

4. Aprendizajes en la ejecución del Plan

El presente capítulo está dirigido a reconocer *qué aspectos se han aprendido con la ejecución del Plan hasta la fecha, pensando en completar aquello que aún queda por realizar y en ayudar a la construcción de los nuevos instrumentos orientadores con que contará el país después del PANCC.*

A partir del análisis transversal de la información levantada se han reconocido cinco ámbitos en los que se pueden agrupar los aprendizajes clave a partir de la experiencia de implementación (capítulos 4.1 a 4.5). Los contenidos que se presentan a continuación corresponden a una vinculación entre las conclusiones del análisis y los puntos de vistas capturados a través de las entrevistas y reuniones. Son resumidos a modo de *sentencias* que reflejan el mensaje central. Cada planteamiento se refuerza e ilustra a través de un recuadro que reúne alguna experiencia particular positiva que vale la pena relevar y que puede servir a las instituciones como modelo para la posterior implementación lo que queda del Plan.

4.1 Voluntad política y decisiones estratégicas

Avances sustantivos en materia de CC sólo son posibles si les antecede la voluntad política por impulsar las medidas y reformas que sean necesarias.

El análisis de las diferentes áreas del Plan en las cuales se ha progresado en la realización de acciones y en el logro de los propósitos da cuenta de un elemento recurrente. En mayor o menor medida todos los ámbitos con algún grado de avance tienen en común decisiones de carácter político que han gatillado directrices institucionales y han movilizado recursos humanos y financieros. Algunas de estas decisiones precedieron al Plan.

La existencia de voluntad política como requerimiento para la acción institucional se refiere a varios niveles: desde el presidencial hasta el de conducción de los servicios. Normalmente, la definición política se traduce en decisiones estratégicas que finalmente van orientando el quehacer de las agencias. Este proceso, más que ser lineal, suele ser escalonado, iterativo y discontinuo, y estar cruzado por coyunturas que lo aceleran u obstaculizan, según la situación. Finalmente, para que una decisión política de alto nivel baje a la esfera de los sectores y permee una institución, redefiniendo su rumbo estratégico, la temática debe tener alguna relevancia en la agenda pública, de lo contrario, es difícil que los tomadores de decisión le puedan destinar grandes esfuerzos.

Recuadro 4-1: Unidad de Glaciares en la DGA

El MOP es un claro ejemplo sobre cómo se traducen las decisiones políticas a una institución y cómo determinan que ciertos ámbitos ligados al PANCC se prioricen y otros no.

En 2008 se crea la Unidad de Glaciares y, a través de un Decreto Supremo, el Inventario Público de Glaciares que pasa a ser uno de los productos estratégicos de la DGA. Esta determinación respondía a una decisión política del más alto nivel, cuyo origen se remontaba a los conflictos generados con la aprobación del proyecto Pascual Lama que había dejado al descubierto la precaria información con que el país contaba sobre el tema. La implementación en la DGA fue impulsada la reconocerse no sólo la relevancia para el país, sino también las oportunidades para dar presencia a la institución en la opinión pública. En marzo 2010, las autoridades entrantes dan continuidad a la línea de trabajo lo cual permite consolidar el inventario y potenciar el trabajo de la Unidad.

Este grupo de trabajo llega a tener un presupuesto de alrededor de \$ 600 millones al 2009, además de un equipo calificado, con lo que fue posible inventariar casi la totalidad de los glaciares existentes en el país, incluidos aquéllos que habían sido descritos en forma esporádica por investigadores a partir de los años 70. Al momento de realizar la evaluación se habían identificado cerca de 6.000 glaciares con una cobertura de aproximadamente 21.000 km², y utilizando una metodología estándar basada en teledetección que entrega información con alto nivel de confiabilidad. Ello ha permitido que el Estado por primera vez disponga de información pública y oficial acerca de la existencia de glaciares.

Por el contrario, otras materias del PANCC también ligadas a la DGA y al MOP no corrieron la misma suerte. Ni el trabajo en el ámbito de cuencas hidrográficas –si bien tanto a nivel presidencial como ministerial fue impulsado en su momento– ni el de determinación de vulnerabilidad de la infraestructura fueron priorizados política y estratégicamente. Ello contribuyó a que, al momento de la evaluación, el avance en esas áreas fuera mínimo, tratándose del mismo Ministerio.

Fuente: MOP

4.2 Conducción y seguimiento

A mayor continuidad y profundidad del seguimiento del Plan, mayor respuesta por parte de las instituciones y mejores posibilidades de alcanzar los resultados que se esperan.

El Plan ha sido diseñado y establecido sobre la base de esfuerzos sectoriales e institucionales autogestionados e independientes. Es decir, en la concepción del instrumento hay un supuesto que las instituciones tienen una base de interés y convencimiento sobre la importancia del CC, como también una intención y capacidad para cumplir proactivamente con los compromisos.

La práctica de la ejecución del Plan hasta la fecha muestra que dicho supuesto correspondía a la realidad de algunas instituciones, pero en ningún caso de todas. Hay que recordar que una serie de medidas incorporadas al Plan venían realizándose desde antes que el instrumento estuviera formulado o estaban ya planificadas, y fueron sólo compiladas en el documento. No es de extrañarse que la implementación de este grupo de acciones estuviera fundamentada en el actuar proactivo de ciertas agencias, sobre todo, si se trataba de seguir haciendo lo que correspondía al mandato principal del organismo. Sin embargo, para el resto de las acciones que debían contribuir al logro de determinados propósitos, el actuar de las instituciones ha sido más bien reactivo; más aún cuando los compromisos del Plan no estaban del todo validados por las agencias y su cumplimiento se entendía como necesario en la medida que fuese exigido y/o financiado por el MMA.

En un contexto en que las instituciones tienen una limitada noción de los compromisos incluidos en el Plan, la conducción y el seguimiento de la implementación es imprescindible. Ello supone que, más allá de la habitual y periódica solicitud a las agencias para que notifiquen su avance en el cumplimiento de las acciones,

el escenario demanda un particular liderazgo del MMA. La experiencia de la implementación del Plan enseña que es necesario persuadir a las autoridades y profesionales de los servicios respecto a la relevancia del CC, contribuyendo así a la toma de conciencia. También ha quedado de manifiesto que se requiere transmitir y explicar conceptos, favoreciendo así una adecuada comprensión de los alcances técnicos del CC. Finalmente, se hace conveniente promover y animar a las agencias a llevar a cabo las acciones, apoyando en la captación de los recursos necesarios para ello.

Recuadro 4-2: Oficina de CC

La creación de la Oficina de CC marca un hito en varios sentidos. Uno de ellos es la institucionalización de la temática en una cartera llamada a ejercer un particular liderazgo en la implementación del Plan.

Anteriormente el CC había sido abordado por varios departamentos de CONAMA, al menos, por el de Estudios, de Recursos Naturales, de Cooperación Internacional y de Control de la Contaminación. La dotación de personas era insuficiente para hacer frente a todas las aristas de la temática, entre ellas un intensivo seguimiento y acompañamiento de las instituciones que ejecutaban el Plan.

La instalación del Ministerio de Medio Ambiente transforma el marco institucional y concentra en la Oficina de CC las tareas de conducción del Plan. A partir del segundo semestre de 2010, el equipo de la Oficina tiene la posibilidad de ocuparse del monitoreo del instrumento, dedicándole progresivamente más tiempo y dándolo a conocer a otros actores como son los representantes de la sociedad civil, que no habían sido involucrados anteriormente. Además, los profesionales de la Oficina de CC pudieron reconocer las instituciones que manifestaban mayor lentitud en el cumplimiento de los compromisos del Plan y apoyarlos de modo de abordar los cuellos de botella y, principalmente, acceder a financiamiento.

Fuente: Oficina de CC, MMA; puntos focales de sectores

4.3 Gestión en las instituciones

La formación y el fortalecimiento de equipos dentro de los sectores es una efectiva estrategia para posicionar el CC y movilizar los recursos institucionales.

La existencia de grupos de trabajo intrasectoriales sobre CC puede entenderse como uno de los indicadores de la importancia que los Ministerios le asignan a la materia. En el caso de carteras complejas, las que están conformadas por instituciones diversas, la presencia de equipos de trabajo se torna necesaria si se pretende dar un mínimo de unidad sectorial al tratamiento de un cierto tema, por ej., en lo que se refiere a la reportabilidad frente a otras carteras. Si se aspira tener una agenda de trabajo sectorial en CC, la formación de comités interinstitucionales se torna indispensable para definir y coordinar acciones en conjunto, y definir, solicitar y manejar los recursos con que cuenta la respectiva Subsecretaría.

La experiencia de implementación del Plan muestra que la existencia de equipos intrasectoriales abre oportunidades para la implementación de las acciones. Estos grupos pueden apoyar la toma de decisión política y estratégica, reuniendo, procesando y transmitiendo información relevante. Además, son un factor de motivación para los cuadros técnicos por cuanto la interacción genera inquietud y fortalece el interés. Por último, los equipos son un medio favorable para la puesta en común de conocimiento del cual disponen las agencias y que no siempre es conocido por quienes se desempeñan en el sector respectivo.

Recuadro 4-3: Equipos intrasectoriales

El comité interinstitucional para CC en el sector agricultura data de, al menos, inicios de 2008 y está liderado por ODEPA. Este grupo cumplió un rol asesor del entonces Consejo de CC y Agricultura. Se ha reunido periódicamente para coordinar las actividades sectoriales en el ámbito de CC, incluyendo el seguimiento a los compromisos del PANCC y la recopilación del material para la 2CN.

El MOP ha tenido en forma intermitente un comité interno liderado por la Dirección General de Obras Públicas, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, en el que confluyen las diferentes Direcciones. El 2010 este grupo de trabajo, a partir de un cuestionamiento de los contenidos del Plan definidos para esa cartera, generó una propuesta de líneas estratégicas de trabajo para elaborar políticas de adaptación al CC. Al momento de realizarse la evaluación, se estaba haciendo el esfuerzo de retomar el trabajo del grupo para coordinar acciones y discutir materias, por ej., acerca de los resultados de estudios llevados a cabo por otras entidades en las materias de competencia del Ministerio.

El MINSAL formó durante el 2011 un equipo interno para poder dar un impulso al trabajo en CC. El grupo ha hecho un esfuerzo por reunir la información de la que dispone el Ministerio, de tal forma de poner en valor la experiencia institucional y definir una línea base de conocimiento para la posterior realización de un diagnóstico sobre las implicancias del CC para el sector salud.

La transformación del MINDEF tuvo como resultado la creación de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, dentro de la cual la División de Asuntos Institucionales estaba formando un grupo de trabajo intrasectorial, al momento de llevarse a cabo la evaluación. La creación de este equipo obedece al interés institucional de coordinar las materias comunes para los organismos bajo el alero del Ministerio, por ejemplo, en CC.

Fuente: Puntos focales de sectores

La forma en que el tema de CC va permeando las instituciones es diversa y progresiva, su incorporación se manifiesta diferenciadamente en las agencias.

La experiencia de la implementación del Plan pone de manifiesto la diversidad con que, en las instituciones, el CC va ganando espacio entre los diferentes tópicos que deben ser abordados y cómo se manifiesta su adopción en el quehacer organizacional. A la luz de lo que se ha llevado a cabo desde el 2008, sería un error esperar que todos los sectores y todas las agencias se ocupen del tema con la misma intensidad y extensión. Mientras que en algunos casos se logra incluir el concepto en los documentos institucionales, en otros, recién se designan personas para hacerse cargo del área. Hay agencias que han adaptado sus organigramas, creando estructuras que facilitan la respuesta de la organización ante las demandas relacionadas con el CC. Otras están en camino de hacer ajustes en los procesos organizacionales de modo de incorporar el CC pase a ser parte del *modus operandi* de la agencia.

El CC desafía a las organizaciones y les exige ajustarse. Para poder hacerlo, ha quedado de manifiesto que las agencias requieren entender con claridad las implicancias concretas que puede tener el fenómeno para el sector. En otras palabras, el CC debe ser traducido a aspectos que hagan sentido a las instituciones desde el punto de vista de su mandato y sus facultades, e incluso de tal forma que les sea atractivo y ventajoso en cuanto al posicionamiento del servicio. De lo contrario, se corre el riesgo que el tema se quede en un nivel de discusión abstracto y lejano para los equipos y, más aún, para los directivos.

Recuadro 4-4: Instalación paulatina y ajustes organizacionales

Al momento de llevarse a cabo la evaluación, el MOP estaba evaluando incorporar el CC en la planificación y el control de gestión ministerial, de modo que hubiese metas institucionales vinculadas con la temática. Por su parte, la Unidad de Glaciares ya está incorporando de manera habitual el CC en los Términos de Referencia de los diferentes estudios que externalizan, con lo cual exigen de los contratistas que el tópico sea, al menos, tomado en cuenta en los análisis.

El 2008 se crea en el MINAGRI la Unidad de Emergencias Agrícolas y Gestión del Riesgo Agroclimático. Ésta nace de un cambio de enfoque impulsado al interior del sector de modo pasar de actuar reactivamente ante los episodios críticos que ocurren, a hacerlo proactiva y anticipativamente. Es decir, la Unidad no sólo se encarga de hacer las coordinaciones necesarias en los momentos de emergencias por fenómenos climáticos extremos, sino también intenta contribuir a una cultura de gestión del riesgo, al cual la actividad agrícola está expuesta per sé, y a promover la adaptación al esperado aumento de la variabilidad climática debido al CC.

Junto a la ya mencionada Oficina de CC del MMA, también se generaron ajustes importantes en el sector energía a través de la creación de un Ministerio y, liderado por la División de Desarrollo Sustentable, se formó una Unidad de CC que lidera las acciones institucionales relacionadas con CC.

Fuente: Puntos focales de sectores

4.4 Sinergia con instituciones e iniciativas

Las instituciones ven fortalecido sus esfuerzos a través de alianzas funcionales tanto entre entidades como entre contenidos de distintas iniciativas.

Por su naturaleza, el fenómeno del CC tiene que ver con un amplio rango de disciplinas y se manifiesta en múltiples áreas de la sociedad. Aún sus implicancias aparentemente más específicas suelen superar los ámbitos de acción de las carteras individuales. Al formularse el Plan se procuró involucrar –al menos, mencionar– a agencias de diferentes sectores que tuviesen injerencia sobre una esfera determinada. Sin embargo, la experiencia de la aplicación práctica del Plan muestra que la mera explicitación de un grupo de entidades no gatilló necesariamente la coordinación y, aún menos, la colaboración interinstitucional.

Hay organismos que han sacado ventaja de alianzas con agencias tanto del mismo sector como también de otras carteras para llevar a cabo los compromisos del PANCC. Por el contrario, hay casos en que la colaboración entre instituciones parece haber tenido limitados efectos y no haber contribuido significativamente ni a profundizar el trabajo sobre CC ni a implementar acciones específicas. Las alianzas exitosas en el marco del PANCC parten de la base de intereses comunes y el aporte de especialistas de diferentes áreas, lo cual permite sumar capacidades y recursos, sobre todo, para la tercerización de estudios, como también repartir los costos administrativos de la gestión.

Hay iniciativas que realizan las agencias cuyos ámbitos temáticos se relacionan entre sí y el conocimiento generado en el marco de una aporta a la otra. Al llevarse a cabo acciones específicas en una de las líneas, también ocurre que se genera información que contribuye a la comprensión de otros fenómenos. No obstante, la implementación del Plan enseña que la vinculación de estrategias o planes obedece, sobre todo, a un pragmatismo operacional de modo de maximizar el uso de los recursos institucionales. Suele ocurrir que para líneas de trabajo temáticamente cercanas (ej. desertificación y CC), los puntos focales designados son los mismos. A las agencias –y a los profesionales, en particular– les resulta conveniente ejecutar acciones que les permitan cumplir a la vez los compromisos de más de un requerimiento, es decir, implementar una medida para más de un plan.

Recuadro 4-5: Alianzas que potencian los esfuerzos en CC

El 2006 la CNE, FIA y ODEPA firmaron un convenio de colaboración para contribuir con información al desarrollo de la bioenergía en Chile, en un contexto en que se buscaba reducir la dependencia del país a la importación de combustibles fósiles y reducir emisiones. Posteriormente, en 2007, se acuerda otro trabajo conjunto, esta vez entre CONAMA, FIA y ODEPA, con el fin de estimar la vulnerabilidad del sector agrícola frente al CC e identificar medidas de adaptación. En el marco de ambas alianzas se llevaron a cabo, al menos, 4 estudios sobre mitigación y adaptación. Al momento de realizarse la evaluación, se estaba explorando una colaboración institucional entre el MINSAL y la DMC para poder integrar información con miras a determinar la vulnerabilidad del sector salud frente a los impactos del CC.

Primero CONAMA y posteriormente el MMA ha impulsado desde el 2003 una Estrategia Nacional de Biodiversidad. Cuando se formuló el PANCC, se incorporó una línea de trabajo en esta temática, en el entendido que el CC tendría un efecto relevante en poblaciones y hábitats particulares. Al avanzar con una de las dos estrategias, ha permitido hacerlo con la otra, y el conocimiento generado se ha puesto a disposición de los diferentes equipos involucrados. Hoy en día, se está elaborando un Plan de Biodiversidad y CC el cual integra contenidos de adaptación y mitigación, y viene, por lo tanto, a dar cumplimiento a compromisos de ambas estrategias.

Fuente: Puntos focales de sectores

4.5 Capacidades institucionales y gestión del conocimiento

Más allá de tener un único especialista en CC, las instituciones se fortalecen al involucrar otras personas al trabajo en el área; el conocimiento pasa a ser, entonces, cada vez más un capital institucional.

La implementación de las acciones del Plan ha ido generando conocimiento institucional, en primer lugar, en la o las personas directamente encargadas. Los puntos focales han acumulado valiosa experiencia en la temática. La ejecución del Plan muestra, sin embargo, que ello no implica necesariamente que la institución capitalice el conocimiento generado. Por el contrario, hay puntos focales que están algo aislados, al ser considerados los únicos responsables de llevar a cabo los compromisos del Plan. Suele ocurrir que la temática es asociada con una persona quien debe hacerse cargo de todas las demandas en el área. No necesariamente el conocimiento concentrado de esta manera pasa a generar cambios en la organización, aun cuando se trate de personas comprometidas y proactivas.

El CC es un área de la política pública con un fuerte componente de largo plazo e inevitablemente traspasa los horizontes de tiempo de cuatro años de los periodos presidenciales. La ejecución del Plan a través de dos gobiernos ha puesto de manifiesto numerosas pérdidas tanto de información operacional y programática como también de conocimiento de carácter técnico generado a través de la implementación de las acciones. Al no encontrarse antecedentes sobre una materia particular y ya no estar en la institución la persona “que llevaba el tema”, la implementación del Plan se ha visto dificultada. También el seguimiento de los avances se ha enfrentado a obstáculos derivados del extravío de información.

El CC se caracteriza por ser un tópico transversal con una amplia gama de implicancias. Aún en instituciones con nichos relativamente más estrechos que otros, ha sido importante generar capacidades en diferentes personas y no sólo en el punto focal. Además, en la medida que diferentes profesionales (y también técnicos) van involucrándose en las acciones, se va generando un cierto nivel básico de conocimiento más transversal, que va dependiendo cada vez menos de la presencia de una u otra persona específica.

Recuadro 4-6: Fortaleciendo capacidades y documentando experiencias

Tras constatar la falta de conocimiento sobre herramientas para estudiar la vulnerabilidad de infraestructura marítimo costera, el punto focal del PANCC para la DIRECTEMAR participó en el “Taller Sobre Metodología para la Evaluación de los Impactos del Cambio Climático en Zonas Costeras de América Latina y el Caribe”, organizada por la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) en Santander, España (mayo 2011). Luego reunió a los colegas del Departamento de Preservación del Medio Ambiente Acuático y Combate a la Contaminación con quienes realizó un taller interno para traspasarles los contenidos adquiridos y evaluar su aplicabilidad para las condiciones particulares del país.

En la DOH (MOP), un grupo de profesionales está explorando de manera autodidacta la forma de incluir el CC como un aspecto o criterio en la planificación de embalses de riego. El caso piloto ha sido el embalse Punilla para el cual se analizó el flujo mensual de recursos hídricos que llegarían al embalse dados los escenarios A2 y B2. Se estimó así el potencial de disminución de superficie que podría ser regada por el embalse con ambos escenarios. Es el primer caso en que se incorpora esta dimensión en el análisis y representa, por ello, un hito. Se espera poder realizar un ejercicio similar ahora con el embalse Canelillo.

La realización de la 2CN ha significado documentar las acciones que ha llevado a cabo el país en materia de CC durante los últimos años. Para el sector agricultura, adicionalmente, FIA publicó el 2010 un trabajo llamado “El cambio Climático en el Sector Silvoagropecuario de Chile” que recopila el estado de conocimiento existente para el sector y sistematiza también las iniciativas que se han llevado a cabo a nivel de la institucionalidad pública para abordar la temática.

Fuente: Puntos focales de sectores