo cual partiremos desde una perspectiva teórica de carácter integrador que nos permita visualizar los factores que intervienen en el proceso de una formulación de políticas públicas, para luego considerar algunos enfoques teóricos más específicos que nos permitan analizar las relaciones de poder, las variables de influencia y la toma de decisión en algunas fases del diseño de la política.

Los estudios de políticas públicas tratan de otorgar las herramientas para comprender cómo se concretan las decisiones públicas, así como también definir y explicar cómo y por qué determinados problemas son clasificados dentro de la esfera pública y otros quedan por fuera de tal condición. Cómo opera una lógica de agenda pública y cómo se eligen y se jerarquizan algunas estrategias por sobre otras para solucionar los conflictos públicos.

Los estudios sobre políticas públicas se han desarrollado haciendo énfasis en dos enfoques: por un lado, el racional, llamado también conductismo, que se aproxima a los sistemas de acción, de carácter empírico basado en metodología cuantitativa y estadísticas, donde se evalúa la conducta asociada a la racionalidad humana y no en relación a un sistema político. El segundo enfoque es el político, llamado inicialmente pluralista, que pone de relieve el rol de los valores en el proceso de las políticas públicas, sosteniendo que éstas no son intervenciones neutras, sino más bien que se originan en un proceso político y se deciden políticamente (Olavarría Gambi, 2007, pág. 7).

Harold Lasswell (1971) propuso un enfoque transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas con el fin de conocer y explicar el proceso de una política. Definió dos aplicaciones de la ciencia dedicada a las políticas públicas con estrategias e instrumentos de análisis bien diferenciados: por un lado, todas las que pretenden generar conocimiento “del proceso” de la política, y por el otro, aquella que busca generar conocimiento en “el proceso”. La primera refiere a la tarea de conocer la trayectoria de una

decisión o de un sector de la esfera pública. Se observa una política desde afuera, buscando explicar por qué se han ido produciendo los distintos acontecimientos. La segunda se ocupa de los aspectos más sustanciales del proceso; dependiendo de la política que se trate podrían ser económicos, ambientales, sanitarios. Nuestra investigación procurará enfocarse en la primera aplicación, buscando generar conocimiento del proceso en la formulación del Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático (PANAyCC), pero a su vez trabajaremos sobre algunos aspectos sustanciales, aquellos normativos y técnicos del proceso referidos a medidas de mitigación.

El enfoque sobre el proceso busca describir, clasificar y explicar el proceso por el cual un sistema político elabora y desarrolla las decisiones encaminadas a mejorar asuntos públicos. Se procura encontrar las relaciones causales que explican los acontecimientos que se suceden en el proceso político. Este enfoque se reconoce como “estudio de políticas públicas”. De esta forma, Lasswell buscaba construir una disciplina orientada a la solución de problemas sociales mediante el análisis científico. Para el autor, los problemas que se perciben dentro de una sociedad son parte de una realidad holística y compleja; por tanto, no deben ser abordados de forma sesgada, sino más bien privilegiar la gama de enfoques sobre la realidad, desde diversas disciplinas (Valencia & Álvarez, 2008).

I.1.b. El enfoque secuencial en el estudio de las políticas públicas

Particularmente tomaremos de la disciplina de Lasswell el esquema secuencial, que si bien fue modificado en adelante por diferentes analistas, y también criticado¹, es una herramienta muy útil para simplificar el objeto de estudio y guiar la investigación.

El esquema secuencial estudia las políticas a través de un proceso de 6 fases, analizando las características de cada una ellas (Navarro, 2008, pág. 235):

¹ Autores como Paul Sabatier, Peter John y Robert Nakamura lo criticaron duramente, por la necesidad de disponer de teorías de alcance medio, que no sólo permitieran algunas hipótesis causales que sean sometidas a verificación empírica, sino también realizar algunas predicciones (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 148)

1. Aparición y construcción de los problemas
2. Conformación de la agenda pública
3. Formulación de las alternativas de acción
4. Decisión o legitimación de la acción
5. Puesta en marcha de las políticas públicas o implementación
6. Evaluación

Este modelo ha sido criticado, entre otros aspectos, por ser una representación ideal y no una descripción veraz de la secuencia de una política pública como puede darse en la realidad, pero permite realizar una aproximación racional a la complejidad del caos y desorden. En otras palabras, la agenda pública no tiene una sucesión lógica de pasos, sino más bien que puede darse en un desorden y superposición. Sin embargo, el esquema de fases procura acercarnos y brindar categorías para hacer comprensible el proceso dentro del caos de la realidad.

Este orden secuencial nos ayuda a realizar nuestra primera aproximación, general a nuestro objeto de estudio, tratando de describir y comprender cómo ha sido el esquema en la formulación del PANyCC. Sin embargo, debido a nuestra hipótesis y a las características de nuestros objetivos, nos centraremos específicamente en las fases 1, 2, 3 y 4 para evaluar cuáles han sido las tensiones y relaciones de poder en la formulación de las políticas y la decisión o legitimación.

Las cuestiones que se plantean en el estudio de esta fase son: ¿Cómo se construye la agenda? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Quiénes son parte de la toma de decisiones y cómo lo hacen? ¿Cómo se resuelven las diferentes posiciones? ¿Cuál es el papel de los funcionarios públicos en el proceso? En este sentido, analizaremos cómo se dan las relaciones de poder.

A raíz del trabajo de Lasswell, se fueron conformando dos corrientes que discutían su propuesta. David Garson (1996) describió estas dos corrientes, por un lado como la sinóptica pura, enfocada en la teoría-empírico-analítica que se definía como una visión global de todo, basada en las estadísticas y la optimización de valores, y por el otro la anti sinóptica, ligada a la corriente neopluralista que enfatiza la incapacidad racional para

abarcar sistemas enteros de acción, sustentada en el análisis contextual y de casos como metodología (Garson, 1996, pág. 159).

I.1.c. El pluralismo

El análisis pluralista o neopluralista de las ciencias políticas se centró en aspectos más descriptivos e inductivos, en otras palabras, en el análisis por fuera de los aspectos sustanciales. Su énfasis estaba puesto en el estudio de la lucha por el poder que se materializa en una política; la representación, el consenso y la agregación de intereses (Valencia & Álvarez, 2008, pág. 104), aspectos sobre los cuales pondremos especial atención en la formulación del PANAyCC y políticas alternativas en materia de agro y clima durante el recorte de análisis (2016-2019). Aunque esta corriente se enfoca en el proceso, no necesariamente se deja de lado lo normativo o técnico, sino más bien que se pone el acento en las primeras cuestiones.

Los roles de los grupos de interés, el sistema de toma de decisiones y la estructuración de la agenda política pueden ser abordados desde diferentes enfoques: el pluralismo, las corrientes estructuralistas y las teorías elitistas, entre otros. Estos enfoques pueden responder de diferentes formas las preguntas sobre la lógica en las decisiones públicas (Navarro, 2008, pág. 243):

- Pluralismo: Las decisiones de políticas públicas proceden del diálogo y negociación entre los grupos.
- Estructuralismo: Las decisiones de políticas públicas están determinadas por fuerzas externas al sistema político que tienen capacidad para introducirlas en la agenda política (globalización, capitalismo, instituciones).
- Elitismo: Las políticas públicas son diseñadas y decididas sólo por determinados grupos dentro del sistema político (sus élites) que identifican los problemas y también sus posibles soluciones.

Retomando el enfoque pluralista, podemos afirmar que estudia los procesos de toma de decisiones y sostiene que la política pública es el resultado de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social. Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya (2013) sostienen que lo interesante de este enfoque es que rompe con las tradiciones marxistas y weberianas del Estado, que entendían este proceso como

una entidad global y buscan abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado.

El pluralismo y sus variantes entienden al poder político como el reflejo de un entramado de organizaciones y no la pugna entre clases donde la élite económica y política terminaba siempre imponiéndose. El pluralismo observa al poder como difuso, y el proceso de las políticas públicas está abierto a muchos intereses y grupos (Navarro, 2008, pág. 243). Este enfoque es de sumo interés para nuestro análisis, dado que dentro del sector vinculado a la política climática y el “agroganadero” existen diferentes grupos, los cuales pueden tomar diferentes posiciones generando alianzas con las instituciones del Estado o en algunos casos confrontando, cuestiones sobre las que indagaremos en adelante.

Entre las críticas interesantes que le hacen al pluralismo, está la visión de poder. Algunos autores como Bachrach y Baratz (1962) sostienen que la visión pluralista del poder es reduccionista, dado que el pluralismo define el ejercicio de poder cuando un actor o conjunto de actores logran influir en el comportamiento de otros. Sin embargo, estos autores sostienen que hay otra forma de ejercer poder, como el ejercido al evitar un comportamiento (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 65).

Bachrach & Baratz (1962) definen cuatro mecanismos para evitar que emerja un conflicto o, en otras palabras, para evitar que un actor se comporte de una forma no deseada: la coerción, la influencia, la autoridad o la fuerza. Mientras que la coerción puede ser una capacidad para generar una amenaza, la influencia supone la capacidad para evitar determinado comportamiento sin la necesidad de una amenaza de sanción, sino más bien por el convencimiento de que no lo haga. La autoridad implica la obediencia y el reconocimiento de que esa orden es razonable, y la fuerza no da espacio a la opción de obediencia o desobediencia (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 66). Para nuestra investigación será importante la fórmula de Bachrach & Baratz (1962) que suprime el conflicto y no permite que aparezca directamente en el proceso político. En este sentido, trataremos de indagar sobre aquellos conflictos que se pueden visualizar en el PANAyCC y medidas complementarias, y aquello que no haya sido expresado en las líneas de acción.

Ante la gran complejidad que caracteriza el proceso de las políticas públicas, hemos elegido el proceso secuencial de Lasswell para reducir dicha complejidad y enfocarnos en algunas

etapas puntuales que son de interés para nuestra investigación. A su vez, hemos desarrollado el enfoque pluralista que trabaja sobre las relaciones de poder y la toma de decisiones que se materializan en las políticas, que nos brindarán más herramientas para describir el proceso que pretendemos analizar. En los próximos párrafos trabajaremos sobre el enfoque de redes políticas, que profundiza los conceptos del enfoque pluralista. Este enfoque guiará nuestra posición de análisis y nos dotará de una serie de variables y características que serán de utilidad para entender y complementar la matriz en la que se dan los cambios de las políticas públicas y específicamente el proceso de formulación de la política climática.

I.1.b. Redes de políticas

El enfoque de redes de políticas será el marco y posición central sobre el que guiaremos nuestro análisis. Esta perspectiva sostiene que las políticas públicas son un emergente de la interacción entre actores gubernamentales, estatales, sociales, políticos y económicos. Este marco teórico surge en 1990 poniendo de relieve las fuertes transformaciones que experimentaron los sistemas políticos y las sociedades a partir de la mayor incidencia de la sociedad y el mercado en las políticas públicas. Esta perspectiva resulta muy útil para describir la complejidad de la interacción que se da en la arena política, permitiendo analizar quiénes participan y cómo se da la influencia grupal sobre las políticas (Zurbruggenn, 2011, pág. 182).

Adam & Kriesi (2007) distinguen tres formas de uso del enfoque de redes de políticas, dado que existen numerosos autores que utilizan este concepto de maneras muy distintas. La primera es utilizada para referirse a una estructura de gobierno nueva y bien definida; se pone el acento en la coordinación horizontal y autoorganizada entre actores privados y públicos, que están involucrados en la negociación conjunta y la resolución de problemas.

La segunda forma de utilizar el concepto es aplicarlo de forma genérica a diferentes tipos de patrones de interacción entre actores públicos y privados, pero no constituyen una estructura nueva de gobierno específica. Hay una gran variedad de redes y los autores asociados con este enfoque han desarrollado varias tipologías para captar las diferentes formas de relaciones entre los actores públicos y privados. Estas tipologías se apoyan en la distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporativistas. Las interacciones pluralistas

ponen énfasis en el gran rango de actores involucrados en la formulación de políticas, mientras que las corporativistas hacen referencia a la cooperación entre unos pocos actores centrales.

El tercer uso del concepto de redes trabaja sobre aspectos cuantitativos, utiliza los instrumentos de análisis existentes para examinar el patrón complejo de interacción entre los actores públicos-privados en los procesos de toma de decisiones. Se centra en la interacción de los actores, pero no en sus características particulares. Trabaja sobre el grado de centralidad, conectividad, densidad, etc.

A su vez, los enfoques de redes de políticas han sido ampliados al introducir nuevos conceptos y factores de análisis externos como las instituciones, las ideas, los valores y las tecnologías. Adam & Kriesi (2007) consideran que la forma más prometedora para el marco de investigación de redes es la unión de los sistemas de interacción específicos de políticas con los nuevos enfoques como sistemas de creencias, instituciones y shocks exógenos, que permiten incorporar elementos más dinámicos al análisis de redes.

Según Kenis & Volker (1991), las redes políticas se establecen como una forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, descentralizadas e informales, poniendo de relieve que el proceso de formulación e implementación de políticas no se encuentra completamente estructurado por la intervención de las instituciones (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 160). El Gobierno y/o el Estado no es un actor dominante en la elaboración e implementación de las políticas, sino más bien otro actor en el entramado.

Las redes de políticas constituyen patrones estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que toman forma en relación a un problema de políticas (Adam & Kriesi, 2007).

La escuela alemana sobre el enfoque de redes políticas sostiene que un rasgo de la política contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y el declive de las potencialidades del Estado. En lugar de emanar de una autoridad central, las políticas se construyen en un proceso que involucra la pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas. Las redes son la forma emergente de la gobernanza, dado que ni la

jerarquía ni el mercado son formas apropiadas para un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre Estado y privados (Zurbriggenn, 2011, pág. 190).

Un punto específico de interés para nuestro análisis es que las redes pueden ser autogobernadas con capacidad para resistir las directivas del gobierno o administración. Los actores encargados de formular las políticas y tomar las decisiones no son los únicos y a veces tampoco los más influyentes, al momento de la toma de decisión. Sin embargo, la administración pública tiene un rol central como gestora de las redes para promocionar la solución conjunta de problemas públicos (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 161).

Adam & Kriesi (2007, pág. 144) definen una tipología de redes en función de dos dimensiones (Tabla 1). La primera refiere a los atributos de los actores, que consiste en la distribución de capacidades, es decir, en la estructura de poder, si está concentrado en un actor o una coalición de actores dominantes, o si es compartida entre diferentes actores o coaliciones de actores. Una de las preguntas empíricas de la teoría es si la formulación de políticas de dominio específico está dominada, monopolizada, por una de estas coaliciones. Los autores introducen aquí la concepción de coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2007), donde el conjunto de actores dentro de un subsistema tienden a organizarse en una cantidad de coaliciones con distinto grado de poder sobre los procesos políticos.

Cuando se considera la composición de las diversas coaliciones se deben distinguir entre los actores del Estado, por un lado, y otros tres tipos de actores en el sistema de intermediación de intereses (partidos políticos, grupo de intereses y organizaciones no gubernamentales / organizaciones de movimientos sociales). Los actores del Estado se consideran de un tipo especial, porque sus decisiones se consideran vinculantes. Las coaliciones pueden ser heterogéneas, cuando están compuestas por distintos tipos de actores y homogéneas cuando integran mayormente a un sólo tipo de actores. Las redes heterogéneas estarán asociadas a los sistemas pluralistas y algunas homogéneas podrán tener carácter corporativista.

La segunda dimensión refiere a la forma de interacción hacia adentro de las redes políticas (Tabla 1), que hace referencia al grado de cooperación entre actores y coaliciones de actores. Se plantean tres patrones de interacción: 1) Predominio del conflicto, competencia;

2) predominio de la negociación, trueque; 3) predominio de la cooperación. La negociación constituye un tipo intermedio ambivalente caracterizado tanto por el conflicto/competencia como por la cooperación.

Al combinar las dos dimensiones, por un lado, la distribución del poder y, por el otro, el tipo de interacción, pueden establecerse seis clases de redes de políticas públicas:

Tabla 1: Tipología de estructuras de redes

Distribución del Poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
Fragmentación	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal

Fuente: Adam & Krieser (pág. 145)

Es importante para el análisis de la red poder identificar los actores y clarificar cuáles son sus metas y cómo es usada la influencia política. Es necesario identificar el conjunto de actores relevantes que pertenecen al sistema; generalmente, son organizaciones formales o actores corporativos. La distribución del poder puede operacionalizarse a través de indicadores de reputación, de posición o basados en la participación.

Según Adam & Kriesi (2013, pág. 161), las redes políticas pueden estar influenciadas por diferentes factores, determinando su estructura y/o surgimiento, y reconocen tres tipos de determinantes:

a) **Los contextos transnacionales:** espacios de políticas internacionalizados que pueden influir sobre las redes de políticas a nivel nacional, al redistribuir recursos entre los actores de la red y abrir nuevos puntos de acceso para crear nuevos espacios de actuación para la incorporación de nuevos temas de políticas. Aquí resulta central el rol de la CMNUCC, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos internacionales que impactan sobre las redes políticas locales.

b) **El contexto nacional:** puede estar relacionado con las dos dimensiones para la construcción de la tipología de redes. Se definen tres tipos de variables que influyen sobre el surgimiento y estructura de la red. La estructura institucional nacional, que dependerá del grado de concentración de poder. Las democracias de consenso, aquellas que comparten el poder entre varias instituciones y diferentes fuerzas políticas dentro de esas instituciones, podrán aportar mayor fragmentación de poder dentro de las redes, mientras que las democracias mayoritarias, aquellas que concentran el poder en las manos de unos pocos actores políticos, incentivarán las redes donde el poder se concentre en pocos actores. A su vez, será importante la conformación de la estructura administrativa que dependerá, por un lado, de la autonomía y centralización del Estado, y por el otro, del sistema de asociación de interés. Cuanto más centralizado y autónomo es el Estado, mayor será su capacidad de intervención. A su vez, se espera que los patrones de interacción sean más cooperativos en las democracias de consenso y más competitivos en las democracias mayoritarias. Además, la presencia o no de estructuras informales, prácticas no institucionalizadas, pueden también incidir en la composición de la red de políticas.

c) **Contextos específicos de los subsistemas de políticas públicas:** Las características específicas de una política tienen influencias sobre la forma de la red. Las variables situacionales se identifican con las razones del cambio en una red de políticas. El monopolio de una coalición dominante permanece intacto mientras no se vea desestabilizado por un choque exógeno y/o la movilización de coaliciones en competencia. Estos choques o shocks exógenos pueden ser producidos por cambios tecnológicos y/o emergencias de nuevos valores, creencias y conceptos.

El marco de las coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2007), que es introducido dentro del enfoque de redes de políticas por Adam & Kriesi (2013), aspira a explicar el cambio en las políticas teniendo en cuenta diferentes variables; entre ellas, destaca la dinámica interna en el subsistema de la política, donde los diferentes actores se agrupan en coaliciones, en función de un determinado asunto, donde intentan trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y, para ello, se dan procesos continuos de aprendizajes y competencia entre los subsistemas. Supone que la información científica y técnica juega un papel importante en la modificación de las creencias de los participantes de la red. Se asume en consecuencia que los investigadores, ya sean científicos, consultores, académicos, están entre los principales actores de un proceso. A su vez, se identifican coaliciones

desarrolladas que llevan más de una década, cuyos participantes cuentan con creencias más estables que dificultan los cambios importantes de políticas con capacidades técnico-científicas, por sobre aquellos subsistemas incipientes.

Los subsistemas de políticas desarrollados se destacan por los siguientes elementos (Sabatier & Weible, 2007): participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparten conocimientos especializados en un área de políticas, y que han procurado influir en las políticas públicas en esa área en un período prolongado; organismos e instituciones de investigación que tuvieron subunidades especializadas en el tema durante un período prolongado.

A su vez, Sabatier & Weible (2007) entienden el sistema de creencias como una estructura tripartita, donde cada una de esas tres capas está compuesta de valores que poseen un rango distinto de importancia (Ver tabla 2). Los autores definen un núcleo duro de creencias, las “fundamentales”, que corresponde al nivel más abstracto y general, que se encuentra conformado por axiomas profundamente arraigados, que rara vez son negociables. El segundo tipo de creencias, llamadas núcleo político, considera las creencias y percepciones de una coalición sobre qué debe hacerse con respecto a un campo o dominio determinado de políticas públicas (éste es considerado el elemento aglutinador de la coalición); por tanto, los actores que compartan estas creencias se unirán a esa coalición y se opondrán a aquellas que las nieguen. El tercer núcleo de creencias es el de los aspectos secundarios que reúne los aspectos sobre cómo debe implementarse una política formulada. Son aspectos de carácter instrumental. Aquí se permite la disidencia y se puede cambiar de parecer más fácilmente. No todas las creencias poseen el mismo estatus para cada actor; es justamente el grado de importancia que cada uno le otorga a esa creencia, lo que lo lleva a unirse a una coalición (ignorando otras) y entrar en competencia con otras.

Tabla 2: Estructura de creencias en los redes (subsistemas y/o coaliciones)

	Características	Alcance	Posibilidad de cambio
Creencias de primer nivel Núcleo duro	Fundamentales Axiomas normativos y ontológicos	Sobre todos los subsistemas de políticas públicas	Muy bajo, equivalente a una conversión religiosa

Creencias de segundo nivel Núcleo de Políticas Publicas	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas	Específico de subsistemas	Muy difícilmente motivados por factores externos al subsistema
Creencias de tercer nivel Aspectos secundarios	Decisiones instrumentales necesarias orientadas a cómo implementar las políticas públicas	Específico de un subsistema	Relativamente fácil en función de la información que haya disponible

Fuente: Elaboración propia en base a Estévez & Esper (2008)

Autores como Heclo (1993) identifican los subsistemas como redes de asuntos, donde las estructuras son más flexibles y no tan rígidas. Una de las dificultades que presentan las redes de asunto es determinar su alcance, dado que dentro de un subsistema se puede configurar otro asunto y generar otra coalición debido a su flexibilidad. *“Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona a lo público y lo privado.”* (Zurbriggenn, 2011, pág. 185).

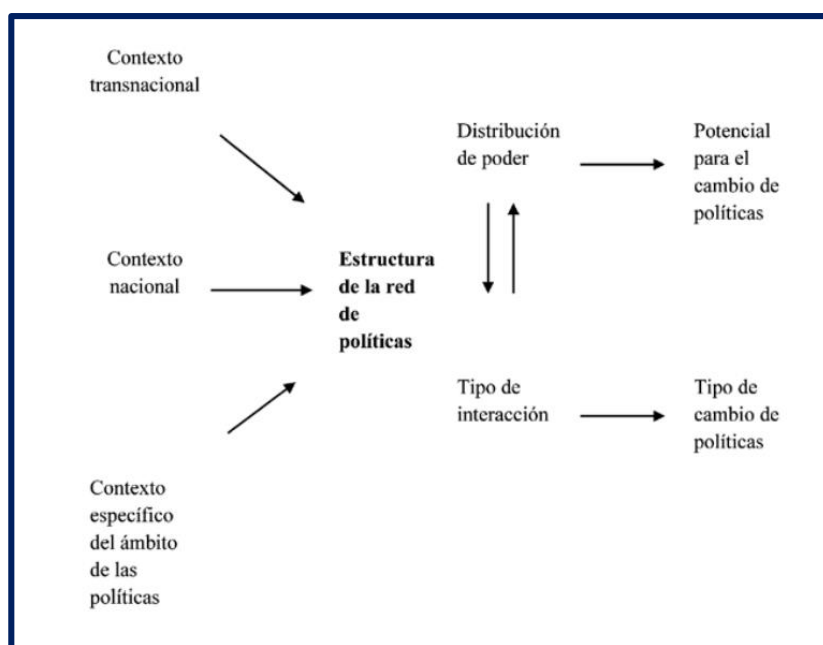
El autor se pregunta quién controla las acciones que integran la política en asuntos como el aborto, la energía, la distribución del ingreso, la protección al consumidor. *“Al dirigir la búsqueda hacia los pocos poderosos se pierden de vista los muchos, cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré “redes de asuntos” o “redes de cuestiones”, son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes”* (Heclo, 1993, pág. 263).

El precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas. Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas, pero también la tienen los individuos, internos o externos al gobierno, que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia” (Heclo, 1993, pág. 265). De la misma forma lo argumentan Sabatier & Weible (2007), que asumen que la formulación de políticas en la sociedad moderna es tan compleja, que los participantes deben especializarse para tener algún tipo de influencia.

Según Hecló (1993), una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimiento relacionado con determinado aspecto de la política pública. Se comparte una misma base de información y tiene un entendimiento similar de la política y de sus problemas, pero tal conocimiento no necesariamente debe conducir a acuerdos; por lo tanto, este grupo de actores no necesariamente debe compartir creencias comunes.

El enfoque de redes también define que la estructura de las redes determina no sólo el resultado de la política, sino el tipo de cambio posible (Grafico 1). El grado de velocidad y de cambio están determinados por la capacidad de la red para minimizar o mediar el cambio (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 163).

Grafico 1: Esquema del enfoque de redes de políticas



Fuente: Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya (2013, pág 163).

Las redes juegan un papel decisivo al dar forma y construir las respuestas a los factores externos. Las redes pluralistas tienden a cambiar las políticas abruptamente, mientras que las redes corporativistas están muy vinculadas al cambio negociado y pueden existir límites en cuanto a la magnitud del cambio (Adam & Kriesi, 2013).

Adam y Kriese (2013) sugieren que el tipo de interacción dentro de una red política determina la forma del cambio de política (Tabla 3). En una situación de conflicto, se espera que los cambios sean rápidos, mientras que los cambios graduales se dan más en situación de negociación; las estructuras de cooperación, en cambio, tienden a mantener el statu quo. El grado de concentración de poder determina el potencial para el cambio. Los autores determinan que el potencial para cada tipo de cambio es mayor si el poder se fragmenta; por el contrario, si el poder se concentra, los actores que lo pueden desafiar carecen de recursos para quebrar el monopolio de políticas.

Tabla 3: Potencial y tipo de cambios de políticas.

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Potencial moderado para cambio rápido (serial).	Potencial bajo moderado para cambio gradual	Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del statu quo
Fragmentación	Alto potencial para cambio rápido (serial).	Potencial alto a moderado para cambio gradual	Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del statu quo.

Fuente: Adam y Kriese, (pág 157).

Los marcos hasta aquí descriptos, así como sus ejes y variables, nos ayudarán a diferenciar a los actores dentro de una red de política climática, así como también las coaliciones y actores dentro de la red del sector agropecuario y a distinguir las diferentes posiciones que puedan adquirir, y caracterizar las reglas y patrones de acción que operan en la formulación del PANAyCC, y el contexto en el cual interviene, ya sea internacional y/o local.

1.2. Metodología

El presente trabajo pretende desarrollar un estudio de caso, entendido como el análisis de un fenómeno delimitado espacial y temporalmente, en un período de cuatro años (2016-2019). Tomaremos al caso como una sola unidad de análisis, considerado holísticamente (Yin, 2009, pág. 25).

Será un diseño de caso simple holístico, dado que buscaremos describir la naturaleza global del PANAyCC y cómo ha sido la toma de decisión en ese proceso y los roles de los diferentes actores para poder identificar el posicionamiento de un sector, pero no se buscará trabajar sobre subunidades como puede darse en los estudios de caso simple integrado.

Como lo define Simons (2009), la principal finalidad al tomar el estudio de casos es investigar la particularidad, la unicidad, el caso singular, entender la naturaleza distintiva del caso que en nuestra investigación será la política climática para el sector agropecuario diseñada y expresada en el ámbito del Gabinete Nacional de Cambio Climático, cuyo principal producto es el PANAyCC, pero también observaremos aquellas medidas alternativas que puedan haberse desarrollado por fuera del plan en la misma sintonía, ya sea por parte del Estado o del sector privado, que nos permita analizar el posicionamiento del sector agroganadero ante la definición de dicha política.

La esencia de un estudio de caso es el intento de iluminar una decisión o un juego de decisiones, cómo fueron tomadas, cómo fueron llevadas a cabo y cuáles fueron los resultados (Yin, 2009, pág. 8). Es precisamente sobre la toma de decisiones, la colaboración, conflicto y/o negación que pretendemos hacer foco para nuestro estudio sobre la posición del sector del agro ante la política climática.

Se tratará de una investigación de tipo cualitativo, exploratorio descriptivo no experimental; se refiere a descriptiva cuando se pretende identificar y describir los diferentes factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado, mientras que exploratoria es cuando se busca conseguir un acercamiento entre las teorías inscriptas en el marco teórico y la realidad del objeto de estudio (Martinez Caraso, 2006, pág. 171).

El diseño exploratorio-descriptivo puede tener, entre otras, distintas funciones: aclarar conceptos, establecer prioridades para posteriores investigaciones, reunir información acerca de posibilidades prácticas para llevar a cabo investigaciones (Selltiz, Deutsch, & Cook, 1980, pág. 123).

El abordaje será fenomenológico, el cual según Taylor & Bogdan (1986, pág. 20) *“procura la comprensión por medio de métodos cualitativos: tales como la observación participante, la entrevista en profundidad y otras, que generan datos descriptivos”*.

Una de las fortalezas del estudio de caso radica en que se puede medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado (Martinez Caraso, 2006,

pág. 167). Si bien en nuestra investigación no resultan importantes las conductas en términos personales, si lo serán en términos de roles y actores, así como también la representación que ocupen.

El método de caso también tiene la ventaja de obtener datos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, etc. (Martinez Caraso, 2006).

Utilizaremos técnicas de análisis del discurso y análisis de texto como herramientas de análisis cualitativo, que permiten fijar el contenido semántico de los conceptos correspondientes a los términos efectivamente utilizados en determinadas narrativas, cuyo análisis sirve a la concreción de una finalidad determinada.

A su vez, el análisis del discurso procura analizar las representaciones discursivas puestas en circulación en los diferentes soportes que analizaremos, prestando atención a categorías como la justificación del conflicto, la descripción de los hechos, la caracterización de los actores sociales involucrados, el tono del relato, la importancia otorgada al cambio climático, el comercio internacional, las variables económicas, culturales, los aspectos ecológicos, económicos y culturales (Sayago, 2014).

Además, mediante el análisis de texto buscaremos rescatar las ideas centrales, el mensaje principal y los fundamentos esgrimidos en el PANAyCC; observaremos con atención lo referido a su operacionalización, la metodología utilizada, las variables que se definieron, los datos y conceptos utilizados y el tratamiento que se le da a la información técnica.

Para la recolección de los datos hemos realizado entrevistas en profundidad a referentes del sector agropecuario y ambiental que participaron de la conformación del Plan de Acción Nacional del Agro y Cambio Climático, así como también a aquellos referentes y expertos del agro que expresen una visión crítica y no han participado de las mesas de trabajo para el desarrollo del PANAyCC.

Hemos entrevistado a los siguientes actores:

- Soledad Aguilar (Directora de la Dirección Nacional de Cambio Climático - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el período 2016-2019).
- Nicolás Lucas (Director de la Dirección Nacional de Producciones Sostenibles del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca durante el período 2016-2019).

- Ernesto Viglizzo (Investigador científico INTA, Consultor Referente del Grupo de Países del Sur).
- Sebastián Galbusera (Experto en Mitigación, Coordinador del Inventario de GEI de la Tercera Comunicación Nacional de Argentina y parte del equipo que desarrolla las NDC).
- Federico Bert (Director del Área de Investigaciones y Desarrollo de CREA).
- Fernando Miñarro (Director de Conservación - Fundación Vida Silvestre).
- Eugenia Periago (Fundación Vida Silvestre).

El esquema para las entrevistas y los cuestionarios que guiaron las mismas, se encuentra en Anexo.

Asimismo, se buscaron documentos que relevan el proceso político de desarrollo del PANAyCC, como minutas de reunión², informes de actividades, videos, etc.

A su vez, se realizó el relevamiento de los resultados, expresados en las medidas y acciones de adaptación y la mitigación contra el cambio climático establecidas en el PANAyCC, así como también la existencia de nuevas regulaciones y/ o modificaciones en función de la política climática.

Por otra parte, hicimos un seguimiento de las iniciativas privadas del sector agroganadero para evaluar su posicionamiento voluntario ante la crisis climática. A su vez, se relevó la información técnica y científica que sirvió de argumento a las críticas a la política climática del sector agroganadero.

1.3. Revisión bibliográfica

Existe numerosa bibliografía en referencia al cambio climático y la actividad agropecuaria, enfocados desde los aportes técnicos y científicos de las ciencias agropecuarias en referencia a las potenciales medidas de mitigación y/o adaptación e iniciativas desarrolladas por el sector en la Argentina. Existen también algunos análisis del campo social sobre el sector y la transformación de la matriz socioeconómica sufrida a lo largo del Siglo XX. Sin embargo, no hemos identificado bibliografía desde las ciencias sociales que analicen la

² Si bien hemos solicitado al MAyDS, bajo el trámite de Información Pública Ambiental establecido por la Ley N° 25.831, las minutas de las reuniones sectoriales de Agro en el ámbito del GNCC, tal solicitud fue denegada por considerarse “información interna del proceso”.

posición del sector o del conjunto de actores ante la política climática argentina, como se pretende desarrollar en el presente trabajo.

Entre los documentos técnicos científicos del sector agropecuario resultan de especial interés los que han cuestionado la metodología de emisiones del IPCC para calcular el secuestro de carbono en la actividad ganadera del Mercosur. Estos documentos, si bien son específicos de la biología y la química del carbono en los suelos, han desatado discusiones y posición contrapuestas, tanto técnicas como políticas, que resultan de sumo interés para nuestra investigación y que son abordados por nuestro trabajo, en el marco del juego de las redes de políticas:

Viglizzo (2017) *“Secuestro de carbono en la ganadería. ¿El eslabón perdido en los inventarios?”*, GPS y SRA.

Viglizzo (2019) *“Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: Meta-analysis and review”*.

Viglizzo (2020) *Response to the Letter to the Editor “The role of South American grazing lands in 2 mitigating greenhouse gas emissions. A reply to: ‘Reassessing the role of grazing 3 lands in carbon-balance estimations: Meta-analysis and review’”*.

En referencia a bibliografía de análisis específicos sobre el PANAyCC y sus metas de mitigación, sólo hemos identificado como antecedente para nuestra investigación el documento de la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) que evalúa, en general, la política climática argentina y, en particular, las metas de mitigación establecidas en el PANAyCC.

Fundación Vida Silvestre Argentina, *“Propuesta para la política climática nacional de la Fundación Vida Silvestre Argentina. En el marco de la Participación Ciudadana convocada por la Coordinación Técnica Administrativa del Gabinete Nacional de Cambio Climático que depende de la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación”*, noviembre de 2020.

El documento señala que Argentina debe establecer una meta incondicional ambiciosa de reducción de emisiones en sus NDCs, entendiendo que muchas de las acciones necesarias son beneficiosas económica y socialmente, más allá de lo ambiental. La ambición de la meta debe estar en sintonía con lo indicado por el IPCC, es decir, que se mantenga el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados, por encima de los niveles preindustriales, y reforzarlo para lograr un aumento de 1°5 para evitar impactos irreversibles. Para ello, es indispensable alcanzar el pico de emisiones en 2030 y la neutralidad de emisiones en 2050.

La propuesta de la FVSA sostiene que Argentina se debe comprometer a reducir todo lo posible sus emisiones de aquí a 2030, intentando alcanzar un valor máximo de emisiones de alrededor de 250 MtCO₂eq. Para lograr este objetivo, deben enfocarse las acciones en los sectores que más emiten en el país, que son la agricultura, ganadería y energía. Se considera que varias de las metas deben ser incondicionales.

CAPÍTULO II Caracterización de los objetos de análisis

II. 1. El sector agroganadero

II.1.a. Características del sector

Entre las principales actividades económicas del país se encuentran la agricultura y la ganadería. Estas actividades no sólo satisfacen la demanda interna, sino que representan el principal sector exportador, siendo un país líder en producción de alimentos. En términos de participación de los sectores en el PBI, la agricultura representa el 8,2 % (INDEC 2019). Sin embargo, si se mide desde el concepto de la bioeconomía, que incluye el sector primario agropecuario, la rama industrial y el comercio de productos provenientes del sector agro y alimentos, se alcanza el 16,1% del PBI (Coremberg, 2019).

Argentina es el 7° productor del mundo y el 13° exportador de alimentos y bebidas (SAyDS , 2019 b). Se ubica en el primer puesto de los países exportadores de subproductos oleaginosos, lidera la exportación de aceite y harina de soja, ocupa el tercer puesto mundial en producción de poroto de soja y también en biodiesel (BCR, 2019).

Durante 2017/2018, la superficie implantada superó los 33 millones de hectáreas (21% de la superficie total del país). Las oleaginosas son las que ocupan mayor superficie, seguidas por cereales y forrajeras (INDEC 2020). Si se contabilizan los cultivos de 1° y 2° ocupación, la superficie implantada alcanza los 37,4 millones de hectáreas (BCR - Bolsa de Comercio de Rosario). La producción primaria de las cadenas de bovinos y bubalinos está representada por productores que explotan sus rodeos en alrededor de 400 mil establecimientos de engorde a corral, cría, recría e invernada; y cerca de 13 mil tambos bovinos y bubalinos. Actualmente, la Argentina tiene uno de los rodeos ganaderos más numerosos de Latinoamérica, constituido por cerca de 51 millones de cabezas (SENASA, s/f).

La agroindustria comprende la industrialización y comercialización de productos agropecuarios, forestales y biológicos. Es el sector que transforma y agrega valor a los productos generados en el sector primario, siendo estratégico para el desarrollo económico y social de la Argentina.

Durante 2018, el sector agropecuario y agroindustrial generó aproximadamente 28.800 millones de dólares en divisas netas. El 60% de las exportaciones del país lo genera el sector agro y agroindustrial, que alcanzó los 36.700 millones de dólares, y el 40% el sector oleaginoso y cereal con 24.825 millones de dólares (BCR, octubre de 2019).

En términos de empleo, las cadenas agroalimentarias (organizadas en 31 cadenas) ocupan a un total de 1,9 millones de personas, que representan el 10% del empleo total del país y, si se considera el empleo en actividades de producción de bienes, alcanza al 31% del empleo total. El eslabón del sector primario aporta el 48%, el procesamiento industrial el 29% y el transporte de carga genera el 13% (Secretaría de Agroindustria, 2018).

II.1.b. Proyecciones para el sector agrícola ganadero.

De acuerdo al Informe Perspectiva Agrícola 2018-2027 (OCDE - FAO, 2017), una década después del brusco aumento de los precios de los alimentos de 2007-2008, las condiciones en los mercados agrícolas mundiales son muy diferentes. La producción ha crecido notablemente en todos los productos básicos y, en 2017, alcanzó los mayores niveles registrados para la mayoría de los cereales, así como también para la carne, productos lácteos y pescados, mientras que las existencias de cereales alcanzaron máximos históricos. Sin embargo, el crecimiento de la demanda comenzó a debilitarse, debido a la desaceleración del consumo, principalmente en la República Popular China, y las nuevas fuentes a escala mundial no son suficientes para mantener el crecimiento general (OCDE-FAO, 2017) . Sin embargo, los registros pospandemia estarían cambiando los escenarios, dado que la demanda China nuevamente comienza a crecer, después del parate económico generado por el COVID 19 y particularmente en la soja, por el repunte de la producción porcina después de la peste africana (2017-2019) (Frankel, 2020) .

En la etapa prepandemia, se esperaba que los precios de los productos agrícolas básicos se mantuvieran bajos. En cuanto a los cereales y las semillas oleaginosas, la principal fuente de crecimiento de la demanda serán los piensos (alimento seco para el ganado), seguidos de cerca por los alimentos. Gran parte de la demanda adicional de piensos seguirá proviniendo de China (OCDE-FAO, 2017).

Gran parte de la demanda adicional de alimentos se originará en regiones con un alto crecimiento de la población, como África subsahariana, la India y la región de Oriente Medio

y África del Norte. Se prevé que la producción mundial agrícola y de pescado crecerá alrededor de un 20% durante la próxima década, pero con variaciones considerables entre las distintas regiones. Con un consumo y un crecimiento de la producción más lentos, se prevé que el comercio de productos agrícolas y de pescado crecerá a alrededor de la mitad de la tasa del decenio anterior. Las exportaciones netas tenderán a aumentar desde países y regiones que disponen de abundantes tierras, especialmente en América. Los países con densidades elevadas de población o alto crecimiento de la población, en particular en Medio Oriente y África del Norte, África subsahariana y Asia, asistirán a un aumento de las importaciones netas (OCDE-FAO, 2017).

II.1.c. El modelo productivo y los actores del sector agropecuario

En el modelo agropecuario vigente en Argentina predomina el desarrollo de la agricultura competitiva que demanda altos niveles de insumos, por sobre sistemas de producción agroecológicos y/u orgánicos que no alcanzan el 1% del total de la superficie implantada en el país (33 M ha)³.

En términos de distribución de la tierra, el 2% de las empresas agropecuarias concentran aproximadamente el 50% del territorio, y el 57% de las explotaciones más pequeñas concentran el 3% (Sili & Soumoulou, 2011, pág. 16). La región pampeana tiene una distribución más equilibrada, y los pequeños productores y agricultores familiares se ubican mayormente en las regiones del Noroeste, Nordeste y Cuyo.

En Argentina existen unas 220.000 unidades productivas familiares que representan el 66% de las explotaciones agropecuarias en tan sólo el 13 % de las tierras productivas disponibles. Son colonos, minifundistas, campesinos, puesteros, crianceros, feriantes, pescadores artesanales, productores urbanos y periurbanos, chacareros, artesanos rurales y floricultores (CIFA - INTA, 2017).

El sector agropecuario evidenció cambios en su matriz productiva desde finales de 1960, pero principalmente a partir de la década del 90 se configura el modelo del agronegocio en

³ Porcentaje según datos del Censo Nacional Agropecuario 2019 del INDEC, la superficie relevada por la Red Nacional de Municipios Agroecológicos (RENAMA) y la superficie de producción orgánica informada por SENASA.

el país, a partir de la transnacionalización y el ingreso de capital financiero. La producción agropecuaria y los procesos de revolución tecnológico-científicos, como la incorporación de los transgénicos, mostraron una creciente simplificación y homogeneización de los agroecosistemas, con el visible auge del monocultivo de soja. Se favoreció la economía a gran escala por sobre los pequeños productores y sus modelos de producción tradicional (INTA, 2017).

Este modelo, además de incorporar nuevas tecnologías, generó una serie de cambios, entre otros la explotación en tierras donde antes no era posible producir (generando presión y deforestación sobre los bosques nativos), nuevos modelos de organización y gestión que incorporaron el conocimiento técnico y científico, así como también tecnologías de la información y la comunicación.

A su vez, se fueron redefiniendo las políticas y el rol del Estado con una creciente desregulación del sector y cambios de los patrones culturales asociados a una discursividad liberal y de modos de vida de los actores agrarios más vinculados a los patrones urbanos (Moreno, 2017).

Emerge el discurso sobre cambios productivos y tecnológicos y se hace referencia a la empresa agrícola y la figura del empresario. Dentro de esta estructura social agraria existen distintas clases de empresarios. En la parte superior de esta estructura se encuentran los que desarrollan la producción a través de arrendamiento, tercerizan las labores, contratan servicios profesionales y generalmente trabajan en diferentes zonas y son financiados por aportes de capital mayormente extrasectoriales; pueden ser pools, fondos de inversión o empresas en red que también tienen negocios en los insumos, los productos agropecuarios y/o el acopio. Aquí también pueden sumarse los grandes terratenientes que han modificado su modelo productivo hacia otras lógicas de gestión (Moreno, 2017).

En la parte inferior de la estructura se encuentran los pequeños productores más ligados a una lógica de la agricultura familiar que al modelo del agronegocio. Sin embargo, conviven prácticas similares a la contratación de servicios de maquinaria y el uso de insumos. Entre ambos extremos de la estructura existe una complejidad de perfiles, que asocian, superponen o reemplazan las prácticas históricas con las nuevas (Moreno, 2017).

Los actores de la estructura agraria se encuentran representados y/o agrupados en diferentes instituciones, ya sean comerciales, gremiales y/o técnicas que representan distintos intereses y disputan ciertos espacios políticos (Tabla 4). Entre las instituciones de mayor tradición se encuentran la Sociedad Rural Argentina (SRA), creada en 1866, que representó los intereses liberales económicos, principalmente vinculados a los sectores de las grandes estancias, ganaderos, criadores e invernaderos; la Federación Agraria Argentina (FAA), fundada en 1912, vinculada a los chacareros y arrendatarios; Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), fundada en 1943, que es federativa, representa a los grandes y medianos propietarios y reúne a las entidades nacionales; y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), que agrupa a una multiplicidad de cooperativas desde 1956 (Blacha & Ivickas Magallán, 2015).

A su vez, a raíz del avance del agronegocio fueron emergiendo nuevos colectivos no gremiales, con un importante componente técnico y profesional vinculado a las biotecnologías, que adquieren una importancia significativa en las decisiones políticas y económicas del sector. Entre ellos se destacan los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) que representa los intereses sojeros, el Foro Argentino de Genética Bovina, las asociaciones que promueven las cadenas de valor como la Asociación de la Cadena de la Soja Argentina (AcSoja), la Asociación Argentina de Trigo (Argent trigo), la Asociación Maíz y Sorgo Argentino (Maizar) y la Asociación Argentina de Girasol (Asagir). Estos actores traen la innovación al campo y se apropian del discurso del conocimiento, pero encuentran limitada su autoridad con respecto a instituciones ya consolidadas (Blacha & Ivickas Magallán, 2015).

“Ciencia y tecnología, innovación y conocimiento experto son las claves del nuevo modelo productivo. Un renovado grupo de interés lucha -y también negocia- con la entidad que nuclea tradicionalmente a los grandes terratenientes. Ambas instituciones se diferencian en sus reclamos, en su gestión y en su discurso” (Blacha & Ivickas Magallán, 2015, pág. 11).

Otro grupo de actores dentro del sector es el industrial y/o exportador. Este subsector está altamente concentrado, operado mayormente por 7 empresas aceiteras y exportadoras que son productoras principalmente de harina y aceite de soja, girasol, maíz y trigo. Argentina cuenta con 56 plantas aceiteras distribuidas en 8 provincias argentinas. El 56% de las plantas están en la provincia de Santa Fe, sobre el Paraná, cercanas a los centros de

embarque (Giancola, 2009). Dentro de este subsector podemos incluir las bolsas de cereales y algunas instituciones regionales enfocadas en el comercio exterior como el Grupo de Países Productores del Sur conformado por representantes de Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay.

Por último, los organismos del Estado abocados al sector son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), cuyo objeto es el incremento de la producción y la productividad en su conjunto en el sector agrícola, ganadero, lechero, pesquero y forestal, promoviendo la conservación de la biodiversidad y mejorando los recursos naturales. Si bien en la última década este ministerio ha adquirido una mayor complejidad, históricamente estuvo ordenado en función de dos actividades preponderantes, la agricultura y la ganadería.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un organismo descentralizado dependiente del MAGyP, con cobertura territorial en todo el país. Fue creado en 1956 y, desde entonces, desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país. Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo, e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector, a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es un organismo descentralizado, técnico-administrativo, dependiente del MAGyP, encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos de su competencia, así como de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia. También es de su competencia el control del tráfico federal y de las importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas.

Trataremos de identificar la participación de algunos de estos sectores y actores en el diseño de las medidas climáticas para el sector y, en lo posible, las posiciones manifiestas en referencia a dichas medidas.

Tabla 4: Actores del sector agropecuario argentino

Principales actores del sector agropecuario argentino	
Entidades gremiales	Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Federación Agraria Argentina (FAA)
Entidades técnicas	Consortios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), Foro Argentino de Genética Bovina, Asociación de la Cadena de la Soja Argentina (AcSoja), Asociación Argentina de Trigo (Argentigo), Asociación Maíz y Sorgo Argentino (Maizar) y Asociación Argentina de Girasol (Asagir)
Sector exportador	7 empresas aceiteras y exportadoras Cámaras de bolsa y cereales Grupo de Países Productores del Sur (GPPS)
Sector público	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgro), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

Fuente: Elaboración propia.

II. 2. La política climática argentina

II.2.a. El régimen climático internacional y los acuerdos asumidos por la Argentina

En términos absolutos, Argentina no tiene peso en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como es el caso de China y EEUU, ya que nuestro país sólo representa el 0,7% de las emisiones de GEI a nivel mundial (MAyDS, 2016), aunque en términos per cápita sus emisiones son tan altas como las de un país desarrollado, superando a Francia, Reino Unido o Italia.

Según los datos de Climate Data Explorer (CAIT, 2014), la Argentina se ubica en el puesto 18 del ranking de emisores mundiales -teniendo en cuenta el cambio del uso del suelo y considerando a la Unión Europea como un actor- con una contribución del 0,7% de las emisiones globales. Por otra parte, las emisiones per cápita al año 2014 de la Argentina eran de 10,31 tCO₂e (toneladas de dióxido de carbono equivalente), superando significativamente la media global que es 6,37 tCO₂e per cápita.

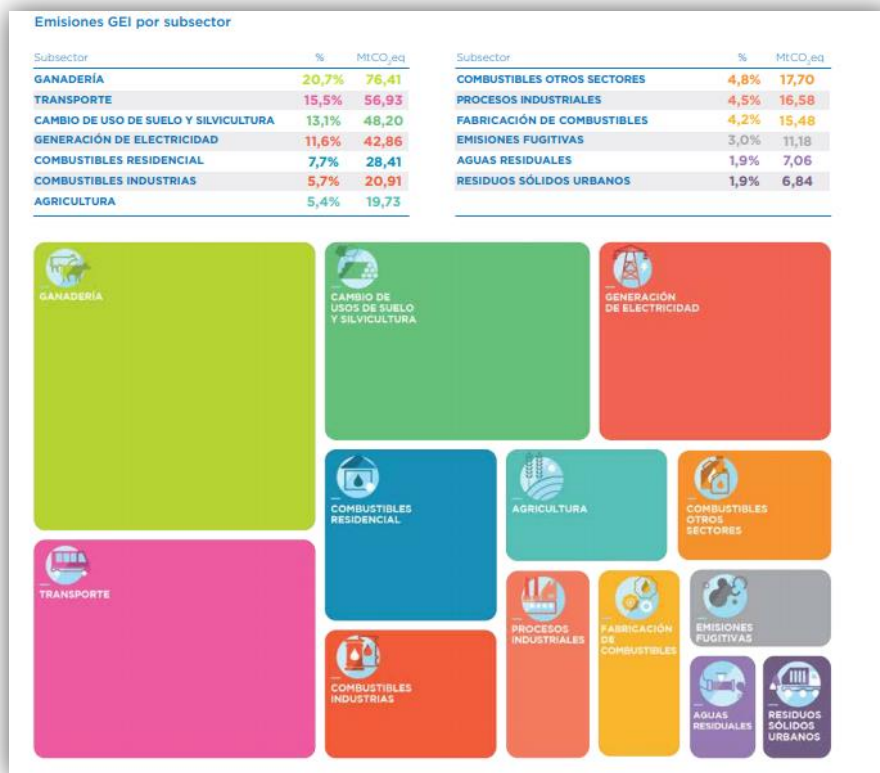
De acuerdo con los datos de la SAyDS (2019), las emisiones por PBI se han reducido un 34% de 2004 a 2014, pasando de 786 tCO₂e a 524 tCO₂e. Esta disminución se puede entender, entre otros motivos, principalmente por el descenso en la deforestación, debido a la contribución que ha hecho la implementación a partir de 2008 de la Ley 26.331 de presupuestos mínimos para la protección de bosques nativos (MAyDS, 2017).

Los sectores de Energía y de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Cambio de Uso del Suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés), constituyen el 90 % de las emisiones de GEI, según el Tercer Informe Bienal Argentino de Actualización a la CMNUCC (2019). El mayor nivel de emisiones se debe al sector de la energía (53%). Le siguen el de AFOLU (37%), el sector de procesos industriales (6%) y residuos (4%). El reporte sostiene que el crecimiento de las emisiones de CO₂e en el período 1990-2016 ha tenido una tendencia creciente en todos los sectores con excepción del AFOLU. La trayectoria de los sectores de energía, industria y residuos responden, entre otras razones, a las condiciones económicas y poblacionales que marcan una tendencia en aumento, mientras que el AFOLU muestra fluctuaciones debido a aspectos externos, como a políticas del sector y condiciones climáticas (SAyDS, 2019 c).

El Inventario de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) realizado en el año 2014 (Gráfico 2) le asigna al sector AFOLU el 39,2% de las emisiones (que años posteriores, en el Tercer Informe Bienal de 2019, se reduce al 37%). En este sector se incluyen las emisiones y absorciones de tierras forestales, tierras de cultivo, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras. También incluye las emisiones por la gestión de ganado y de su estiércol, las emisiones de los suelos gestionados y las emisiones de las aplicaciones de fertilizantes. Los principales GEI del sector son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O).

Las estimaciones de emisiones y absorciones de GEI se dividen en sectores principales, que son grupos de procesos, fuentes y sumideros relacionados: sector energía, sector AFOLU, sector procesos industriales y uso de productos y sector residuos. A su vez, el inventario hace una desagregación por subsectores que integran estos 4 sectores principales reportados; al separar estas fuentes, los subsectores ganadería y cambio de uso del suelo ocupan las primeras posiciones junto a transporte: ganadería con el 20,7%, transporte 15,5% y cambio y uso del suelo y silvicultura con el 13,1%.

Gráfico 2: Emisiones de GEI por subsector INGEI



Fuente: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (2014).

Argentina ha mostrado un claro compromiso a nivel internacional con la política climática, a través de la ratificación del Acuerdo de París y su aprobación en el Congreso de la Nación en septiembre de 2016. A su vez, durante el mismo año, en la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP22), nuestro país hizo una revisión y mejora de su Contribución Nacional Determinada (NDC, por su sigla en inglés), presentada en 2015 en París (MAyDS, 2016) .

La NDC de la Argentina de 2016 establece, de forma incondicional, no exceder la emisión de 483 MtCO₂e en el año 2030. Un recorte de un 18% de emisiones con respecto a un escenario Business as Usual (BAU). A través de la transferencia de financiamiento y tecnología, el país se compromete a una meta aun mayor, que implica no exceder la emisión de 369 MtCO₂e para 2030, un 37% desde el escenario BAU. En materia de adaptación a los impactos del cambio climático, el país se comprometió a desarrollar un Plan Nacional de Adaptación para el año 2019.

A fines de 2020, el país presentó la actualización de la NDC, comprometiéndose a 2030 a una meta que limitará las emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel 26% inferior a la Contribución Determinada Nacional previamente comprometida en 2016. Adicionalmente, esta nueva Contribución incluye la Comunicación de Adaptación. Esta última NDC no está contemplada en nuestro análisis, debido al recorte temporal que hemos planteado para este trabajo (2016-2019); por ello haremos referencia a la NDC 2016.

Las metas de reducción presentadas en la NDC revisada (2016) se lograrían a través de una serie de medidas que fueron definidas en la NDC de 2015: *“La meta incluye, entre otras, acciones vinculadas a: promover el manejo sostenible de los bosques, la eficiencia energética, los biocombustibles, la energía nuclear, las energías renovables y el cambio modal en el transporte. Los criterios para seleccionar las acciones incluyeron el potencial para reducir/capturar emisiones de GEI y los co-beneficios asociados, así como la posibilidad de aplicar tecnologías desarrolladas nacionalmente”* (SAyDS, 2015, pág. 17).

La energía y la deforestación son los dos sectores destacados para el compromiso climático de la Argentina, dado que concentran los mayores esfuerzos de reducción de GEI. De las 109 MtCO₂e que la Argentina propuso recortar a partir de su plan incondicional con respecto a su escenario base (BAU), 77 MtCO₂e provendrían del sector energético y 27 MtCO₂e de

bosques. Mientras que, de la propuesta condicionada a la transferencia de financiamiento y tecnología, 101 MtCO₂e corresponderían a energía y 81 MtCO₂e a bosques.

En el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático, se avanzó en los planes sectoriales. En 2017, se desarrollaron tres planes sectoriales sobre energía, bosques y transporte, que fueron presentados en la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP) N° 23 por los distintos responsables ministeriales. En 2018 y 2019, se presentaron los planes de industria, infraestructura y agro, mientras que el Plan Nacional de Adaptación fue presentado en 2019, pero su elaboración sigue en proceso.

II.2. b. El sector del agro y las NDC

El sector AFOLU emite 135,53 MtCO₂e representando el 37% de las emisiones de GEI totales. La distribución del sector es la siguiente: ganado, que representa el 41% de las emisiones del sector; tierras, el 23%; y fuentes agregadas y fuentes de emisión no CO₂ en la tierra, el 36% restante (SAyDS , 2019 b).

El Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático (PANAyCC) basa su estrategia general en 4 lineamientos: 1) priorizar la adaptación; 2) potenciar el papel de la agroindustria como fuente de soluciones ante el cambio climático; 3) integrar la producción agroindustrial en el contexto de los ecosistemas de los que depende para su sostenibilidad; 4) incentivar el desarrollo de tecnologías de procesos y productos.

Se plantea como objetivos desarrollar la capacidad de adaptación de los sistemas productivos y potenciar la contribución de mitigación de GEI con la meta adicional para 2030 de 25,74 MtCO₂e de emisiones netas evitadas.

A su vez, este sector cuenta con una meta “adicional”, que contempla medidas de reforestación, agroenergía y rotación de cultivos. A diferencia de otros sectores como energía o bosques que tienen metas incondicionales, aquí las metas adicionales no integran la Contribución Nacional, definen el trabajo a futuro dependiendo de los condicionamientos como el financiamiento externo (SAyDS , 2019 b).

La meta de emisiones netas evitadas del sector está prevista para el escenario de medidas condicionadas, cuya reducción llevaría a que la Argentina no emita más de 369 MtCO_{2e} de aquí al 2030.

Las medidas propuestas por el PANAyCC serán analizadas más adelante (Apartado III.3.), donde realizaremos un análisis de la construcción de la agenda.

II.3. El contexto climático internacional y su impacto en el comercio

II.3.a. La acción climática

Avanzar en el Acuerdo de París, mediante el cual se convino mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2° C respecto de la era preindustrial (dado que superar ese umbral se considera catastrófico para el planeta y la humanidad) e impulsar esfuerzos para limitar ese aumento en 1, 5° C, requiere diseñar e implementar un conjunto de políticas públicas que abarquen lo económico, lo social y ambiental. Esto conlleva cambios regulatorios e institucionales que contribuyan al cumplimiento de las NDC.

En París (COP 21), los gobiernos acordaron que se requiere de forma urgente una acción climática más ambiciosa para lograr los objetivos del acuerdo. Para ello, las acciones deben provenir de gobiernos, ciudades, empresas e inversores. El Acuerdo reconoce formalmente la necesidad urgente de ampliar la respuesta global al cambio climático (CMNUCC, 2015). Tanto en el Acuerdo de París como en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴, los gobiernos reconocieron la gran importancia que tiene el cambio climático para el desarrollo sostenible y la mitigación de la pobreza.

Sin embargo, la evidencia científica señala que hasta ahora los compromisos climáticos de los países son insuficientes. Aunque se cumplieran las metas de todos los países en sus NDC, no es suficiente para mantenernos por debajo de los 2°C (UNEP, 2019). En 2018, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en

⁴ La Asamblea General de la ONU adopta en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción que contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

inglés) en su Reporte Especial “Calentamiento Global 1,5°C” señaló que es técnicamente posible limitar el calentamiento a 1,5 °C, pero implicaría reducir hasta un 45% las emisiones de dióxido de carbono en 2030 respecto de los niveles de 2010 y alcanzar una emisión cero en 2050.

En este sentido, limitar el calentamiento del planeta a 1,5°C requiere de una transición sin precedentes en todos los aspectos de la sociedad. Este aspecto es central para el análisis, dado que la transición requiere urgencia y cambios drásticos en todos los actores de la sociedad, y es desde esta situación de emergencia y su consecuente presión social sobre la agenda pública que debemos observar las posiciones en torno a la política climática argentina.

El Secretario General de las Naciones Unidas convocó durante el 2019 a la “Cumbre de Acción Climática 2019” para impulsar la ambición y acelerar las acciones necesarias para combatir la emergencia climática.

Para asegurar que estas acciones tengan un real impacto en la economía, se han priorizado y seleccionado una serie de medidas, las cuales pueden tener un alto potencial para frenar las emisiones de GEI y lograr la acción global para la adaptación y resiliencia (ONU, 2019). Estas medidas se clasifican en 6 grupos:

1. *Finanzas: movilización de fuentes de financiación públicas y privadas para impulsar la descarbonización de todos los sectores prioritarios y promover la resiliencia.*
2. *Transición energética: aceleración del cambio de combustibles fósiles hacia la energía renovable, además de la obtención de considerables ganancias en eficiencia energética.*
3. *Transición industrial: transformación de industrias como la petrolera, siderúrgica, química, cementera, del gas o de la tecnología de la información.*
4. *Medidas basadas en la naturaleza: reducción de emisiones, incremento de la capacidad de absorción y mejora de la resiliencia en silvicultura, agricultura, océanos y sistemas alimentarios, incluidos en la conservación de la biodiversidad, el impulso de cadenas de suministros y tecnología.*
5. *Acción local y en ciudades: avance de la mitigación y la resiliencia a nivel urbano y local, con un foco de especial atención en nuevos compromisos sobre edificios de*

bajas emisiones, transporte público e infraestructura urbana, y resiliencia para las personas pobres y vulnerables.

- 6. Resiliencia y adaptación: fomento de los esfuerzos globales para abordar y gestionar los impactos y riesgos del cambio climático, particularmente en las comunidades y naciones más vulnerables.*

El movimiento que lidera la acción climática

Más allá del impulso brindado por el Secretario General de Naciones Unidas para promover de forma urgente la acción climática, se puede identificar el liderazgo de los científicos, los jóvenes y las ONG ambientalistas tradicionales que venían movilizándose de forma previa a París.

La comunidad científica mundial: En noviembre de 2019, más de 11.000 científicos de 150 países, coordinados por el equipo científico de la Universidad de Oregón en EE.UU., firmaron un documento en el cual advierten sobre la emergencia climática, si la humanidad no cambia sus hábitos y manera de pensar el ambiente. *"Los científicos tienen la obligación moral de advertir claramente a la humanidad de cualquier amenaza catastrófica y decirlo como es"*, expresaron en su documento publicado en BioScience (France 24, 2019).

Las organizaciones ambientales y los movimientos de jóvenes: El movimiento climático que tuvo su apogeo durante el 2019, se inicia en Australia, a través de las declaraciones de "emergencia climática". Tiene origen en una carta abierta, firmada por 25 científicos, políticos, empresarios y ambientalistas australianos, que fue publicada en junio de 2016. En esa carta, manifestaban que el Acuerdo de París había resultado insuficiente para contener el calentamiento global, que el futuro de la civilización está comprometido y que hay que iniciar urgentemente la transición energética hacia un modelo de cero emisiones (Climate Emergency Declaration, 2016) .

En 2018 surge en Reino Unido un movimiento similar llamado "Extinction Rebellion", impulsado por 100 científicos que reclamaban medidas sobre el cambio climático. Este grupo replicó sus movilizaciones en 80 ciudades de 33 países, entre ellas Buenos Aires, para pedir por la "Declaración de Emergencia Climática en Argentina" (BBC, 2019).

También en 2018 la adolescente sueca Greta Thunberg inició un movimiento juvenil internacional llamado “Fridays for Future”, para exigir a los políticos acciones urgentes contra el calentamiento global. Hasta el momento se realizaron manifestaciones en más de 270 ciudades de todo el mundo, incluyendo Australia, Austria, Bélgica, Canadá, los Países Bajos, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Japón, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, España y nuestro país (Fridays for Future, s/f).

En Argentina se conformaron diferentes colectivos de jóvenes, algunos inorgánicos, otros provenientes de los movimientos internacionales y las ONG tradicionales. Podemos destacar a Jóvenes por el Clima, Alianza por el Clima, Fridays for Future y Extinction Rebellion, en ciudades como Córdoba, Santa Fe, Mar del Plata y Buenos Aires.

Una de las principales consignas es dejar de consumir productos cárnicos por las emisiones que generan la ganadería y la presión sobre los bosques nativos.

Otro dato a destacar de las nuevas generaciones es que el Foro Económico Mundial (WEF) realizó en 2017 la encuesta Global Shapers Survey en 180 países, con el fin de conocer las percepciones de los jóvenes, quienes representan el 50% de la población actual. El resultado arrojó que las personas de entre 18 y 35 años están especialmente preocupadas por los efectos del cambio climático en el ambiente (WEF, 2018).

II.3.b. La cadena agroalimentaria en el foco de la escena climática internacional

El IPCC es el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático creado en 1988 por la Organización Internacional de Meteorología (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Su misión es analizar la información científica, técnica y socioeconómica existente con el fin de entender los riesgos del cambio climático para su mitigación y adaptación.

El IPCC publica periódicamente “*Informes de Evaluación*” que son escritos y revisados de manera voluntaria por miles de científicos y expertos de todo el mundo. Actualmente están preparando el sexto Informe de Evaluación del período 2015-2020.

Además de los informes de evaluación, el IPCC publica informes especiales sobre temas concretos. El más reciente de ellos, realizado durante 2019, se titula "*Land and Climate Change*". Este estudio hace foco en las emisiones de GEI provenientes de la cadena alimentaria. Aunque la quema de combustibles fósiles es lo que recibe mayor atención en la comunidad internacional, este último informe advierte que los esfuerzos para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del calentamiento global no serán suficientes sin cambios drásticos en el uso global de la tierra, la agricultura y la dieta humana.

El informe especial se ocupa del cambio climático, desertificación, degradación de la tierra, gestión sostenible de la tierra, seguridad alimentaria y flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres.

Entre otras cuestiones, se señala que "*Las dietas equilibradas basadas en alimentos de origen vegetal y de origen animal producidos en sistemas que generan pocas emisiones de gases de efecto invernadero presentan mayores oportunidades de adaptación al cambio climático y de limitación de sus efectos*" (IPCC, 2019, pág. 27)

El nivel de riesgo depende tanto del calentamiento como de la evolución de los patrones los patrones de población, consumo, producción, desarrollo tecnológico y gestión de la tierra (nivel de confianza alto). Las trayectorias con mayor demanda de alimentos y agua, que a su vez tenga una producción con un uso más intensivo de los recursos y limitadas mejoras tecnológicas en función de rendimientos agrícolas dan como resultado mayores riesgos derivados de la escasez de agua en las zonas áridas, la degradación de la tierra y la inseguridad alimentaria (IPCC, 2019, pág. 18)

II.3.c. El proteccionismo verde

Desde inicios del siglo XXI se viene observando en el comercio internacional una tendencia en aumento al uso de condicionamientos basados en criterios ambientales y climáticos que

restringen el acceso a mercados⁵, con instrumentos que no pertenecen completamente al ámbito de la política comercial tradicional.

Los requisitos ambientales, como parte de las políticas ambientales de los países desarrollados, se pueden transformar en barreras comerciales y dificultar el ingreso de los productos de los países en desarrollo a los mercados, principalmente de países desarrollados.

Esta nueva tendencia llamada “proteccionismo ambiental” o “proteccionismo verde” está en discusión a través de dos instrumentos principales (Carlino & Gutman, 2018):

- Ajustes en frontera por emisión de GEI. Es un ajuste de los impuestos al carbono o cargas derivadas de cualquier mecanismo de mercado para la mitigación de gases de efecto invernadero, que se podrían aplicar en el país a los productos importados o exportados⁶.
- Normas de etiquetado ambiental. Regulaciones para elementos distintivos dirigidos a aquellos productos que cumplen con una serie de compromisos ambientales y que han nacido ante la creciente exigencia de procesos respetuosos con el medio ambiente por parte de los consumidores.

Los ajustes de frontera pueden realizarse por dos vías: el impuesto a los bienes importados que no cumplan con determinados requerimientos ambientales; la compra obligatoria de permisos de emisión negociables (en los países que cuentan con un mercado regional de carbono, como es el caso de la Unión Europea) (Carlino & Gutman, 2018).

Como indicadores de lo que está sucediendo en los mercados, podemos señalar el anuncio en diciembre de 2019 de la presidenta de la Comisión Europea, que presentó el borrador del “Green Deal”, un paquete de regulaciones destinado a reducir drásticamente las emisiones de dióxido de carbono en los 28 países del bloque (European Commission, 2019 a). El paquete incluye mecanismos de ajuste de frontera de dióxido de carbono para

⁵ Uno de los ejemplos visibles se dio a partir del año 2006 con las barreras comerciales a las exportaciones de biocombustibles por parte de los países desarrollados (Furtado, 2009)

⁶ El Parlamento Europeo ha realizado informes y propuestas de resolución para su aprobación durante el 2020 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_ES.html#title1

determinados sectores, que se introduciría en 2021. El plan podría aprobarse inicialmente en industrias como la del acero, el cemento y el aluminio. Sin embargo, podrían ampliarse a otros sectores en el mediano plazo. Las acciones previstas en este "Green Deal" abarcan áreas como el transporte, la energía, la contaminación, la agricultura, la industria y los modos de consumo, entre otras.

De esta forma, se busca evitar la "fuga de carbono", situación que puede producirse cuando, por motivos de costos derivados de las políticas climáticas, las empresas trasladan su producción a otros países con límites de emisión menos estrictos. Esto puede provocar un aumento de su total de emisiones (Carlino & Gutman, 2018).

Los ajustes de frontera ya han sido motivo de discusión en Europa, por ejemplo, con la restricción comercial a los biocombustibles. La Directiva Europea 2009/28/CE establece que los biocombustibles importados deben demostrar que generan un ahorro de emisiones de GEI del 35% como mínimo, respecto del combustible fósil que reemplazan, y que la materia prima no debe provenir de tierras con "elevadas reservas de carbono", ni con "elevado valor en cuanto a biodiversidad" -tierras con bosques, zonas protegidas, prados y pastizales ricos en biodiversidad-. Así fue como comenzaron a funcionar los mecanismos de certificación para cumplir con los requisitos de la norma europea (Carlino & Gutman, 2018).

En Estados Unidos, a principios de 2019, un grupo de 3.554 economistas estadounidenses -entre ellos, 27 premios Nobel, cuatro expresidentes de la Reserva Federal y dos ex secretarios del Tesoro- propusieron mediante una solicitud pública, un impuesto al carbono con aumentos graduales. En principio sería para los sectores con mayor intensidad en carbono como la industria de la energía, el cemento y el acero. La propuesta también contempla un ajuste en frontera al dióxido de carbono, que impondría un gravamen a los productos con uso intensivo de carbono que ingresan a los Estados Unidos (Turner, 2019).

Para la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exigencias ambientales pueden obstaculizar el comercio y utilizarse incluso como un escape proteccionista. En este sentido, plantea que la respuesta no consiste en reducir el nivel de las normas ambientales, sino en establecer normas adecuadas que puedan ser cumplidas por los exportadores (OMC, s.f.).

El paradigma de “huella de carbono” de los productos exportables se está consolidando como un instrumento real en el comercio internacional, especialmente con la Unión Europea. La FAO advierte que la *“mayor sensibilización entre los consumidores respecto de las cuestiones relacionadas con el cambio climático, podría generar una demanda del etiquetado de carbono”* (FAO, 2018, pág. 83).

Claramente, Europa está avanzando en planes y regulaciones que reduzcan emisiones más allá de sus fronteras. Prestamos especial atención a este continente, dado que en el período analizado se daban dos importantes negociaciones para establecer mercados con el Mercosur, uno con los países europeos que conforman el EFTA⁷ y otro el con la Unión Europea.

Durante 2020, los eurodiputados han debatido sobre cómo la UE puede contribuir a evitar (SAyDS, 2019) la deforestación, a nivel global. En octubre de 2020, el Parlamento europeo votó por amplia mayoría un informe que promueve un marco regulatorio para abordar la huella de deforestación de la UE (Parlamento Europeo, 2020), una anticipación a la estrategia forestal de la UE que será debatida durante 2021. En el mes de julio de 2019, la Comisión Europea había dado a conocer una comunicación sobre los bosques en la cual establece entre sus prioridades “reducir la huella del consumo de la Unión Europea y fomentar el consumo de productos de cadenas de suministro libres de deforestación” (European Commission, 2019 b). (SAyDS, 2019)

El gobierno de Reino Unido anunció en agosto de 2020 planes para reducir la deforestación en el mundo. Dicha propuesta incluye un proyecto de legislación para prohibir a las compañías que operan en Reino Unido utilizar productos provenientes de tierras deforestadas ilegalmente (The Guardian, 2020).

Por otra parte, los procesos de negociación para los acuerdos comerciales del Mercosur, uno con la Unión Europea y otro con los países europeos agrupados en el EFTA, muestran la importancia que le dan los países europeos a la protección ambiental del comercio global. La UE citó en diferentes oportunidades el Acuerdo Mercosur-UE, para persuadir al Gobierno brasileño respecto de mejorar su política forestal.

⁷ La Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) o Acuerdo Europeo de Libre Comercio (también conocido por sus siglas en inglés EFTA) está conformado por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Este contexto será de vital importancia para analizar la influencia en la toma de decisiones frente a la política climática local y algunas de las objeciones y discusiones que se vienen planteando de forma pública desde el sector agropecuario.

CAPÍTULO III Análisis

Partiendo del enfoque de políticas públicas de Lasswell, en el presente capítulo trataremos de explicar el proceso para la elaboración de la política pública de cambio climático para el sector agropecuario. Para ello, nos centraremos en generar conocimiento del proceso, tratando de observar la trayectoria del sector climático y del agro desde 2016 hasta 2019.

Como hemos definido en el Capítulo I de nuestro marco teórico, el enfoque secuencial de Laswell parte de la etapa de “aparición y construcción del problema”, para luego continuar con la etapa de la “conformación de la agenda pública”, la “formulación de alternativas de acción” y “decisión o legitimación”, las cuales analizaremos a continuación.

Conjuntamente con la primera etapa del enfoque secuencial (aparición y construcción del problema) que será nuestro punto de partida, haremos una caracterización de la “Red de políticas públicas”, entendiendo que son un emergente de la interacción entre actores gubernamentales, sociales, políticos y económicos. La definición de la Red nos permitirá explicar la complejidad de la interacción que se da en la arena política, permitiendo identificar quiénes participan, cómo se da la influencia grupal sobre la política climática y cuál es la posición del sector agropecuario.

En nuestro análisis trabajaremos sobre dos redes de políticas, también consideradas coaliciones y/o subsistemas, que llamaremos Red Climática Argentina y Red del Agro, cuyas características describiremos en adelante, así como también la interacción que se da hacia adentro de la red y entre ellas. En esta interacción entre redes, de carácter muy flexible, los dos tipos también conforman un tercer subsistema de “Agro y Clima”.

III.1. Aparición y construcción del problema: “Los determinantes externos en el surgimiento de la red de política climática”

Los analistas del enfoque de redes de políticas públicas identifican varios factores que pueden influir en el surgimiento y la forma de una red, cuyos aspectos más relevantes varían según las especificidades territoriales y funcionales de cada una de ellas. Pueden distinguirse determinantes internos y externos, con distintos tipos de alcance.

En el caso de la Red Climática Argentina identificamos en su origen determinantes exógenos; tal como lo definen Adam & Kiese (2007, pág 47), son los “ambientes políticos internacionales” los que pueden influir en la realidad nacional redistribuyendo recursos, abriendo nuevos puntos de acceso y creando nuevos escenarios.

El origen de la Red Climática Argentina lo situamos en el marco de las negociaciones internacionales y las obligaciones que han adquirido los países que conforman la CMNUCC, a lo largo del tiempo. Si bien desde inicios de los 90 comienzan las negociaciones internacionales en materia de cambio climático, las obligaciones específicas de mitigación eran diferenciadas entre los países partes, y nuestro país no tenía metas de reducción de emisiones obligatorias. Es recientemente con el Acuerdo de París y los compromisos asumidos por la Argentina, que la política climática local adquiere mayor relevancia, y es a partir de la firma de este acuerdo, a fines de 2015, y su ratificación en 2016, que definiremos específicamente como el auge y origen de la Red Climática Argentina, a pesar de que existían políticas, actores y medidas para afrontar el cambio climático de forma previa.

La CMNUCC fue adoptada en 1992 y puesta en vigor en 1994. Establece que todas las partes deben adoptar medidas para mitigar y adaptarse al Cambio Climático, además de presentar Comunicaciones Nacionales sobre sus avances. Argentina presentó tres Comunicaciones Nacionales (la primera en 1997 -con una revisión en 1999-, la segunda en 2007 y la tercera en 2015).

Sin embargo, los países tenían diferentes niveles de responsabilidades. La convención distingue tres grupos principales de acuerdo a sus compromisos. Los países industrializados que en 1992 eran parte de la OCDE, debían ayudar a los países en vías de desarrollo en actividades de mitigación y adaptación, tanto a través de financiamiento como de transferencia de tecnología (COP20/CMP10, 2014). A su vez, los países industrializados y en economías en transición (PET), conocidos como Anexo I, tenían como meta volver individual o conjuntamente a los niveles de emisiones de GEI de 1990 (CMNUCC, 1992).

El Protocolo de Kioto (PK), aprobado en 1997, estableció los compromisos vinculantes de reducción de emisiones de GEI para las partes incluidas en el Anexo I y entró en vigor en 2005. Se estableció un primer período de 2008 a 2012, donde deberían reducir en un 60%

las emisiones globales incluido EEUU. Sin embargo, este país no lo ratificó y los otros grandes emisores como China o India no tenían compromisos vinculantes por ser No Anexo I⁸.

La tensión y la falta de acuerdo en obligaciones concretas de reducción entre los grandes emisores concluyó con el Acuerdo de París (AP) de 2015, donde se adopta un acuerdo global legalmente vinculante. A diferencia del PK, el AP no cuenta con obligaciones individuales de reducciones de GEI para las partes, ni tampoco hay una meta agregada de reducción. En lugar de ello, los países se obligan a presentar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que son las contribuciones nacionales voluntarias de reducción de GEI, que deben actualizarse cada 5 años e incrementar progresivamente la ambición.

El AP no tiene un listado o anexo que diferencie a las partes como sucedía en el PK. En este sentido, establece un compromiso por igual para todas las partes, pero no se establecen obligaciones particulares y concretas para cada uno de ellas, sino que dichas obligaciones serán en función de lo que considere cada país. Además, establece la paridad entre las medidas de mitigación y adaptación, dado que define entre sus objetos aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.

El AP fue un punto de inflexión en la política climática y las NDC son su núcleo, aunque es necesario aumentar la ambición de los países parte. La suma de todas las NDC no sería suficiente para mantener la temperatura por debajo de los 2° (UNEP, 2019).

Las NDC representan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. A su vez, el AP requiere que cada parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas NDC. Es aquí donde ubicamos el origen de la red climática en el país, dado que la Argentina, en este marco, comienza a desarrollar políticas y medidas a nivel nacional, que luego serán sectoriales, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

⁸ El segundo período (2013-2020), que debía negociarse en la COP15 de Copenhague, evidenció la tensión y la falta de voluntad política entre los mayores emisores del mundo, evitando adoptar compromisos vinculantes de reducción de los GEI con el objeto de no superar los 2°C (Aguilar, 2014).

Previo a la firma del AP, Argentina debió presentar su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), la que luego se transformó en NDC, para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de los informes. Argentina presenta su INDC en noviembre de 2015, y durante 2016 realiza una reformulación de la contribución presentada, aumentando su meta de reducción de emisiones. Se puede observar que previo al AP, a través de la INDC así como también de las Comunicaciones Nacionales presentadas en el marco de la CMNUCC, existen grupos de expertos y funcionarios del sector del medio ambiente y las relaciones exteriores que venían desarrollando políticas y actividades vinculadas al cambio climático.

Sin embargo, es a partir de 2016 que se pone de relieve la política climática local y se configuran las medidas de mitigación y adaptación a nivel sectorial. Durante ese año se conforma el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), que funciona bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la coordinación técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la participación de todos los ministerios competentes en el tema. Es a partir de aquí que comenzaremos a evaluar los determinantes internos y caracterizar este espacio de análisis que definimos como Red Climática Argentina.

A su vez, hay otros dos factores del contexto internacional que fomentan la Red Climática. Por un lado, lo que hemos denominado movimiento internacional de acción climática, que se moviliza de forma previa al Acuerdo de París, pero que encuentra su apogeo en 2019 (apartado II.2.a.), conformado por científicos, jóvenes y ONG que instalan en la agenda pública la problemática del sentido de emergencia, demandando a la dirigencia política, empresarial y gremial medidas urgentes. El otro factor es el comercio internacional en su faceta de “proteccionismo verde”, que obliga a sectores productivos, más alejados de la temática, a involucrarse y comenzar a tomar medidas al respecto.

III. 2. “Las características de las redes de políticas y sus determinantes internos”

El enfoque de redes de políticas públicas estudia cómo los resultados (las políticas en sí mismas), son influenciados por la estructura de la red, así como también las inclusiones o exclusiones de ciertas redes o individuos o grupos y sus intereses, que se dan en el proceso de definición de una política.

Aquí pretendemos hacer una descripción marco de la **Red Climática Argentina** para luego profundizar sobre la **Red del Agro** y su caracterización específica para la política climática. Considerando las tipologías de redes que hacen una distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporativistas, podemos definir a la Red Climática Argentina como una red pluralista, dado que esta tipología pone énfasis en el amplio rango de actores involucrados en la formulación de políticas.

Una de las consideraciones para describir la red, realizada por Adam y Kriesi (2007), es la que refiere a los atributos de los actores y la distribución de capacidades. Podemos definir la Red Climática Argentina como una coalición de actores, de carácter heterogénea, ya que responde a las características definidas para ese tipo, que se da cuando intervienen el Estado, partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales y ONG.

La composición de la Red Climática está integrada por diversos actores estatales nucleados en el GNCC, cuya coordinación está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) a través de la Dirección de Cambio Climático. Los puntos focales son los diferentes ministerios y secretarías con competencia en la materia que, si bien no todos tienen el mismo grado de involucramiento en el diseño y aplicación de las medidas de mitigación y/o adaptación, le otorgan una gran diversidad. Entre los actores sectoriales estatales que son parte de la Red se destacan la Secretaría de Energía, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, el Ministerio de Producción, el Ministerio del Interior y Obras Públicas y Vivienda, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (GNCC, 2016).

A su vez, esta red tiene un componente importante de técnicos y especialistas en mediciones y metodologías de GEI y académicos; además las cámaras sectoriales e instituciones que representan al sector privado, sindicatos y ONG ambientales. Es una red con un gran número de participantes con diversos grados de compromiso en la cuestión climática y diferentes intereses, que se interrelacionan mayormente a través de las Mesas Ampliadas⁹ del GNCC.

⁹ El objetivo de estas mesas es promover el debate con todos los actores interesados (sector académico, de los trabajadores, sociedad civil, representantes de partidos políticos, sindicatos, municipios, comunidades indígenas, sector privado, entre otros) respecto de las temáticas transversales en las políticas de adaptación

El enfoque de Redes caracteriza, por un lado, los determinantes externos que hemos descrito en el apartado anterior y, por el otro, los determinantes internos que se vinculan al contexto nacional, y los contextos específicos del ámbito de las políticas.

Entre las variables del contexto nacional que influyen en la estructura de una red, están el tipo de democracia del país y la estructura administrativa del Estado, así como también la presencia de estructuras informales o prácticas no institucionalizadas.

La Red Climática está condicionada por la estructura administrativa, dado que el GNCC es el órgano articulador interministerial en materia de política climática. En este sentido, la estructura formal de la Red está conformada en base a la estructura ministerial del Gobierno. Sin embargo, la Red no se reduce únicamente a los aspectos formales e institucionales del GNCC. Mediante las mesas ampliadas y sectoriales de carácter institucional, se suman un abanico de actores que incluye también estructuras informales principalmente con el surgimiento de los nuevos actores como las agrupaciones de jóvenes, periodistas especializados y científicos, que amplifican la discusión hacia los ámbitos de las redes sociales y la esfera pública en general. A su vez, estos nuevos movimientos climáticos que son transnacionales, adquieren particularidades en sus versiones locales y se convierten en determinantes nacionales.

La Red Climática Argentina es de carácter horizontal y descentralizada, dado que a través de los puntos focales que son los gestores de cada sector, se puede avanzar en el diseño de las políticas (estas características se explicarán con mayor detalle en la sección de construcción de agenda) mediante el trabajo desarrollado en mesas sectoriales. El poder está fragmentado en diferentes coaliciones de actores del sector de la energía, el agro, el sector industrial, el sector de la obra pública, el sector ambiental, educación, obra pública, etc.

Dentro del marco del enfoque de redes de políticas podemos usar la clasificación de “red de asuntos” (Hecló, 1993), que resulta pertinente para describir la Red Climática Argentina.

y mitigación. En este ámbito se informan las actividades a nivel nacional, subnacional y se reciben insumos que luego se compartirán como avances y resultados de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (GNCC s/f).

La red de asuntos actúa en muchos niveles, desde las minorías que aquí podemos identificar con algunos grupos ambientalistas como los emergentes movimientos de jóvenes y/o los actores que representan a las minorías afectadas por la deforestación como los pueblos originarios, hasta científicos, técnicos y académicos, por ejemplo, de las ciencias de la atmósfera.

De acuerdo a Hecló (1993) el precio de entrar a una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar en función de problemas particulares de las políticas. Los grupos poderosos de interés (como por ejemplo las empresas energéticas, automotrices y/o las gremiales del agro) pueden tener su representación en la red, pero también la tendrán los individuos ya sea internos y/o externos al gobierno, que cuentan con la reputación de tener amplio conocimiento en la materia. Según el autor, los profesionales pueden ser miembros prominentes, pero los verdaderos expertos son los que tienen las habilidades en el tratamiento del asunto. Los que lideran estas redes son aquellos expertos en emplear expertos, los que saben contar con los proveedores necesarios de conocimiento.

Es así que podemos identificar en la Red Climática Argentina el liderazgo de la Dirección Nacional de Cambio Climático y los consultores externos que vienen trabajando en las mediciones y metodologías para los reportes de emisiones de GEI, en otras palabras, los expertos que han desarrollado las tres Comunicaciones Nacionales, el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de 2014 y la INDC presentada en octubre de 2015, previo al Acuerdo de París, y la NDC reformulada que fue presentada en 2016, así como también los 3 Informes bienales de actualización (BUR 2015, 2017 y 2019). A este grupo de expertos se suman los correspondientes a la recolección y construcción de datos de cada área sensible e involucrada con el inventario de emisiones de GEI, como puede ser energía, industria, agro, infraestructura y bosques. Son estos actores los que calculan, cuantifican y guían la toma de decisiones de los políticos, a la hora de definir las metas de reducción de emisiones de GEI que deberá adoptar el país (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

También destacamos a las agrupaciones climáticas como las de jóvenes que, si bien no se caracterizan por el conocimiento técnico, son mayormente agrupaciones más informales del campo del activismo ambiental; son aquellas que podemos observar entre otros actores como articuladores y/o promotores en el Congreso de la Nación de las causas ambientales.

Una de las ventajas de las operaciones de las Redes, descrita por Heclo (1993), es la de vincular el Congreso y el Poder Ejecutivo.

La Ley de Cambio Climático 27.520 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, que regula el GNCC (originalmente creado por el decreto 891/2016) fue el resultado de la presión social ejercida por las agrupaciones juveniles como Alianza por el Clima y Jóvenes por el Clima¹⁰, quienes visibilizaron la necesidad de una ley (Villares, 2019).

Más allá del liderazgo en la gestión de la red de los organismos gubernamentales, las redes tienen la capacidad de resistir las directivas del gobierno o su administración (veremos en adelante aspectos de resistencia). No necesariamente los encargados de formular las políticas y tomar las decisiones serán los más influyentes. Aunque una de las ventajas de la Red que destaca Heclo (1993) es que permite a los ejecutivos políticos ampliar el ámbito de maniobra, gracias a esta amplitud de juego de influencias debido a la diversidad de actores, que involucra a públicos más amplios.

Quienes integran esta red de asunto conforman coaliciones diferentes en función del estatus que le dan a sus creencias. Entre los grupos ambientales, están aquellas que ponderan las creencias vinculadas al conservacionismo, la protección de la naturaleza y la ecología; para estos integrantes, el principal valor a defender y proteger, además de la vida, es el ambiente; también están los veganos, cuya creencia se basa en el principio ético de la igualdad animal; por el otro lado, aquellos que priorizan el bienestar social por sobre el ambiental y animal, cuyas creencias pueden asociarse a las desarrollistas o productivistas; antes que la naturaleza o la vida animal, se debe producir, generar valor agregado, alimentar a una población creciente.

¹⁰ De todas formas, debemos señalar que tanto la Resolución de emergencia climática, como la Ley 27.520 han salido debido a la presión, pero también sin oposición de intereses, dado que son normas de carácter institucional que afectan aspectos instrumentales en la política, pero no impactan sobre intereses económicos reales. Es por ello que no encuentran oposición y o enfrentamiento con otras coaliciones en competencia (Sabatier & Weible, 2007) como ha sucedido con las discusiones por leyes de presupuestos mínimos ambientales como Glaciares y/o Bosques nativos.

A su vez, también están aquellos que pueden compartir algunas de las creencias ambientales y otras productivas, más asociados a la idea de sostenibilidad, que entienden el desarrollo, siempre y cuando sea de forma sustentable.

III.2.a. La Red del Agro para la acción climática

La Red del Agro es una coalición de actores que interactúa con la Red Climática (de asunto y pluralista). A diferencia de la Climática, la del Agro es homogénea, dado que está compuesta mayoritariamente por el mismo tipo de actores, que son los grupos de interés (las gremiales del agro y las instituciones técnicas).

Podemos afirmar que, dentro de la tipología clásica de redes de políticas, corresponde a las de tipo corporativista, conformadas principalmente por las entidades gremiales del sector y las técnicas, más allá de que también está presente el Estado y sus organismos técnicos, pero estos últimos están mayormente en consonancia con los intereses de las gremiales. A su vez, esta Red de carácter corporativista puede ser clasificada como red de asunto, que compite y se integra a una red más pluralista y también en un núcleo más específico que es Agro y Clima.

La Red del Agro concentra el poder, dado que los actores que participan constituyen un número más acotado, y si bien pueden tener diferencias hacia adentro en términos de diseño y/o instrumentación de políticas, comparten la misma jerarquización y valorización sobre el sistema de creencias, que les permite consolidar su coalición.

Existen posiciones alrededor del asunto agro con un estatus de creencias diferente, como pueden ser los sectores de la agricultura familiar y la agroecología, pero que no alcanzan a posicionarse como una voz representativa dentro de la Red del Agro; no se observó registro

de participación de estos sectores en el marco de las mesas sectoriales y/o las reuniones ampliadas¹¹¹².

Entre los actores de la Red del Agro que han participado de las mesas sectoriales y de las mesas ampliadas del GNCC podemos mencionar a la Dirección de Producciones Sostenibles en representación del MAGyP y al INTA, SRA, CONINAGRO, CRA, FAA, CREA, AAPRESID, ACSOJA, Maizar, entre otras (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020) (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Para introducirnos en la interacción de la Red Climática Argentina y la Red del Agro, recordaremos que Sabatier & Weible (2007) trabajan en el marco de las coaliciones promotoras, que definen como subsistemas de políticas alrededor de un asunto, donde los actores se agrupan compartiendo un sistema de creencias. Sin embargo, no todas las creencias que tiene un individuo son idénticas a las de los demás integrantes de la coalición. No todas las creencias poseen el mismo grado de jerarquía para cada actor; es justamente el grado de importancia que cada uno le otorga a esa creencia, lo que lo lleva a unirse a una coalición (ignorando otras) y entrar en competencia con otras.

En la Red Climática Argentina y la Red del Agro (Tabla 5), podemos observar como asunto aglutinante la política climática, que a su vez puede conformar un tercer subsistema de políticas, específicamente en el proceso sectorial (Tabla 6), abordado en la mesa sectorial del Agro dentro del GNCC, para realizar el PANAyCC.

En este sentido, nuestro caso de análisis será observar cómo se posiciona el agro, una red en competencia con la Red Climática, que a su vez, en instancias específicas técnicas (mesas sectoriales), puede actuar en otro subsistema.

¹¹ Se han establecido cuatro instancias de trabajo que conforman el Gabinete Nacional de Cambio Climático: reuniones de ministros; mesas de puntos focales, que son las que hemos denominado mesas sectoriales; mesas de articulación provincial y mesas ampliadas. Las mesas de puntos focales son aquellas donde se trabaja a nivel técnico para establecer medidas de mitigación y adaptación. Las mesas ampliadas tienen como objetivo promover el debate con todos los actores interesados en la temática: sector académico, de los trabajadores, sociedad civil, representantes de partidos políticos, sindicatos, municipios, comunidades indígenas, sector privado, entre otros.

¹² Debemos señalar que no pudo corroborarse efectivamente la presencia de todos los participantes en las mesas sectoriales del agro, dado que el MAyDS, órgano coordinador del proceso, negó el acceso a las minutas. A su vez, los informes de actividad del GNCC sólo ponen énfasis en la participación de diferentes actores como académicos, ONG, cámaras, etc., pero no se especifican las organizaciones participantes. Se pudo hacer una reconstrucción de parte de los actores que participaron del proceso mediante las entrevistas.

Se asume que las creencias son estables si se dan a lo largo de una década o más; se hace una distinción entre los “*subsistemas desarrollados*” y los “*incipientes*” (Sabatier & Weible, 2007). Observamos que la Red del Agro es un subsistema desarrollado o maduro, dado que a sus actores se los puede considerar como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de política y que ha procurado influir en las políticas públicas (todas ellas características que define el autor). Este aspecto es importante, dado que coloca a la red en una posición dominante, que ha ejercido el monopolio de políticas en el sector, que se integra a otra Red de carácter incipiente y con un poder fragmentado.

A su vez, Sabatier & Weible (2007) agregan que se debe contar con grupos de interés e instituciones de investigación que se han especializado en temas de interés por un tiempo prolongado. El sector agroganadero, tal como ha sido descrito (sección II.3.), sufre una transformación desde la década de los 90 que modifica la estructura agraria argentina, pero desde esa fecha, así como también con anterioridad, está integrado por actores corporativos tradicionales, algunos de ellos con más de un siglo de historia en el país (SRA, CRA, CONINAGRO), que conviven con las nuevas instituciones que emergieron con las transformaciones del modelo tradicional al agronegocio (CREA, AAPRESID). Las nuevas instituciones están caracterizadas por la investigación y el desarrollo de ciencia y tecnología. A su vez, este nuevo modelo fue moldeando la estructura del Estado con competencia en el sector agropecuario, con un fuerte componente técnico científico con larga tradición, encabezado por el INTA y SENASA (Patrouilleau, Mioni & Aranguren, 2017).

La Red del Agro puede clasificarse entre las “*desarrolladas*”, frente a una “*incipiente*” Red Climática en Argentina, en constante construcción¹³ (Tabla 5).

Otra cuestión que se distingue en el enfoque de redes es la porción de poder que comparten los diferentes tipos de actores. En la composición de las diversas coaliciones se debe distinguir entre los actores del Estado, por un lado, y otros tres tipos de actores en el sistema de intermediación de interés, que son los partidos políticos, grupos de interés, ONG y

¹³ Cuando la identificamos como incipiente, estamos reforzando su característica de transversalidad, que atraviesa y establece políticas y criterios climáticos para los diferentes sectores de la economía a escala local, que previamente al Acuerdo de París no contemplaban la perspectiva climática con la importancia con la que debe abordarse actualmente. Esta caracterización no pretende negar ni desmerecer a los equipos técnicos y políticos que han desarrollado las Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático y las negociaciones internacionales a lo largo de casi 30 años, así como tampoco el trabajo de ONG ambientales para instalar la problemática desde los 90.

movimientos sociales (Adam & Kriesi, 2007). En el caso de la Red del Agro podemos observar una porción de poder significativamente concentrada entre los grupos de interés y el Estado, dado que durante parte del período analizado 2017-2019, el Ministro de Agricultura Ganadería y Pesca fue el productor agropecuario Miguel Etchevehere, presidente de la SRA (la gremial más antigua e influyente del sector) desde 2012 hasta que dejó ese cargo para asumir como funcionario. En este sentido, durante el último período de análisis y durante la concreción del PANAyCC, la cartera del agro tenía una clara orientación de las gremiales del sector.

Si bien identificamos a la Red del Agro como homogénea, podemos identificar diferencias hacia adentro en referencia al segundo nivel (posiciones fundamentales vinculadas a un campo o subsistema de políticas) y al tercer nivel de creencias (el cual tiene que ver con decisiones instrumentales sobre cómo implementar una política) (Sabatier & Weible, 2007).

En este sentido, son pocas las entidades del sector privado que tienen suficiente profundidad técnica y específica en cambio climático. Entre ellas, podemos destacar a CREA, AAPRESID y SRA que vienen trabajando desde hace tiempo en la temática, pero el resto aún necesita desarrollar capacidades. Las entidades de perfil técnico como CREA y AAPRESID han tenido una visión más propositiva sobre los asuntos climáticos, mientras que las gremiales han sido más reaccionarias. A su vez, es más difícil encontrar interlocutores representativos del sector ganadero específicamente (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

AAPRESID está focalizada en una tecnología de labranza que considera mejor para el ambiente frente a las prácticas agrícolas tradicionales. Si bien la siembra directa no es carbono neutral (porque se sigue perdiendo carbono en el suelo), es una técnica de labranza de menores emisiones que la tradicional. CREA ha tenido un rol más proactivo; evalúa y hace seguimiento de prácticas de gestión, con un enfoque integral, dado que no es sólo agricultura. A su vez, CREA es gran conocedor y entendido en la métrica de cálculo de emisiones, dado que ha realizado dos inventarios de GEI en Argentina para el sector del agro y ha integrado el equipo técnico para la realización de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Por su parte, las bolsas de cereales están enfocadas en iniciativas que tienen que ver más con el comercio y con el marketing (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

El sector rural es sumamente heterogéneo; hay sectores muy activos que se van adaptando a los cambios y las nuevas reglas, mientras que otros están completamente al margen de la discusión político-comercial vinculada al cambio climático. Aquellos actores del sector privado que están insertos en el comercio internacional, están promoviendo investigaciones, donde se reúnen investigadores, universidades, el INTA, con el fin de generar conocimiento e información en la temática (Viglizzo, Entrevista para tesis, 2020). En los últimos 10 años ha cambiado la visión y el conocimiento de los productores agrícolas en referencia al cambio climático. Por ejemplo, cuando los equipos de I+D de CREA comenzaron a realizar todos los cálculos para el inventario de GEI del sector, muchos productores no le encontraban sentido a que estuvieran trabajando en cuestiones tan lejanas, pero esa mirada fue cambiando, y actualmente entienden la importancia de que el cuerpo técnico esté involucrado con cuestiones de cambio climático y participando de las conversaciones en las que se pueden decidir cuestiones que los afectan (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

Existen coincidencias entre los actores entrevistados sobre la diversidad y heterogeneidad del universo del agro, pero son mayormente reactivos a la cuestión climática. Puede haber más diferencias hacia adentro entre los ganaderos de CREA que las que pueden existir con ganaderos de la SRA, pero en la ganadería se pueden encontrar las posturas más reactivas del sector (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

El chacarero agrícola está más vinculado a las tecnologías; en cambio, el sector ganadero es más conservador. A su vez, hay diferencias dentro del sector ganadero, entre el criador y el que engorda, aquel que vende y exporta la carne. El que cría se basa más en las tradiciones familiares para el manejo de la ganadería (lo que le enseñó su abuelo y su padre), mientras que el que realiza invernada (engorde) está más tecnificado porque hace también agricultura o está en el negocio del feedlot (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

Más allá de las diferencias en el universo del agro, en los últimos años hay mayor receptividad y un concepto central de que existe un nuevo contexto que debe abordarse. En este marco, el rol del Estado ha sido facilitar el conocimiento, generar y brindar información, abordar las diferentes dimensiones, conocer las medidas, los instrumentos y los ajustes que deberían hacerse para alinear y mejorar (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Concluimos que en la Red del Agro existe un carácter homogéneo, con un poder concentrado y dominante en el campo de las políticas para el sector, y un gran poder de las gremiales, aunque puede apreciarse un mundo más heterogéneo hacia adentro y en las bases, con diferencias y matices en la valorización de creencias relativas a la instrumentación de políticas. Las diferencias más destacadas que han convalidado nuestros entrevistados se dan entre las entidades gremiales y las técnicas, dado que las primeras resultan más reactivas frente a las cuestiones climáticas. A su vez, se identificó al sector ganadero, particularmente a los criadores, como los más tradicionalistas y resistentes a los cambios.

Tabla 5: Composición de las Redes

	Red Climática Argentina	Red del Agro
Características	Heterogénea, importante presencia de ministerios gubernamentales, grupos de interés, ONG, movimientos sociales. Incipiente	Corporativa y homogénea. Mayor presencia de grupos de interés. Desarrollada
Actores	DGCC MAyDS Consultores y expertos en Inventarios GEI Movimientos y agrupaciones de jóvenes climáticos ONG Ambientalistas Sindicatos Academias Secretaría de Energía, Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca Ministerio de Producción, el Ministerio del Interior y Obras Públicas y vivienda Ministerio de Transporte Ministerio de Salud Ministerio de Seguridad, Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Cámaras sectoriales	Dirección Nacional de Producciones Sostenibles MAGyP INTA SRA CREA AAPRESID CONINAGRO CRA FAA ACSOJA Maizar ARGENTRIGO ASAGIR

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6: Intersección de ambas redes de políticas

Red del Agro y Clima (Red de asunto técnica)	
Dirección Nacional de Cambio Climático Dirección Nacional de Producciones Sostenibles. MAGyP, MAyDS, SRA, CREA, AAPRESID, CONINAGRO, CRA, FAA, ACSOJA, Maizar, ONG FVSA. ARGENTRIGO.	Una red de asuntos focalizada en cuestiones técnicas. Ámbito de trabajo de las mesas sectoriales del GNCC.

Fuente: Elaboración propia

III.3 La construcción de la agenda en el PANAyCC y la participación de los actores

Hemos descripto los compromisos asumidos en el Acuerdo de París como los determinantes externos en la política climática argentina y, más precisamente, como punto de inflexión y/o aparición del problema a escala local, con la consecuente creación del GNCC para avanzar con los planes sectoriales que permitan dar cumplimiento a la NDC.

Siguiendo el enfoque secuencial de Lasswell, caracterizamos la fase 1 y ahora nos encontramos en la fase 2, donde podemos analizar la construcción de la agenda climática a escala local y observamos los planes sectoriales, como otro de los determinantes nacionales de las redes de clima y agro.

Es en los procesos de conformación de cada plan sectorial que se aglutinan los diferentes actores en coaliciones alrededor de un tema y pueden coincidir en la valorización de los sistemas de creencias, o entrar en competencia y/o negociación.

Retomando el enfoque pluralista, podemos sostener que la toma de decisiones en las políticas públicas es el resultado de la confrontación y negociación entre los distintos grupos de interés. *“Es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”* (Aguilar Villanueva, 1996, pág. 44).

El PANAyCC fue el último plan sectorial¹⁴ que se realizó y publicó, dadas las complejidades del sector del agro para introducir medidas para mitigar el cambio climático. El PANAyCC fue publicado a fines de 2019 como *Versión 1*, mientras que los planes de Bosques, Energía y Transportes se realizaron durante 2017 e Industria durante 2018. Se implementó sobre el final de la gestión del Gobierno, para poder cerrar el proceso con todos los planes sectoriales (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

La construcción de la agenda de cada plan sectorial, las medidas identificadas y sus prioridades, así como también la participación de los actores en la elaboración de esas medidas, estuvo en manos de cada cartera ministerial con competencia en la materia. Desde la Secretaría de Cambio Climático, se buscó dotar a cada Ministerio (Energía, Transporte, Industria, Agro, Ambiente, Interior y Obra Pública) de las herramientas necesarias para que cada sector fuera el líder de ese plan, con el fin de que cada cartera se apropie de su plan y de la política climática. El objeto fue empoderar a cada ministerio, para que la ejecución de la política sea viable y no algo impuesto (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

La forma de trabajo que tomó el MAyDS fue constructiva, porque habilitó a los diferentes sectores para que propusieran como encarar el plan. Aunque un aspecto a discutir es la profundidad de la participación en el proceso, en rasgos generales, el diseño fue de diálogo y apertura, pero para el punto focal del MAGyP (Dirección de Producciones Sostenibles) que lideró el proceso, la participación en la toma de decisiones fue muy baja (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Las medidas plasmadas en el PANAyCC fueron seleccionadas, jerarquizadas y establecidas por el MAGyP, en función de una línea base de metas que habían sido establecidas en los planes de trabajo realizados en las INDC de 2015. El único plan que no aumentó la ambición en la meta de reducción de emisiones fue el de Agro; todos los demás planes la mejoraron en referencia a las medidas de base trabajadas como parte de las INDC de 2015 (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020). Se comenzó con la revisión de las medidas existentes y evaluando el nivel de las variables físicas de alcance: actividad y tecnologías.

¹⁴ Durante ese año también se realizó el plan de infraestructura, pero sin metas cuantificables y con medidas transversales que requieren de mayores acuerdos entre diferentes ministerios.

Con respecto al proceso participativo, el Informe de Actividades del GNCC 2016-2019 (MAyDS 2019) señala que el PANAyCC fue coordinado por la Dirección Nacional de Cambio Climático conjuntamente con la Dirección Nacional de Producciones Sostenibles del MAGyP, que a su vez fue consensuado con los ministerios y secretarías que componen el GNCC, con la mesa de Agroindustria del GNCC, con los gobiernos provinciales a través del COFEMA, y con actores representativos de los sectores académicos, ONG, cámaras, empresas, el sector de los trabajadores y participantes de las mesas ampliadas del GNCC.

Las reuniones sectoriales del Agro generaron mucho interés y una numerosa participación de los diferentes representantes del sector del agro (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020). Sin embargo, esta convocatoria se daba en el primer grado de la participación, la que refiere al tipo informativo¹⁵.

Uno de los aspectos señalados que necesitaban ser reforzados y profundizados en el PANAyCC es el involucramiento del sector privado, dado que en esta primera versión del plan se procuró ordenar y construir con los programas e instrumentos que se venían desarrollando en el MAGyP, y no se promovió la participación de los actores privados en el diseño de las medidas (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Según Nicolás Lucas, Director de Producciones Sostenibles durante 2016-2019, *“lo que se priorizó en esta etapa fue la organización, el relevamiento y los acuerdos en el Estado, hacia adentro del Ministerio, antes que salir a discutir una política climática con el sector privado. Buscamos dialogar con las reparticiones de agricultura, ganadería, alimentos dentro del Ministerio”*.

Las discusiones con el sector se dieron en otros ámbitos. Hubo discusiones en torno a cuestiones precisas, de carácter técnicas (que serán desarrolladas en la próxima sección), que se dieron en reuniones por fuera de las mesas sectoriales. En el ámbito del GNCC, ya sea en las mesas sectoriales y/o en las mesas ampliadas, se presentaban los avances y

¹⁵ La participación tiene múltiples variantes y diferentes niveles y grados dentro las gestiones de gobierno. En rasgos generales se pueden clasificar en 4 formas: 1) La participación informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema; 2) Participación consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante. 3) La participación decisoria: corresponde al ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones; 4) Participación en la gestión (cogestión o gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de las políticas, proyectos, etc., considerado el máximo grado de participación (Belmonte, 2012).

las medidas diseñadas, pero no eran espacios para la discusión y/o retroalimentación de los temas presentados. Era más bien un espacio de validación de las medidas incorporadas (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Aunque el proceso haya contado con una amplia y diversa presencia de actores del sector privado, académico y de organismos del Estado (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020), podemos inferir que las instancias de participación consultiva, la toma de decisiones y la gestión quedaron para la esfera del ámbito público, más precisamente en el MAGyP. La participación ciudadana en la construcción de la agenda del PANAyCC quedó reducida al ámbito de la participación informativa.

En este sentido, podemos observar que la construcción de la agenda se dio entre pocos actores, en una distribución de poder más bien concentrada, reducida a la administración pública del MAGyP.

Las dilaciones en el diseño del PANAyCC y el estatus de las medidas de forma condicionadas a financiamiento externo, pueden observarse como una posición dominante del sector y entenderse como un compromiso relativamente bajo en comparación con los otros sectores (Energía, Industria, Transporte y Bosques) que han establecido metas incondicionales. Podemos traer a consideración las observaciones de Bacharach y Baratz que afirman que una forma de ejercer el poder es evitar que emerja un conflicto. La demora en el proceso y la ausencia de medidas obligatorias podrían entenderse como una manifestación de la cartera del agro para evitar un conflicto con algunos actores y/o entidades del sector agropecuario.

Adam & Kriesi (2007) establecen dos dimensiones para definir el tipo de redes de políticas públicas, que hemos expuesto en el marco teórico; por un lado, la distribución de poder de los actores de la red: en la del Agro, la hemos definido como concentrada y corporativa; por el otro, plantean una segunda dimensión que es el tipo de interacción que puede darse hacia adentro de las redes de políticas públicas, que refiere al grado de cooperación entre los actores y las coaliciones de actores. En este sentido, existe una coalición del Agro que compite con una coalición Climática, pero en una interacción de tipo negociada.

Dentro de las categorías de interacción entre las coaliciones se proponen: conflicto, negociación o cooperación. Aquí observamos una interacción de tipo negociación, dado que se avanzó con un plan de medidas de mitigación para el sector del agro, dentro de los criterios y los plazos establecidos por la coalición climática liderada técnicamente por la Dirección Nacional de Cambio Climático en el ámbito del GNCC. La negociación constituye un tipo de intermediación ambivalente, entre el conflicto/competencia y la cooperación. Este tipo de interacción puede ser simétrica o asimétrica dependiendo de la distribución de poder. Aquí la definimos de carácter jerárquico (asimétrico), dado que la toma de decisiones efectiva sobre el tipo de medidas y su alcance está concentrada en el MAGyP, más allá de que se dé en un ámbito de negociación (GNCC) impuesto por la coalición climática. A su vez, esta Red, debido a que es madura y concentra el poder, se presenta en una relación dominante frente a una red incipiente y fragmentada.

Concluyendo, podemos definir que, en esta primera fase de construcción de la agenda climática para el agro, hay una estructura de redes de tipo **negociación asimétrica**, en base a la tipología construida por Adam & Kriesi (2007).

III.3.a. La agenda establecida

En esta etapa analizaremos la tercera fase del enfoque secuencial propuesto por Lasswell, que es definido como “la formulación de las alternativas de acción”, y también algunos aspectos en referencia a la cuarta fase “decisión o legitimación de la acción”. Observaremos las diferentes opiniones en torno a las medidas establecidas en el PANAYCC, por parte de los actores que participaron del proceso y/o son parte del sector agropecuario.

El PANAYCC es el primer resultado del proceso sectorial del agro. Las decisiones alcanzadas conforman una estrategia general basada en 4 lineamientos: 1) *Priorizar la adaptación*; 2) *Potenciar el papel de la agroindustria como fuente de soluciones ante el cambio climático*; 3) *Integrar la producción agroindustrial en el contexto de los ecosistemas de los que depende para su sostenibilidad*; 4) *Incentivar el desarrollo de tecnologías de procesos y de productos* (SAyDS , 2019 b).

Es llamativo que dentro de estos 4 lineamientos no se contemple la mitigación, dado que la actividad agropecuaria como parte del sector AFOLU ocupa el segundo lugar en emisiones dentro del INGEI.

A continuación, analizaremos algunos de los aspectos y características en torno a las medidas de mitigación adoptadas en el PANAYCC:

III.3.1. a Se prioriza la adaptación por sobre la mitigación. Es el único plan nacional sectorial de acción climática que adopta esta visión.

La visión del PANAYCC es *“mejorar la competitividad del sector agroindustrial y la eficiencia productiva; reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector; y fomentar el uso responsable de la tecnología y los recursos naturales”* (SAyDS , 2019 b, pág. 12). La visión, que representa la mirada a futuro, tampoco contempla la mitigación como eje del plan, sino más bien refuerza el sentido productivo del sector a través de la mejora en la competitividad y el aumento de la resiliencia.

El objetivo es *“desarrollar la capacidad adaptativa de los sistemas productivos y potenciar su contribución a la mitigación de gases de efectos invernadero de una manera que mejore la eficiencia productiva, la competitividad y la sostenibilidad”*. La meta adicional a 2030 será 25,74 MtCO₂e de emisiones netas evitadas (SAyDS , 2019 b). Si bien aquí se mencionan las medidas de mitigación, las mismas quedan en un segundo plano, después de la adaptación, y condicionadas a la eficiencia productiva y la competitividad del sector.

Respecto de las medidas de adaptación, esta primera versión del PANAYCC parte de la identificación de las capacidades existentes en los distintos organismos vinculados a la actividad agropecuaria, tanto nacionales como provinciales, priorizando la integración de las diferentes políticas, programas y proyectos relevantes que se encuentran en ejecución para incorporarles la dimensión de la adaptación al cambio climático (SAyDS , 2019 b).

Se fijó una prioridad que diferenció al sector agroganadero de otros sectores como transporte, energía, bosques e industria. El enfoque de priorizar la adaptación por sobre la mitigación se debe a una decisión política tomada desde el principio del diseño del plan por parte del MAGyP (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

La justificación de dicha priorización por parte del MAGyP se centró en la importancia de la adaptación en el modelo económico de desarrollo, dado que Argentina, en general, y el agro en particular, deben proteger la economía y la cadena de valor. Esto no excluye la mitigación que debe estar asociada a términos de eficiencia productiva y no a valores absolutos. En otras palabras, se deben disminuir las emisiones por producto, pero se debe aumentar la producción (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

La visión adoptada no es una decisión menor a nivel país, dado que las emisiones por subsector ubican a la ganadería en el primer lugar.

III.3.1.b Es el único plan nacional sectorial de acción climática que no establece una meta incondicional.

La meta de emisiones netas evitadas es una meta adicional; por lo tanto, están previstas para el escenario medidas adicionales y condicionadas, cuya reducción llevaría a que la Argentina no emita más de 369 MtCO₂e a 2030. Esta meta indica que el sector aportaría el 11,54% de la reducción total que debería alcanzarse para esa fecha (223 MtCO₂e).

El PANAyCC es el único plan sectorial¹⁶ que no establece una meta incondicional de reducción. Las metas de reducción de emisiones de GEI del PANAyCC están condicionadas al financiamiento externo y/o asistencia técnica externa. En otras palabras, el sector agroganadero no se compromete a implementar ningún tipo de medidas de mitigación, si no se obtienen fondos internacionales.

La Fundación Vida Silvestre Argentina, única institución que ha realizado observaciones de forma documentada sobre el PANAyCC, sostiene que las metas del sector agro deben ser incondicionales. Afirma además que *“La degradación de los recursos naturales está entre los temas más serios que enfrenta nuestro planeta, pero las metas actuales y las acciones que, en consecuencia, se están aplicando, no están a la altura de esta emergencia. El motor más relevante de esta pérdida de biodiversidad es la producción de alimentos que provoca*

¹⁶ Los planes sectoriales de infraestructura y salud tampoco tienen medidas incondicionales, pero se debe a que no se establecieron aún metas cuantificables para estos sectores. Nos referimos a los planes centrales como los de Energía, Bosques, Transporte e Industria.

el cambio de uso y degradación del suelo convirtiendo hábitats nativos prístinos (como bosques y pastizales) en sistemas agropecuarios” (FVSA, 2020).

III.3.1.c. Las medidas de mitigación adoptadas

Las medidas de mitigación planificadas son (Tabla 7): el incremento de la forestación, la mejora en la rotación de cultivos y el aprovechamiento de biomasa para la generación de energía. Como hemos señalado previamente, las medidas establecidas fueron decididas por el MAGyP, en función de las acciones que se habían trabajado en 2015, por lo cual no hemos observado en el proceso formal de la mesa sectorial discusiones en torno de las mismas.

Tabla 7: Metas de mitigación

Eje de intervención	Medida	Tipo de meta	Reducción a 2030	Descripción
Silvicultura	Forestación	Adicional	18,06	Aumentar la superficie forestada de 1,8 millones de ha a 2 millones de ha entre 2018 y 2030.
Agricultura	Rotación de cultivos	Adicional	4,27	Aumento de la superficie cultivada con cereales (trigo, maíz,) y disminución de la superficie ocupada con oleaginosas (soja, girasol), respuesta a la proporción de la campaña 2011, a partir de 2020.
Agroenergía	Aprovechamiento de biomasa para la generación de energía.	Adicional	3,41	Generación térmica mediante uso de biomasa. Generación de electricidad no conectada a red mediante uso de biomasa.

Fuente: PANAyCC (SAyDS b, 2019).

La implementación de la medida de rotación de cultivos influye en la generación de residuos de cosecha y el consumo de fertilizantes. Se aclara que la medida de rotación de cultivos actualmente no refleja la captura de carbono de los suelos; por ende, se podría recalcular a futuro para reflejar toda la potencialidad de reducción que tiene la medida (SAyDS , 2019 b) .

Como instrumentos y herramientas de implementación se proponen la reducción de los derechos de exportación y restricciones cuantitativas a las exportaciones (Decreto

133/2015); programas y proyectos públicos y privados de investigación y/o extensión vinculados a la adopción de buenas prácticas; agricultura por ambientes; planificación y adecuación de rotaciones de cultivos y control zonal de plagas; rotaciones más largas (más que bianuales), coordinadas y en mayores superficies (destinadas al control cooperativo de plagas); e iniciativas desarrolladas en varios niveles (nacional, provincial y municipal). Promover la adopción voluntaria por parte de las compañías de políticas corporativas de responsabilidad social empresarial que incluyan la mitigación de GEI.

Por otra parte, se mencionan otras medidas de mitigación que están en etapa de evaluación a fin de ser incorporadas y aumentar la ambición del sector: *“las buenas prácticas de fertilizantes nitrogenados, la eficiencia en ganadería bovina de carne, la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos, la recuperación de tierras degradadas y la reducción de incendios en plantaciones forestales”*.

III.3.1.d. La apuesta a la forestación como principal medida de mitigación

Se observa como principal medida de mitigación a la forestación. Aportaría el 70% de la mitigación del sector, por lo cual su viabilidad resulta central para que el sector del agro pueda mitigar. Sin embargo, este aporte está sujeto a financiamiento externo, un aspecto no menor en la industria forestal.

El país tiene un gran potencial para producción forestal, dado que dispone de tierras aptas para la actividad y condiciones bioclimáticas adecuadas, lo cual permite una producción económicamente competitiva. Las condiciones naturales son tan óptimas que permiten una velocidad de crecimiento en un período más rápido que los países con tradición forestal (ForestAR 2030, 2019).

El fomento a las políticas de producción forestal se rige a través de la Ley 27.487 (2018) hasta el año 2029, que prorroga los beneficios de la Ley 25.080 del año 1998. El régimen de promoción establece beneficios fiscales, impositivos y aportes para el manejo sostenibles, pero ha tenido problemas históricos de gestión y financiamiento. El pago de los beneficios ha sufrido los vaivenes de la crisis económica (Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2019).

La prórroga de la nueva ley busca saldar los problemas anteriores, por un lado, trabajando en la mejora en los procesos de gestión del régimen, y por el otro, a través del Seguro Verde que financia la promoción de la actividad (ForestAR 2030, Mesa de Competitividad Foresto Industrial, 2019), pero durante el 2020 no se había puesto en ejecución el convenio para la aplicación del Seguro Verde (Peirano, 2020). Por ello, resulta tan importante la inversión externa para motorizar el sector.

El Plan Estratégico Forestal y Foresto Industrial 2030 (2019) destaca que la región sudamericana (Chile, Brasil y Uruguay) se convirtió en los últimos 15 años en la segunda región de mayor producción de celulosa del mercado, con una inversión de alrededor de US\$ 25.000 millones, de la cual nuestro país prácticamente no obtuvo ningún beneficio. El sector de la celulosa hace 30 años que no crece en la Argentina. Entre las principales causas se describen la inseguridad jurídica, el conflicto con la República Oriental del Uruguay por las pasteras y la Ley 26.737 de Tierras que restringe las inversiones de extranjeros en tierras para producción forestal (ForestAR 2030, Mesa de Competitividad Foresto Industrial, 2019).

Respecto de la medida, no se observaron posiciones en contra; por el contrario, hubo coincidencias en la importancia de la forestación. Sólo Fundación Vida Silvestre expresa la necesidad de profundizar y aclarar la medida, *“debería ser solamente sobre áreas ya convertidas y con especies prioritariamente nativas o, en su defecto, no invasoras”* (FVSA, 2020).

III.3.1.e Rotación de cultivos, una medida condicionada a la política fiscal.

La rotación de cultivos representa el 16,58% de la mitigación del sector. A diferencia de la forestación, la producción agrícola es altamente competitiva, por ello no depende de regímenes de promoción. Sin embargo, el estímulo a la rotación está vinculado a las variables macroeconómicas y fiscales.

La efectividad de las medidas de mitigación en el agro dependerá mayormente de la integración con la política económica, dado que según se apliquen las retenciones y otros instrumentos, pueden promover el monocultivo. Por ejemplo, si existen retenciones

indiferenciadas sobre el maíz y el trigo, habrá un impulso hacia la soja que es la que representa menor riesgo económico y una rentabilidad más segura.

Un aspecto que muestra disidencias sobre esta medida es el mayor potencial que podría ofrecer para la mitigación la implementación de cultivos de servicios. Aquellos que se hacen sin finalidad de cosecha, principalmente para secuestrar carbono, pero no sólo a los fines de mitigar emisiones de GEI, sino también para mejorar la estructura física del suelo.

Desde CREA señalan que los cultivos de servicio, que vienen estudiando en el último tiempo, secuestran más carbono que la rotación de cultivos. *“Venimos estudiando la rotación de cultivos en distintas regiones del país, y a pesar de que algunas con mayor presencia de gramínea¹⁷ funcionan mejor que otras, en términos absolutos en secuestro de carbono, el balance es negativo”* (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

III.3.1.f. Bioenergía proveniente de biomasa, un buen aporte limitado a la inversión.

La meta de agroenergía representa la porción menor de la mitigación del sector, un 13,24%. Se estima utilizar biomasa derivada de los sectores: forestal (residuos de cosecha), azucarero (bagazo), cerealero (arroz, maní y maíz), pecuario (tambos, feedlots, granjas porcinas y avícolas) y frutícola (olivo, cítricos y vid). Sin embargo, para esta fase sólo se contempla la reducción de emisiones proveniente de la generación de energía térmica, derivada de la sustitución del uso de gasoil en centrales térmicas (SAyDS , 2019 b, pág. 99).

La bioenergía en todas sus variantes puede ser importante para la transición energética; sin embargo, sus diferentes fuentes y la dispersión del recurso son un desafío para las estrategias de aprovechamiento. Particularmente podemos destacar la biomasa que proviene de residuos pecuarios, como mitigación a las emisiones de ese subsector, pero que no están contemplados para esta fase.

¹⁷ Las gramíneas, también conocidas como poáceas, son una familia de plantas herbáceas a la que pertenecen más de 12.000 especies, lo que las sitúa como una de las familias con mayor riqueza de especies. Entre ellas se destacan el trigo, la cebada, el arroz, alpiste, centeno y maíz.

Un aspecto que no está expresado en la meta, es garantizar la protección de ecosistemas y la renovabilidad del recurso, contemplando de forma previa criterios guiados por el principio precautorio de la Ley General del Ambiente.

La Fundación Vida Silvestre Argentina observa, en referencia a esta meta, que el aprovechamiento de biomasa para la generación de energía debe ser sólo en casos que no compita con la alimentación humana ni con el aporte de materia orgánica al suelo como es el uso de residuos forestales, pero no uso de rastrojos (FVSA, 2020).

III.3.1.g. Ausencia de medidas para ganadería

Dentro de las medidas de mitigación no se contemplan medidas para la ganadería, a pesar de que este subsector es el mayor emisor (21,58 %) dentro del sector AFOLU. Sin embargo, se describen como medidas en evaluación a incluir a futuro. La medida consiste en disminuir la intensidad de emisiones de GEI en el sector ganadero por medio del aumento de la eficiencia del sistema de producción de cría bovina para carne (tasa de destete) y el peso medio de faena en el país.

Existen diferentes posiciones en torno a su inclusión o no dentro de esta primera versión, dado que el sector agropecuario es representativo de la economía argentina y tiene un peso significativo como generador de divisas.

Una de las posiciones y/o respuesta a la ausencia de esta meta se basa en que, más allá de que la ganadería como subsector aporte una porción importante en emisiones, su potencial de reducción vía eficiencia, técnica y tecnologías, es muy baja. Además, económicamente es muy bajo el margen que tienen los productores ganaderos para llevar adelante dichas medidas. La reducción real en términos absolutos se lograría bajando el stock ganadero, pero sería inviable en términos económicos para la Argentina, dado que la ganadería es un sector importante en la generación de divisas. En este sentido, las circunstancias nacionales de la economía y de la competitividad del sector agroganadero por sobre otros, jerarquizan la posición del sector frente a otro tipo de medidas. Algunas expresiones en torno a esta posición:

- **Es poca la reducción lograda en términos de emisiones de GEI:** La actividad agrícola ganadera es una condición de la Argentina, con una serie de criterios de producción favorables y realidades bioclimáticas, que le permite ser productor de alimentos. En ese marco se deben eficientizar la producción de esos alimentos, pero desde esa perspectiva es poco lo que puede reducirse en términos de emisiones de GEI. Hay dos tipos de emisiones basales en el sector AFOLU, las ganaderas y las provenientes de deforestación, pero las principales políticas que pueden mover la aguja en términos de emisiones globales, son la gestión sostenible del bosque nativo y la reducción de la deforestación (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).
- **La mitigación debe ser contemplada sólo en función de la eficiencia:** La filosofía del MAGyP fue “Ganar-Ganar” sobre la parte de mitigación. La *“Argentina en el agro no hace mitigación por la propia mitigación, sólo si son sinérgicas y se superponen con adaptación y medidas de mejoras en la productividad”* (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).
- **Existen dificultades culturales y márgenes económicos muy acotados para lo que se puede lograr en términos de reducción de emisiones:** La producción ganadera se trata de mejorar desde hace 50 años; por muchos motivos, algunos culturales, otros por cuestiones de tecnología y/o costos marginales, no se pueden alcanzar esas mejoras. La tasa de destete¹⁸ es la misma que hace 40 años, pero con el desplazamiento de la ganadería, también se lograron mejoras. *“Si bien el promedio nacional se mantiene, la distribución cambió dado que se dio un desplazamiento de la producción ganadera a zonas menos productivas, con menor pasto y, sin embargo, se lograron mantener los mismos porcentajes de producción de carne, pero crecer a un nivel superior es complejo tanto técnica como económicamente”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

A su vez, existe otra posición que considera necesaria la inclusión de la meta de ganadería, más allá de que existen coincidencias en que las dificultades son altas y, en términos de reducción efectiva, ésta puede ser baja. Sin embargo, se pueden llevar adelante mejoras a través de la eficiencia. Algunas expresiones en referencia a esta postura:

¹⁸ La tasa de destete es la producción de terneros sobre stock de vacas.

- **Deben incluirse medidas en referencia a eficiencia que pueden generar, aunque pequeños, logros ambientales y económicos:**

“No hay dudas de que el sector es uno de los que más emite, sea un poco más o un poco menos, hay que actuar sobre él. Tener una propuesta en referencia al stock ganadero y la eficiencia. Pero evidentemente el grado de conflictividad y de discusión alrededor de la ganadería no permitió avanzar en ese sentido”. “Se podría haber incluido una meta de ganadería vinculada a cuestiones más generales de eficiencia, más allá de la discusión en torno al balance de carbono en la actividad de cuánto se emite efectivamente” (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

La ONG ambiental Fundación Vida Silvestre Argentina señala que la medida de eficiencia (en estado de evaluación) en el PANAyCC, debería estar acompañada por políticas que incentiven mantener el stock de vientres estable¹⁹ (FVSA, 2020).

Por otra parte, las medidas en proceso de evaluación ya estaban propuestas en los documentos trabajados para la INDC en 2015; en esta etapa se podrían haber incluido como metas concretas (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

Actores del sector privado agropecuario también coinciden en que se podría haber incluido una meta de mitigación para ganadería en el PANAyCC. En la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (2015), la principal medida propuesta para el sector fue mejorar la eficiencia e índices de desempeño del negocio. *“Los índices reproductivos son los mismos que hace 30 o 40 años: una vaca reproduce 0,6 terneros; se necesitan casi 2 vacas para sacar un ternero. Si se pudiera mejorar esa productividad vía técnica y tecnológica, se podría pasar de 2 vacas a dos terneros. Esto es positivo también en términos económicos, pero que no se logra mejorar por cuestiones culturales” (Bert, Entrevista para tesis, 2020).*

- **La mitigación de la ganadería se puede hacer por distintas vías, no necesariamente incidiendo sobre la producción bovina:** La mitigación en ganadería se puede hacer sugiriendo a las empresas más intensivas en emisiones

¹⁹ Aumentar la eficiencia en la producción de carne con el mismo número de cabeza de ganado.

que hagan forestación y, por otro lado, en términos de secuestro de carbono en las tierras ganaderas, pero para ello es necesario medir más para considerar el secuestro de las tierras de pastizales (Viglizzo, Entrevista para tesis, 2020).

Adam & Kriesi (2007) establecen como el tercer factor determinante en una red de políticas el “contexto de política y áreas específicas”. Sostienen que las variables situacionales se identifican con las razones para el cambio de políticas. Estos determinantes pueden observarse en las circunstancias y características específicas de la actividad agropecuaria, que le brindan una serie de condiciones favorables. Estas condiciones posicionan a la actividad agroganadera en un rol preponderante en la economía argentina, que determina a la Red del Agro en una coalición de tipo dominante en la interacción con otras coaliciones, sobre el dominio de sus políticas. En otras palabras, le otorgan la condición de monopolio sobre la política para el sector, siempre y cuando no tengan un choque exógeno y/o una movilización de coaliciones en competencia (Adam & Kriesi, 2007, pág. 144).

A su vez, en la distribución de poder que comparten los diferentes tipos de actores dentro de una coalición, hemos visto que el Estado constituye un tipo especial, dado que sus decisiones son vinculantes. En este sentido, podemos ver una coalición corporativista con un nivel concentrado de poder, con el Estado como parte integrante. Estas circunstancias le otorgan el rol dominante para determinar la jerarquización de la adaptación por sobre la mitigación, cuyas medidas no comprometen al sector productivo si no existe financiamiento externo.

A su vez, esas metas sólo se limitan a la agricultura, sin contemplar exigencias sobre la ganadería. Ante esta decisión existen diferentes posiciones y creencias, que no reflejan la competencia entre la Red Climática y la Red del Agro, dado que hay diferencias hacia adentro de ambas coaliciones.

En este subsistema de “agro y clima”, al analizar las opiniones y creencias que se dan sobre la agenda, la posición tomada por el MAGyP no es legitimada por todos los actores de la Red Agro; hay diferencias expresadas, por ejemplo, entre actores del sector privado. También hay diferentes miradas en torno a la agenda, hacia adentro del subsistema

climático. De igual forma hacia adentro del Estado, dado que hay diferentes posturas entre los ministerios.

A partir de las observaciones que se realizan sobre las medidas de mitigación en el plan, inferimos que la ONG ambientalista FVSA jerarquiza las creencias de la protección del medio ambiente, pero a diferencia de otros sectores más asociados a los movimientos sociales de jóvenes y veganos (que hemos dejado por fuera de este subsistema por carecer de conocimiento técnico científico sobre el asunto), también tiene ponderaciones (no al mismo nivel que las ambientales), sobre la necesidad de un desarrollo. Las observaciones sobre la necesidad de metas en la eficiencia de la producción ganadera y de la rotación con pasturas son evidencias de esta creencia basada en el desarrollo sostenible.

Con respecto a los ex funcionarios de gobierno, los técnicos y referentes del sector que hemos entrevistado, más allá de sus diferencias y matices entre las observaciones de las medidas, entendemos que están atravesados por creencias, que ponderan el desarrollo y el productivismo además del ambiente. Sus diferencias se corresponden con las creencias del tercer nivel, aquellas relacionadas con los aspectos instrumentales de la política.

III.3.b. Las disidencias en la construcción de la agenda

Los entrevistados que trabajaron muy activamente en el diseño del PANAyCC señalan la buena sinergia lograda, y destacan el avance en la formación técnica e institucional que se ha venido dado en los últimos años, a partir de la conformación por decreto del GNCC y reforzada a través de la sanción de la Ley 27.520.

En este sentido, se han reportado todas las emisiones de GEI del sector por lo menos hasta 2020. Sobre esa base se proyectaron y se determinaron las políticas. El proceso de “bottom up” (de abajo hacia arriba) ha sido definido como altamente virtuoso, dado que permitió fortalecer los equipos técnicos (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

El rol de la Dirección de Producciones Sostenible (el punto focal en MAGyP) fue muy importante en la articulación y la búsqueda de consensos hacia adentro del MAGyP, para luego presentar los avances en las reuniones sectoriales (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

En el marco de trabajo del GNCC, no se dieron situaciones de conflicto, sólo algunas disidencias. Las medidas publicadas en el PANAyCC están planteadas con un enfoque de mejora de producción y de eficiencia. Sin embargo, la meta para las medidas se estableció en términos absolutos. Ésta fue la única discusión que se dio en términos técnicos entre la visión del MAyDS y la de MAGyP.

La Argentina, a nivel país, ha definido su meta de reducción de emisiones de GEI como absoluta; por lo tanto, no puede trabajarse a nivel sectorial con metas relativas a otras variables como la intensidad de emisiones, que requería el MAGyP.

“El sector del agro quería considerar la baja en emisiones por actividad; por ejemplo, que se pudiera reducir un X% de emisiones por cabeza de ganado; pero las NDC están expresadas en términos absolutos. No es posible contabilizar las reducciones del sector por eficiencia si la producción está aumentando, porque en términos totales (absolutos) será mayor. El sector privado coincide también en pensarlo en términos de eficiencia”. (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

Esta discusión viene asociada al aumento del stock ganadero, dado que, aunque se implementen medidas de eficiencia y puedan lograrse menos emisiones por kilo de carne o litro de leche, en términos absolutos si aumenta la producción aumenta la emisión total, aunque baje por eficiencia.

En este sentido, el MAGyP no contempló la reducción del stock bovino; al contrario, había una expectativa de que aumente, y por ello se trató de plantear las medidas de mitigación en la ganadería en términos relativos. *“Se puede hacer en términos más eficientes, pero en términos absolutos no veo una disminución en el futuro; de hecho, debería aumentar ese porcentaje si se logra cambiar la matriz energética, y las emisiones en términos generales bajan, pero en el sector del agro deberían aumentar”* (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Observamos que el sector está de acuerdo con aumentar la eficiencia, pero no quiere limitar el stock. Sin embargo, si se da un aumento en la eficiencia se tiende a limitar el stock. De hecho, Argentina tiene el mismo stock desde hace más de 30 años (Periago, Entrevista para tesis, 2021).

Se puede observar que existen creencias similares, en términos de desarrollo o productivismo. Los actores ambientales, si bien discuten sobre el aumento del stock ganadero, se encuentran en una posición moderada, dado que no promueven la disminución de la actividad, ni tampoco su abolición, como otros sectores ambientales con otras creencias.

Al igual que en el apartado anterior, podemos observar diferencias en el marco de las creencias del tercer nivel, en los aspectos más instrumentales. Retomando las definiciones de la Red de Asunto, Hecló (1993) señala que la Red puede tener miembros prominentes, pero que los que lideran estas redes son aquellos que saben emplear expertos. En este sentido, la DNCC ha logrado contar con expertos que pueden sostener y liderar las discusiones técnicas en lo que refiere a las medidas de mitigación.

Reanudando el enfoque de redes de políticas, hemos definido anteriormente una intermediación de tipo negociación que determina una estructura de redes de negociación asimétrica; además, hemos definido esta tipología de carácter ambivalente entre el conflicto/competencia y la cooperación. En esta instancia técnica, de enunciación de las metas de mitigación, podemos sostener que esta negociación asimétrica se acerca más a la tipología “**competencia**” entre las redes, dado que por un lado, las metas de tipo absoluta se han estructurado en función de lo que determinó la órbita ambiental (MAyDS-DNCC) según los criterios de reporte que se vienen desarrollando en el ámbito de la CMNUCC; en otras palabras, se ha impuesto la coalición climática; pero, por otro lado, las metas que se han establecido no afectan ni limitan los criterios de productividad del sector; se ha mantenido la visión de la coalición corporativa. Es por ello que afirmamos que en esta etapa técnica, ha sido una negociación que se acerca más al carácter de tipo competencia, donde la diferencia de poder entre los rivales y las coaliciones (previamente) dominantes es menos marcada.

III.4. El secuestro de carbono en tierras de pastoreo, un conflicto técnico político que se evitó en el proceso del PANAyCC.

Uno de los temas de mayor resonancia que ganó la agenda pública y mediática, fueron las críticas por parte de actores del agro a la metodología del IPCC aplicadas a las emisiones

de GEI para la ganadería en el INGEI. Sin embargo, más allá del carácter específico y la trascendencia del caso, no fue tratado en el proceso de mesas sectoriales, ni tampoco en ningún ámbito del GNCC. Esto demuestra la voluntad de ciertos actores del sector de evadir el conflicto o la discusión técnica en su ámbito propio (GNCC), para llevarla a arenas políticas menos desfavorables al sector ganadero. En este apartado nos abocaremos a este conflicto.

Sabatier & Weible (2007, pág 208) trabajan sobre un concepto que definen como un conjunto de “filtros de percepción” compuestos por creencias preexistentes muy difíciles de cambiar, que tiende a eliminar la información discrepante y a reafirmar aquella que no discrepa, haciendo bastante difícil el cambio de creencia y por ello la modificación de las políticas. A continuación, observaremos cómo opera el filtro de percepción para algunos sectores del agro en referencia a la información científica sobre el balance de emisiones de GEI.

Asimismo, en esta sección también se relevan aspectos vinculados a la fase secuencial 4 “Decisión y legitimación de la acción”, evaluando cómo han sido las diferentes posiciones del sector en torno a la política climática.

A fines de 2017, comenzó a circular un documento científico patrocinado por el Grupo de Países Productores del Sur, la Sociedad Rural y CONICET, titulado “*Secuestro de carbono en la ganadería. ¿El eslabón perdido en los inventarios?*”. Tiempo más tarde (2019) se publicaron los argumentos y métodos propuestos por Ernesto Viglizzo, reconocido investigador científico con larga tradición en el CONICET, en la revista de divulgación científica *Science Total Environment* de Elsevier bajo el título “*Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: Meta-analysis and review*”, acompañado por otros reconocidos investigadores de las ciencias ambientales y agrarias: Miguel Taboada, Gabriel Vázquez Amábile y Florencia Ricard.

El reporte inicial comienza expresando que “*Los científicos del clima en general acuerdan que los métodos recomendados por el IPCC (1996, 2006) predicen con aceptable rigor las emisiones internas de los países. Pero en las estimaciones de secuestro de carbono, en cambio, aparecen incertidumbres y dudas metodológicas que son motivo de discusión y debate*” (Viglizzo & Ricard, 2017). El estudio tiene como objetivo recalcular los balances de

carbono a través de una metodología alternativa destinada a evaluar, de una manera diferente a las recomendaciones del IPCC, la captura y secuestro de carbono de tierras rurales del Mercosur.

En la investigación, los balances de carbono²⁰ se presentan en tres componentes que corresponden (i) a la ganadería, (ii) a la agricultura granaría (oleaginosas y cereales) y (iii) a los cambios en el uso de la tierra. Bajo la hipótesis del reporte, cuyo análisis se focalizó exclusivamente en los cambios que ocurren en la biomasa de raíces, todos los balances de los sistemas ganaderos pastoriles fueron positivos, lo que quiere decir que capturaron más carbono que el que emitieron. Los resultados muestran grandes diferencias absolutas entre los cuatro países del Mercosur. A su vez, el *paper* agrega que, en términos relativos, Argentina es el país que presentaría en sus tierras de pastoreo el balance de carbono más favorable.

Los investigadores afirman que las evidencias en la literatura científica analizada demuestran que *“el debate acerca del secuestro de carbono en los ecosistemas terrestres dista de estar cerrado, y que los resultados de este estudio añaden una perspectiva metodológica diferente para evaluar el mismo problema. Son necesarias más estimaciones para validar el método y los balances de carbono del sector rural que hemos calculado en este estudio”* (Viglizzo & Ricard, 2017).

El reporte analiza diferentes fuentes y evidencias científicas para construir una metodología que estima los flujos anuales de carbono secuestrado, que son diferentes a la metodología IPCC 1996 y 2006, que analiza los cambios de stock. A partir de esta hipótesis, los sistemas ganaderos pastoriles podrían mitigar en lugar de emitir, posicionando a determinado tipo de producción ganadera con ventajas ambientales frente a otras regiones del mundo.

Viglizzo y Ricard (2017) sostienen que *“Los inventarios GEI no parecen reflejar hoy adecuadamente el balance de carbono, y el secuestro se convierte en un “eslabón perdido” dentro la economía del carbono, poniendo en desventaja a los países que tienen mayor capacidad para capturarlo y almacenarlo en sus tierras”*.

²⁰ Un balance global del carbono determina la entrada de CO₂ en la atmósfera procedente de las emisiones de las actividades humanas, compensada por su salida (almacenamiento) a los reservorios de carbono en la tierra o en el océano. El balance de carbono puede ser desarrollado por sector y/o actividad. El INGEl es un balance de carbono a escala nacional.

Los investigadores señalan que las tierras de pastoreo han generado un debate con posiciones muy polarizadas en el ámbito científico-académico, así como también en la opinión pública menos especializada. *“Existe una oposición marcada -y mucha confusión- entre quienes creen que los rumiantes en pastoreo son una amenaza para el clima mundial, y aquellos que ven a los sistemas ganaderos como un camino racional para mitigar el calentamiento y el cambio climático global. La discusión acerca de la capacidad de las tierras de pastoreo para secuestrar carbono no es novedosa, pero aún no hay acuerdos conceptualmente sólidos”* (Viglizzo & Ricard, 2017).

A su vez, en otro documento titulado El Revés de la Trama, Viglizzo argumenta: *“En algunos círculos académicos e institucionales del Hemisferio Norte predomina el concepto de que en Sudamérica en general, y Argentina en particular, practicamos una producción agropecuaria que no es ambientalmente sustentable. Esta visión también ha colonizado algunos círculos académicos nacionales”*. *“Más allá de deficiencias acreditables (deforestación), hay argumentos para sostener que nuestros sistemas de producción han evolucionado tecnológicamente hacia un modelo de intensificación sustentable. Existe una ventaja ambiental comparativa que debe difundirse para neutralizar opiniones sesgadas y mala prensa”* (GPPS, 2019).

Nuestros entrevistados han coincidido en que el *paper* sostiene una hipótesis interesante que despertó un interés inusitado en los ámbitos científico y político, y una gran agitación en el sector del agro. A su vez subrayan el prestigio y respeto por los investigadores que firmaron el *paper*.

Sin embargo, estas discusiones técnicas no se dieron en el ámbito del GNCC. Requirieron en su momento abordarlas de forma muy específica, en reuniones particulares, con los actores involucrados que cuestionaban la metodología, para explicar cómo se realiza un inventario y los alcances del INGEI (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

Es un caso sumamente interesante, porque un tema científico (un *paper*) llegó a la política de forma directa y muy efectiva. Aunque el mensaje que llegó a la esfera política no era el adecuado, o al menos no interpretaba exactamente lo que decía el *paper*. El grupo de productores privados que patrocinó la investigación (SRA y GPS) tomó el *paper* que no

decía lo que salieron a comunicar en los medios (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020). Se daba por probado fácticamente a escala nacional, lo que el informe sostiene como una hipótesis y una crítica a las falencias de la metodología empleada para emisiones del sector. Los mismos autores del paper señalaban la necesidad realizar más estimaciones para validar el método.

En el marco de la Mesa de Competitividad de la Carne frente al presidente de la Nación (en ese entonces Mauricio Macri), se presentó al investigador del *paper*, para que justificara que la Argentina era carbono neutral. El *paper* aborda una discusión sumamente interesante, pero no afirmaba tal cosa. *“Permeó en el discurso político algo que no estaba discutido técnicamente”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

“Argentina no es carbono neutral. ¿Por qué no lo somos? Porque hay gran parte del país que está desertificado, está en condiciones de menor cantidad de carbono del que tiene en condiciones naturales. ¿Es posible mejorar el carbono? Sí, pero cambiando la gestión”. El planteo científico del *paper* es bueno, pero la lectura política que se hizo desde el sector público-privado fue *“sin hacer nada soy sustentable”*. *“Lo que estamos haciendo hoy está bien, pero lo estamos midiendo mal”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

En el mismo sentido lo observan desde CREA. Es un caso que tiene muchos aspectos positivos desde lo científico; una hipótesis que sostiene que bajo ciertas circunstancias los sistemas ganaderos pueden secuestrar carbono. A partir de esa premisa se abren dos perspectivas, la política y la científica. *“La política toma el mensaje que se quería escuchar, que los sistemas ganaderos podían secuestrar, y eso escala muy rápido”* (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

Fue muy impactante lo que sucedió desde la dimensión científica, dado que motivó una serie de investigaciones que hoy están en marcha. *“El paper inicial tuvo una respuesta por parte de otros investigadores, que a su vez tuvo otra respuesta; estas discusiones dispararon un par de investigaciones de muy alto nivel que tratan de cubrir huecos, que son los que hoy generan el debate que está arriba de la mesa”* (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

Las lecturas y expresiones del sector pueden observarse en numerosos medios gráficos que reprodujeron las discusiones y expresiones en torno a la investigación de Viglizzo y Ricard:

Infocampo titulaba en 2017: **“Cambio climático: para la Sociedad Rural, se secuestra más carbono que el que se emite. Aunque la ganadería es un importante emisor de carbono, el secuestro de pasturas, bosques, arbustales y pastizales que integran los planteos ganaderos nacionales es mucho mayor, dijo la entidad”** (INFOCAMPO, 2017).

“Cambio Climático: el agro argentino afirma que secuestra más carbono que el que emite”. *“La Sociedad Rural y el Gobierno hicieron una presentación para que el Grupo de Expertos en Cambio Climático revea la forma en que releva las emisiones de carbono”*. *“La Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación cuestionaron la conclusión a la que llegó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), sobre que el agro es el segundo emisor de carbono de la Argentina”* (Agro Voz, 2017).

“Aseguran que Argentina tiene “crédito de carbono” en la producción ganadera. Un especialista afirmó que el balance entre las emisiones del ganado y el secuestro de carbono de las praderas es positivo. El dato revierte los argumentos de quienes apuntan a desincentivar el uso de la tierra para ganadería” (Info Campo, 2017).

Eduardo Serante de GPS señala: *“Uno de los ataques más fuertes sobre la ganadería es que el ganado vacuno con la rumia emite gases de efecto invernadero (metano y óxido ferroso). A su vez, las vacas consumen alimentos producidos por la fotosíntesis. En Argentina, el 80% de la ganadería vacuna se produce sobre pasturas y campos naturales. Estas pasturas captan el CO₂ del aire y compensan gran parte de las emisiones del ganado”* (GPPS, 2019).

En el INGEI hay cuestiones que se ven por la forma de cálculo; en otras, no está disponible la información suficiente para poder calcularla de forma exhaustiva, pero si esa información existiera no sería garantía de que el cálculo sería positivo en términos de reducción de emisiones. *“Esa métrica más exhaustiva puede dar más o menos emisiones, dado que el sector agropecuario es muy sitio específico; depende del suelo, la temperatura, el tipo de*

gestión, etc. Esos datos se deben procurar todos los años” (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

El INGEI es un balance, por tanto, contabiliza emisiones y absorciones; el inventario es el balance neto de las emisiones de GEI en un año calendario. *“Lo que primero se dice erróneamente es que el inventario no tiene en cuenta las absorciones. Las tiene en cuenta y las calculamos, el inventario de Argentina las tiene calculadas” (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).*

En referencia a esta lectura, en 2017 un comunicado de la SRA aseveraba fallas en el INGEI. *“La SRA y el Gobierno consideran que la medición sólo toma en cuenta las emisiones, y que deja de lado un aspecto clave: no contempla el secuestro de carbono que hace la producción agropecuaria nacional. Esta falla en el método para evaluar el aporte de carbono a la atmósfera ya había sido planteada por la Sociedad Rural durante su Exposición Rural” (Agro Voz, 2017).*

“Viglizzo instó a modificar las mediciones. “Actualmente se hacen inventarios, es decir, se miden las emisiones, pero se ignora el secuestro de carbono. Entonces, lo que se hace es un inventario y no un balance de carbono”, advirtió. “Las tierras rurales secuestran carbono en la biomasa aérea y en las raíces, y además se secuestra carbono orgánico en el suelo”, explicó. Por eso, remarcó que “es necesario impulsar un nuevo concepto que pase de inventario a balance de carbono”, remarcó el especialista” (Infocampo, 2017).

Las críticas se deben a la falta de conocimiento sobre las metodologías IPCC y el proceso que comprende el INGEI. La metodología tiene tres niveles de cálculo: 1, 2, y 3 para diferentes modelos. El primero se utiliza para modelos que cuentan con muy pocos datos; el segundo nivel es para cuando ya se cuenta con más información, y el tercero para modelos más avanzados donde existe cantidad de datos suficiente. Todos los países que reportan a la CMNUCC calculan de la misma forma (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

“Decir que el IPCC está mal, es desconocer la metodología; el INGEI no está mal, el IPCC te da un marco lógico para calcularlo y es el marco que solicita la CMNUCC. La metodología no te dice que no puedes usar otra, pero te dice que para usarla tenés que cumplir con una serie de criterios” (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020). Entre los requisitos para la

metodología se destacan que debe estar publicada, ser transparente, consistente, representativa de lo que se quiere mostrar. Se puede utilizar cualquier metodología que cumpla con esos criterios, porque la metodología de cálculo del IPCC es lo suficientemente abierta y genérica para usarla.

“El MAgDS utiliza una metodología que arranca en 1996, que en 2006 se consolida y que, si bien en 2019 se vuelve a actualizar, en lo que hace a tierras de pastoreo le siguen asignando un factor de secuestro de carbono igual a cero. Nosotros tenemos más del 80% de las tierras de pastoreo, tenemos una hipótesis y evidencia como para sostener que esas tierras de pastoreo secuestran carbono. Si nosotros las computamos, las contabilizamos en los inventarios en los balances de carbono nacionales, las cosas cambian mucho, sustancialmente” (Viglizzo, 2020).

Desde Fundación Vida Silvestre señalan: *“Nosotros hemos probado que se puede capturar más carbono en la ganadería en pastizal, pero es una hipótesis que hay que probar con más datos; a su vez tiene un techo, hay que ver dónde estás y hasta dónde podés llegar con la captura, porque se estabiliza a lo largo del tiempo. No es que ininterrumpidamente se puede seguir secuestrando cada vez más. Y cambia mucho según el manejo, si se cambia de un año para el otro lo perdiste, y si se da continuidad lo ganás”* (Periago, Entrevista para tesis, 2021).

Ante el supuesto del crédito de carbono en el sistema ganadero pastoril, Federico Bert sostiene que desde la parte técnica no podría dar una respuesta ahora. *“Yo creo que bajo ciertas circunstancias e incluso ajustando ciertas cosas, se pueden reducir emisiones y se puede pasar a neutras y positivas, pero todavía hay huecos de conocimiento, para poder aseverar y cuantificar eso, sin hacer generalidades”*. Agrega que desde CREA, hace muchos años que se viene conversando sobre esta temática, pero han mantenido la cautela y han tratado de transmitir a los productores ganaderos que no es una verdad absoluta. *“Abre una puerta, bajo determinadas condiciones puede darse y en otras no”*.

En este sentido se puede observar un discurso público de CREA diferenciado del de la SRA y/o GPS. *“La actividad pecuaria desarrollada en el Mercosur es sostenible si se la mide con criterios adecuados... Los criterios de sostenibilidad hoy se discuten en la sociedad”*, remarcó Feldkamp, director ejecutivo de CREA, para luego agregar que *“no todos los que*

participan del debate cuentan con formación científica ni interés en adquirir tales conocimientos”. Feldkamp dijo que, frente a esa realidad, podemos tomar diferentes actitudes, tales como la negación, la ira o la depresión, pero que lo más efectivo es asumir lo que sucede para generar propuestas superadoras. “No vamos a convencer a la mayoría por tener el mejor estudio científico. Hoy en CREA estamos en la etapa de aceptación del problema y por eso estamos trabajando con otros actores al respecto” (CREA , 2019).

Hasta aquí podemos evaluar posiciones diferentes dentro de las redes en interacción, en referencia a un aspecto clave de la política climática, que son las emisiones cuantificadas en el INGEI; en otras palabras, la línea de base desde donde partir para cuantificar y diseñar cualquier tipo de acción de mitigación.

Por un lado, está la posición de la coalición climática, que a su vez comparten con algunos actores de la coalición del agro. Resulta evidente que existen matices hacia adentro de la red corporativa, donde algunos deslegitiman las bases de la política climática, mientras que otros observan aspectos interesantes para poder evaluar y mejorar a futuro. Se observa una clara diferencia entre la lectura que hace CREA y la posición confrontativa que adopta la SRA y GPPS, que representa por un lado a los sectores tradicionales ganaderos y por el otro al sector agroexportador. En esta situación se evidencian las posiciones más diferenciadas entre las entidades gremiales más reactivas y las técnicas más progresistas.

El enfoque de las coaliciones promotoras destaca los filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes que permiten que los actores de distintas coaliciones perciban la misma información de modos muy diferentes, lo que lleva a la desconfianza y exacerba el conflicto entre las coaliciones en competencia.

Debido a estos filtros de percepción, podemos identificar las posturas de resistencia o negación sobre el rol de las emisiones en la ganadería en las emisiones de GEI, que confrontan con los actores de la coalición climática. Más allá de las críticas válidas que puedan mejorar la metodología para del IPCC.

Un ejemplo antagónico del filtro de percepción se observa entre los sectores más reactivos del agro y los sectores más radicales del movimiento climático. Mientras que para el sector del agro la actividad podría generar créditos de carbono, para los jóvenes activistas el

sistema ganadero ocupa un lugar de preponderancia en las causas del clima: *"la actividad agroindustrial se encuentra entre las principales causas de la crisis ambiental"*. *"Explicaron que, hoy en día, la agricultura utiliza el 70% del agua dulce mundial y que el 30% de ésta es consumida por la ganadería. Describieron esa actividad como la principal emisora de gases de efecto invernadero en nuestro país y la que provoca la deforestación de bosques para pasturas"* (Infobae, 2019).

Por otra parte, se puede inferir que la no inclusión de medidas de mitigación en la ganadería podría ser un mecanismo de influencia ejercido por el Estado, como señalan Bachrach & Baratz (1962), para evitar que emerja un conflicto; o por influencia de las gremiales directamente como resistencia y falta de predisposición para avanzar hacia algún tipo de cambio en su modelo productivo.

III:4.a. La posición del sector público ante el conflicto

Durante 2017, cuando emergen públicamente los cuestionamientos a la métrica de contabilización del secuestro de carbono en el INGEI, el entonces presidente de la SRA, una de las organizaciones más activa en el cuestionamiento, era Miguel Etchevehere, quien luego pasaría a ser Ministro de la cartera del agro.

El presidente de la SRA lideraba los cuestionamientos. *"Etchevehere está siguiendo más que atento todo este debate global y por eso promueve la revisión del sistema de medición de las GEIs. "Tenemos que cooperar para que el diagnóstico atienda todas las opciones de análisis y sea lo más completo posible", explicó"* (Bichos de Campo, 2017).

Ya como funcionario de la cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca, Etchevehere afirmaba la hipótesis de los créditos de carbono. *"La Argentina tiene crédito entre lo que emite y lo que captura de carbono", dijo el secretario de Gobierno de Agroindustria, Luis Miguel Etchevehere, en diálogo con LA NACIÓN"* (La Nación, 2019).

"La Argentina, por sus características y su sistema productivo está a la vanguardia e incluso hace un aporte para lograr los objetivos de reducir las emisiones". "Etchevehere explicó que, mientras aquí la mayoría de la ganadería se desarrolla a cielo abierto en pastizales

que capturan el carbono, en otros lugares el ganado suele estar encerrado, inclusive en galpones, y sin superficie donde capturar los gases de efecto invernadero” (La Nación, 2019).

Frente a las denuncias de ambientalistas y veganos, el Ministro respondía *“Argentina tiene la ganadería que tiene y gracias a eso puede generar empleo y mejorar la economía de nuestro país. Es nuestro sistema productivo y hay que respetarlo. Pero por otro lado hay también cien millones de hectáreas de pastizales naturales que absorben cualquier emisión de gas metano que se pueda dar. Lo primero, antes que hablar, hay que informarse” (El País, 2019).*

Un aspecto que resulta de interés para nuestro análisis, es que existiendo espacios institucionales específicos como GNCC y el MAyDS para dar respuesta a todos los interrogantes y cuestionamientos técnicos al INGEI, las entidades del sector llevaron la discusión de forma directa ante el presidente Macri. En ese marco, desde el MAyDS tuvieron que dar respuesta a requerimientos que solicitaban desde Casa Rosada, debido a los cuestionamientos que se dieron en otros ámbitos de gobierno, por fuera del GNCC.

El tratamiento del asunto desde el MAyDS siempre fue más bien de carácter reactivo. No hubo un ámbito técnico científico formal, una mesa de trabajo para dar esa discusión; fueron reuniones más bien informales, para mediar entre los aspectos técnicos y los requerimientos políticos que llegaban. Si bien hay un sistema formal para compartir toda información técnica que se genera en el MAyDS, no hubo un grupo de dialogo científico. La discusión surgió primero mediáticamente y luego se dieron las consultas políticas referidas a las cuestiones técnicas. En ese sentido, era necesario fundamentar que lo que decía el reporte no era lo mismo que lo que se decía públicamente. Explicar que no era posible incluir los valores del *paper* en el inventario, como lo sugería otro sector (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

El documento despertó mucho debate y controversia en el ámbito científico y el ámbito político. Hay grupos de investigadores que lo cuestionan y otros que lo apoyan. *“Creo que el tema hoy está en pleno desarrollo, en pleno debate. Se están madurando las discusiones; todo lo que es el sector productivo privado lo apoya de una manera incondicional por razones obvias, porque está el negocio de por medio; defienden la ganadería argentina.*

Pero, por otro lado, en los ámbitos oficiales como la Secretaría de Agricultura, donde ha sido conocido este reporte, o el Ministerio de Ambiente, no ha sido tomada en cuenta esta visión” (Viglizzo, Entrevista para tesis, 2020).

El reporte estaba firmado por reconocidos referentes técnicos y científicos del sector, lo cual generó una reacción muy crítica en muchos investigadores, por un lado, y el aplauso enorme de las gremiales, por el otro. El sector estaba muy contento en ese momento y se dieron posiciones muy diferentes hacia adentro del MAGyP. Desde el ámbito técnico involucrado con el desarrollo del INGEI, se buscó transmitir la calma y que el proceso de discusión científica siga su curso, para dar respuesta a una serie de interrogantes y lograr obtener respuestas y resultados robustos desde el aspecto técnico (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

“Tratábamos que la discusión quedara en el ámbito científico, porque despierta nuevas inquietudes y más investigaciones, pero esa provocación o interpelación que se hizo a la ciencia no debe leerse políticamente. La discusión en la ciencia es saludable porque así emerge la claridad, pero en la política es diferente (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

A fines de 2019, en el marco de la COP 25 en Madrid en una jornada organizada por la FAO, el Ministro expresaba una postura un poco más moderada explicando la necesidad de seguir evaluando la métrica en torno al secuestro de carbono. *“Nuestro país tiene 90 millones de hectáreas de pasturas naturales. Para tener la mejor información posible a la hora de las mediciones, es clave profundizar los estudios sobre captura y dinámica de carbono de pastizales. El pastoreo sostenible de las distintas ganaderías (ovina, bovina, caprina) generan empleo y ayudan a la seguridad alimentaria mundial” (MAGYP, 2019).*

Así como hemos visto diferencias hacia adentro del sector privado, aquí también observamos diferencias hacia adentro del MAGyP, con sectores técnicos que buscaron reafirmarse en el conocimiento técnico científico (vinculado a las discusiones e investigaciones sobre el agro y las emisiones de GEI), frente a otras reparticiones hacia adentro del MAGyP que pretendían llevar sus influencias corporativas a otra escala de poder, por fuera de la estructura formal del GNCC, donde interactúan las redes en competencia.

Adam y Kriesi (2007) sostienen que el monopolio de políticas de una coalición dominante permanece intacto mientras no se vea desestabilizado por choques exógenos y/o la movilización de coaliciones en competencia. El carácter de la red corporativista del agro ha detentado cierto monopolio de política, que se ve menguado y/o presionado por la coalición climática que comienza a establecer condiciones y a exigir medidas. Se debe indicar que entre los factores que afectan este posicionamiento de parte del sector, también se encuentra el comercio internacional en su modalidad de proteccionismo verde, que veremos en los próximos apartados.

Si bien el tipo de redes corporativistas está muy interrelacionado con el cambio negociado, podemos señalar que en referencia al secuestro de carbono de la actividad ganadera, la lógica de intermediación es más de tipo conflicto, donde una coalición dominante (La corporativa del agro) es desafiada por una coalición de minoría periférica (Adam & Kriesi, 2007), que en este caso no sería de minoría, sino más bien una coalición incipiente de clima. La interacción de tipo conflicto suele llevar a cambios rápidos de políticas, pero en este caso debemos sostener que podría darse para evitar cualquier tipo de cambio en el sector del agro. Un conflicto que se desata en una coalición dominante que intenta resolver su resistencia, apelando a una instancia de poder jerárquica por encima de las redes en competencia.

III.5. Deforestación, un conflicto estrechamente vinculado al agro, pero no abordado como política propia del sector.

Como hemos descripto previamente, el sector AFOLU está dividido en dos planes sectoriales: por un lado, el PANAyCC y, por el otro, el Plan de Acción de Bosques y Cambio Climático (PAByCC). Si bien el plan sectorial de bosques no es objeto de análisis, es necesario observar que entre las dos principales causas de la deforestación se señala al sector agropecuario (MAyDS, 2017, pág. 11):

- *La expansión del uso de la tierra con fines agropecuarios, como consecuencia de un modelo de agronegocios competitivo y rentable, favorecido por la incorporación de nuevas tecnologías (organismos genéticamente modificados, siembra directa,*

cosecha de precisión, etc.) y por los altos precios de los productos agrícolas a nivel mundial.

- *El desplazamiento de la ganadería de la región pampeana hacia tierras ocupadas con bosques.*

El documento informa que del total que representa la deforestación (15,6%), el 88,9% de las emisiones corresponden a la conversión de bosques nativos a pasturas y cultivos, y el 4,3% a la quema *in situ* por cambio de uso del suelo (MAyDS, 2017, pág. 37).

A su vez, el PByCC establece entre las medidas de mitigación el Manejo sostenible de los bosques nativos, que prevé el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MGBI).

Por su parte, el PANAyCC en el apartado de alcances de los objetivos y el plan de acción establece que *“los aspectos relativos a los bosques nativos y la deforestación son competencia de la Dirección Nacional de Bosques (DNB) del MAyDS que se abordan en el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático”*.

El reporte de gestión del GNCC 2016-2019 informa que se realizaron 3 reuniones de forma conjunta entre agro y bosques. El reporte de 2016 identifica reuniones sectoriales de forma conjunta, pero desde el reporte 2017 comienzan a informarse las mesas sectoriales de forma separada, por un lado bosques y por el otro agro y ganadería (GNCC, 2017), (GNCC, 2016).

La separación de las mesas sectoriales se debió a cuestiones de coordinación y administrativas. Los actores eran completamente diferentes entre un tema y otro, así como también las carteras ministeriales que integraban cada tema, dado que Bosques Nativos estaba bajo la órbita de MAyDS y agro bajo MAGyP. La separación fue en términos prácticos, dado que no sólo eran grupos diferentes de trabajo, sino también debido a que estaban en estadios diferentes del proceso, ya que la temática de Bosques se venía trabajando previamente a este proceso²¹ (Aguilar, 2020).

²¹ En el marco del programa REDD+ (Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques) iniciado en 2015.

Más allá de la separación de los planes y medidas, no se observa ningún tipo de referencia en las medidas del PANAyCC sobre los impactos de la actividad en los bosques nativos u objetivos o compromisos que tiendan a minimizar la presión sobre los bosques por parte de la actividad agroganadera, tampoco en referencia a los límites de la expansión de la frontera agropecuaria.

Los actores ambientales señalan la ausencia de una mirada integral del sector, dado que el territorio es uno sólo donde compiten los bosques con la ganadería y la agricultura. *“Al separarlo (en referencia al PANAyCC de agro por un lado y el PNByCC por el otro) se pierde la mirada integral y se pierde la relación ambiental del bosque con agro y ganadería, hay un vacío entre la ganadería y los bosques”* (Periago, Entrevista para tesis, 2021).

Sin embargo, son aspectos desde la dimensión política, dado que desde lo técnico están contempladas las emisiones de la deforestación y las metas para su reducción. *“Una de las tareas por la que velamos es que haya una armonía en todo el proceso; bache sería que no haya deforestación y está incluida. Hoy en la curva de la NDC hay un nivel de emisiones asociado a esa tendencia y a ese crecimiento observado que es parte de la deforestación”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

Los ambientalistas destacan el estrecho vínculo entre la deforestación y el agro: *“la deforestación mayormente viene por el sector agrícola ganadero, entonces se debe hacer el vínculo sí o sí con bosques; al separarlos, te quedas con la mitad de la política”* (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

El único sector que absorbe carbono en todo el inventario es el de bosques. Es el único que tiene sumideros, dado que, con el carbono en suelo también se puede capturar, pero la única diferencia es que es difícil mantenerlo. *“Se contempla y se destaca esta importancia en los planes; más allá de que cada ministerio elaboró su escenario, fue dentro de un proceso integral. Los bosques nativos son un sector que está presente, la demanda de alimentos también está presente, hoy podemos dar la discusión sobre qué sistema emite menos para producir. Esas discusiones están dentro del proceso”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

Un aspecto central en discusión en la integración de la actividad agroganadera y los bosques nativos es la ausencia de una medida que establezca la producción en superficies que no afecten bosques nativos, algún tipo de compromiso de deforestación cero. *“Una medida que no puede faltar es la no conversión de ambientes naturales para producción en ecorregiones que han sufrido la transformación en casi la totalidad de la superficie (por ejemplo, pampas), o minimizar la conversión en ambientes donde todavía se cuenta con ecosistemas naturales”* (FVSA, 2020).

“Las medidas propuestas deberían ser más específicas, ya que el sector productivo es muy heterogéneo (una misma actividad puede ocurrir sobre ambientes naturales o sobre ambientes convertidos) y cada medida de mitigación debería definir exactamente qué tipo de actividad se pretende fomentar o desincentivar, para estar alineada con las metas de biodiversidad del país y con el plan de acción de bosques” (FVSA, 2020).

Para el MAGyP, la variable expansión de la frontera sobre los bosques se resuelve en la órbita de competencia de bosques nativos. La expansión debe ser vista desde Ley de Bosques Nativos que regula el Ordenamiento Territorial y las actividades que pueden realizarse. Sin embargo, sostienen que la variable expansión se define finalmente en función de la variable macroeconómica y la política fiscal. *“Es necesario hacer una apuesta fuerte a la coherencia de las políticas públicas como condiciones de posibilidad de los objetivos de adaptación y la mitigación. El Agro es un motor de crecimiento económico; en consecuencia, es un sector donde el fisco le carga muchas expectativas al mismo tiempo que le demanda mitigación; si estos dos aspectos no están bien resueltos, puede ser contraproducente”* (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

En los últimos años, el área de agricultura del MAGyP que formula los horizontes productivos ya no incluye entre sus cálculos la variable superficie, o lo hace en una proporción muy menor. A 2019, las proyecciones productivas muestran aumentos en la producción basados en tecnologías y rindes, pero el aumento no se debe a la variable superficie, sino a la intensificación agrícola sustentable. *“El discurso de intensificación sostenible es un avance importante dentro del sector, un cambio de visión. Aunque se debe evaluar cómo se plasma en la realidad, dado que está estrechamente ligado a la política económica”* (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Aunque el PANAyCC no exprese entre sus medidas objetivos en referencia a la superficies cultivadas o variables de expansión, uno de los box, a modo de recuadro anexo, describe las proyecciones del sector en función de la intensificación sostenible. *“La Argentina puede alcanzar al 2030 una producción de hasta 193 millones de toneladas de granos sin aumentar la superficie agrícola, es decir, sin ejercer presión sobre los bosques u otros ecosistemas naturales. Así resulta del ejercicio de prospectiva agrícola realizado en 2019 por la Subsecretaría de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. La prospectiva se utiliza para establecer metas cuantificadas y verificables para la producción agrícola extensiva, y priorizar las políticas y acciones necesarias para alcanzarlas. Se realizó de manera consensuada con el sector privado, incorporando en el análisis las priorizaciones de variables y la determinación de impactos propuestos por las cuatro instituciones que representan las cadenas de los principales cultivos extensivos (Asagir, Maizar, AcSoja y Argentrigo) y las dos Instituciones técnicas del sector agropecuario (AACREA y AAPRESID)”* (SAyDS , 2019 b, pág. 89).

A su vez, a nivel internacional también se está promoviendo la intensificación productiva. El IPCC sostiene que ya no puede promoverse mayor superficie, pero es posible un mayor aumento de rinde a través de la eficiencia productiva (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

La posición del MAGyP fue no avanzar más allá de las competencias que le corresponden, dado que bosques nativos es competencia del MAyDS. Aunque internamente comenzaron a discutir e incorporar el concepto de cero deforestación, quien debe regular donde hacer actividad y donde no es la autoridad ambiental y el MAGyP debe adaptarse a la regulación establecida (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Sin embargo, con la Ley Nacional de Protección de Bosques Nativos en vigencia, se presentaba años atrás, por un lado, el Plan Estratégico Alimentario (PEA) y, por el otro, los ordenamientos territoriales establecidos por la ley; los números del PEA atentaban directamente contra la Ley de Bosques. *“Esa contradicción entre producción y ambiente sigue estando. Estos sectores no están dialogando, se sacan dos políticas que se van a chocar fuertemente”* (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

El PANAyCC no contempla el MBGI (Manejo de Bosques con Ganadería Integrada) como medida de mitigación; está incluido entre las de adaptación y contemplado como medida de mitigación en el PNByCC, pero podría estar incluido como mitigación en los dos planes (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

“Al MBGI lo vemos positivo, porque se busca que dialoguen la ganadería y el bosque. Ese tipo de producción se puede hacer en territorio chaqueño, con mucho trabajo y experiencia local del propio INTA; es una buena opción que nos genera un montón de dudas, si es una deforestación diferida en el tiempo, si permite la regeneración de bosques, etc.; lo cierto es que bien gestionado sería una excelente medida de mitigación, es una manera de no deforestar” (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021).

La deforestación es un eje central en el posicionamiento del país y es uno de los sectores que más aporta a la mitigación junto con el sector energético, desde la visión integral de los planes sectoriales. El problema específico es cómo instrumentar políticas para que los gobiernos provinciales y los sectores productivos las implementen y las cumplan en el territorio.

“A la deforestación no le ganás con nada, si se quiere vender un producto en el exterior, si el país deforestó es malo y si no deforestó es bueno. Esto es así, por más que el carbono sea más alto o más bajo en el suelo, más pastura menos pastura, Argentina como país del Mercosur se encuentra con ese fuerte cuestionamiento” (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

Es difícil descifrar realmente la intensión del sector ante la expansión agropecuaria y los bosques, ya que en otras órbitas de trabajo (Escenarios del Agro para 2050) las entidades del agro se muestran muy convincentes sobre la necesidad de no seguir ampliando la frontera agropecuaria (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

Los actores del sector del agro muestran un convencimiento sobre la necesidad de revertir la visión a nivel comercial sobre el agro argentino. *“La deforestación es la gran fuente de emisión y nuestro talón de Aquiles como país. No obstante, la tasa de deforestación argentina, de 2008 a la fecha, ha declinado abruptamente debido a la ley de bosques. Cosa que no pasa ni en Brasil ni en Paraguay; están en un proceso más errático de deforestación,*

nosotros venimos haciendo bastante mejor los deberes” (Viglizzo, Entrevista para tesis, 2020).

La importancia de la deforestación en el posicionamiento de la Argentina en el comercio internacional de sus productos agropecuarios quedó evidenciada ante los incipientes acuerdos comerciales del Mercosur, uno con la Unión Europea y otro con los países europeos agrupados en EFTA, donde se reafirma en su capítulo de Comercio Sostenible los compromisos asumidos en el Acuerdo de París (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2019). La UE, por ejemplo, citó el Acuerdo Mercosur-UE para persuadir al Gobierno brasileño de combatir los incendios en la Amazonia durante 2019.

“La Comisión Europea (CE) advirtió a Brasil que si no se atienden sus compromisos con el Acuerdo de París contra el cambio climático, será “complicado” que el pacto de asociación entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur pueda ser ratificado” (Télam, 2019).

Más recientemente la discusión sigue en torno a la deforestación. *“Francia sigue opuesta al acuerdo comercial entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur en su estado actual y considera que la deforestación es un problema “mayor”, indicaron el viernes las autoridades francesas como continuidad de la disputa entre ambos líderes sobre la deforestación de la Amazonia” (INFOBAE, 2020).*

A modo de conclusión, observamos una manifiesta decisión del sector del agro de dejar por fuera de la discusión las cuestiones atinentes a los bosques nativos, posición que confronta con los actores ambientalistas de la coalición climática (que a su vez conforman un subsistema de bosques), que afirman que no se puede separar la actividad productiva del ambiente en el que se inserta.

En el diseño de la política climática, a pesar de la centralidad que tiene el agro en la deforestación, hay una decisión concertada en el sector público (Agro y Ambiente) de diseñar las políticas por separado. Sin embargo, podemos reafirmar que la estructura de interacción de las redes, con respecto a la temática deforestación, es de tipo negociación asimétrica, dado que la decisión de no incluir medidas puntuales que tiendan a disminuir la deforestación en el PANAyCC ha sido determinada en última instancia por el MAGyP.

La deforestación ha generado una interacción de tipo “conflicto”, quizás una de las más álgidas, entre los actores del campo ambiental y las entidades del agro, que determinó la política de protección de bosques nativos bajo la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos 26.331. Debido a las dimensiones del conflicto que determinaron un cambio de paradigma en la gestión de los bosques, la consideramos una red de asuntos en sí misma, por fuera de nuestro análisis, más allá de las directas implicancias sobre la política climática.

Las creencias desarrollistas y productivistas imperantes en la coalición corporativista, que han operado sobre la ampliación de la frontera agropecuaria sobre los bosques nativos, se encuentran, por un lado, con un choque externo que resulta ser el proteccionismo verde de los países desarrollados y, por el otro, con las movilizaciones y coaliciones en competencia que postula en una posición jerárquica la conservación de los bosques y los ecosistemas en general. Estas coaliciones son, a su vez, las que han operado cambios y modificaciones en los mercados internacionales.

La deforestación tiene un fuerte impacto transnacional que, si bien no se visibiliza explícitamente en una medida de no conversión de suelos (como lo sugiere la FVSA), se traduce en un nuevo paradigma de intensificación sustentable que empieza a emerger entre las creencias del sector. Hemos observado que la situación específica del sector (rol preponderante en la economía) lo posiciona como coalición dominante en la construcción de la agenda, siempre y cuando no exista un choque externo y/o movilizaciones en competencia.

A su vez, podemos señalar que entre los actores que interactúan en las redes de clima y agro, se evidencian claramente las creencias que postulan el ambiente por sobre cualquier práctica en las voces de FVSA. Sin embargo, estas postulaciones siguen operacionalizando sobre un marco de otras creencias comunes de productividad, como medidas para minimizar o solucionar la deforestación, por ejemplo, el citado MBGI.

III.6. Las acciones vinculadas a la política climática en el agro por fuera del PANAyCC

Observar la existencia de actividades o políticas relacionadas con la problemática climática, por fuera del PANAYCC, nos permitirá brindar una evaluación más amplia de la posición del sector del agro, su visión al respecto y si existen medidas voluntarias que se estén implementado en la temática. Además, observar si estas medidas están en sintonía con la política nacional o podrían contradecir en algún aspecto y/o entorpecer la política.

Las acciones que se vienen desarrollando desde el sector público, como las medidas voluntarias del sector privado en referencia al agro y cambio climático, están estrechamente vinculadas a las tendencias del comercio internacional y el desarrollo de los nuevos requisitos ambientales en los países desarrollados. Particularmente a lo que atañe a las normas de etiquetado ambiental y al paradigma de huella de carbono y huella ambiental (que incluye además del carbono, agua, uso de tóxicos, etc.) de los productos del agro.

El MAGyP tuvo un perfil proactivo, reconociendo la problemática climática y el impacto del sector agropecuario y posicionando al sector como un proveedor de soluciones técnicas a los desafíos del cambio climático en los últimos años. Se hicieron muchos esfuerzos por fuera del PANAYCC; uno de los ejes fue promover bienes públicos. La generación de datos, para poder desarrollar luego un programa robusto, de calidad, ya sea del sector privado o del público, pero compartiendo las mismas métricas y transparencia de la generación de esa información (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

En este contexto, se promovieron los vínculos con la comunidad técnico-científica argentina y buscaron su inserción en los procesos internacionales, no sólo para posicionar el conocimiento técnico del agro argentino y realizar intercambio de experiencias y conocimiento, sino también para estar alerta a las decisiones técnicas que afectan a los intereses del país (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

En este marco, se describen a continuación una serie de actividades que complementaron el PANAYCC durante el período 2016-2019, que nos permiten conocer y evaluar la posición del sector del agro y su estrategia ante el contexto climático.

III.6.a. Sector público

III.6.a.1. Inventario sectorial de GEI

Se publica online y cuenta con los equipos técnicos necesarios para gestionarlo y actualizarlo, y con el control de calidad bajo el MAyDS, que a su vez se rige por los parámetros y protocolos del IPCC. Se fortaleció mediante la Resolución Conjunta de MAGyP y MAyDS N°1/2019 (MAGyP, 2019).

La cartera agropecuaria nacional participa en la definición de los datos de actividades y criterios metodológicos, así como también en la elaboración de procedimientos de cálculos en la elaboración del INGEI. A su vez, garantiza la provisión de obligatoria de información mediante Resolución MAGyP 191/2018.

III.6.a.2. Escenario del agro para 2050²²

Se realizaron diferentes reuniones sectoriales para la elaboración de escenarios futuros y estrategia de acción climática al año 2050. El inicio del proceso a largo plazo se llevó a cabo en coordinación con el MAyDS y representantes de las entidades agropecuarias; pretendía ser terminado a fines de 2020. En el marco de este proceso comenzaron a discutirse los escenarios futuros de emisiones del sector y las políticas climáticas sectoriales de largo plazo.

Durante este proceso emergieron las discusiones en torno a uno de los temas claves para la política climática, que es la expansión de la frontera agropecuaria y la deforestación. Las entidades del sector manifestaron que no era necesario expandir la frontera agrícola, pero fueron sólo expresiones públicas, dado que durante 2019 se comenzaron a dar las discusiones pero no se plasmaron en compromisos ni acuerdos concretos (Aguilar, Entrevista para tesis, 2020).

²² La estrategia nacional de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo para el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra, se lleva a cabo mediante financiamiento GIZ y está integrada por el MAyDS, MinAgro, INTA y Fundación AVINA (SAyDS, 2019).

III.6.a.3. Participación de investigadores argentinos en la Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases (GRA)

Se buscó fortalecer y posicionar a los científicos argentinos en el sector agropecuario global, generando oportunidades de becas, capacitación y desarrollo de proyectos de investigación en el marco de la Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases. Una comunidad internacional de expertos que trabajan en la investigación sobre la mejora de la productividad del ganado y la reducción de la intensidad de las emisiones.

“Pusimos mucho esfuerzo en generar espacios para los científicos argentinos, con el fin de hacer intercambio de conocimientos y promover el capital social de investigadores argentinos en temáticas específicas como factores de conversión, cálculo de huellas de carbono, parámetros, etc., para tener claridad sobre cómo se construyen estas métricas y cómo afectan a los sistemas productivos argentinos” (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

III.6.a.4. Posicionamiento del sector agropecuario argentino en ámbitos internacionales donde se discute la política climática global

En coordinación con la Cancillería y la MAyDS, el sector acompañó activamente las negociaciones climáticas. Se mostró un perfil propositivo, postulando al sector como proveedor de soluciones y conocimiento técnico ante los desafíos del cambio climático. De esa forma, se participó en las diferentes COP y en particular en el Programa de Koronivia, una labor conjunta sobre la agricultura que fue establecida en noviembre de 2017 como un nuevo proceso para potenciar el debate sobre cuestiones relacionadas con la agricultura en el seno de la CMNUCC (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Además, en el marco de la COP25, el país adhirió a la Plataforma de Acción Climática en Agricultura de Latinoamérica y el Caribe (PLACA). *“El objetivo de PLACA es coordinar y potenciar acciones orientadas a la formulación e implementación de soluciones conjuntas en el sector de la agricultura, para actuar de manera alineada frente al nuevo escenario climático”* (FAO, 2019).

Por otra parte, se participó activamente en los procesos de la OCDE y en las negociaciones internacionales por los acuerdos comerciales Mercosur-EFTA, Canadá-Mercosur y la Unión Europea-Mercosur. Estos acuerdos tuvieron capítulos ambientales donde las estrategias

para combatir el cambio climático y la deforestación están muy presentes. Particularmente, se realizó con la Unión Europea un proceso de consultas e involucramiento con los equipos técnicos para formular capacidades (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

III.6.a.5. Desarrollo de los indicadores agroambientales de la OCDE

Se profundizó el involucramiento del Ministerio en el desarrollo y reporte de indicadores agroambientales que utiliza la OCDE en el análisis de sostenibilidad agropecuaria en los países miembros y aspirantes. Este trabajo de seguimiento generó la conformación de grupos de trabajo con distintas instituciones para recolectar y validar los datos y las fuentes que luego se reportan. Uno de los grupos de trabajo que se conformó fue con el INTA y la Bolsa de Cereales de Buenos Aires para el cálculo de balances de nitrógeno y fósforo, según la metodología de OCDE y ajustada a los sistemas productivos e investigaciones nacionales. Este mismo proceso incluye indicadores relacionados a emisiones de GEI, pesticidas, agricultura orgánica y erosión de suelos, entre otros (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

El involucramiento en estos procesos resulta de suma importancia dado que son los ámbitos donde se formulan los parámetros y las metodologías técnicas.

III.6.a.6. Política nacional sobre Análisis de Ciclo de Vida y Huella Ambiental en el sector agroindustrial

Se estableció una mesa de trabajo interinstitucional (Resolución 122/2019) que incluye a la Cancillería, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, el INTA, el INTI, el SENASA, el MAYDS y expertos nucleados en la Red de Análisis de Ciclo de Vida, para la creación de una política sectorial en la materia, y el diseño y desarrollo de un sistema de información que permita sustentar los estudios de ACV en productos agroindustriales/agroalimentarios y el cálculo de huellas ambientales (MAGYP, 2019).

En este marco, se realizó un relevamiento del sector privado para establecer una línea de base para esta política, y se dio seguimiento activo al proceso de la Unión Europea en el marco del cual se define una metodología armonizada para la medición de impactos ambientales en el ciclo de vida de los productos y, eventualmente, regulaciones que podrían afectar las exportaciones argentinas. La huella ambiental de producto (HAP) de la Unión

Europea puede medir tanto entidades como productos, incluye 16 parámetros, entre ellos la huella de carbono, pero a su vez el impacto sobre la biodiversidad, el consumo de agua, uso de sustancias tóxicas, generación de residuos, reciclado, etc. (Unión Europea, 2013).

Podemos concluir, que de las actividades detalladas previamente se desprende un importante interés en trabajar con bienes públicos, como lo son los inventarios y sus metodologías, así como también promover una participación activa en los foros de discusión de cálculos, ya sea de huella de carbono y/o la huella ambiental de los productos con el fin de evitar sesgos desfavorables hacia los productos agroalimentarios de exportación. Este interés y preocupación también se refleja en las actividades del sector privado. Se observa que el comercio internacional resulta ser un activo promotor de la política climática en el sector privado. En este sentido, se observa una proactividad en las medidas vinculadas con el cambio climático y una posición colaborativa en el refuerzo de la política vinculada a la construcción de líneas de base y diagnósticos sobre los impactos del sector agropecuario en términos de emisiones de GEI.

III.6.b. Sector privado

AAPRESID manifiesta en el PANAyCC sus apreciaciones sobre la acción climática que desarrollan los productores argentinos. Entre las acciones de mitigación (SAyDS , 2019 b), se destacan: el ajuste de la diversificación e intensificación agrícola, que permite aumentar la producción anual de biomasa del sistema productivo y, en consecuencia, la captura de CO₂ de la atmósfera y su reserva en el suelo; la disminución de emisiones de GEI (CO₂ y N₂O) mediante la no remoción de suelo sumado al reemplazo de fertilizantes nitrogenados sintéticos por nitrógeno biológico.

CREA realiza por su cuenta actividades de cuantificación de las emisiones de GEI en sistemas ganaderos de distintas zonas y circuitos (Proyecto huella de carbono en ganadería): evaluación de distintos esquemas de rotación de cultivo y su impacto sobre la productividad como estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático (Proyecto Rotaciones Agrícolas); evaluación de esquemas de rotación de cultivos sostenible para la provisión de biomasa -como complemento a efluentes ganaderos- para biodigestores (Proyecto generación sostenible de bioenergía) (SAyDS , 2019 b).

La SRA manifiesta que se debe incentivar y apoyar a los productores agropecuarios y a las cadenas de valor globales para que adopten prácticas de producción sostenibles facilitando la transferencia de experiencias y capacidades asociadas a buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas ganaderas, pero no señala prácticas puntuales (SAyDS , 2019 b).

III.6.b.1. Programa carbono neutral

En octubre de 2019, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, la Bolsa de Cereales de Córdoba, la Bolsa de Comercio del Chaco, la Bolsa de Comercio de Rosario, la Bolsa de Cereales de Entre Ríos y la Bolsa de Cereales y Productos de Bahía Blanca anunciaron el lanzamiento del Programa Argentino de Carbono Neutro (Carbono neutro, s.f.).

El Grupo de Países del Sur fue el impulsor de la iniciativa. Destacaron la importancia de la región en el vínculo entre seguridad alimentaria, comercio y cambio climático. Señalan que los avances tecnológicos actuales permiten pensar en producir más alimentos y al mismo tiempo revertir el proceso de deterioro medioambiental a través de la aplicación de buenas prácticas de producción, recarbonizando suelos y compensando gran parte de las emisiones del proceso productivo.

El Programa es de carácter nacional para alimentos, bebidas y bioenergías de exportación de la Argentina. Es una iniciativa privada que tiene como objetivo mapear ambientalmente la producción nacional, implementar planes de gestión y certificar el balance de carbono de los productos argentinos de exportación.

Según sus creadores, el Programa se origina en la necesidad de posicionar de manera exitosa los alimentos, bebidas y bioenergías certificadas de Argentina en los principales mercados de exportación, ante la relevancia creciente de los estándares ambientales en los canales de comercialización y las góndolas del mundo.

“Paralelamente, se avanzará en el diseño e implementación de: (a) un mercado de bonos de carbono o CER (Certificados de Reducción de Emisiones) generados a partir de la realización de proyectos de reducción o absorción de emisiones de GEI, que puedan ser adquiridos con el objeto de alcanzar emisiones netas iguales a cero para las producciones

que lo requieran; y (b) un mercado de bonos ambientales para financiar inversiones y generar activos transables en Argentina” (Carbono neutro, s.f.).

III.6.b.2. Carbon group - Agro climatic solutions

Algunas compañías del sector están explorando la posibilidad de comenzar a certificar el carbono en el suelo. Carbon group es una consultora con experiencia y conocimiento en secuestro de carbono en suelos, incluyendo el desarrollo de modelos de negocios, instrumentos financieros y de mercado. Realizan el diseño y la administración de programas para la certificación y mitigación de carbono. Implementan sistemas de monitoreo, información y verificación de las emisiones de GEIS, stocks de carbono y sus dinámicas.

Se aprecian una serie medidas de proveniente del sector del agro que se dan de forma voluntaria lo que indica que hay un interés por parte del sector y cierta receptividad a la temática del cambio climático. Se observa que las primeras medidas llevada adelante por CREA y AAPRESID se enfoca en los criterios de reducción de emisiones del proceso productivo agropecuario, mientras que las propuestas de Países Productores del Sur y Carbon Grup están más enfocadas en los aspectos de competitivas y certificación para mercados internacionales.

Podemos, concluir que ambos enfoques muestran una posición colaborativa por parte del sector privado a integrar conceptos y modelos del ámbito del cambio climático.

III.6.c. La efectividad de las acciones en referencia a la política climática definida en el PANAyCC

Uno de los interrogantes que nos hicimos al comienzo de nuestro análisis, era si las políticas y acciones voluntarias del sector en materia de cambio climático, por fuera de los acuerdos alcanzados en la órbita del GNCC, eran congruentes con las medidas diseñadas en el PANAyCC o, por el contrario, podrían entorpecer la implementación de las medidas.

A continuación, señalamos cuatro aspectos que analizamos en torno a las medidas y acciones climáticas y su efectividad:

- a) El programa carbono neutro no contradice las medidas climáticas, siempre que se utilicen técnicas de medición unificadas con los criterios del Estado, pero la carbono neutralidad es más una estrategia de marketing que una efectiva neutralidad.**

Específicamente en lo que respecta al programa carbono neutralidad, si bien tiene fines comerciales, puede promover mejoras en el desempeño ambiental del sector. Un aspecto a destacar es que se puede integrar la visión comercial con la productiva que debe llevar adelante el MAGyP.

El programa, en principio, no muestra contradicciones con la política climática expresada en el PANAyCC. Las bolsas de cereales empezaron por el aspecto comercial, dado que representa competitividad, mientras que para el Estado debe ser productividad (además de competitividad). Los comercializadores buscan garantizar la inserción en los mercados y mostrar el producto argentino, en un mercado con una creciente demanda de requisitos ambientales (Lucas, Entrevista para tesis , 2020).

Entre la cartera agropecuaria y las entidades del sector hubo un enfoque conjunto que se basó en la necesidad de generar datos confiables, más allá de las diferencias entre productividad y competitividad. *“El programa carbono neutral, aunque pertenezca al sector privado, debe utilizar los mismos datos para sus cálculos que los que utiliza el Estado para el mundo”* (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Sin embargo, los mecanismos de carbono neutralidad se basan en stockear carbono en una plantación o en un suelo. En un sistema ganadero existe un flujo donde una vaca emite todos los años y se compara con ese stock. En algún momento ese stock va a igualar todo lo que se emite con todo lo que se acumula en el suelo, se va a estabilizar. Entonces a partir de ahí, no se gana ni se pierde nada. En este sentido, se debe observar con mucha cautela esa carbono neutralidad (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

- b) La generación de bienes públicos es un aporte central y basal para avanzar con la política climática, dado que se deben integrar y unificar criterios de medición y de emisiones para el sector público y privado.**

El CONICET integra la Red de Seguridad Alimentaria. En ese marco se están desarrollando aportes e investigaciones para analizar la huella de carbono de la carne argentina. Es un trabajo encomendado por la industria de la carne, para mejorar su competitividad. *“Allí tenemos un montón de investigadores del INTA, de la Universidad; hay un proceso público-privado avanzando en este sentido; hay una intención clara de informarse y de generar datos”* (Viglizzo, Entrevista para tesis, 2020).

Tanto el desarrollo de captura de suelos de Carbon Group, como el programa de Carbono Neutral pueden convivir con la política climática definida por el GNCC. La clave está en la métrica que se considere tanto para los programas como para el desarrollo del INGEI. Esa métrica debe ser común. *“Hay algunas cuestiones que a sitio específico se pueden calcular muy detalladamente, que a nivel inventario hoy no podés hacerlo y que migra la información sitio específica a nivel inventario; es un desafío. En definitiva, hay un desafío que es ver qué pasa con esa cuantificación y que tiene que ser consistente”* (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020)”.

- c) El diseño de las políticas climáticas debe estar sustentada por instrumentos que permitan una sostenibilidad económica de las medidas aplicadas a la producción agropecuaria, para alcanzar a su vez la sostenibilidad ambiental y social.**

La efectividad de las medidas hacia la carbono neutralidad en el agro está estrechamente ligada a la rentabilidad de la actividad. Cualquier lineamiento político que amenace la rentabilidad es difícil que pueda prosperar. *“Hay distintos modelos técnicos de ganadería integrada al bosque que son menos emisores y que pueden en algunos casos producir más; que en la teoría cierran bien, pero que en la práctica, por distintos motivos culturales o ambientales, no se adaptan. Lo que se observa de los productores y asesores de la región chaqueña, por ejemplo, es que la ganadería en esas regiones es de por sí un negocio muy ajustado, que si además se debe adaptar para generar menos impactos y la rentabilidad baja aún más, quedan afuera del negocio”* (Bert, Entrevista para tesis, 2020).

Deben instrumentarse mecanismos como el pago por resultados y otras alternativas que incentiven y aumenten la provisión de los servicios ecosistémicos. Se debe procurar que el costo de las medidas no pase únicamente por los productores que tienen ya magros

resultados económicos en esas regiones (Bert, Entrevista para tesis, 2020). En este sentido, si el negocio no es sustentable económicamente, no podrá ser sustentable ambientalmente.

El desafío para que avancen las medidas voluntarias de mitigación en el agro, como pueden ser la certificación del secuestro de carbono en suelo, tiene que ver con lo que suceda a futuro con los bonos de carbono y su certificación. Quién va a realizar la inversión en esos bonos y cómo se realizará. La infraestructura climática financiera en el marco del Acuerdo de París aún no está resuelta, y de ello dependerá la distribución del financiamiento internacional y el funcionamiento de los mercados de carbono.

“Hoy Argentina asume una meta de mitigación para 2030; si sus emisiones están por arriba de esa meta está mal, si están por debajo de esa meta está bien. Ahora, ¿qué va a pasar si hay un mercado internacional acordado por la Convención, y las reducciones que logra el país no se contabilizan en ese inventario? Porque las va a contabilizar el país que las haya comprado, y ahí es donde empiezan las dificultades. Si yo tengo una meta absoluta, no tan alegremente voy a tener un esquema de comercio de emisiones para que se vayan las reducciones más baratas²³” (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020).

d) Para que la política climática prospere es condición central que esté integrada a la política fiscal aplicada al agro.

Una de las mayores barreras a las políticas de mitigación en el agro es la cuestión fiscal; domina las posibilidades de decisiones que se tomen, ya sea por recaudación, por necesidad de generar exportaciones, o por la necesidad de atraer inversiones, todas políticas vinculadas a la macroeconomía: balanza comercial y balanza de pagos, reservas del Banco Central, recaudación fiscal.

“Depende de la irracionalidad de las políticas de retenciones; si tenés nuevamente retenciones al maíz y al trigo, volvés a la soja. En este momento todavía tenés un diferencial entre cultivos; si vos miras la expansión chaqueña de maíz es enorme, va superando a la

²³Refiere a las medidas que no requieren de gran inversión para lograr la mitigación, como puede suceder en el sector energético y/o industrial que se requiere de grandes inversiones para la reconversión hacia la carbono neutralidad.

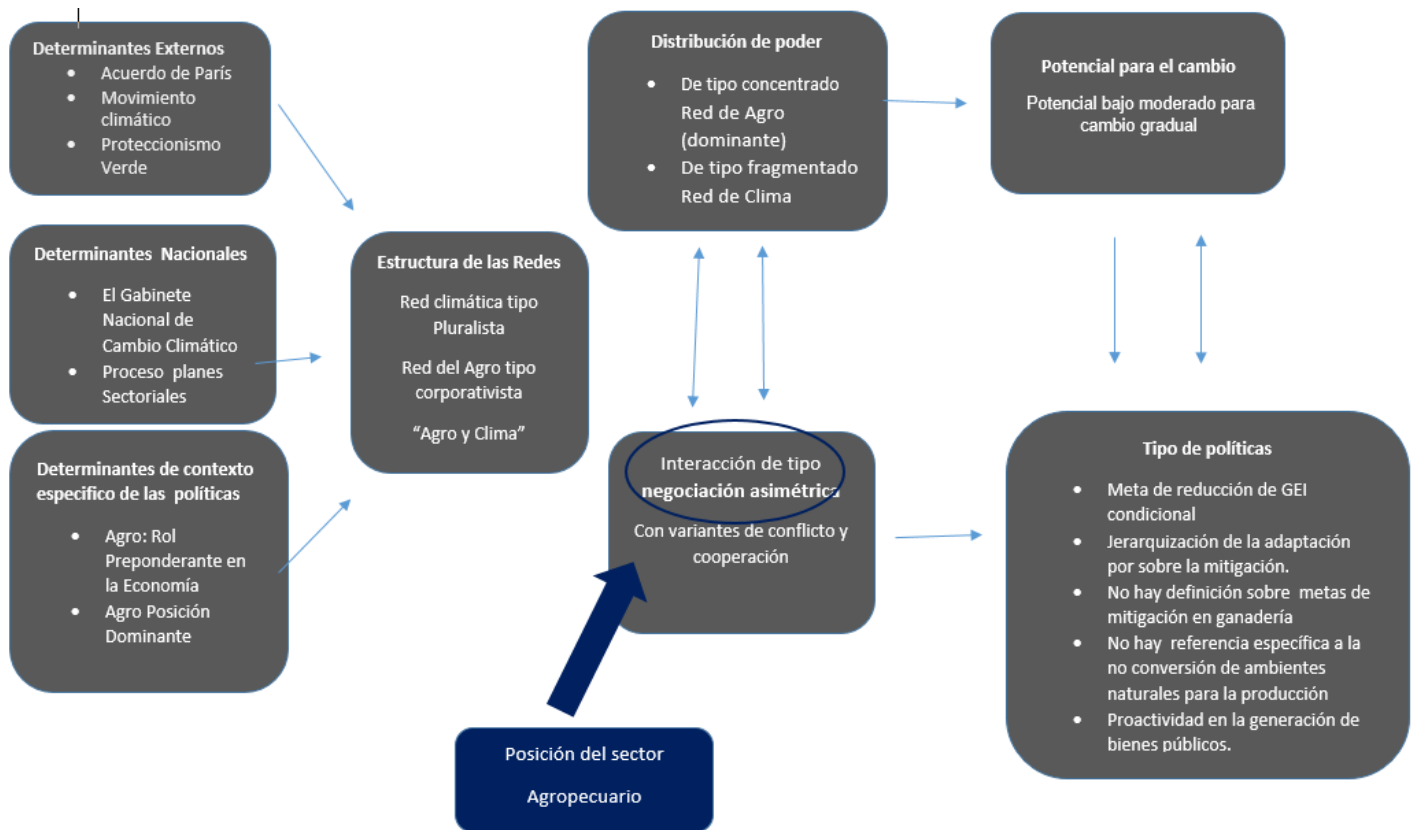
soja, pero eso sucede cuando hay quitas en las retenciones. Si agregás retenciones muy altas, enseguida el campo se vuelve a la soja. En este sentido, las medidas de mitigación de rotación de cultivos son presas de esos incentivos fiscales” (Lucas, Entrevista para tesis, 2020).

Podemos concluir, por un lado, que las medidas voluntarias del sector privado no contradicen o entorpecen las acciones del sector público, siempre y cuando sean en base a los mismos esquemas de cálculos y metodologías desarrollados.

Por otro lado, se evidencia un activo rol por parte de la cartera del agro en avanzar en la generación de datos públicos para la medición y diseño de medidas para la política ambiental, así como también el involucramiento en las redes científico-técnicas de carácter internacional.

Más allá de que el determinante de estas estrategias sea más bien un condicionante con el que se encuentra el sector ante el comercio internacional, podemos afirmar que en esta instancia se observa una interacción entre las redes de tipo “**cooperación jerárquica**”, dado que en la mayoría de las iniciativas que hemos descripto han sido de carácter voluntarias y proactivas tanto del sector privado y/o público.

Gráfico 3: Esquema de las redes de políticas de Agro y Clima en la Argentina.



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos tratado de identificar cómo ha sido la postura del sector agroganadero ante la política climática argentina, particularmente sobre las medidas de mitigación. Nos hemos propuesto como hipótesis que “el sector agropecuario argentino expresa diferentes posiciones frente a las políticas de mitigación contra el cambio climático de la República Argentina, que se manifiestan en una interacción de negociación con tensiones entre el conflicto y la cooperación, entre las redes que determina la política climática”, y como objetivo general nos propusimos “relevar el posicionamiento del sector agroganadero respecto de la política climática argentina durante el período 2016-2019”.

Clasificamos la red de política climática argentina como pluralista, de carácter heterogéneo, horizontal y descentralizada. Con un poder fragmentado en diferentes coaliciones de actores hacia adentro de la red (ambiente, agro, energía, etc.). Actores con diferentes jerarquizaciones y valorizaciones sobre el sistema de creencias. Por otra parte, la Red del Agro, que interactúa con la Red Climática (pluralista), es homogénea y de tipo corporativista, conformada principalmente por las entidades gremiales del sector y las técnicas. Concentra el poder, dado que los actores que participan son más acotados y, en términos generales, comparten la misma jerarquización y valoración sobre el sistema de creencias que les permite consolidar su coalición.

La Red del Agro es un subsistema desarrollado, concentrado y dominante, dado que ha ejercido el monopolio de políticas del sector, que se posiciona frente a una Red Climática de rasgo incipiente y con un poder fragmentado (Adam & Kriesi, 2007). Sin embargo, distinguimos que hacia adentro del sector hay diferentes matices y un universo de productores agropecuarios heterogéneo. Las diferencias más destacadas son las existentes entre las entidades gremiales y las técnicas, dado que las primeras resultan más reactivas frente a las cuestiones climáticas. A su vez, se identificó al sector ganadero, particularmente a los criadores, como los más tradicionalistas y resistentes a los cambios.

IV.1. Construcción de la agenda y las medidas establecidas

El PANAYCC, al igual que la agenda de los otros planes sectoriales, fue construida bajo la toma de decisiones de la cartera ministerial del agro. La construcción de la agenda se dio

entre pocos actores, en una distribución de poder más bien concentrada y reducida a la administración pública del MAGyP (Lucas, Entrevista para tesis, 2020). Fue el único plan que no aumentó la ambición de las metas de reducción de emisiones (en referencia a las medidas trabajadas en 2015). Las dilaciones en el diseño del PANAyCC y el estatus de las medidas de forma condicionada a financiamiento externo muestran una posición dominante del sector del agro, con un compromiso relativamente bajo en comparación con los otros sectores.

Establecimos dos dimensiones para definir el tipo de redes de políticas públicas: por un lado, **la distribución de poder** de los actores hacia adentro del subsistema, y por el otro, **las tipologías de interacción** entre redes (Adam & Kriesi, 2007), confirmando que **la del Agro compite con una coalición climática en una interacción de tipo negociada**, dado que se avanzó con un plan de medidas de mitigación para el sector del agro, dentro de los criterios y los plazos establecidos por la coalición climática.

En esta fase de construcción de la agenda climática para el agro, hay una estructura de redes de tipo **negociación asimétrica** (Grafico 3), dado que compite una Red del Agro concentrada, desarrollada y dominante, frente a una incipiente y fragmentada Red Climática.

El enfoque de PANAyCC fue priorizar la adaptación sobre la mitigación. Este enfoque diferenció al sector del agro del resto de los sectores. Definimos como un factor determinante en la red de políticas a las circunstancias y características específicas de la actividad agropecuaria, que le brindan una serie de condiciones favorables. **Estas condiciones posicionan a la actividad agroganadera en un rol preponderante en la economía argentina**, que determina a **la Red del Agro en una coalición de tipo dominante en la interacción con otras coaliciones**, sobre el dominio de sus políticas. En otras palabras, le otorgan la condición de monopolio sobre la política para el sector, siempre y cuando no tengan un choque exógeno y/o una movilización de coaliciones en competencia.

Un aspecto que se evidenció en la agenda es la ausencia de medidas de mitigación para la actividad ganadera, dado que es el subsector de mayor emisión en el INGEI. Ante esta

decisión, existen diferentes posiciones y creencias entre las redes en competencia y también hacia adentro de cada red.

En la distribución de poder que comparten los diferentes tipos de actores en la coalición, el Estado constituye un tipo especial, dado que sus decisiones son vinculantes. Aunque indicamos diferencias en la construcción de la agenda hacia adentro de los ministerios. Una forma de ejercer el poder, por parte del Estado, es evitar que emerja un conflicto; en este caso, vemos una resistencia del MAGyP a las medidas obligatorias de mitigación para ganadería, como una forma de descomprimir tensiones con el sector más tradicional y más reactivo.

Sobre las acciones de mitigación en el plan, inferimos que los actores gubernamentales, técnicos y referentes del sector, a pesar de algunas diferencias, están atravesados por creencias, que ponderan el desarrollo y el productivismo además del ambiente (Tabla 9). Sus diferencias corresponden a las creencias del tercer nivel, aquellas relacionadas con los aspectos instrumentales de la política. Mientras que la ONG ambientalista jerarquiza las creencias de la protección del medio ambiente (a diferencia de otros sectores ambientales más extremos como los jóvenes y/o veganos), pero también aquellas sobre la necesidad de un desarrollo sostenible. No es una posición antiproductivista, por lo tanto, convive con las creencias de los otros actores.

IV.2. Las diferencias en la construcción de la agenda y el conflicto por las emisiones en ganadería

Mientras la Red del Agro pretendía una meta de tipo relativa, se impuso la meta de tipo absoluta exigida por los actores de la coalición climática (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020) . Sin embargo, son pocas las posibilidades de que Argentina reduzca el stock bovino; por el contrario, hay una expectativa de que aumente y por ello la necesidad de metas relativas por parte del MAGyP (Lucas, Entrevista para tesis , 2020). Sin embargo, como la NDC establece una meta de reducción de emisiones de GEI absoluta, no se puede trabajar a nivel sectorial con metas relativas.

El tipo de interacción entre redes que en la instancia de construcción de la agenda definimos como “negociación asimétrica”, **en esta instancia técnica de enunciación de las metas,**

se acerca a la tipología de “competencia” entre las redes (Tabla 8), ya que la meta de tipo absoluta se estructuró en función de lo que determinó la órbita ambiental (MAyDS-DNCC). En otras palabras, se impuso el criterio de la coalición climática; pero, por el otro lado, las metas que se han establecido no afectan ni limitan los criterios de productividad del sector; se ha mantenido la visión de la coalición corporativa.

Las redes en competencia comparten las mismas creencias, con algunos matices, en términos de desarrollo o productivismo (Tabla 9). Si bien los ambientalistas muestran diferencias más profundas, se encuentran en una posición moderada, dado que no promueve la abolición de la actividad ganadera. Distinguimos que las diferencias se dan en el marco de las creencias del tercer nivel, en los aspectos más instrumentales. Observamos que el MAyDS ha logrado liderar los aspectos técnicos en torno a la enunciación de las metas.

El punto más álgido del conflicto entre las coaliciones en competencia de Agro y Clima refiere a las emisiones y el secuestro de carbono en la ganadería. Comprobamos que el conflicto se dio por fuera del GNCC y del proceso del PANAyCC.

Existen posiciones diferentes dentro de las redes en interacción, en referencia a un aspecto clave de la política climática: las emisiones cuantificadas en el INGEI; en otras palabras, la línea de base desde donde partir para cuantificar y diseñar cualquier tipo de acción de mitigación. Hemos evidenciado que actores de la coalición climática comparten posiciones similares a actores de la coalición del agro.

Distinguimos matices hacia adentro de la red corporativa del agro, donde algunos deslegitiman las bases de la política climática, mientras que otros observan aspectos interesantes para poder evaluar y mejorar a futuro. Hay diferencias entre la lectura que hacen los actores del sector privado del agro, por ejemplo entre CREA y la posición de confrontación que adopta la SRA y GPPS; reflejan las caracterizaciones que hemos realizado sobre los actores: sectores más reactivos como las gremiales, frente a sectores más progresistas como las técnicas.

Corroboramos el funcionamiento de los filtros de percepción, compuestos por creencias preexistentes que permiten que los actores de distintas coaliciones perciban la misma

información de modos muy diferentes, antagónicos. Debido a estos filtros, identificamos las posturas de resistencia o negación sobre el rol de las emisiones en la ganadería en las emisiones de GEI, que confrontan con los actores de la coalición climática. Más allá de las críticas validas que puedan mejorar la metodología del IPCC.

Por otra parte, inferimos que la no inclusión de medidas de mitigación en la ganadería podría ser parte del mecanismo de influencia ejercido por el Estado, para evitar que emerja un conflicto; o por influencia directa de las gremiales, como resistencia y falta de predisposición para avanzar hacia algún tipo de cambio en su modelo productivo.

Así como hemos visto diferencias hacia adentro del sector privado, también confirmamos diferencias hacia adentro del MAGyP. Actores que buscan reafirmarse en el conocimiento técnico científico, frente a otras reparticiones que pretenden llevar sus influencias corporativas a otra escala de poder, por fuera de la estructura formal del GNCC.

A su vez, hemos afirmado que el carácter de la red corporativista del agro que ha detentado cierto monopolio de política, se ve menguado y/o presionado por la coalición climática que comienza a establecer condiciones y a exigir medidas. Cabe señalar que entre los factores que afectan este posicionamiento de parte del sector, también se encuentra el comercio internacional en su modalidad de proteccionismo verde.

Determinamos que, si bien el tipo de redes corporativistas están muy interrelacionadas con el cambio negociado, en referencia al secuestro de carbono de la actividad ganadera, la lógica de intermediación ha sido de “**tipo conflicto**” (Tabla 8). Una coalición dominante es desafiada por una coalición de minoría periférica, que en este caso más que minoría sería coalición incipiente. La interacción de tipo conflicto suele llevar a cambios rápidos de políticas, pero para este caso hemos sostenido que podría darse para evitar cualquier tipo de cambio en el sector del agro. Un conflicto que se desata en una coalición dominante que intenta resolver su resistencia, apelando a una instancia de poder jerárquica por encima de las redes en competencia.

IV.3. Deforestación: el conflicto evitado

No existe referencia en las medidas del PANAyCC sobre los impactos de la actividad agrícola ganadera en los bosques nativos u objetivos o compromisos que tiendan a minimizar la presión sobre los bosques, tampoco en referencia a los límites de la expansión de la frontera agropecuaria.

A pesar de la centralidad que tiene el agro en la deforestación, hubo una decisión concertada en el sector público (Agro y Ambiente) de diseñar las políticas por separado. Sin embargo, hemos considerado que la estructura de interacción de las redes, con respecto a la temática deforestación, es de tipo “**negociación asimétrica**” (Tabla 8), dado que la decisión de no incluir medidas puntuales que refieran a disminuir la deforestación en el PANAyCC, ha sido determinada en última instancia por el MAGyP.

Las afirmaciones más contrastantes fueron las de los ambientalistas, que sostienen la ausencia de una visión integral que comprenda los bosques, el agro y la ganadería (Miñarro, Entrevista para tesis, 2021). Estas valoraciones las ubicamos entre las creencias del segundo nivel (Tabla 9), que corresponde al abordaje del campo de las políticas públicas, dado que hay un cuestionamiento central sobre el plan y su disociación.

Las creencias desarrollistas y productivistas imperantes en la coalición corporativista, que han operado sobre la presión de bosques nativos debido a la ampliación de la frontera agropecuaria, se encuentran, por un lado, con un choque externo que resulta ser el proteccionismo verde de los países desarrollados; por el otro, con las movilizaciones y coaliciones en competencia que postulan una jerarquía en la conservación de los bosques y los ecosistemas en general. Estas coaliciones son a su vez las que han operado cambios y modificaciones en los mercados internacionales.

La deforestación tiene un fuerte impacto transnacional que, si bien no se visibiliza explícitamente en una medida de no conversión de suelos dentro del PANAyCC (como lo sugiere FVSA), se traduce en un nuevo paradigma de intensificación sustentable, que empieza a emerger entre las creencias del sector (Lucas, Entrevista para tesis , 2020) . Consideramos que la situación específica del sector (rol preponderante en la economía) lo posiciona como coalición dominante en la construcción de la agenda, siempre y cuando no exista un choque externo y/o movilizaciones en competencia.

Para concluir, hemos indicado que entre los actores que interactúan en las redes de clima y agro, se evidencian claramente las creencias que postulan el ambiente por sobre cualquier práctica en las voces de FVSA. Sin embargo, estas postulaciones siguen operacionalizando sobre un marco de creencias comunes de productividad, como medidas para minimizar o solucionar la deforestación; ejemplo de ello es el citado MBGI.

IV.4. Las medidas voluntarias del sector del agro

Tanto las acciones que se vienen desarrollando desde el sector público como las medidas voluntarias del sector privado en referencia al agro y cambio climático están estrechamente vinculadas a las tendencias del comercio internacional y el desarrollo de los nuevos requisitos ambientales en los países desarrollados.

El MAGyP ha tenido un perfil proactivo en la promoción de bienes públicos y la generación de datos para poder desarrollar luego programas robustos, ya sea del sector privado o del público, pero compartiendo las mismas métricas (Lucas, Entrevista para tesis , 2020).

Hemos concluido, por un lado, que las medidas voluntarias del sector privado no contradicen o entorpecen las acciones del sector público, siempre que sean como han manifestado alguno de nuestros entrevistados en base a los mismos esquemas de cálculos y metodologías desarrollados (Galbusera, Entrevista para tesis, 2020) (Lucas, Entrevista para tesis , 2020).

Más allá de que el determinante de estas estrategias sea más bien el condicionante del comercio internacional, afirmamos que en esta instancia se observa una interacción entre las redes de tipo “**cooperación jerárquica**” (Tabla 8), dado que en la mayoría de las iniciativas descritas han sido de carácter voluntarias y proactivas tanto del sector privado y/o público.

Tabla 8: Tipo de interacción de las redes en las fases de análisis

Fases de análisis	Tipo de interacción en las redes de políticas
Construcción de la agenda	Negociación asimétrica

Instancia técnica metodológica para definir la meta del plan sectorial	Competencia
Metodología para las emisiones de GEI en el sector ganadero	Conflicto
Deforestación: La separación de Agro y Bosques (sector AFOLU) en PANAyCC y PANByCC	Negociación asimétrica
Acciones por fuera del PANAyCC Medidas voluntarias del sector privado	Cooperación jerárquica

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9: Esquema de creencias en los subsistemas de redes de Agro y Clima

Fases de análisis Niveles de creencia	Construcción y acciones establecidas	Instancia técnica metodológica para definir la meta del plan sectorial	Metodología para las emisiones de GEI en el sector ganadero	La separación de Agro y Bosques (sector AFOLU) en PANAyCC y PANByCC
Creencias 1º nivel Creencias Núcleo "Fundamentales" Axiomas normativos y ontológicos				
Creencias 2º nivel Núcleo de Políticas Públicas	<p>CREENCIAS MAYORMENTE COMPARTIDAS</p> <p>Productivista - Desarrollo sostenible</p> <p>Algunos actores ponderan la sostenibilidad ambiental por sobre el productivismo</p> <p>Algunos actores ponderan el productivismo por sobre la sostenibilidad ambiental.</p>	<p>CREENCIAS MAYORMENTE COMPARTIDAS</p> <p>Productivista - Desarrollo sostenible</p> <p>Algunos actores ponderan la sostenibilidad ambiental por sobre el productivismo</p> <p>Algunos actores ponderan el productivismo por sobre la sostenibilidad ambiental.</p>	<p>CREENCIAS ANTAGÓNICAS</p> <p>Creencia negacionista sobre la metodología de INGEI: La metodología es mala. La Argentina es carbono neutral. La ganadería secuestra carbono.</p> <p>Creencia técnica científica: La metodología es buena. Expresa las emisiones de GEI reales. Se puede mejorar.</p>	<p>CREENCIAS DIFERENCIADAS</p> <p>Hacer un abordaje integral jerarquizando los bosques nativos.</p> <p>Hacer un abordaje sectorizado, haciendo un balance entre bosques nativos y desarrollo productivo sostenible</p>
Creencias 3º nivel Instrumental	CREENCIAS DIFERENCIADAS	CREENCIAS DIFERENCIADAS	CREENCIAS DIFERENCIADAS	CREENCIAS DIFERENCIADAS

Aspectos secundarios	Posiciones diferentes entre las medidas e instrumentos aplicados	Basadas en instrumentos técnicos sobre meta absoluta vs. Eficiencia	Basadas en los instrumentos metodológicos	Diferencias instrumentales en el establecimiento de las medidas
----------------------	--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia.

IV.5. Conclusiones finales

Concluyendo y retomando nuestra hipótesis, **podemos sostener que efectivamente el sector agropecuario expresa posiciones diferentes frente a las políticas climáticas de mitigación.** Sin embargo, observamos matices hacia adentro del sector entre las posiciones de las entidades privadas y también en el sector público.

Hemos definido **una posición de tipo negociación asimétrica**, entre las redes de interacción que determina la política climática. Por un lado, observamos **una Red Climática de tipo pluralista, con un poder fragmentado y de rasgos incipientes**, que ha tenido como principal determinante el contexto internacional del Acuerdo de París, y un determinante local que ha sido el GNCC y el proceso de los planes sectoriales.

Por otra parte, **la Red del Agro, homogénea, de tipo corporativista, con poder concentrado y desarrollado o maduro**, cuyo determinante específico es el rol preponderante que tiene la actividad en la economía argentina, se ubica como una coalición dominante, pero que se enfrenta a los choques externos relativos a las movilizaciones sociales de emergencia climática y al proteccionismo verde en el comercio internacional.

En esta interacción que se da entre las redes que hemos catalogado de negociación tipo asimétrica, la agenda de medidas fue definida por la cartera del agro, pero bajo determinadas condiciones técnicas y plazos impuestos por la coalición climática.

Podemos distinguir que es un tipo de negociación asimétrica, **que determina un potencial bajo a moderado para el cambio gradual**, que se evidencia en el tipo de política establecida. Una meta de reducción de emisiones de GEI de forma condicionada a financiamiento externo; una clara jerarquización de la adaptación por sobre la mitigación;

ausencia de compromisos de reducción del sector ganadero (1° subsector en emisiones de GEI) y sin compromiso y/o referencia a la no conversión de ambientes naturales para la actividad productiva.

Determinamos que **el MAGyP detenta una posición diferente de poder**, dado que, a diferencia de las entidades del sector, sus decisiones son vinculantes. A su vez, hemos visto que, dentro del tipo de negociación asimétrica, se han dado instancias de variación. Mientras que en la enunciación técnica de las metas de reducción de emisiones hemos visto **un tipo de interacción en competencia**, en referencia a las emisiones y secuestro de carbono en la actividad ganadera hemos visto un **tipo de interacción de conflicto**.

Sin embargo, ante la conflictividad por el balance de carbono en la actividad ganadera se han evidenciado diferentes posiciones hacia adentro del sector privado y también dentro de la cartera del agro. Las posiciones más reactivas estuvieron en cabeza del sector exportador liderado por el GPPS y los más tradicionales en la SRA, mientras que las entidades técnicas se observan más moderadas y no evidencian resistencia ante el balance de carbono. Las diferencias también se observan en el MAGyP, dado que la Dirección de Producciones Sostenibles, encargada de la realización del inventario del sector, muestra una clara posición de mesura buscando intermediar con otras reparticiones del mismo ministerio, que llevaron el conflicto a escala presidencial de gobierno.

Por último, hemos identificado un tipo de negociación que tiende hacia la cooperación en las instancias de actividades y medidas por fuera del proceso del GNCC; por un lado, un rol proactivo del MAGyP en el avance y la elaboración de bienes públicos referidos a instrumentos de la política climática; y por el otro, una cooperación en las actividades voluntarias del sector privado.

Para finalizar, en rasgos generales podemos señalar que el sector del agro dilata las medidas de mitigación para el sector, al tiempo que avanza y prepara los instrumentos de la política climática, que llega como un choque exógeno al cual tarde o temprano deberán incorporarse.

BIBLIOGRAFÍA

Adam & Kriesi. (2013). *The Network Approach en Jaime et Al Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche .

Adam, S. & Kriesi, H. (2007). El enfoque de redes. En P. Sabatier, *Theories of the policy Process*, Boulder (págs. 139-159). Westview Press.

Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública, Vol III*. México DF: Porrúa.

Aguilar, S. (2014). *Cambio Climático: Varsovia y más allá, la Inundación*. FLACSO.

Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56 (4), 947-952.

Blacha, L. & Ivickas Magallán, M. (2015). Actores del mundo rural: elites, chacareros y arrendatarios. En M. Ruffini, *Historia Cultura y Memoria en el Mundo Rural*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Carlino, H., & Gutman, V. (2018). *Comercio internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para la Argentina en un escenario restringido en carbono. Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N° 13*. Secretaría de Comercio de la Nación.

Climate Transparency. (2017). *Brown to Green: La transición del G20 a una economía de bajo carbono*. Climate Transparency.

CMNUCC (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas. Disponible en:
https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

CMNUCC (2007). *Unidos por el clima. Guía de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto*.

CMNUCC. (2015). Acuerdo de París. *Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático*. París: Naciones Unidas. Obtenido de https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

COP20/CMP10. (2014). *Negociaciones Internacionales sobre cambio climático y la COP20*. Lima.

Coremberg, A. (2019). *La medición de la cadena de valor de la bioeconomía en Argentina: Hacia una cuenta satélite. Informe Final*. Grupo Bioeconomía. Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Secretaría de Agroindustria.

Estévez, A. M., & Esper, S. C. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en las políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP IR04*.

- Estévez, A., & Susana. (2016). El enfoque de las coaliciones defensoras.
- FAO. (2018). *El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (6 de diciembre de 2019). *fao.org*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1254491/>
- ForestAR 2030, Mesa de Competitividad Foresto Industrial. (2019). *Plan Estratégico Forestal y Foresto Industrial 2030*. MAyDS, MAGyP, MINCyT.
- Furtado, André (2009). “Biocombustibles y comercio internacional: una perspectiva latinoamericana” CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).
- FVSA. (2020). *Propuesta para la política climática nacional de la Fundación Vida Silvestre Argentina*. Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Garson, D. (1996). De la ciencia de la política al análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas* (págs. 149-179). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Giancola, S. S. (2009). Análisis de la cadena de soja en la Argentina. Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales. 1-117.
- GNCC. (2016). *Gabinete Nacional de Cambio Climático. Informe de Actividades 2016*. Gabinete Nacional de Cambio Climático.
- GNCC. (2017). *Gabinete Nacional de Cambio Climático. Informe de Actividades 2017*. Gabinete Nacional de Cambio Climático.
- GNCC. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>
- GPPS. (2019). *Agricultura y ambiente: El revés de la trama*. Grupo de Países Productores del Sur.
- GPPS. (26 de noviembre de 2019). *grupogpps*. Obtenido de <https://grupogpps.org/web/se-presento-el-programa-argentino-de-carbono-neutro/>
- Hecló, H. (1993). Las Redes de Asunto y el Poder Ejecutivo. En L. Aguilar, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- INTA. (2017). *CIPAF 10 Años. Memoria institucional y experiencias de investigación acción participativa con la agricultura familiar en la Argentina*. CABA: INTA Ediciones. Colección Investigación, Desarrollo e Innovación.
- IPCC. (2019). *El cambio climático y la tierra. Resumen para responsables de política*. Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. *CLACSO*.

Kenis, P., & Volker, S. (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, en B. Marin y R. Mayntz (Eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Bolder, Westview Press.

Lasswell, H. (1971). *A preview of policy sciences*. Elsevier.

MAGYP. (5 de Diciembre de 2019). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/etchevehere-presento-el-sistema-de-produccion-argentino-en-la-cop25-en-madrid>

MAGyP. (27 de noviembre de 2019). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/formalizan-la-medicion-de-gases-efecto-invernadero-geis-del-agro-y-bosques>

MAGYP. (11 de noviembre de 2019). *Boletín oficial de la República Argentina*. Obtenido de [boletinoficial.gob.ar: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221025/20191111](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221025/20191111)

Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social. Volumen II*. Madrid: Alianza Editorial.

Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48, 4-21.

Martínez Caraso, P. (2006). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica* 165-193. Colombia: Universidad del Norte.

MAyDS. (2016). *Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable .

MAyDS. (2017). *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Presidencia de la Nación .

MAyDS. (2017). *Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Moreno, M. (2017). Los actores sociales frente a los cambios en el agro pampeano: análisis de empresarios agropecuarios en tensión entre lógicas productivas y sociales diferentes en tres partidos de la provincia de Buenos Aires. *Revista Huellas Volumen 21, Nº 2. Revista Huellas Volumen 21, Nº 2. EdUNLPam, Santa Rosa*.

Muller, P. (2007). *Prefacio*. En: *Jorge Iván Cuervo et al. Ensayos sobre políticas públicas (pp. 11-13)*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Navarro, C. (2008). *El estudio de las políticas públicas*. Madrid: RJUAM, Nº 17, 2008-I, pp. 231-255, Universidad Autónoma de Madrid.

Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de Trabajo N°11. Instituto de Asuntos Públicos - Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile*. Chile: Eolo Díaz-Tendero.

ONU. (1994). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

- ONU AMBIENTE. (2019). *Emissions Gap Report*. ONU AMBIENTE.
- Patrouilleau, M., Mioni, W., & Aranguren, C. (2017). *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). El marco de las coaliciones promotoras. En P. Satier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Paul A. Sabatier, Universidad de California, Davis. Westview Press.
- Sayago, S. (2014). *El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales*. Valparaíso, Chile: Cinta moebio 49: 1-10.
- SAyDS. (2015). *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional. Republica Argentina*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- SAyDS (2019) a. *Informe del Estado del Ambiente 2018*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- SAyDS (2019) b. *Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático. Versión preliminar*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- SAyDS (2019)c. *Tercer Informe Bienal de Actualización de la Republica Argentina a la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina.
- Selltiz, C., Deutsch, M., & Cook, S. (1980). *Métodos de investigación en relaciones sociales*. Madrid: Rial.
- Sili, M., & Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en la Argentina*. FIDA.
- Simons, H. (2009). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.
- Subsecretaría de Programación Microeconómica. (2019). *Informes de Cadena de Valor: Forestal, Papel y Muebles*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Hacienda.
- UNEP. (2019). *Emissions Gap Report 2019*. United Nations Environment Programme.
- Unión Europea. (2013). *Recomendación de la Comisión Europea sobre el Uso de Métodos para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida*. Diario Oficial de la Unión Europea L124/1.
- Valencia, G., & Álvarez, Y. (2008). *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.
- Viglizzo, E., & Ricard, F. (2017). *Secuestro de Carbono en Tierras Rurales. ¿Un eslabon perdido en los inventarios?* Grupos de Países del Sur, Sociedad Rural Argentina.
- Villares, M. (2019). *Sustentabilidadsf.org.ar*. Obtenido de Sustentabilidad sin fronteras: <https://www.sustentabilidadsf.org.ar/2019/11/25/argentina-cuenta-con-una-ley-nacional-de-cambio-climatico-y-ahora-como-seguimos/>
- WEF. (2018). *Global Shapers Community. Annual Report 2017-2018*. World Economic Forum.

Yin, R. k. (2009). *Investigación sobre Estudio de Casos. Applied Social Research Methods Series. Volmen 5*. London: Sage Publications. Segunda Edición.

Zurbriggenn, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de política pública. En A. D. Urbanas. México: Nueva Época. Año 24. ISSN 0187-5795.

ARTÍCULOS DE PRENSA

Agro Voz . (2 de octubre de 2017). *Agrovoz. lavoz.com.ar*. Obtenido de Cambio Climático: el agro afirma que secuestra más carbono que el que emite: <http://agrovoz.lavoz.com.ar/clima/cambio-climatico-el-agro-argentino-afirma-que-secuestra-mas-carbono-que-el-que-emite>

BBC News Mundo (18 de abril de 2019). *“Extinction Rebellion: ¿quiénes forman parte del movimiento ecologista mundial y qué reclaman?”*. Redacción BBC News Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47978984>

Bichos de Campo. (2 de octubre de 2017). *bichosdecampo.com*. Obtenido de <https://bichosdecampo.com/gran-dilema-gran-como-medimos-los-gases-de-los-bovinos/>

El País. (26 de septiembre de 2019). Las altas emisiones de las vacas en Argentina abren el debate. [pág. https://elpais.com/sociedad/2019/09/26/actualidad/1569524083_321195.html](https://elpais.com/sociedad/2019/09/26/actualidad/1569524083_321195.html).

France 24. (6 de noviembre de 2019). *France24.com*. Obtenido de <https://www.france24.com/es/20191106-11000-cientificos-advirtieron-emergencia-climatica>

Frankel, Marcelo en El Agrario (20 de diciembre 2020). El precio de la soja subió más del 20% en 2020 y permitiría un mayor ingreso de divisas en 2021 Obtenido de <https://www.elagrario.com/actualidad-el-precio-de-la-soja-subio-mas-20-en-2020-y-permitiria-un-mayor-ingreso-de-divisas-en-2021-35892.html>

Info Campo. (24 de julio de 2017). *Aseguran que Argentina tiene crédito de carbono en la producción ganadera*. Obtenido de www.infocampo.com.ar: <https://www.infocampo.com.ar/aseguran-que-argentina-tiene-credito-de-carbono-en-la-produccion-ganadera/>

Infobae. (4 de agosto de 2019). Frente a La Rural, jóvenes veganos de la Alianza por el Clima pidieron reemplazar el consumo de carne por alimentos vegetales. Buenos Aires, <https://www.infobae.com/sociedad/2019/08/04/frente-a-la-rural-los-jovenes-de-la-alianza-por-el-clima-pidieron-reemplazar-el-consumo-de-carne-por-alimentos-vegetales/>.

INFOBAE. (18 de Septiembre de 2020). Francia se opone a acuerdo UE-Mercosur, la deforestación es un problema "mayor". <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/09/18/francia-se-opone-a-acuerdo-ue-mercosur-la-deforestacion-es-un-problema-mayor-2/>.

Infocampo. (24 de Julio de 2017). Aseguran que Argentina tiene “crédito de carbono” en la producción ganadera. <https://www.infocampo.com.ar/aseguran-que-argentina-tiene-credito-de-carbono-en-la-produccion-ganadera/>.

INFOCAMPO. (3 de octubre de 2017). *www.infocampo.com.ar*. Obtenido de <https://www.infocampo.com.ar/cambio-climatico-para-la-sociedad-rural-se-secuestra-mas-carbono-que-el-que-se-emite/>

La Nación. (4 de julio de 2019). Destacan que la producción local ayuda a bajar las emisiones de gases. lanacion.com.ar/economia/campo/destacan-produccion-local-ayuda-bajar-emisiones-gases-nid2264704.

Télam. (4 de septiembre de 2019). Europa pide a Brasil cumplir con el Acuerdo de París para facilitar el convenio con el Mercosur. <https://www.telam.com.ar/notas/201909/389850-europa-brasil-acuerdo-de-paris-mercosur.html>.

The Guardian. (25 de agosto de 2020). *www.theguardian.com*. Obtenido de UK sets out law to curb illegal deforestation and protect rainforests: <https://www.theguardian.com/environment/2020/aug/25/uk-sets-out-law-to-curb-illegal-deforestation-and-protect-rainforests#:~:text=UK%20sets%20out%20law%20to%20curb%20ille>

PORTALES

Ministerio de Desarrollo Productivo (23 de agosto 2019). Acuerdos Internacionales Mercosur –EFTA obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/conoce-los-acuerdos-internacionales/efta#12>

Ambientum. (21 de septiembre de 2020). Obtenido de Proteger los bosques para evitar la deforestación: <https://www.ambientum.com/ambientum/medio-natural/proteger-los-bosques-para-evitar-la-deforestacion.asp#:~:text=El%20Parlamento%20Europeo%20ha%20votado,gesti%C3%B3n%20sostenible%20de%20los%20bosques>.

BCR. (noviembre de 2019). *Bolsa de Cereales de Rosario*. Obtenido de [bcr.com.ar: https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/fotografia-del](https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/fotografia-del)

CAIT. (2019 de agosto de 2014). *cait.wri.org*. Obtenido de cait.wri.org

Carbono neutro. (s.f.). Obtenido de Programa Argentino Carbono neutro: <https://carbononeutro.com.ar/>

Climate Emergency Declaration (22 de junio de 2016). “Scientists, business leaders and prominent Australians say climate is already too hot, call for emergency action” <https://climateemergencydeclaration.org/openletter/>

CREA . (24 de julio de 2019). *crea.org.ar*. Obtenido de El mundo no sería mejor sin la ganadería: <https://www.crea.org.ar/el-mundo-no-seria-mejor-sin-la-ganaderia/>

European Commission a (Julio 2019). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final. Bruselas, 11.12.2019 obtenido en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

European Commission b (Julio 2019). Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the regions Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests. COM(2019)352 final Brussels 23.7.2019 obtenido en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-action-protect-restore-forests_en.pdf

Fridays for Future (s.f.). Obtenido de <https://fridaysforfuture.org/what-we-do/who-we-are/>

OMC. (s.f.). *wto.org*. Obtenido de World Trade Organization : https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_req_s.htm

OCDE-FAO (2017). "OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2018-2027, Publicaciones de la OCDE París/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura." http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2018-es

ONU. (octubre de 2019). *Cumbre sobre la Acción Climática ONU 2019*. Obtenido de [www.un.org](https://www.un.org/es/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml): <https://www.un.org/es/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml>

Parlamento Europeo (22 de octubre 2020). Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco jurídico de la Unión para detener e invertir la deforestación mundial impulsada por la Unión (2020/2006(INL)). Obtenido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_ES.html#title1

UNFCCC. (8 de Agosto de 2019). *UNFCCC*. Obtenido de IPCC: La tierra es un recurso decisivo para la solución al cambio climático: <https://unfccc.int/es/news/ipcc-la-tierra-es-un-recurso-decisivo-para-la-solucion-al-cambio-climatico>

SAyDS. (7 de octubre de 2019). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-avanza-en-su-estrategia-de-desarrollo-con-bajas-emisiones-para-la-agricultura>. Obtenido de Argentina avanza en su estrategia de desarrollo con bajas emisiones para la agricultura: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-avanza-en-su-estrategia-de-desarrollo-con-bajas-emisiones-para-la-agricultura>

SENASA (S/F.) Producción Primaria. Obtenido de: <http://www.senasa.gob.ar/cadena-animal/bovinos-y-bubalinos/produccion-primaria>

Turner, Adaid (30 Mayo 2019). Arancel al carbono: por qué sí. Project Syndicate. Obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/case-for-carbon-tariffs-border-adjustment-mechanism-by-adair-turner-2019-05/spanish>

WWF. (22 de octubre de 2020). *www.wwf.eu*. Obtenido de <https://www.wwf.eu/?995116/European-Parliament-calls-for-EU-law-on-deforestation>

ENTREVISTAS

Aguilar, S. (17 de noviembre de 2020). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Bert, F. (diciembre de 2020). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Galbusera, S. (25 de noviembre de 2019). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Lucas, N. (20 de noviembre de 2020). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Peirano, C. (2020). Entrevista sobre la situación forestal a Directora Ejecutiva AFOA. (C. Bilbao, Entrevistador)

Periago, M. E. (10 de febrero de 2021). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Viglizzo, E. (3 de Diciembre de 2020). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

Miñarro, F. (10 de febrero de 2021). Entrevista para tesis. (C. Bilbao, Entrevistador)

ANEXO: Esquema para las entrevistas

1) Selección de las entrevistas.

Se pretende entrevistar a diferentes tipos de actores que tienen vinculación con la política climática para el agro con el fin de obtener información y visiones heterogéneas.

- a. Funcionarios durante el proceso
- b. Especialistas del ámbito técnicos de los cálculos de emisiones de GEI y agro.
- c. Actores del sector agropecuario
- d. Actores del sector ambiental

2) Puntos de referencia para las entrevistas.

Algunos los conocerán con mayor certeza otros quizás no, por ello mencionaremos y repasaremos las medidas de mitigación adoptadas:

Forestación: Aumenta la superficie forestada de 1.8 millones ha. A 2 millones de ha. Entre 2018 y 2030

Rotación cultivo: Aumento de la superficie cultivada con cereales (trigo, maíz,) y disminución de la superficie ocupada con oleaginosas (soja, girasol), respuesta a la proporción de la campaña 2011, a partir de 2020

Bioenergía: Generación de electricidad No conectada a red mediante uso de biomasa.

Las medidas de mitigación en estudio para la inclusión en futuras versiones son: a) las buenas prácticas de fertilizantes nitrogenados, b) la eficiencia en ganadería bovina de carne, c) la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos, d) cobertura de suelos, e) la recuperación de tierras degradadas y f) la reducción de incendios en plantaciones forestales

3) Entrevistas para funcionarios

a) Participación

- ¿Quiénes participaron de las mesas sectoriales? ¿qué criterios se utilizaron para la convocatoria a los sectores del agro?
- ¿El sector del agro fue ampliamente convocado?
- ¿Participaron todos los actores? ¿Cuáles actores? ¿Alguno que no se invitó pidió participar?
- ¿Hubo receptividad o quedaron por fuera del proceso actores claves? ¿Por qué?

b) Relación Intergubernamental

- ¿Cómo considera que fue la articulación? ¿Hubo temas de agenda que uno u otro ministerio dejaron por fuera? ¿Que no quisieron tratar?
- ¿Quién llevaba el liderazgo? ¿Quién ponía los temas en agenda? ¿Cómo se consensó la misma?

- ¿Se realizaron 3 reuniones específicas de agro? ¿Y 4 de bosques y agro? ¿Fueron suficientes?
- ¿Por qué se separaron las mesas de agro y bosques?

c) Agenda

- ¿Cómo y por qué se estableció la meta como adicional?
- Entre los 4 ejes el plan se prioriza la adaptación, mientras que no se hace referencia específica a la mitigación. ¿Por qué? (el objetivo habla de contribuir a la mitigación, pero prioriza la adaptación)
- ¿Se observa un mayor desarrollo de medidas de adaptación por sobre mitigación a que se debe?
- ¿Porque no hay actividades de mitigación prevista para ganadería?
- ¿Entre los actores que intervinieron hubo resistencia a la agenda propuesta?
- ¿Algún tema requirió mayor tiempo/discusión que otro? ¿Cual?

d) Dinámica de cooperación-Conflicto

- ¿Cuál considera que es el mayor conflicto, punto de inflexión con el sector? ¿El sector se encuentra unificado, fragmentado?
- ¿Cree que hubo más conflicto que cooperación?
- ¿El plan es un resultado de una negociación? ¿O busco evitar algún tipo de conflicto?
- ¿Qué barreras observa para avanzar en la política climática en el agro? Dar ejemplos
- ¿Qué fortalezas observa para avanzar en la política climática en el agro? Dar ejemplos

e) Variables por fuera del PANAyCC

- Los programas o medidas alternativas de carbono neutral pueden competir/complejizar el esquema?
- ¿Por qué se firmó una resolución para avanzar con el inventario de emisiones de GEI del sector?

Entrevista a técnicos

- ¿Conoce las metas de mitigación establecidas en el PANAyCC?
- ¿Le parecen pertinentes? ¿Suficientes insuficientes? ¿Cree que se podrían agregar algún tipo de actividad que le parezca importante para el sector?
- ¿La ganadería podría jugar un rol más activo en las metas de reducción de GEI? ¿Qué opina sobre el cálculo para estimar las mediciones de GEI del sector ganadería?
- ¿Se dio la discusión sobre la metodología de cálculo para el secuestro de carbono en suelo en las mesas sectoriales de agro? ¿Se pueden mejorar/modificar los factores de emisión?
- ¿Por qué la medida de rotación de cultivos actualmente no refleja la captura de carbono de los suelos?
- ¿Se dio la discusión de forma institucional en las mesas sectoriales o por fuera del GNCC? ¿Hubo cooperación/conflicto en torno a cómo estimar las emisiones de GEI del sector?
- ¿Considera que hubo temas claves que quedaron por fuera de la discusión? ¿Y que no fueron expresados en las metas de reducción de emisiones?
- ¿Qué opinan de las ventajas comparativas de la región frente a otras (ej. Europa/Canadá)?

- ¿Los programas voluntarios/privados que comienza a surgir sobre productos carbono neutral? ¿Certificación de carbono en suelo se alinean con las políticas de NDC? ¿Son un factor favorable? ¿Tienden a disminuir o son estrategias de marketing sobre lo que hoy efectivamente se emite?
- ¿Qué barreras observa para avanzar en la política climática en el agro?
- ¿Qué fortalezas observa para avanzar en la política climática en el agro?

4) Entrevistas actores del sector agropecuario y ONG ambiental especializada en agroganadería

- ¿Conoce el plan climático para el sector del agro?
- ¿Fueron parte? ¿Pudieron participar?
- ¿Cuál considera que es el mayor desafío en la política climática?
- ¿Qué rol cree que debería asumir el sector frente a la política climática? ¿Cree que tienen responsabilidad en las emisiones de GEI?
- ¿Cómo considera que ha sido el diálogo con los organismos/actores del Estado vinculados a la política climática?
- ¿Considera que son necesarios mayores espacios de articulación?
- ¿Piensa que el sector puede hacer la diferencia en la política climática?
- ¿En qué aspectos (medidas) considera que se podrá avanzar para su efectiva implementación en el mediano plazo? ¿Qué aspecto observa como barrera dificultades para la política climática?
- ¿Las acciones de adaptación les parece suficientes? ¿Las medidas de mitigación les parece correctas? Suficientes/insuficientes?
- ¿Qué medidas desarrolla el sector de forma voluntaria para avanzar en la mitigación al Cambio climático?