

BioPaSOS

Biodiversidad y Paisajes Ganaderos Agrosilvopastoriles Sostenibles

Proyecto BioPaSOS

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

Gobernanza colaborativa en la toma de decisiones vinculada a la promoción de ganadería sostenible: El caso de Costa Rica

Ileana Ávalos-Rodríguez
Mauricio Chacón-Navarro

Proyecto BioPaSOS

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

Gobernanza colaborativa en la toma de decisiones vinculada a la promoción de ganadería sostenible: El caso de Costa Rica

Ileana Ávalos-Rodríguez
Mauricio Chacón-Navarro

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

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

ISBN 978-9977-57-796-8

354.55

A945

Ávalos, Ileana

Gobernanza colaborativa en la toma de decisión vinculada a la promoción de ganadería sostenible: El caso de Costa Rica / Mauricio Chacón-Navarro

– 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2023.

29 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE ; no. 454)

ISBN 978-9977-57-796-8

1. Gobernanza 2. Participación comunitaria
3. Toma de decisiones 4. Ganadería 5. Sostenibilidad 6. Costa Rica
I. CATIE II. Título III. Serie

Citación sugerida:

Ávalos, I.; Chacón Navarro, M. 2023. Gobernanza colaborativa en la toma de decisión vinculada a la promoción de ganadería sostenible: El caso de Costa Rica (en línea). Turrialba, Costa Rica, CATIE. 29 p. (Serie técnica. Informe técnico / CATIE, no. 454). Disponible en <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/4684>

Autores

Ileana Ávalos-Rodríguez (CATIE), Mauricio Chacón-Navarro (MAG)

Revisión técnica

Cristóbal Villanueva: Investigador, Ganadería Sostenible, CATIE
Eduardo Arce: Economista Agrícola, Livestock Policy Officer, FAO

Créditos

Diseño y diagramación
Tecnología de Información y Comunicación, CATIE



Índice

Resumen breve	4
Abstract	5
Introducción.....	6
Metodología.....	8
El camino hacia una toma de decisión colaborativa	8
Aprendizajes	14
Conclusiones y recomendaciones	22
Referencias bibliográficas.....	26

Gobernanza colaborativa en la toma de decisiones vinculada a la promoción de ganadería sostenible: El caso de Costa Rica

Lista de autores: Ileana Ávalos-Rodríguez¹ (CATIE), Mauricio Chacón-Navarro (MAG)²

Revisión técnica: Cristóbal Villanueva. Especialista en Ganadería Ambiental. Unidad de Ganadería y Manejo del Ambiente (GAMMA - CATIE); Eduardo Arce. Economista agrícola, Livestock Policy Officer, FAO; Claudia Sepúlveda (CATIE)

Resumen breve

Costa Rica es pionera en impulsar acciones desde el sector agroalimentario para alcanzar ambiciones climáticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y promoción de la adaptación al cambio climático. Específicamente, la ganadería que tradicionalmente había sido un motor de deforestación, degradación y emisión de GEI, representa actualmente una actividad productiva con alto potencial para contribuir a las ambiciones climáticas nacionales. Sin embargo, para llegar a ello ha sido crucial contar con una gobernanza ganadera nacional sólida que permita dar pasos importantes desde el sector privado, público, academia y sociedad civil hacia la transformación deseada del sector ganadero.

El presente documento sistematiza la experiencia de gobernanza colaborativa de Costa Rica en materia de ganadería sostenible. Metodológicamente se ha partido de una revisión de literatura y consulta a actores claves de la cadena productiva. Como resultado, ha sido posible sistematizar una serie de aprendizajes a nivel de aciertos y lecciones aprendidas que permiten robustecer el esquema de gobernanza actual, así como servir de ejemplo para experiencias de otras latitudes.

Palabras claves: gobernanza, colaboración multiactor, ganadería, cambio climático, Costa Rica.

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

² Coordinador de Acción Climática. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Costa Rica

Abstract

Costa Rica is a pioneer in promoting actions from the agri-food sector to achieve climate ambitions of reducing greenhouse gas (GHG) emissions and promoting adaptation to climate change. Specifically, livestock, which had traditionally been a driver of deforestation, degradation, and GHG emissions, now represents a productive activity with high potential to contribute to national climate ambitions. However, it has been crucial to have a strong national livestock governance that allows for significant steps from the private sector, public sector, academia, and civil society towards the desired transformation of the livestock sector.

This document systematizes Costa Rica's experience in collaborative governance for sustainable livestock. Methodologically, it is based on a literature review and consultation with key actors in the production chain. As a result, it has been possible to systematize a series of lessons learned and successes that help strengthen the current governance framework and serve as an example for experiences in other regions.

Keywords: governance, multi-stakeholder collaboration, livestock, climate change, Costa Rica.

Introducción

Costa Rica tiene una gran trayectoria en la promoción de acciones encausadas a articular la agenda productiva ganadera con la agenda ambiental. Ya, desde finales de la década de los noventa, a través de la promulgación de la Ley de Creación de la Corporación Ganadera (Ley 7837 1998), se ambicionaba contar con un cuerpo legal que fomentara la ganadería bovina dentro del marco de la sostenibilidad (Art. 2).

El sector ha transitado hacia esquemas que habilitan mejoras en el desempeño ambiental como una variable crítica y, en la actualidad, es posible verificar con claridad la existencia de diversas políticas y herramientas de política diseñadas como estímulo de la conservación y la acción climática. Derivado de ello, son evidentes los esfuerzos del sector ganadero del país para reducir su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumentar el secuestro de carbono, al mismo tiempo que se asegura la productividad y rentabilidad. Esto es relevante pues se reconoce que, en materia climática, la ganadería, a través de la fermentación entérica y la gestión del estiércol (MINAE 2021) es una de las principales fuentes de emisión de GEI del sector agropecuario. Al mismo tiempo, al ser la ganadería la principal usuaria del suelo agropecuario, la convierte en la actividad con mayor potencial de almacenamiento de carbono.

Como parte de la acción climática del sector ganadero, se ha formulado una **política pública** innovadora que internaliza un robusto **marco de gobernanza**, el cual ha reconocido como sugiere Prats (2007: 15), que las políticas públicas se formulan e implementan a través de una plétora de instituciones, mecanismos y procesos formales e informales que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado. Este entramado institucional ha permitido la corresponsabilización de la implementación de las acciones, la permanencia de las mismas en el mediano plazo y la consecución de objetivos ambientales y productivos.

El presente documento tiene el objetivo de comunicar aciertos y desafíos de Costa Rica en su proceso de construcción y fortalecimiento de la gobernanza colaborativa del sector ganadero, así como, la implementación de las políticas públicas que coadyuvan a transitar hacia esquemas de sostenibilidad y transformación del sector. La gobernanza colaborativa implica el involucramiento de actores con interés legítimo en un proceso decisorio cuyas relaciones traspasan las fronteras de organizaciones o sectores, orientados a la búsqueda de soluciones conjuntas (Ansell y Gash 2008), reconociendo los disensos y priorizando los puntos de encuentro (Mouffe 2014)³.

Se espera ofrecer insumos para contribuir a la toma de decisiones y al fortalecimiento de mecanismos de gobernanza colaborativa en otras regiones, al mismo tiempo que se concientiza acerca de la relevancia del diseño de una política pública integradora, con esquemas que entramen relaciones multiactor desde una mirada interinstitucional, multisectorial, así como público-privada.

El documento se divide en tres secciones. En la primera se ofrecen una serie de antecedentes que contextualizan el esquema de gobernanza actual de Costa Rica en materia de ganadería sostenible, así como los diseños de política pública y herramientas de política disponibles para su operativización. En la segunda sección, se detallan una serie de aprendizajes que han sido sistematizados a partir del análisis de los aciertos y desafíos. El documento cierra con una sección de reflexiones finales que invitan a repensar la toma de decisiones desde una mirada integradora y colaborativa.

³ Según Cruz (2013, p. 185), existe una gran diferencia entre interés jurídico e interés legítimo. El primero supone la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo (derecho subjetivo), es decir, que se encuentra dentro de su status jurídico. En el presente documento se hace referencia más bien al interés legítimo de un autor, es decir, a aquel que no supone una afectación directa al status jurídico, sino una indirecta en la medida en que el actor sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una situación especial frente al orden jurídico.

Metodología

Para recopilar la información se realizó una revisión de literatura, se consultó a actores claves de las cadenas productivas de la carne y leche y se realizaron entrevistas virtuales y observación participante en el marco del apoyo que el CATIE, a través de la Unidad de Ganadería y Medio Ambiente, ha dado al Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica desde el año 2018.

Posteriormente se contrastaron los hallazgos con la teoría de gobernanza colaborativa, con especial referencia a Ansell y Gash (2008), así como con los aportes de gobernanza policéntrica de Ostrom (2011) y Anderies y Janssen (2013); lo cual permitió derivar una serie de lecciones aprendidas y espacios de mejora para el esquema de gobernanza actual.

El camino hacia una toma de decisión colaborativa

Los esfuerzos por transitar hacia esquemas de toma de decisiones colaborativas revisten de gran interés y atención cuando se reconoce la existencia de problemas complejos como lo son los desafíos del cambio climático y la sostenibilidad, los cuales ameritan de tareas que articulen múltiples actores y sectores.

Desde el contexto internacional, son múltiples los esfuerzos de promoción de una ganadería sostenible que se base en la inclusión y crecimiento económico, salud y bienestar animal, seguridad alimentaria y acción climática con uso eficiente de los recursos naturales (Chacón 2022, p. 21). Entre los más relevantes está la Agenda Global para la Ganadería Sostenible (GASL, por sus siglas en inglés), la cual constituye una asociación de actores públicos, privados, productores, academia, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y organizaciones comunitarias; todos ellos vinculados al sector ganadero. Es una asociación comprometida con el desarrollo sostenible de la actividad que procura catalizar el cambio de prácticas y políticas coherentes y colectivas a través del diálogo, la consulta y el análisis conjunto (GASL 2022). Ejercicios de esta naturaleza se repiten a nivel continental, regional y encuentran eco en iniciativas nacionales, como es el caso de Costa Rica.

En el ámbito climático global, es cada vez más evidente la preocupación por no sobrepasar la meta de 1,5 grados de calentamiento de la atmósfera y, dentro de esta aspiración, la ganadería se presenta últimamente como parte de la solución. De ahí que, en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), de los países es cada vez más frecuente visualizar ambiciones centradas en el sector ganadero, tanto en temas de mitigación, como por su aporte a la adaptación al cambio climático. En este campo, Costa Rica es líder con avances visibles en el sector ganadero y repercusión dentro de las ambiciones climáticas del país. La aplicación de sistemas productivos bajos en emisiones que incorporan medidas de adaptación y resiliencia dentro de toda la cadena productiva, están incluidas dentro de la **contribución nacional determinada** (NDC), así como en otros instrumentos de política a nivel nacional.

Tendencias internacionales a nivel de gobernanza y de compromisos climáticos como los antes mencionados encuentran una relación directa con la legislación y el marco robusto de políticas públicas y de gobernanza que se identifica en Costa Rica. Ambos contribuyen a articular la gestión del sector ganadero y dan marco al impulso de acciones vinculadas a la mitigación y adaptación ante el cambio climático.

Existen referentes históricos de especial atención como lo son la ley 7837 de creación de la corporación ganadera. En este cuerpo legal, que data de finales de los años noventa, es posible dilucidar la presencia del enfoque de sostenibilidad del sector como uno que debe ser considerado a la hora de elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fomento de la ganadería, así como para la generación y aplicación de tecnología apropiada para los productores (Ley 7837, Art 5.c). Pero además esta ley representa un esfuerzo que sienta un precedente importante a nivel de inclusión y trabajo colaborativo público-privado en el sector ganadero nacional que, posteriormente, avanzaría hacia esquemas más sofisticados de colaboración y trabajo conjunto.

A nivel de políticas de gobierno, en los últimos 10 años, los **planes nacionales de desarrollo e inversión pública (PNDIP)**, han incluido la actividad ganadera evidenciando su importancia económica y ambiental y reconociendo en particular su alto potencial de mitigación de emisiones de GEI. A través de la inclusión de herramientas de política pública como la Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada en Ganadería (NAMA Ganadería, presente en los últimos dos PNDIP), ha

sido posible encausar esfuerzos, bajo un enfoque de producción sostenible. Con ello, la adopción del modelo NAMA ha permitido reducir emisiones de GEI y contribuir a las ambiciones climáticas del país propuestas en 2018 a través del **Plan Nacional de Descarbonización al 2050**, al tiempo que se consolida un modelo ganadero basado en la eficiencia productiva y disminución de GEI (MIDEPLAN 2019).

Sectorialmente, en 2015 se estableció la **Estrategia para la Ganadería Sostenible Baja en Carbono en Costa Rica**, la cual determinaba como objetivo el lograr mayor productividad y rentabilidad en el negocio ganadero al mismo tiempo que se generaban menos emisiones de GEI por unidad de producto y se lograba un mayor secuestro de carbono (MAG 2016:25). Luego de un proceso de revisión de esta estrategia, en 2022 se diseñó la **Estrategia y Políticas para el Desarrollo Sostenible de la Ganadería y sus Industrias en Costa Rica (SIDE 2022)**, respondiendo a los desafíos de cada una de las cadenas productivas, pero además pretendiendo adoptar mejoras a nivel de eficiencia, rentabilidad y reducción de emisiones más allá de la finca, abarcando otros eslabones de la cadena y otras instituciones del sector público cuyas decisiones inciden directa o indirectamente en el sector ganadero nacional desde una mirada multisectorial.

Políticas públicas, estrategias y ambiciones climáticas, como las descritas anteriormente, logran pasar del discurso a la práctica a través de la figura de **herramientas de política pública** como aquellas intervenciones concretas con presupuesto asignado que al implementarse contribuyen a los objetivos establecidos en los diseños de política de mayor rango. Entre las herramientas de política que logran identificarse como exitosas en la implementación de las ambiciones de ganadería sostenible del país resaltan:

- El **programa de pago por servicios ambientales**, vigente en Costa Rica desde 1997 (Sánchez y Navarrete 2017:195), el cual constituye una serie de reconocimientos económicos que se adjudican a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Esta iniciativa permite establecer proyectos que incorporan sistemas agroforestales enfocados en sistemas silvopastoriles, así como la liberación de áreas para proyectos como el establecimiento de plantaciones forestales, zonas de protección y manejo de bosques y regeneración natural en áreas no aptas para la actividad ganadera (ONF 2022)

- La **NAMA ganadería**⁴, la cual constituye una acción voluntaria del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), para la reducción de emisiones GEI en el sector. Resalta como un elemento valioso de las NAMA el hecho de que, como herramientas de política, contribuye a la alineación de otras políticas y compromisos nacionales y sectoriales así como a la necesidad de generar cobeneficios para el país en otros ámbitos, por ejemplo, mayor productividad, conservación de la biodiversidad y adaptación al cambio climático. La NAMA ganadería ha permitido que muchas de las ambiciones de la política establecidas en la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono puedan alcanzarse.

Complementariamente, en lo referente a la alineación institucional, se cuenta con una agenda agroambiental, la cual contempla un eje de manejo y gestión del paisaje productivo e inclusivo (Minae s. f.).

Los diseños de política para el sector ganadero, así como el alineamiento e inclusión en otros instrumentos de política de mayor rango, han sido posibles gracias a la existencia de un importante **esquema de gobernanza en el sector**, entendido como “una forma de gobierno y gestión pública basada en un estilo más participativo y relacional de los procesos de toma de decisión”(Barreda y Cerrillo 2012, p. 10).

Para el caso de Costa Rica, este articulado de gobernanza reconoce el hecho de que a nivel gremial existen condiciones habilitadoras de la participación público-privada que han sido visionarias. La gobernanza gremial en el sector ganadero nacional a través de las instancias que representan la Cámara Nacional de Productores de Leche (CNPL) y la Corporación Ganadera (CORFOGA), tienen una importante trayectoria. En estos espacios ha sido posible congregarse a los productores, transformadores, procesadores y las instituciones más relevantes del sector público nacional en un esfuerzo por tomar decisiones desde la esfera privada articuladas y alineadas con los desafíos estructurales de las cadenas productivas.

4 Las NAMAS, como instrumento para operar las contribuciones nacionalmente determinadas, son un esfuerzo de trabajo conjunto que se enmarca en el Acuerdo de Bali 2007, instrumento en el que se definió que debían estar enmarcadas en el contexto del desarrollo sostenible al mismo tiempo que constituían medidas medibles, reportables y verificables. Como indican Sepúlveda et al (2019), ningún acuerdo internacional determina la definición, el alcance, el modo de operación, la aplicabilidad o la elegibilidad de las NAMAS. Por un lado, brinda a los países en desarrollo la flexibilidad esencial para emprender acciones adaptadas a las condiciones locales y, por el otro, implica grandes desafíos respecto al nivel de incertidumbre en cuanto a sus lineamientos básicos, transparencia y esfuerzos de comparabilidad a nivel internacional.

En 2014, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en un intento por reducir las asimetrías de poder existente en los marcos gremiales de gobernanza, surgió un mecanismo de gobernanza nacional con más de 20 actores con un interés legítimo en las actividades del sector ganadero nacional y su transición hacia esquemas de reducción de emisiones que se vinculan para deliberar sobre la construcción conjunta de los diseños de política pública y herramientas de operación, así como en la coimplementación de las mismas. Lo anterior se logra a través de un proceso de sensibilización y difusión de los beneficios de transitar hacia una cadena de valor en la cual existan posibilidades de mejorar las ventajas competitivas de todos los actores de la cadena.

En sus orígenes, dicho esquema de gobernanza colaborativa (Figura 1), se conceptualizó a través de cuatro grandes niveles (MAG 2009: 43):

- **Nivel político:** a través de la Comisión Nacional de Ganadería (CNG), con participación de las máximas autoridades de las instituciones públicas y privadas presentes en el esquema colaborativo.
- **Nivel táctico:** mediante la Mesa Ganadera Nacional, con participación de actores del sector público, privado, academia y organismos internacionales.
- **Nivel científico:** materializado a través del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PITTA) para ganadería, con participación de las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, así como instituciones público y privadas.
- **Nivel operativo:** constituido por comisiones regionales con participación de extensionistas de instituciones públicas y privadas, así como representación de los productores ganaderos.

Trece años después de la conceptualización de este esquema de gobernanza, gran parte del mismo continúa operando, permitiendo con ello la alineación de intereses respecto a la mejora de la productividad, rentabilidad, mayor secuestro y reducción de emisiones de GEI de la actividad productiva. Al mismo tiempo, se consolidó un compromiso formal y operativo entre varios actores de la cadena productiva para emprender acciones concretas (Sepúlveda *et al* 2019).

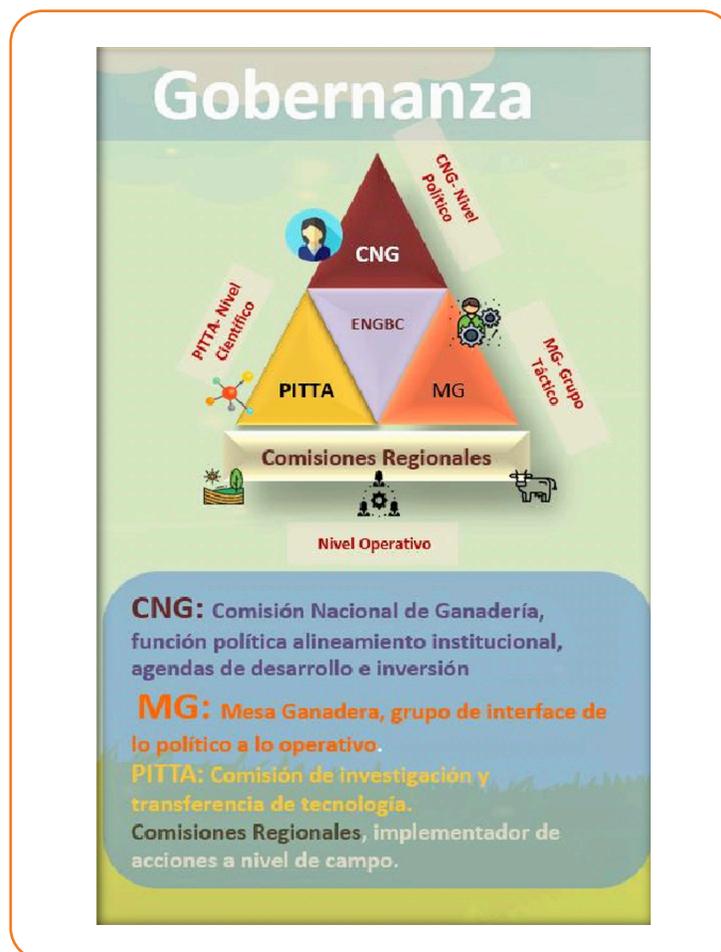


Figura 1. Propuesta del Esquema de gobernanza para la implementación de la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono
Fuente: MAG (2009:44)

Este esquema ha permitido, además, la alineación de proyectos de cooperación internacional en un esfuerzo para encausarlos hacia las metas que, de manera colaborativa y participativa, se han establecido. Ha permitido la co-responsabilización de la implementación de la política pública a través de planes de acción que evidencian cómo es posible reducir duplicidades, aumentar complementariedades y hacer un uso eficiente de los recursos con los que cuenta cada actor para la actividad productiva en torno a una transformación de la misma.

Entre los resultados de este trabajo colaborativo, resalta la alineación de: (i) la inversión pública desde el sistema de banca para el desarrollo y la inversión canalizada principalmente para adopción de tecnologías de adaptación desde el fondo de emergencias; (ii) la inversión desde la cooperación internacional por parte del fondo de adaptación; (iii) los esfuerzos de cooperación técnico-financiera de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial; así como de agencias bilaterales de cooperación técnica como la francesa (AFD) y la alemana (GIZ).

Alineaciones de esta naturaleza han permitido, en su conjunto, el cumplimiento de las metas de escalamiento de la NAMA ganadería, definidas en 2015, que a la fecha indica un total de 2200 fincas registradas oficialmente con medidas NAMA adoptadas. Sin embargo, quizá el mayor logro radica en la unificación del enfoque de los diversos actores y el acuerdo sólido sobre las tecnologías a promover por parte del conglomerado técnico del país, que incluye el servicio de extensión del MAG, el núcleo agropecuario del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), los investigadores del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA), universidades y los cuerpos técnicos de las organizaciones gremiales.

Aprendizajes

Al analizar retrospectivamente los avances del país en materia de diseños de política pública, herramientas de política y el fortalecimiento de su esquema de gobernanza colaborativa, es posible visualizar una serie de aprendizajes que pueden ser aprovechados por actores nacionales en otros espacios. Entre ellos destacan los siguientes.

1

La presencia de la ganadería sostenible dentro de la agenda pública permite alinear recursos y asegurar resultados concretos

Siguiendo a Alzate y Romo (2017:14), la agenda pública implica un proceso a través del cual “determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención”. Ello permite que iniciativas coyunturales se traduzcan en muchos casos en políticas de largo plazo con posibilidad de trascender la rotación del poder ejecutivo.

Al analizar los diseños de política pública y ambiciones climáticas de Costa Rica, es posible dilucidar cómo ha aumentado el perfil de la ganadería sostenible como una actividad que permite reducir emisiones. Esto ocurre en un contexto de interés evidente del país por promover procesos de descarbonización de sus actividades productivas, así como en respuesta a sus ambiciones climáticas establecidas en escenarios internacionales. Existe una declaratoria de conveniencia nacional (Decreto Ejecutivo N39482-MAG⁵), que respalda la política ganadera, así como el compromiso de los ministerios a seguir alineados con las metas país. Ello coadyuva a que se mantengan los lineamientos en esta vía, pese a los cambios de gobierno.

La Agenda Agroambiental y el Plan Nacional de Descarbonización (Gobierno de Costa Rica s. f.), juegan un rol fundamental como canales de inserción en un contexto de política de estado ambiciosa a nivel de sostenibilidad ambiental. La “formación de la agenda” reviste un gran interés debido a que permite que ciertos temas relevantes, como la ganadería sostenible, sean valorados de interés público y, como resultado, lleguen a llamar la atención “seria y activa de las unidades últimas de decisión como un posible asunto de política pública” (Elder y Cob 1993: 77).

Es posible identificar esta alineación con mucha fuerza en las ambiciones climáticas establecidas en la NDC vigente. Pero además, queda evidente en herramientas de política como la NAMA ganadería y la integración potencial con el esquema de pago por servicios ambientales que, en su conjunto, encausan o pueden encausar recursos puntuales para la consecución de los objetivos establecidos a nivel de diseño de políticas y estrategias.

Insertar una temática particular en la agenda pública permite que los esfuerzos emprendidos se mantengan en el tiempo, asegura la provisión de recursos y apoyos para su consecución y, consecuentemente, la priorización de las acciones del gobierno de turno. Esto ha permitido, por ejemplo, que persista a lo largo del tiempo la NAMA ganadería como proyecto técnico del sector, la cual ha sobrevivido tres cambios presidenciales.

5 Disponible en Decreto_Ejecutivo-39482.pdf (cambioclimatico.go.cr)

2

Además, es fundamental insertar la ganadería sostenible en la agenda de prioridades del sector privado y la academia con el fin de asegurar la alineación de esfuerzos

La presencia del tema a nivel de sector público no es suficiente. En temáticas como las presentadas en este documento, es sustancial poder comprometer las voluntades del sector privado en un desafío que trasciende los límites de lo público y la convergencia de agendas para generar un objetivo común, como protagonista principal. En esta línea, asegurar un compromiso claro por parte de la agenda gremial y privada acerca de las prioridades nacionales, ha marcado un hito importante en poder implementar acciones puntuales en materia de ganadería sostenible en el país, en un ejercicio que al analizarse retrospectivamente evidencia la necesidad de abordar temas complejos desde la co-responsabilidad. La participación activa y comprometida de los sectores público y privado, ha permitido la institucionalización de los instrumentos de política pública, lo que se traduce en la incorporación de acciones concretas en los planes operativos de instituciones claves como CORFOGA, CNPL, INA, Instituto de Desarrollo Rural (INDER), MAG y con una influencia creciente en programas de empresas como la Dos Pinos y la tendencia de compra de cadenas de supermercados como, por ejemplo, Automercado.

Además, en esta línea, la agenda de investigación de universidades y centros especializados juega un rol clave. En esfuerzos por hacer un uso eficiente de los recursos, reviste importancia poder alinear los ejercicios de investigación con las necesidades de la cadena productiva. Esta alineación se procura perseguir, en el caso de Costa Rica, a través del PITTA ganadería. No obstante, los esfuerzos de alineación de la agenda pública con la de investigación son incipientes en el país y responden más a intereses personales de los investigadores. Por ello, es necesario transitar hacia la constitución de manera formal y vinculante de una agenda de investigación que atienda las políticas nacionales y, por tanto, las necesidades de los sectores privado y público. Lo anterior permitiría no solo la generación de más evidencia para la toma de decisiones, sino un uso más eficiente de los recursos de investigación en temas prioritarios en ruta hacia una ganadería más sostenible.

3

La apuesta por una toma de decisión colaborativa permite la apropiación, legitimidad y sostenibilidad en el mediano plazo

A través del caso de Costa Rica es posible dilucidar cómo los diferentes niveles de gobernanza establecidos han permitido una participación amplia en campos operativo, técnico, gerencial y político, lo cual ha habilitado una base sólida de conocimiento e información para la toma de decisiones. Luego de diseñada la Estrategia de Ganadería Baja en Carbono, este mismo esquema de gobernanza ha permitido una implementación articulada, efectiva e integradora de la NAMA ganadería, así como el proceso de revisión de la esta estrategia y el planteamiento de la nueva Estrategia y Políticas para el Desarrollo Sostenible de la Ganadería y sus Industrias en Costa Rica (MAG 2022).

El trabajo participativo, a través de esta red integrada, permitió habilitar una conexión técnica entre las diferentes partes y además una apropiación del producto final, siendo todos co-responsables del diseño y, a través del plan de acción establecido, de su implementación. Ello legitima el proceso y además propicia su sostenibilidad y escalabilidad.

Como evidencia de la funcionalidad del esquema en curso, al sector ganadero le ha sido posible reaccionar de manera pronta y efectiva a desafíos que emergen del contexto. Ejemplo de ello ha sido la respuesta del sector durante la pandemia por el COVID 19, complejo entorno en el que logró mantener la integridad de las cadenas de valor de carne y leche, con impactos reducidos sobre el consumidor y el productor. El contar con un esquema de gobernanza colaborativa apropiado, legitimado y sostenido permitió organizar de la mejor forma la acción institucional, avanzar en esquemas multisectoriales y responder en forma conjunta con el sector privado para asegurar la producción nacional, incluso aprovechar la oportunidad para incluir lácteos dentro del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI).

4

La nulidad del protagonista permite transitar de bienes institucionales a bienes colectivos, asegurando su sostenibilidad

El ejercicio de la gobernanza colaborativa permite incrementar los niveles de gobernabilidad democrática, reconociendo en ella la capacidad de los decisores de política de dar respuesta a las demandas públicas. Desde esta perspectiva, se presenta la paradoja de “ceder poder” para incrementar gobernabilidad a través de un proceso participativo, multiactor y colaborativo, centrado “en el proceso” y enfocado en generar un producto. Desde esta paradoja, se reconoce que son necesarias reformas que asuman que no necesariamente se requiere “más gobierno”, sino redes institucionales más densas, cuya evolución depende de dinámicas relativamente autónomas (Blanco 2017:46).

Al revisar retrospectivamente el caso de la gobernanza colaborativa en la toma de decisiones vinculada a promover la ganadería sostenible en Costa Rica, es claro que previamente a la constitución de los espacios colaborativos de trabajo, el MAG enfrentó el desafío de hacer una intervención disruptiva en el sector ganadero nacional. En esta coyuntura, además, los recursos humanos y económicos para intervenir nacionalmente el sector resultaban insuficientes. Ante ello, se planteó la posibilidad de sumar esfuerzos con otros actores que tuviesen recursos de poder y que pudiesen poner a disposición de un proyecto colectivo, tejiendo redes de colaboración en torno a los intereses en común de los actores privados de las cadenas productivas de carne y leche, la academia, el sector estatal y la cooperación.

En este esfuerzo, de forma deliberada o natural, el líder de la acción no se identificó como el “protagonista”, lo cual fue altamente beneficioso para el proceso ya que habilitó la confianza y redujo la erosión que podrían presentarse en las relaciones cuando están vinculadas a la imagen de un miembro particular del colectivo multiactor, permitiendo incorporar contingentes para las asimetrías de poder que pudieran haber en espacios de esta naturaleza.

Pensar desde este ángulo permite que el proceso y sus productos intermedios sean apropiados como bienes colectivos (en lugar de resultados institucionales), lo cual co-responsabiliza aún más a los actores en su proceso de implementación, y, sobre todo, salvaguarda el proceso de forma tal que, en el caso de que algún actor público reduzca su participación y/o perfil en el tema, el resto de actores del colectivo puedan continuar trabajando ya que el proceso queda sustentado en una red de actores viva y no en una sola institución.

Según Blanco (2017), esta mirada ha permitido reconocer que, en el caso de Costa Rica, si bien las instituciones son importantes, lo son más las redes de actores en las que se constituyen y de las cuáles forman parte, siendo, desde esta perspectiva, los verdaderos agentes de cambio las constelaciones de actores que son en palabras de Schneider y Bauer (2007) “redes de redes constituidas por elementos estatales y no estatales”.

Además, ha sido posible introducir contingencias de las asimetrías de poder en la colaboración que dentro de las relaciones de la cadena productiva se presentan. Bajo la presencia de asimetrías de esta naturaleza, “los participantes más poderosos pueden manipular el proceso colaborativo, lo cual conduce a muchos desafíos en la colaboración que podría amenazar su efectividad de este tipo de gobierno (Ran y Choi 2018, p. 49).

En el caso de Costa Rica, es posible constatar una de las premisas de contingentes de asimetrías sugeridas por el estudio de Ran y Cho (2018), la cual indica que “cuando más ampliamente difundidas las fuentes de poder, mayor será el beneficio de compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa” (p. 77). El contar con espacios de colaboración “neutrales” en los cuales no se percibe que el poder determina la influencia en el espacio de colaboración, incrementa la confianza y los resultados colaborativos que se puedan generar.

5

La gobernanza colaborativa permite alinear recursos existentes y de cooperación haciendo más eficiente la gestión de los mismos

Los factores contextuales para el análisis institucional son claves. De acuerdo a Nohlen (2005), el contexto hace la diferencia.

Al analizar el contexto en el cual se desarrolla este caso, es importante destacar que Costa Rica es calificado como un país de renta media, lo cual constituye un desafío importante en la captación de recursos externos para el desarrollo. A través de la agenda climática, ha sido posible gestionar la recepción de fondos de cooperación que permiten continuar avanzando en la promoción de la ganadería sostenible.

El contar con un esquema de articulación multiactor consolidado, como lo es la Mesa Técnica Ganadera, permite que los recursos externos que se reciben a través de la cooperación bilateral y multilateral puedan ser utilizados eficientemente en la consecución de los objetivos establecidos a nivel de las políticas nacionales y las ambiciones climáticas. De esta forma, la implementación de proyectos nacionales o subnacionales se apoyan de forma natural en la gobernanza vigente, lo que optimiza el logro de resultados.

No hacerlo así podría provocar deslegitimización por parte de actores relevantes, incluido el gobierno. Por tanto, gracias a la existencia de una gobernanza funcional, es posible asegurar la implementación de proyectos tanto de recursos nacionales como foráneos que se alineen a la lógica político-institucional pactada en los acuerdos de colaboración, evitando la dispersión de resultados y la pérdida de impacto.

6

Es posible hablar de procesos que articulan diferentes hitos y no solo de eventos aislados

Finalmente, el contar con un esquema de toma de decisiones alineado, así como con una gobernanza integrada y eficiente, permite pensar y hablar de “procesos” más allá que de “productos”. Procesos que buscan, paso a paso, contribuir a los fines superiores de transformación del sector productivo ganadero y que evitan que los actores se dispersen en la inmediatez y en productos puntuales que puedan ser politizados.

Los procesos dentro de los esquemas de gobernanza colaborativa son posibles en la medida en que las partes involucradas abren espacio a la suma de esfuerzos conjuntos, se reducen los protagonismos y se reconoce que cada acción se encamina a un fin superior. Según Matus (2017:253), “cuando al interior de un país los actores estratégicos logran sacrificar – y postergar – parte de sus legítimas aspiraciones y tejer ciertos acuerdos marco, se constituye un incentivo permanente para seguir alcanzando acuerdos posteriores”. Esto ha permitido una evolución en el desarrollo de políticas, alentado por las evidencias y datos generados en la fase previa.

El hablar de “procesos” permite además pensar en los agonismos que se generan en el sector (los acuerdos macro a los cuales Matus (2017) hace referencia), es decir, el reconocimiento del disenso como una variable constante en el proceso de gobernanza colaborativa y la búsqueda colectiva de los puntos de convergencia. Lo anterior, en un reconocimiento de que el consenso a ultranza es una “ilusión” que no necesariamente construye esquemas de toma de decisión con mayores niveles de gobernabilidad, sino, más bien, el reconocimiento de la diversidad de posturas e intereses es un paso para el acercamiento a los puntos comunes en medio de la diferencia.

Conclusiones y recomendaciones

Los avances de Costa Rica en materia de gobernanza colaborativa y alineación de diseños de política en el sector ganadero sientan un precedente de atención fundamental. Su análisis permite poder identificar aciertos en el camino que puedan ser reflexionados en otras instancias y regiones y materializados en esfuerzos por avanzar hacia una buena gobernanza del sector ganadero.

Pese a su éxito, existen importantes espacios de mejora que pueden venir a nutrir la gobernanza existente, entre ellos destacan:

1 De la participación a la deliberación

La eficiencia de los niveles gerenciales de la gobernanza actual (Mesa Técnica Ganadera), han permitido un avance en la consecución de los objetivos globales de la agenda de ganadería sostenible en el país. Como parte de la maduración del proceso, se debería avanzar hacia esquemas deliberativos en los cuales, más allá de abrir espacios para la acción por parte de los actores con interés legítimo, sea posible complementarlo con un mayor debate en la adopción de decisiones que anteceden el diseño de las políticas públicas y los compromisos nacionales.

En este camino, el desarrollo de capacidades institucionales juega un rol fundamental, así como la permanente necesidad de repensar los esquemas de gobernanza interna de las instituciones y la forma en que se insertan en los colectivos en los cuales se articulan.

2 Un paso hacia el diseño de políticas públicas basadas en evidencia

Los resultados en la adopción de ciertas prácticas productivas en el sector ganadero han generado importantes resultados que sirven como insumo para el diseño y ajuste de las políticas públicas vigentes. Es necesario avanzar en materia del monitoreo de los resultados de la implementación de políticas, la sistematización de la información y el análisis colegiado de la información.

Lograr sistematizar resultados y comunicarlos acertadamente les permitiría a los diversos actores de la gobernanza tomar decisiones muy bien sustentadas. Esto se traducirá en mejorar las decisiones respecto al ¿qué? y al ¿cómo? se investigan ciertos temas, ¿cuáles son las prioridades del sector privado? y ¿cómo se realizan las intervenciones estatales? En esta última línea, es importante la generación de evidencia para la toma de decisiones de temas ambientales y comerciales en los cuales converge la ganadería. Entre otros, la toma de decisión a nivel de gestión del recurso hídrico como servicio ecosistémico, gestión de la biodiversidad y vulnerabilidad climática y temas relevantes como la seguridad alimentaria, entre otros.

El contar con agendas de investigación de esta naturaleza permiten orientar y utilizar eficientemente los recursos para responder a la demanda de evidencia científica por parte de los decisores a lo largo de la cadena de producción. Frente a ello, es importante preguntarse constantemente: ¿Cómo se puede mejorar el consenso para la generación e implementación participativa de una agenda de investigación? Es crítico poder revisar el rol de la coordinación en torno a ello con el fin de reducir duplicidades y aumentar complementariedades.

Finalmente, es crucial poder vincular lo anterior con una gestión eficiente del conocimiento, que permita socializar la información y las herramientas que la agenda ofrezca dentro de las instituciones estratégicas del sector y con los usuarios potenciales de la cadena.

3

De la comunicación al trabajo conjunto dentro de la administración pública

Si bien existen canales de comunicación y coordinación eficientes entre las carteras ministeriales de ambiente y agricultura, sería altamente beneficioso pensar en profundizar dichas relaciones hacia aquellas con una co-responsabilización en la implementación efectiva de acciones, pasando de esquemas donde la relación en la ejecución de recursos se profundiza.

Además, es posible pensar en avanzar en el acercamiento y trabajo conjunto con otras instituciones y carteras ministeriales cuyas decisiones, si bien no tienen acción directa en el sector ganadero, inciden directamente en el mismo. Ejemplo de ello son las directrices que se establecen a nivel tributario, laboral, de seguridad social, económico, comercial (interno y externo), entre otros. El transitar hacia esquemas en los cuales los temas no se vean desde una mirada “de compartimiento”, permitirá una toma de decisiones más holística y efectiva en beneficio de la actividad productiva y su tránsito hacia esquemas de sostenibilidad.

4 El financiamiento para la sostenibilidad

Espacios de colaboración que sean deliberativos, que basen su accionar en la evidencia y que promuevan el trabajo conjunto deberían traducirse en productos concretos que alineen la ejecución de los recursos. En el caso de Costa Rica, si bien ha sido posible alinear las intenciones de los diferentes actores a través de políticas públicas concretas, ha quedado en evidencia la importancia de ir un paso más allá, procurando generar un plan de acción con metas concretas y recursos económicos comprometidos para alcanzar las ambiciones establecidas en las políticas públicas promulgadas. Acciones de esta naturaleza permiten el avance de la agenda que espacios de gobernanza de este tipo generen, al mismo tiempo que afianza la confianza y el compromiso entre los actores.

5 El rol de los liderazgos emergentes

Finalmente, es importante reflexionar profundamente acerca de los liderazgos institucionales de los actores que interactúan colectivamente en el marco de la gobernanza de Costa Rica con el fin de identificar espacios de fortalecimiento a nivel de relevo generacional, democratización de los liderazgos internos dentro de las instituciones presentes y la cogestión generacional. El asegurar esta arista permitiría asegurar el relevo generacional que continúe y fortalezca los esquemas de gobernanza exitosos y los lleven a escenarios aún más promisorios.

Las experiencias y hallazgos socializados dejan en evidencia la importancia de la toma de decisiones articulada y sustentada en esquemas de gobernanza que permitan la gestión de la gobernabilidad del sector. Es un esfuerzo por diseñar colectivamente soluciones a desafíos públicos complejos que trascienden las barreras sectoriales y público-privadas bajo una lógica de cultura política participativa y deliberativa, reflejando con ello una “visión más pluralista del Estado. Esta se entiende como una arena en la que se enfrentan agendas, ideas e intereses” (Rosamond 2001), y dónde se construyen las posibilidades de colectivos que los abordan desde una mirada del proceso.

El caso de Costa Rica es un ejemplo de cómo, a través de esquemas de toma de decisiones basados en la cooperación, es posible lograr resultados que beneficien a las partes, al mismo tiempo que se mantienen puntos de disenso que no son fáciles de reconciliar desde una mirada agonística. El concentrarse en los puntos en común permite avanzar hacia escenarios en los cuales los diversos actores reconocen los beneficios económicos y se alcanzan las metas nacionales en materia de conservación del ambiente. Frente a ello, la voluntad política y técnica juegan un papel fundamental en una arena donde se requiere ceder cuotas de poder para la construcción colectiva de bienes comunes.

Consciente de sus espacios de mejora, la experiencia costarricense ofrece un punto de partida de análisis y reflexión para sistemas políticos nacionales y territoriales que ambicionen transitar hacia esquemas de gobernanza colaborativa para la toma de decisiones en materia de ganadería sostenible.

Referencias bibliográficas

- Alzate, M; Romo, G. 2017. La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* XV(26): 13 - 35.
- Anderies, J; Janssen, M. 2013. Sostenibilidad de los bienes comunes. Arizona, United States of America, Arizona State University.
- Ansell, C; Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:543-571.
- Barreda, M; Cerrillo, A. 2012. Gobernanza, instituciones y desarrollo. Barcelona, España, Tirant lo Blanch. 454 p.
- Blanco, C. 2017. Del estado frágil al estado sólido y del estado sólido al estado fluido. *In Barreda M; Cerrillo, A (ed.). Gobernanza, instituciones y desarrollo. Barcelona, España, Tirant lo Blanch. p. 123 - 214.*
- Chacón Navarro, M. 2022. Sistematización de avances en Agro Ambiente y Acción Climática en el Sector Agropecuario de Costa Rica 2018 – 2022. San José, Costa Rica, MAG. 114 p.
- Elder, C; Cobb, R. 1993. Formación de la agenda. *In Aguilar Villanueva, LF (ed.). Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. (Colección Antologías de Política Pública /3).*
- FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Costa Rica). Página Oficial <https://onfcr.org/psa-2> (Recuperado el 20 de octubre de 2022).
- GASL (Global Agenda for Sustainable Livestock). 2022. www.livestockdialogue.org Consultado 24 oct. 2022).
- Gobierno de Costa Rica. s. f. Plan Nacional de descarbonización 2018-2050. San José, Costa Rica. 102 p. Disponible en [PLAN-NACIONAL-DESCARBONIZACION.pdf](https://www.cambioclimatico.go.cr/PLAN-NACIONAL-DESCARBONIZACION.pdf) (cambioclimatico.go.cr)
- Ley 7837 Creación de la Corporación Ganadera. Diario Oficial La Gaceta. Costa Rica. 29 oct. 1998.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Costa Rica). 2015. Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono en Costa Rica. San José, Costa Rica. 109 p.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Costa Rica). 2022. Estrategias y políticas para el desarrollo sostenible de la ganadería y sus industrias en Costa Rica. San José, Costa Rica. 95 p.
- Matus, M. 2017. Joan Prats y la difusión del neo-institucionalismo en América Latina. *In Barreda y Cerrillo (ed), Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Barcelona, España, Tirant lo Blanch. pp.320 - 380.*

- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica). 2019. Plan Nacional de Descarbonización al 2050 (en línea). San José, Costa Rica. Consultado el 2 de febrero de 2023. Disponible en <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/11/PLAN-NACIONAL-DESCARBONIZACION.pdf>
- MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica). 2021. Costa Rica. Cuarta Comunicación Nacional Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en línea). Consultado el 5 de febrero de 2023. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CuartaComunicacionCC202_Costa%20Rica.pdf
- MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica). s. f. Agenda agroambiental sector Agropecuario y de Desarrollo de los Territorios Rurales - sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial. s. n. t. Disponible en <https://www.mag.go.cr/asuntos-internacionales/agenda-agroambiental-final-aprobada.pdf>
- Mouffe, C. 2014. *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica. 146 p.
- Nohlen, D. 2005. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México, UNAM.
- Ostrom, E. 2011. *El Gobierno de los Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prats, J. 2007. *Políticas de buena administración para la AGE. Un enfoque de gobernanza democrática*. Ciudad, País, Editorial. (Informe final al gobierno de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado).
- Ran, B; Cho, H. 2018. *Gobernanza colaborativa. Las contingencias del poder compartido*. Estado Abierto 2(3):47-90.
- Rosamond, B. 2001. *Functions, Levels and European Governance*. In Wallace, H (ed.). *Inter-locking Dimensions of European Integration*. New York, United States of America, Palgrave. p. 68-84.
- Sánchez, O; Navarrete, G. 2017. *Experiencia de Costa Rica en el pago por servicios ambientales: 20 años de lecciones aprendidas*. *Revista de Ciencias Ambientales* 51(2):195-2014 Disponible en <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ambientales/article/view/9487/11378>
- Schneider, V; Bauer, J. 2007. *Governance: Prospects of Complexity Theory and Revisiting System Theory*. (Presented in Annual Meeting Midwest Political Science Association, Chicago, 14 April 2007).
- Sepúlveda, C; Escobedo A; Villanueva, C; Vega, A; Yamauchi, M. 2019. *Nationally Appropriate Mitigation Actions in Costa Rica*. Turrialba, Costa Rica, CIRAD – CATIE. (Working document based on a literature review).
- SIDE (Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial). 2022. *Estrategias y Políticas para el Desarrollo Sostenible de la Ganadería y sus Industrias en Costa Rica*. San José, Costa Rica. 95 p. (informe final).

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



Solutions for Inclusive Green Development
Soluciones para el Desarrollo Verde Inclusivo

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

www.catie.ac.cr

ISBN: 978-9977-57-796-8

