

INFORME DE CONSULTORIA

Contribución de las **NAMA** a las NDC en Latinoamérica

Javier Rico

Serie técnica. Informe técnico / no. 417

Contribución de las NAMA a las NDC en Latinoamérica

Javier Rico

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Educación (CATIE)
Octubre 2020 - Costa Rica

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 o total de la información contenida en este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

ISBN 978-9977-57-728-9

636.21

R541co Rico, Javier

Contribución de las NAMA a las NDC en Latinoamérica / Javier Rico. – 1ª ed.
Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021.

56 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE ; no. 417)

ISBN 978-9977-57-728-9

Informe de consultoría

1.NAMA ganadera 2. Gobernanza 3. Desarrollo económico y social 4. América Latina I. Rico, Javier II. CATIE III. Título IV. Serie.

Agradecimiento:

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del CATIE y proyectos. Esta versión y publicación fue realizada gracias al financiamiento del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA). Quisiéramos agradecer a todos los socios financieros que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo de CGIAR. Para ver la lista de donantes del Fondo, visite: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Diseño y diagramación: Tecnología de Información y Comunicación, CATIE

Índice

Gráficos	6
Cuadros	6
Ilustraciones	6
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	8
Metodología	12
Resultados	15
Discusión	48
Conclusiones	50
Bibliografía	52
Anexo I: Metodología Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal	54

Gráficos

Gráfico 1: Voz y rendición de cuentas (Percentiles)	15
Gráfico 2: Estabilidad política sin violencia / terrorismo (Percentiles)	16
Gráfico 3: Efectividad del gobierno (Percentiles)	17
Gráfico 4: Calidad regulatoria (Percentiles)	18
Gráfico 5: Estado de derecho (Percentiles)	19
Gráfico 6: Control de la corrupción (Percentiles)	20
Gráfico 7 Colombia: Indicadores de gobernanza 2018	25
Gráfico 8 Costa Rica: Indicadores de gobernanza 2018	26
Gráfico 9 Guatemala: Indicadores de gobernanza 2018	27
Gráfico 10 República Dominicana: Indicadores de gobernanza 2018	28
Gráfico 11 Uruguay: Indicadores de gobernanza 2018	29
Gráfico 12 Honduras: Indicadores de gobernanza 2018	30
Gráfico 13 Nicaragua: Indicadores de gobernanza 2018	31
Gráfico 14: Índice de competitividad global Doing Business 2020 (Percentiles)	32
Gráfico 15 Expectativa de vida países con acción climática 1990 – 2018	45
Gráfico 16 Expectativa de escolaridad 1990 - 2018 (años)	46
Gráfico 17 Escolaridad promedio 1990 - 2018	46
Gráfico 18 Producto nacional bruto per cápita 1990 – 2018 (PPP US\$ 2011)	47

Cuadros

Cuadro 1 Indicadores socioeconómicos de los países con NAMA ganadera	10
Cuadro 2: Pilar Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA	22
Cuadro 3: Pilar Procesos de planificación y toma de decisiones	23
Cuadro 4: Pilar Implementación y conformidad	24
Cuadro 5: Indicadores del índice de competitividad global Doing Business (Percentiles)	36
Cuadro 6 Índice de desarrollo humano 2018	42
Cuadro 7 Índice consolidado 1/3 (WGI-DBI-IDH)	48
Cuadro 8 Índice consolidado 2/5 WGI- 1/5DBI- 2/5 IDH	49

Ilustraciones

Ilustración 1: Esquema de coordinación de las LEDS NDC & NAMA	9
---	---

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta un análisis de las NAMA y las acciones climáticas de Uruguay, Costa Rica, Colombia, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Este análisis verificó la identificación de barreras en las áreas de gobernanza, de desarrollo económico y social. Además, examina la oportunidad de éxito que las propuestas de NAMA ganaderas tienen en los escenarios elaborados a partir de los índices. La metodología se basó en el marco analítico que ofrece el índice global de gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés), el índice de competitividad Doing Business (DBI, por sus siglas en inglés) y el índice de desarrollo humano (DHI, por sus siglas en inglés). Los insumos provistos por cada uno de estos índices permitieron verificar la existencia de barreras estructurales; por ejemplo, nivel de escolaridad, control de la corrupción y facilidad para el registro de propiedad. A partir de esta información, se elaboró un índice consolidado que integra la información de los tres indicadores. De este modo, se configuraron escenarios probables que permitieran clasificar los países en función de las capacidades de cada uno para implementar y sostener una política pública y una NAMA ganadera, destinada a sostener una producción de alto rendimiento y baja en emisiones.

Introducción

Emisiones globales sector Agropecuario, Forestal y Uso de Suelo

En el transcurso de los últimos 50 años, las emisiones globales de CO₂ se han duplicado. En el año 1961, las emisiones globales provenientes de la agricultura (cultivos y ganadería) ascendían a 2,7 billones de CO₂eq; incrementándose, en el año 2012, a un volumen de 5,4 billones de CO₂eq. Por su parte, los mayores emisores en la agricultura han sido la fermentación entérica con un 40 %, el estiércol en las pasturas con un 16 %, los fertilizantes sintéticos con un 13 %, la cáscara de arroz con un 10 %, el manejo de estiércol con un 7 % y la quema de sabanas con un 5 %. América Latina y el Caribe es la región con el nivel de emisiones más alto (casi 1,3 gigatoneladas de CO₂-eq) respecto a las otras regiones del planeta, impulsado por la importante producción de carne de vacuno especializada. Aunque a un ritmo menor en los últimos años, el cambio de uso de la tierra contribuye a las elevadas emisiones de CO₂ en la región, debido a la expansión de los pastizales y las tierras agrícolas para la producción de piensos.

Marco de las acciones climáticas

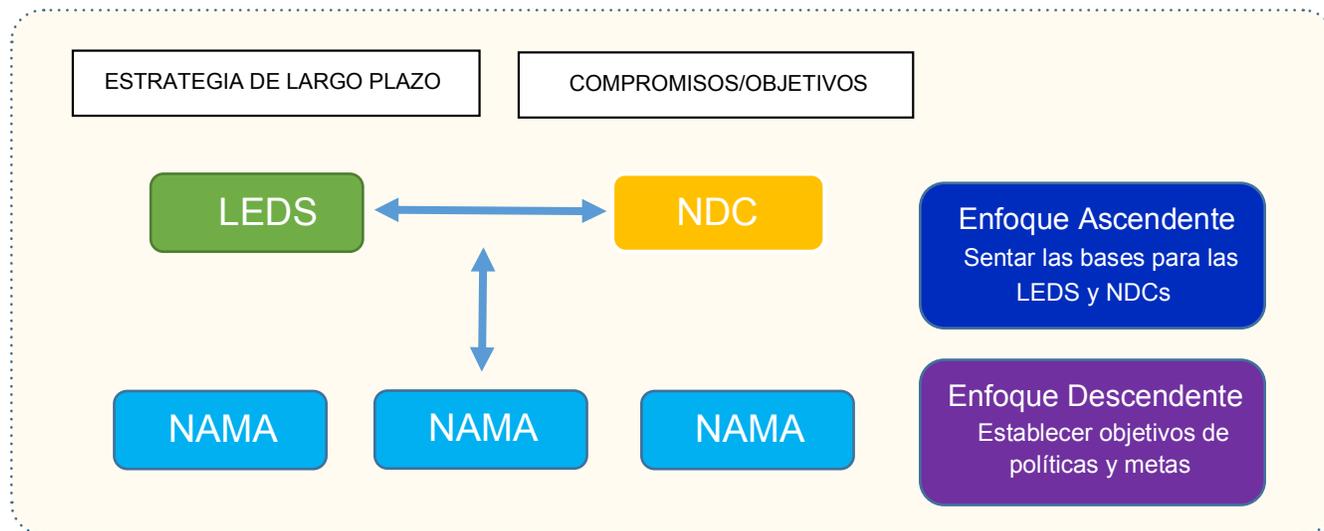
En el año 1992, se estableció la Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) con el objetivo de que los países estabilicen las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. En el año 2007, en Bali, la convención incorporó el concepto de medidas de mitigación nacionalmente apropiadas para cada país (NAMA, por su sigla en inglés), con el objetivo de potenciar los esfuerzos de reducción en el contexto del desarrollo sostenible. Posteriormente, en el marco del Acuerdo de Cancún, en el año 2010, la Convención exhortó a los países a formular estrategias de desarrollo bajas en carbono (LEDS, por sus siglas en inglés), que permitieran ajustar sus esfuerzos a sus circunstancias y capacidades. De este modo, las LEDS se convierten en el marco general y la herramienta para definir metas y estrategias nacionales para la mitigación del cambio climático. Las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) son el instrumento en el cual se establecen las metas de los países y se presentan como contribución de mitigación y adaptación al esfuerzo global. En este sentido, las NAMA pueden considerarse como el instrumento de implementación para alcanzar los objetivos señalados en los NDC. La vinculación y articulación de las NAMA con las LEDS y las NDC, según algunos autores, puede ser ascendente o descendente. La vinculación de lógica ascendente permite que las NAMA, como medidas individuales crecientes, puedan agregarse y crear una base para diseñar objetivos y estrategias globales tangibles, como lo son las NDC y LEDS. Por otro lado, en el vínculo lógico descendente, las NAMA se encuentran al final de la cadena de efectos; en este caso, las estrategias nacionales de desarrollo de alto nivel, los planes de desarrollo sectorial, las LEDS y las NDC, todos ya existentes, proporcionan el marco para diseñar la NAMA o, en otras palabras, la estructura política en la que se integran las NAMA.

1 Organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura (FAO). (2014) Greenhouse Gas Emissions from Agriculture, forestry and other Land Use, Roma.

2 Ryfisch, D. J. J., CANU, FEDERICO. ANTONIO., Reutemann, T., Lütken, S., & Hinojosa, M. L. (2017). Información y Guía sobre NAMAs - Habilitando la implementación de NDCs a través de NAMAs.

3 Idem.

Ilustración 1: Esquema de coordinación de las LEDS NDC & NAMA



Fuente: Información y Guía sobre NAMA - Habilitando la implementación de NDC a través de NAMA.⁴

Características socioeconómicas de los países con acciones climáticas

Los países analizados – Guatemala, Honduras, Costa Rica, República Dominicana y Colombia – cuentan con una propuesta de NAMA ganadera registrada en la secretaría de la Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). Dichos países tienen una realidad social y económica heterogénea. La pobreza, la corrupción y la violencia constituyen elementos de una misma realidad. En Guatemala y Honduras, la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes⁵ es 38,9 % y 22,5 % respectivamente. Esto significa 6,7 y 3,7 veces más que la tasa mundial. Adicionalmente, ambos países tienen niveles de pobreza superiores al 50 % de la población y la percepción de control de la corrupción que tiene la ciudadanía es 26 % en cada uno. Esto nos muestra dos países donde las instituciones del estado de derecho no logran responder satisfactoriamente a las demandas de la ciudadanía, impactando negativamente en el nivel de ingreso per cápita y en el escaso desarrollo humano. Por otro lado, Colombia, un país que hace menos de 10 años logró la firma del acuerdo de paz que puso fin a un largo conflicto armado, mantiene una de las tasas de homicidio más alta del cono sur de América Latina; con 25,3 homicidios por cada 100 mil habitantes y exhibe un alto nivel de desigualdad con un índice GINI de 51,1 %, lo que lo ubica como uno de los países más desiguales del continente. Sin embargo, a pesar de ser percibido como un país con un nivel de corrupción considerable, destaca por su alto índice de competitividad 70,10 p.p. respecto a los demás países evaluados, y por su alto nivel de desarrollo humano con 0,761 puntos en la escala de 0 a 1. Estos dos elementos pueden ser precisamente fortalezas al momento de impulsar un modelo de ganadería competitivo y bajo en emisiones. Finalmente, Costa Rica y República Dominicana, los dos países con mayor ingreso per cápita, coinciden en el nivel de varios indicadores: una tasa de homicidios de 11,5 y 10,0 por cada 100 mil personas; ambos tienen un índice GINI próximo, 48,5 % y 47,1 %, con un ingreso nacional bruto per cápita cercano a los 15 mil dólares. No obstante, Costa Rica goza de una fortaleza que es fundamental y diferenciadora, ya que es percibido como menos corrupto que sus pares. En resumen, las NAMA se deben implementar en países con oportunidades, pero también con riesgos y amenazas que pueden acercar o postergar el objetivo de implementar un modelo competitivo de ganadería baja en emisiones.

⁴ Idem.

⁵ Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, DATA 2018

Indicadores socioeconómicos de cinco países con NAMA ganadera

País	Ingreso Nacional Bruto per Cápita (USD)	Índice de Desarrollo Humano ¹	Índice de Percepción de la Corrupción ² (Porcentaje)	Índice Doing Business ³ (Percentiles)	Índice GINI ⁴ (Porcentajes)	Pobreza ⁵ * Año 2014 ** Año 2015 (Porcentajes)
Honduras	4.258	0,623	26,00	56,30	47,10	52,20**
Guatemala	7.378	0,651	26,00	62,60	53,00	59,30*
Colombia	12.896	0,761	37,00	70,10	51,10	27,80**
Costa Rica	14.790	0,794	56,00	69,20	48,50	21,70
República Dominicana	15.074	0,745	28,00	60,00	47,10	n.d.

¹ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es un parámetro entre 0 y 1. Se interpreta de forma proporcional, cuanto mayor es el guarismo, refleja un mayor nivel de desarrollo. El dato corresponde al reporte del año 2019.

² El índice de Percepción de la Corrupción se mide en una escala 1 a 100, pero tiene una interpretación inversa. Es decir, cuanto más bajo es el puntaje, mayor es la percepción de corrupción de los ciudadanos. El dato corresponde al Informe del año 2018.

³ El índice de Competitividad Doing Business es una escala que mide la competitividad de los países en función de la facilidad para obtener crédito, registro de propiedades (patentes), manejo de permisos de construcción, facilidad para apertura de negocios y otros más. Tiene una escala de 0 a 100, cuanto mayor es el puntaje del indicador, mayor es la competitividad del país. El dato corresponde al reporte del año 2020. El reporte lo emite el grupo del World Bank.

⁴ El índice GINI mide la distribución de los ingresos familiares en un país. Tiene una escala entre 0 y 100, donde cero expresa la perfecta igualdad y el 100 el máximo de desigualdad. El dato corresponde al periodo 2018, emitido por el World Bank.

⁵ El índice de pobreza corresponde a las estimaciones nacionales del porcentaje de la población que cae por debajo de la línea de pobreza se basan en encuestas de subgrupos, con los resultados ponderados por el número de personas en cada grupo. La fuente corresponde al World Factbook.

n.d.: No disponible

Cuadro 1. Indicadores socioeconómicos de los países con NAMA ganadera

Fuente: World Bank, WorldFacbook
Elaboración Propia.

Competitividad

El desempeño económico de un país está regulado por el marco jurídico de la actividad económica y de otras condiciones que pueden reflejarse en el indicador de crecimiento usado frecuentemente, como es el producto nacional bruto. El índice de competitividad usado en este análisis da cuenta, específicamente, del efecto de las barreras reglamentarias y jurídicas. En este sentido, resulta muy útil, ya que los instrumentos legales son modificables, los cuales dependen, exclusivamente, de la voluntad de quienes toman las decisiones de política pública. Aun cuando el DBI tiene un sesgo urbano, las variables que utiliza permiten visibilizar las barreras que pueden enfrentar los productores en el marco de una industria como la ganadera.

El índice de competitividad DBI entrega una primera mirada de los dieciséis países de América Latina considerados en este análisis. Siete países se posicionan sobre la puntuación promedio global de 63,6 p.p., siendo Chile y México quienes lideran con 72,60 p.p. y 72,40 p.p. respectivamente. Tres países de Centroamérica están en este grupo, Costa Rica con 69,20 p.p., seguido por Panamá con 66,60 p.p. y El Salvador con 65,30 p.p. En un segundo grupo se ubican los países que obtienen puntaje inferior al promedio global, de 63,6 p.p., y superior al promedio regional de América Latina, de 59,50 p.p. En este grupo se encuentran dos países de la región Centroamericana, Guatemala con 62,60 p.p. y República Dominicana con 60,00 p.p. De igual modo, en este grupo se ubica Uruguay con 61,50 p.p. Finalmente, el tercer grupo corresponde a aquellos países que obtienen puntaje por debajo del promedio regional, de 59,5 p.p. Este grupo lo encabeza Brasil con 59,10 p.p. y lo cierran dos países de Centroamérica, Honduras con 56,30 p.p. y Nicaragua 54,40 p.p. En un análisis más detallado de las variables del DBI, se han considerado solo trece países, por falta de datos de Brasil, México y Paraguay. En la sección de resultados, se puede conocer el perfil competitivo de cada país con NAMA ganadera.

Objetivo del estudio

El presente trabajo brinda un análisis de los retos, oportunidades y limitaciones que las NAMA ganaderas han planteado y su impacto, o su posible impacto, en la disminución de GEI como contribución a las NDC en los países Latinoamericanos. El objetivo de este análisis es determinar la contribución (o posible contribución) de las NAMA ganaderas en las NDC de los países Latinoamericanos.⁶

El texto está organizado en cinco secciones. La primera sección es la introducción, en donde se mencionan antecedentes generales y una primera aproximación a las respuestas planteadas por la consultoría. La segunda sección es la presentación de la metodología, en ella se encuentra un detalle de los conceptos y antecedentes referidos a la gobernanza, el desarrollo económico examinado a través de la competitividad y el desarrollo social analizado desde la perspectiva y evidencia del desarrollo humano. La tercera sección corresponde a los resultados surgidos del análisis de las NAMA ganaderas de Costa Rica, Guatemala, Honduras, República Dominicana y la acción climática de Uruguay. Estos países fueron contrastados con las variables de cada uno de los tres índices utilizados, como marco de referencia metodológica. En esta sección se encuentra un perfil de cada país con acción climática, lo cual ayuda a tener una imagen específica del país de interés. En la cuarta sección, denominada discusión, se presentan escenarios probables para la implementación de las NAMA ganaderas. Dichos escenarios permiten adelantar una opinión respecto a cuáles países cuentan con condiciones estructurales suficientes para la implementación exitosa de la NAMA ganadera, así como de aquellos países que requieren una atención especial en las variables que constituyen un riesgo para la implementación de la acción climática. Finalmente, en la sección de conclusiones se presentan las deducciones principales a las cuales deriva el análisis sustentado por información verificable.



6 TdR Consultoría

Metodología

La metodología propuesta para analizar las NAMA ganaderas considera tres conceptos: la gobernanza, el desarrollo económico y el desarrollo social. La gobernanza es un elemento de contexto muy relevante para evaluar las variables que pueden incidir en el éxito de una acción pública o privada; pero, además, en el caso particular de las NAMA, es un elemento central de la propuesta, ya que esta debe ser capaz de integrarse en el contexto nacional y administrar las condiciones que favorecen u obstaculizan del éxito de la NAMA. En cuanto al desarrollo económico, se examinarán las variables determinadas por el marco jurídico para la competitividad de los países con NAMA ganaderas. El objetivo es examinar y verificar si las NAMA ganaderas coinciden en la identificación de barreras jurídicas y contribuyen a reducir los obstáculos que desincentivan, en el corto plazo, la adopción tecnológica que incrementa la productividad y reduce las emisiones. Finalmente, se realiza un examen a las NAMA ganaderas desde la perspectiva de la contribución directa que hacen al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas directamente involucradas, este examen se realiza a través de las variables medidas con el índice de desarrollo humano. A partir del resultado obtenido, se elabora un indicador consolidado, con el cual se establece un nuevo ranking y se generan escenarios posibles a partir de diferentes ponderaciones. En dichos escenarios es posible anticipar el grado de éxito que puede tener la implementación de NAMA ganadera.

La gobernanza es un concepto que suscita posiciones variadas entre los especialistas en asuntos públicos. La UNESCO, en su publicación *General Education Quality Analysis/Diagnosis Framework (GEQAF)*, define gobernanza como “la valoración de las estructuras y procesos diseñados para garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, la capacidad de respuesta, el estado de derecho, la estabilidad, la equidad y la inclusión, el empoderamiento y la participación de base amplia. La gobernanza también representa las normas, valores y reglas del juego, a través de los cuales se gestionan los asuntos públicos de manera transparente, participativa, inclusiva y receptiva”⁷. En el presente trabajo se usarán dos marcos para el análisis de la gobernanza de las NAMA ganaderas. Por un lado, la guía metodológica de la FAO “Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal” y los indicadores del Índice global de gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés). La guía metodológica de la FAO hace referencia al concepto de “buena gobernanza”, la cual es “buena” si cuenta con la “participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones, el estado del derecho y la previsibilidad”⁸. En ese sentido, la “buena gobernanza” no está ajena a la exigencia de cumplir con requisitos de eficiencia y efectividad en la aplicación de los recursos. Se destaca, en el marco conceptual desarrollado por los actores del sector forestal, que una “buena gobernanza se atribuye a relaciones de apoyo y cooperación mutua entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil”⁹. Esta herramienta metodológica fue formulada, originalmente, para ser utilizada en el sector forestal el año 2011, pero ha sido adaptada en el estudio del CATIE “Análisis de gobernanza de las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas para sistemas ganaderos en la región latinoamericana”¹⁰ como herramienta para evaluar las NAMA ganaderas de cinco países. Se ha considerado dicho trabajo como insumo en el proceso de análisis que este trabajo busca realizar. Este marco metodológico se estructura en los siguientes tres pilares:

1. Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios. En este pilar, se consideran sistemas de políticas, leyes, normas y reglamentos a largo plazo que afectan al sector ganadero. Además, se procura medir la claridad y coherencia de estos sistemas y su interacción para definir el contexto general de uso, gestión y toma de decisiones relacionadas con el sector.

7 <http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance>

8 Marco Para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal, PROFOR FAO, 2011

9 Idem.

10 Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Turrialba, Costa Rica

2. Procesos de planificación y toma de decisiones. Este pilar abarca el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones clave de gestión del sector. Explora, igualmente, las características de estos procesos e instituciones, el funcionamiento de las agencias clave y el espacio que estas ponen a disposición para la participación de los interesados, al igual que la responsabilidad de los que ejercen el poder y de los que toman las decisiones.
3. Implementación, aplicación y conformidad. En este pilar, se examina el grado de implementación de los marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios. Toma en cuenta, además, los niveles de eficacia, eficiencia y equidad de la implementación.

Por otro lado, el índice global de gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) es un instrumento de medición de esta, el cual examina el desempeño de 200 países y territorios durante el período 1996-2018, para seis dimensiones de gobernanza:

1. Voz y responsabilidad.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia.
3. Efectividad del gobierno.
4. Calidad regulatoria.
5. Estado de derecho.
6. Control de la corrupción.

El resultado del WGI se elabora a partir de las opiniones de un gran número de encuestados de empresas, ciudadanos y expertos en países industriales y en desarrollo. Se basan en más de 30 fuentes de datos individuales producidas por una variedad de institutos de encuestas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado. El presente índice tiene mucho valor para la evaluación de las NAMA ganaderas, ya que estas usan recursos públicos y donaciones internacionales que ingresan en la gestión presupuestaria, y la institucionalidad pública es responsable de la implementación de las medidas propuestas en la NAMA ganadera. En consecuencia, es posible encontrar algún grado de correlación entre la calidad y capacidad institucional y el éxito en la implementación de las NAMA ganaderas.

La presente consultoría considera los antecedentes que entrega el WGI para formular escenarios en los cuales las NAMA ganaderas deben implementarse. El enfoque de gobernanza que se adopta es aquel que se señala como el mecanismo que permite *“mantener conexión entre políticas comerciales, ambientales y agropecuarias, (y permite) crear oportunidades a partir de un visión conjunto de desarrollo”*¹¹.

La mayoría está de acuerdo que el desarrollo es más que el crecimiento económico medido en términos de ingreso. Sin embargo, también es ampliamente aceptado que es muy improbable alcanzar el desarrollo sin crecimiento económico. En este sentido, las NAMA ganaderas son un instrumento de política pública que reorienta las prácticas productivas y fomentan producción baja en emisiones, con alta productividad y sustentabilidad. Las NAMA ganaderas son un instrumento de implementación que busca introducir cambios en el modo de producción e incrementar la competitividad, de manera sostenida en el largo plazo. La competitividad para algunos autores está definida por la o las ventajas comparativas; en cambio, para otros, se refiere a las ventajas competitivas basada en la educación, innovación, investigación y desarrollo. La competitividad juega un rol fundamental en la trayectoria del

¹¹ Costa Rica en ruta hacia la descarbonización de la ganadería 2013-2018, Pag. 150

crecimiento sustentable. Esto se debe a que las NAMA ganaderas son instrumentos, principalmente, de política pública y algunos son más la expresión de alianzas público – privadas. Las NAMA se implementan en un entorno normativo y reglamentario que puede propiciar o postergar los esfuerzos por el cambio. Por este motivo, se ha recurrido al Índice de Competitividad Global o Doing Business Index (DBI, por sus siglas en inglés), pues a través de sus diez indicadores se puede identificar las áreas en las cuales cada país debe realizar cambios o ajustes regulatorios, que potencien el desarrollo empresarial y que mejoren las condiciones para el surgimiento de nuevos emprendimientos. Los indicadores del DBI corresponden a:

- 1) Facilidad de apertura de una empresa.
- 2) Facilidad de Manejo de permisos de construcción.
- 3) Facilidad de obtención de electricidad.
- 4) Facilidad de Registro de propiedades.
- 5) Facilidad de Obtención de crédito.
- 6) Protección de los inversionistas minoritarios.
- 7) Facilidad de Pago de impuestos.
- 8) Facilidad de Comercio transfronterizo.
- 9) Facilidad de Cumplimiento de contratos.
- 10) Facilidad de resolución de la insolvencia.

En este artículo se examinará cada uno de estos indicadores y se contrastarán con las respectivas propuestas de NAMA ganaderas. El objetivo es identificar la contribución de las NAMA ganaderas al incremento de la competitividad, mediante el mejoramiento del marco jurídico y reglamentario, que permita optimizar los actuales instrumentos de fomento, orientándolos a la implementación de acciones productivas sostenibles.

América Latina experimenta condiciones de vida marcadas por la desigualdad, la pobreza y la violencia en todas sus dimensiones; lo cual resulta en escenarios complejos para la implementación de proyectos nacionales de desarrollo sectorial. Aun cuando las NAMA han sido formuladas, primordialmente, como un instrumento orientado para reducir las emisiones, no se pueden aislar tanto del contexto como de la responsabilidad social que tienen implícitas. En este sentido, las NAMA ganaderas, en su condición de política pública, se deben implementar en un contexto muy complejo; en el cual variables como el nivel de educación, el acceso a servicios de salud o los niveles de delincuencia, pueden impactar los resultados de productividad planteados por estas. Por lo tanto, esta consultoría examina las NAMA, también desde la perspectiva de las variables del índice de desarrollo humano (HDI, por sus siglas en inglés), para contextualizar las condiciones sociales de los países con NAMA ganaderas, con el objetivo de identificar tanto el posible impacto en la implementación como examinar los elementos de las NAMA ganaderas, que señalen su aporte al mejoramiento de las condiciones sociales.

Resultados

Desempeño de la gobernanza

Los países exitosos en materia de desarrollo humano y crecimiento económico se correlacionan positivamente con la calidad de la gobernanza, cuanto más alto es WGI mayor es la probabilidad de obtener mejores ingresos. Por esta poderosa razón, este análisis examina países de América Latina que cuentan o no con NAMA ganaderas. La primera parte del análisis corresponde a dieciséis países de América Latina en cada uno de los indicadores del índice global de gobernanza (WGI). La segunda parte corresponde a un perfil de los países con NAMA ganaderas y/o acción climática.

Voz y Rendición de Cuentas

Este indicador del WGI mide la percepción de, hasta qué punto, los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios de comunicación libres. Uruguay y Costa Rica ha sostenido una trayectoria de mejora en el periodo, alcanzando casi los 90 p.p. A continuación, en el rango de menos de 75 p.p. y sobre los 50 p.p., se ubica Panamá, Argentina, Perú, Colombia y República Dominicana con evoluciones significativas; donde se destaca Colombia, país que pasó de 34,84 p.p. en el año 2000 a 52,71 p.p. el año 2018. Este cambio puede tener como causa el ajuste institucional que significó el proceso de paz. Entre los países con menos de 50 p.p. se encuentra México, una de las economías más importantes de América Latina, pero que evidencia debilidades institucionales. La excepción en este grupo ha sido Paraguay, quien ha continuado una trayectoria positiva. Los restantes países, El Salvador, Ecuador, México, Guatemala y Honduras han experimentado caídas en el periodo. Finalmente, Nicaragua registra el mayor deterioro institucional pasando de 33,18 p.p. el año 2010 a 18,72 p.p. el año 2018.

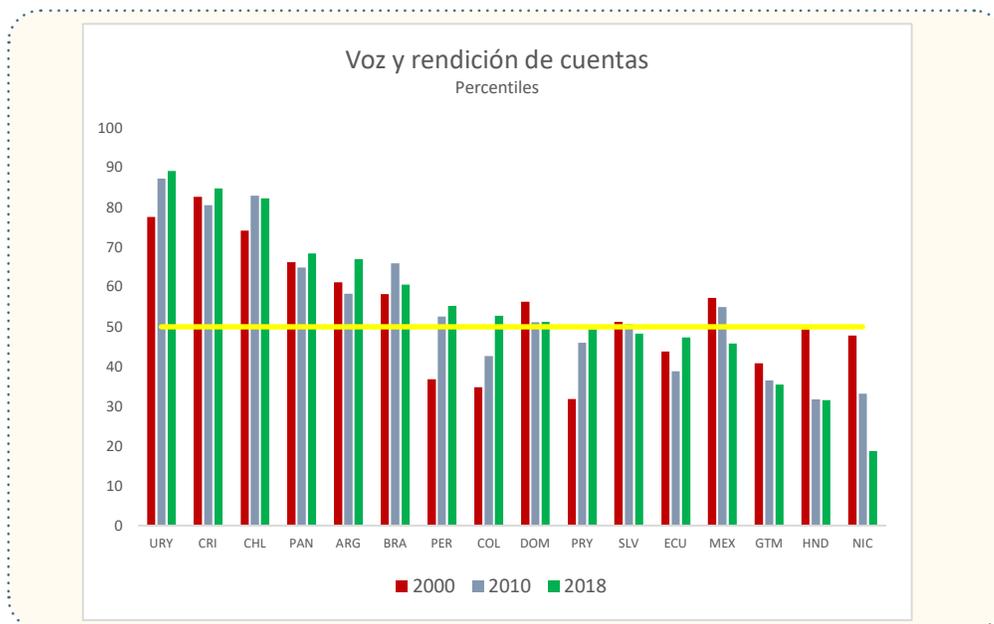


Gráfico 1: Voz y rendición de cuentas (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo

Este indicador se refiere a la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos. América Latina experimenta, en general, un periodo de relativa estabilidad, con el proceso de paz de Colombia se va cerrando uno de los conflictos más prolongados de la historia del continente. Uruguay lidera con 87,62 p.p., mientras Costa Rica y Panamá son los países de la región centroamericana que se ubican sobre los 50 p.p.; sin embargo, Costa Rica y Chile, con 62,38 p.p. y 61,43 p.p. respectivamente, registraron bajas importantes respecto al año 2010 (7,76 p.p. y 6,82 p.p. respectivamente). Panamá, el cual, en el año 2018, contaba con 56,19 p.p., es parte de este grupo, aun cuando recuperó su posición respecto al año 2010, no alcanzó el puntaje obtenido el año 2000, de 57,14 p.p. En el segundo grupo, bajo los 50 p.p., se ubican 9 de los 16 países evaluados. Rep. Dominicana, Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú, y México muestran mejoras respecto al año 2010; por otro lado, El Salvador, Brasil y Honduras y Nicaragua muestran bajas el año 2018 respecto al año 2010. Finalmente, se destaca la mejora de Colombia, cuyo puntaje de 17,62 p.p., en el año 2018, casi duplica la percepción del año 2010 (8,53 p.p.), esto debido, probablemente, a la firma del acuerdo de paz en septiembre del año 2016.

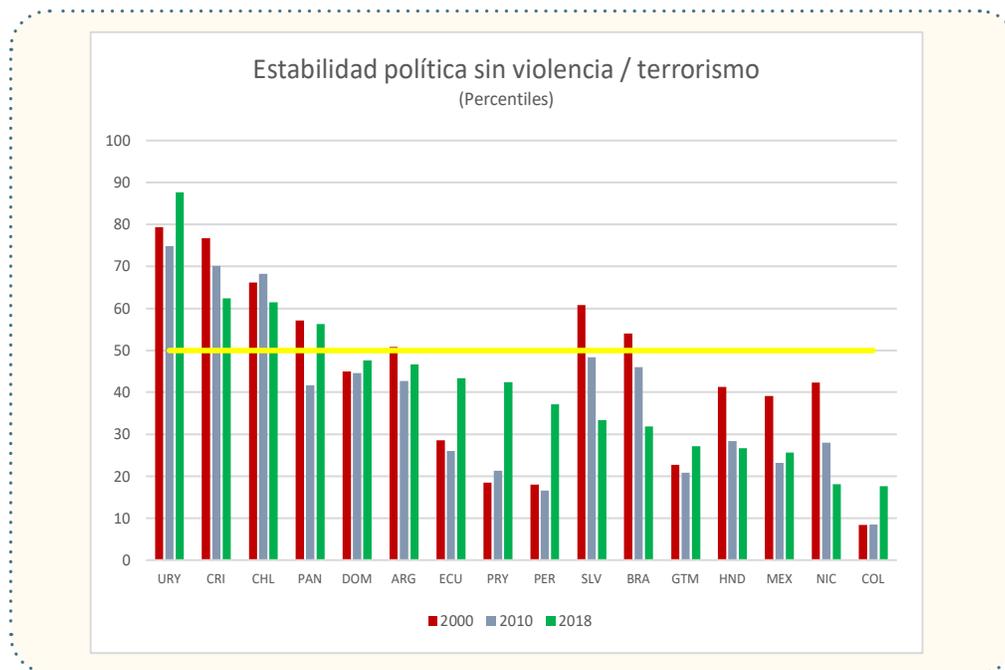


Gráfico 2: Estabilidad política sin violencia / terrorismo (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

Efectividad del gobierno

Este indicador refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas. Los países con puntaje superior a 50 p.p. son liderados por

Chile, con 81,73 p.p. Este es el país mejor posicionado en el año 2018, seguido por Uruguay con 73,08 p.p., Costa Rica (67,79 p.p.) y Argentina (54,81 p.p.), los cuales presentaron leves alzas respecto al año 2010. No obstante, Panamá (51,92 p.p.) presentó una baja sustancial (aprox. 8 p.p.) respecto al año 2010. Los países con menos de 50 p.p. corresponden a diez de los dieciséis países analizados, México con 47,60 p.p. y Perú con 44,23 p.p. lideran este grupo; sin embargo, ambos muestran bajas respecto al año 2010. México muestra un deterioro significativo de aprox. 13 p.p. respecto al año 2010 y Perú de aprox. 4,00 p.p. respecto al mismo año. El Salvador con 36,54 p.p. y Brasil con 36,60 p.p. muestran el mayor deterioro en este indicador, 18 p.p. respecto al año 2010. En cambio, Ecuador, República Dominicana y Paraguay son los únicos que han mejorado en este indicador. Aun cuando Paraguay se ubica entre los tres últimos países, se debe destacar su mejora sustantiva, pasando de 9,74 p.p. en el año 2010 a 34,13 p.p. el año 2018. Finalmente, Honduras con 27,88 p.p., Guatemala con 23,56 p.p. y Nicaragua con 19,23 p.p. cierran esta lista, mostrando un importante deterioro respecto al año 2010.

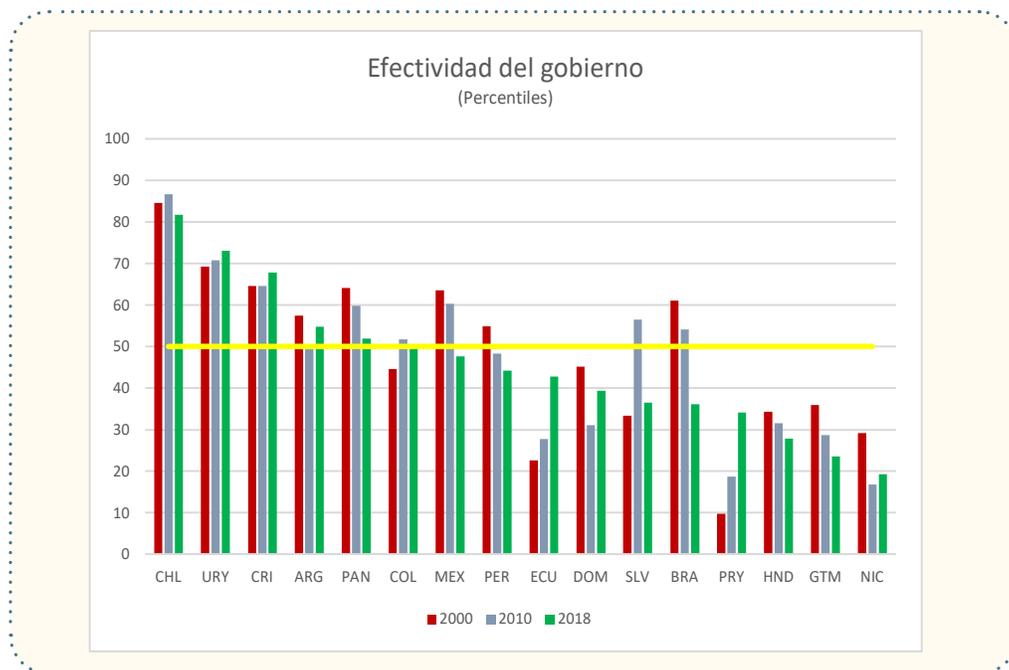


Gráfico 3: Efectividad del gobierno (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

Calidad regulatoria

Este indicador captura las percepciones de las personas respecto a la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. Chile lidera el ranking entre los 16 países; sin embargo, resulta muy interesante que cerca del 50% de los países de este ranking se encuentran sobre los 50 p.p. y, en su mayoría, tienen una trayectoria positiva en el periodo 2000 – 2018, la cual tiende hacia fortalecer el mercado y el sector privado como mecanismo de crecimiento y creación de empleos.

En la segunda parte, bajo los 50 p.p., destacan Paraguay, Argentina y Ecuador. Por un lado, Paraguay, con 48.56 p.p., muestra una clara trayectoria hacia el fortalecimiento del sector privado, del mismo modo lo hace Argentina con 42.31 p.p.; sin embargo, aún está lejos de su mejor posición (63.59 p.p.) en el año 2000. Los países con mayores bajas en el indicador corresponden a Guatemala, Brasil, Honduras y Nicaragua. En el primer cuartil, Ecuador, en el año 2018, muestra signos positivos con 16.35 p.p. respecto al año 2000, en el cual la percepción era 10,05 p.p.. No obstante, aún tiene que hacer reformas para alcanzar los niveles del año 2010.

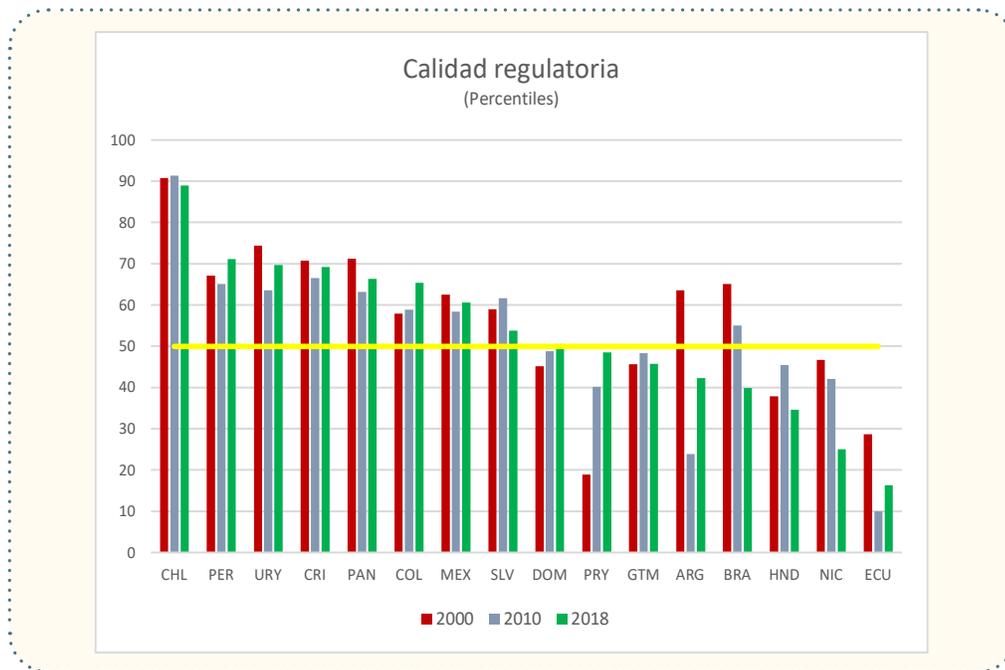


Gráfico 4: Calidad regulatoria (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

Estado de Derecho

Este indicador mide en qué medida los actores confían y acatan las reglas de la sociedad y, en particular, la calidad de la ejecución del contrato, los derechos de la propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de crimen y violencia. En la mitad superior, se posicionan los cinco países que destacan a lo largo del periodo 2000 – 2018. Chile lidera con 83.65 p.p. y cierra Panamá con 52.40 p.p., sólo dos países de Centroamérica están entre los líderes: Panamá y Costa Rica. Mientras en la segunda mitad, Argentina, Paraguay y Ecuador son los únicos tres países, de once, que han mejorado el indicador; contrario a lo que sucede con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, los cuales se encuentran en la parte inferior del ranking con menos de 20 p.p. y todos con pérdidas respecto al año 2010 y 2000.

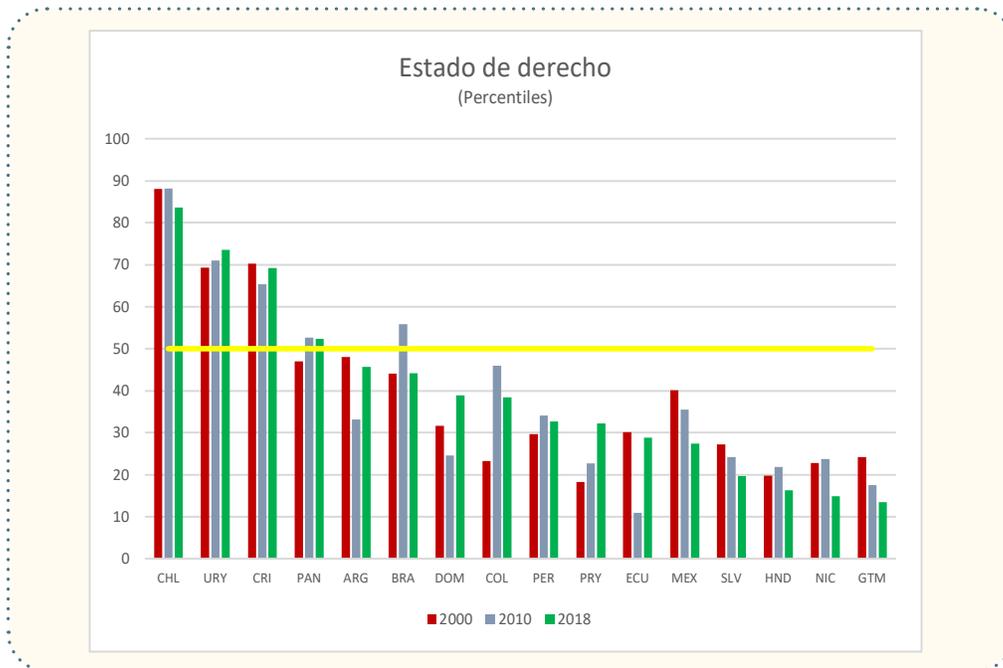


Gráfico 5: Estado de derecho (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

Control de la corrupción

Este indicador capta la percepción de, en qué medida, se ejerce el poder público para beneficio privado, incluidas las formas menores y grandes de corrupción, así como la “captura” del estado por las élites y los intereses privados. En la primera mitad, sobre los 50 p.p., se posicionan solo cuatro de los dieciséis países considerados en esta medición, encabezados por Uruguay con 87,50 p.p.. Costa Rica, con 70,67 p.p., es el único país de la región centroamericana ubicado entre los cuatro líderes. En la segunda parte, bajo los 50 p.p., se ubican doce países, de ellos sólo Colombia, Ecuador y Honduras muestran leves mejoras en la percepción de control de la corrupción. Por otro lado, el 75 % de los países ubicados bajo los 50 p.p., muestran claras y significativas pérdidas en la puntuación, lo que sin duda debe preocupar a la ciudadanía y agentes privados en el mercado.

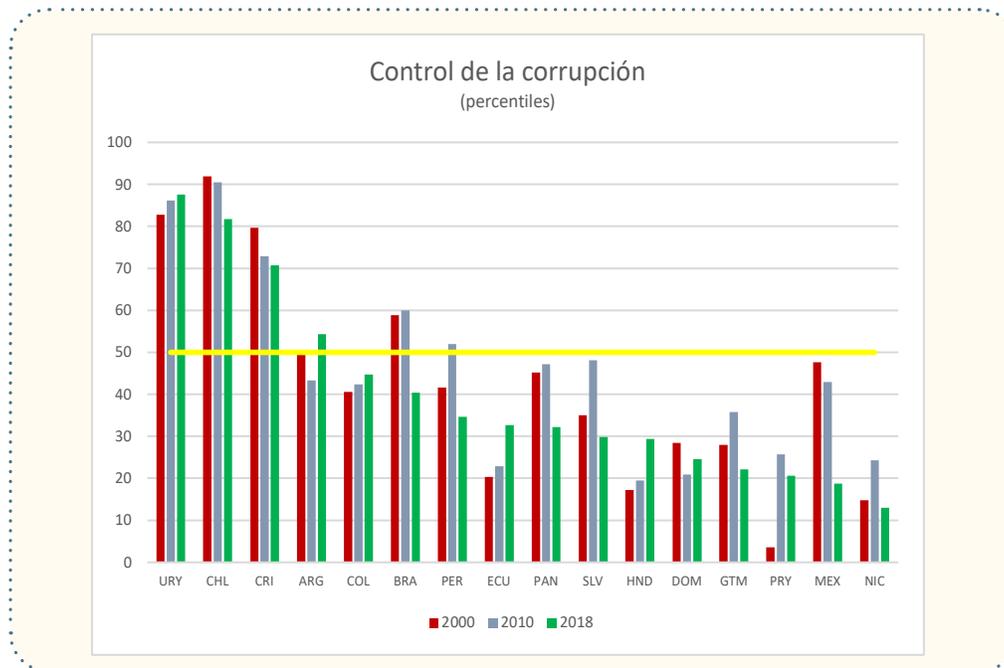


Gráfico 6: Control de la corrupción (Percentiles)

Uruguay URI, Costa Rica CRI, Chile CHL, Panamá PAN, Argentina ARG, Brasil BRA, Perú PER, Colombia COL, República Dominicana DOM, Paraguay PRY, El Salvador SLV, Ecuador ECU, México MEX, Guatemala GTM, Honduras HND, Nicaragua NIC.

El estudio análisis de gobernanza de las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas para sistemas ganaderos en la región latinoamericana¹² entrega valiosos argumentos acerca de la integración, estructura y coordinación de las NAMA ganaderas a la estructura de administración pública en cada uno de los países. El análisis se presenta en función de los tres pilares principales de la metodología.

Marco Jurídico, Político, Institucional y Reglamentario

Según el estudio, las seis NAMA ganaderas tienen algún grado de alineamiento con los instrumentos de política de nivel superior (planes de desarrollo, leyes, políticas o estrategias nacionales de cambio climático); así como con los instrumentos sectoriales pertinentes al cambio climático (ver Cuadro 2). No obstante, esta integración puede considerarse declarativa en el sentido de que estas políticas establecen lineamientos y objetivos estratégicos en temas de cambio climático (mitigación y adaptación), no necesariamente definen metas cuantificables o acciones específicas para su implementación. A diferencia de los instrumentos de nivel superior, las NDC sí definen metas específicas de reducción de emisiones asociadas a compromisos de país, e identifican acciones de mitigación específicas para ello. En este sentido, llama la atención la escasa vinculación de las NAMA con las NDC que presentan Honduras, Guatemala y República Dominicana. República Dominicana obtuvo un puntaje de 4 de 10, esto significa que la NAMA está vinculada únicamente con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de Cambio Climático y el Plan sectorial bajo en emisiones/de mitigación.

¹² Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Turrialba, Costa Rica

De igual modo, en el componente Incentivos/Instrumentos económicos, las NAMA ganaderas están en una etapa muy básica de preparación de instrumentos financieros (ver Cuadro 2). Al momento de estudio ninguno de los países analizados contaba con instrumentos financieros en implementación, excepto Costa Rica. Esta debilidad está marcada por la necesidad de obtener recursos externos de cooperación internacional, con el fin de que estos operen en condiciones preferenciales, de acuerdo con lo que puede ofrecer el mercado. Asimismo, otra debilidad se relaciona con la falta de definición de los actores institucionales que conformarían la gobernanza del esquema financiero de las NAMA.

Pilar: Marco jurídico, político, institucional y reglamentario							
Componente	Subcomponente	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Sub Comp.
Políticas y Leyes	- Vinculación con Estrategia Nacional de Desarrollo Bajo en Emisiones	0	1	0	0	0	1
	- Alineación con Estrategia de Cambio Climático	0	1	1	1	1	4
	- Alineación con Política de Reducción de Emisiones	1	1	0	1	0	3
	- Alineación con la Ley de Cambio Climático	1	0	1	0	0	2
Subtotal Componente Políticas y Leyes		2	3	2	2	1	10
Marco jurídico / institucional en apoyo a las NAMA	- Vinculación con NDC	1	1	0	0	0	2
	- Alineado con Plan Sectorial bajo en emisiones / de mitigación	1	1	1	1	1	5
Subtotal Componente Marco jurídico / Institucional en apoyo a las NAMA		2	2	1	1	1	7
Instrumentos de política de bajas emisiones a nivel sectorial	- Estrategia / Plan sectorial bajo en emisiones	1	1	0	1	0	3
Subtotal Componente Instrumentos de Política de bajas emisiones a nivel sectorial		1	1	0	1	0	3
Concordancia con políticas más amplias	- Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo	1	0	1	1	1	4
Subtotal Componente Concordancia con políticas más amplias		1	0	1	1	1	4
Incentivos / instrumentos económicos	- NAMA ganadera propone el diseño de instrumentos financieros	1	1	1	1	1	5
	Instrumentos Financieros en implementación	1	0	0	0	0	0
Subtotal Componente Incentivos/Instrumentos económicos		2	1	1	1	1	5
Total Pilar Marco Político, Jurídico, Institucional y Reglamentario		8	7	5	6	4	

Cuadro 2: Pilar Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA

Costa Rica CRI, Colombia COL, Honduras HND, Guatemala GTM, República Dominicana DOM

Proceso de Planificación y Toma de Decisiones.

Este pilar toma en cuenta el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones clave en la gestión de las NAMA ganaderas. Costa Rica y Guatemala son los países que obtuvieron los puntajes más altos en este pilar, lo que se traduce en NAMA ganaderas con procesos de participación de actores definidos que facilitarían la toma de decisiones. La fortaleza de las propuestas evaluadas es haber considerado la participación de actores de distintos sectores en la fase de implementación: un sector privado, representado por grupos de los productores ganaderos (federaciones o cámaras); un sector público (Ministerios, Direcciones Sectoriales), hasta la investigación y la transferencia de tecnología; y un sector mixto, con rol de investigación y de gestión de financiamiento (ver Cuadro 3). La principal debilidad radica en los arreglos institucionales, esto consiste en las reglas definidas para la interacción y coordinación, ya que no están definidas con claridad en la mayoría de los países evaluados. Los arreglos institucionales son planteados preliminarmente a nivel de la identificación de actores y la asignación de roles generales, así se demuestra en el subcomponente “existe definición de estructura institucional”. Por su parte, Costa Rica establece un arreglo institucional más concreto, definiendo “instancias” (política, gerencial, técnica y operativa) articuladas por medio de su Estrategia Nacional de Ganadería Baja en Emisiones.

Pilar: Procesos de planificación y toma de decisiones							
Componente	Subcomponente	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Sub-comp.
Participación de partes interesadas	- Actores público-privados incorporados y/o considerados en el proceso	1	1	1	1	1	4
Subtotal Componente Participación de partes interesadas		1	1	1	1	1	4
Espacios de diálogo para partes interesadas	- Propuesta de establecimientos de Mesa Ganadera	1	1	1	1	0	4
Subtotal Componente Espacios de diálogo para partes interesadas		1	1	1	1	0	4
Liderazgo	- Liderazgo Público	1	0	1	0	1	3
	- Liderazgo Privado	0	1	0	1	0	2
	-Liderazgo Público – Privado	1	0	0	1	0	2
Subtotal Componente Liderazgo		2	1	1	2	1	7
Estructura / arreglo institucional	- Existe definición de Estructura Institucional	1	0	0	0	0	1

Pilar: Procesos de planificación y toma de decisiones							
Componente	Subcomponente	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Sub-comp.
Subtotal Estructura / Arreglo institucional		1	0	0	0	0	1
Capacidad y acción de las partes interesadas	- Roles de actores están definidos de modo general	1	1	1	1	1	5
Subtotal Capacidad y acción de las partes interesadas		1	1	1	1	1	5
Transparencia y responsabilidad	- Definido un sistema de control	1	0	1	1	0	3
Subtotal Transparencia y responsabilidad		1	0	1	1	0	3
Total Pilar Procesos de planificación y tomas de decisiones		7	4	5	6	3	

Cuadro 3: Pilar Procesos de planificación y toma de decisiones

Costa Rica CRI, Colombia COL, Honduras HND, Guatemala GTM, República Dominicana DOM

Implementación y Conformidad

Este pilar refleja el grado de implementación de acciones, la gobernanza de los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) y los mecanismos de sostenibilidad de las NAMA ganaderas. Aun cuando las cinco propuestas consideran acciones de fortalecimiento de las capacidades de actores clave públicos y privados (e.g. servicios de extensión), la debilidad recae en la falta de claridad en los mecanismos de fortalecimiento que se busca promover, lo cual es relevante debido a que las carencias en capacidades pueden ser múltiples: conocimiento, habilidades capacidad de gestión, habilidades blandas (e.g. credibilidad y confianza), financiamiento, tecnológicas, entre otras. Adicionalmente, otra debilidad relevante y significativa se aprecia a nivel de sistemas de seguimiento, monitoreo y reporte. Únicamente las propuestas de Costa Rica y Honduras plantean estructuras de gobernanza específicas para el MRV de sus NAMAs.

Pilar: Implementación y Conformidad							
Componente	Subcomponente (4 elementos)	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Sub-comp.
Implementación de acciones	- Se han implementado acciones mediante otros proyectos	1	1	0	1	0	3
Subtotal Implementación de acciones		1	1	0	1	0	3
Seguimiento	- Arreglo institucional para mecanismo de MRV explícito	1	0	0	0	0	1
Subtotal Seguimiento		1	0	0	0	0	1
Sostenibilidad	- Se identifica el fortalecimiento institucional como mecanismo	1	1	1	1	1	5
	- Arreglos de mercado que permitan la escalabilidad	0	0	0	0	0	0
Subtotal Sostenibilidad		1	1	1	1	1	5
Total Pilar Implementación y conformidad		3	2	1	2	1	

Cuadro 4: Pilar Implementación y conformidad

Costa Rica CRI, Colombia COL, Honduras HND, Guatemala GTM, República Dominicana DOM

La particularidad de cada país amerita un perfil específico, con el fin de poder conocer en detalle las debilidades que pueden afectar el resultado planteado en la NAMA ganadera, del mismo modo que se permite considerar algunos de estos elementos en la gestión de riesgo de cada iniciativa.

Colombia

Colombia viene de un proceso de negociación de paz, el cual comienza a mostrar sus primeros resultados y se ha reflejado en cinco de los seis indicadores. No obstante, con respecto al resultado, se debe señalar que Colombia aún está distante de los líderes de América Latina, quienes en general obtienen puntuaciones sobre los 80 p.p. en la mayoría de los indicadores. Sin embargo, se deben tomar en cuenta algunas consideraciones al momento de formular una acción climática: cinco de los seis indicadores se encuentran bajo las 50 p.p y el único que supera esa media es el indicador “voz y responsabilidad” con 52,71 p.p. Por otro lado, se debe reconocer la baja puntuación en indicadores que reflejan la capacidad de respuesta del estado, este es el caso del indicador tres (Ind. 3), “efectividad del gobierno”, con 39,42 p.p. y el indicador seis (Ind. 6), “control de la corrupción”, con 44,71 p.p.. Los escenarios institucionales para la implementación de las actividades de una NAMA ganadera no parecen muy optimistas. Pese a esto, se deben considerar estos elementos en la implementación y monitorear los efectos que pueden tener en los resultados de la NAMA ganadera.

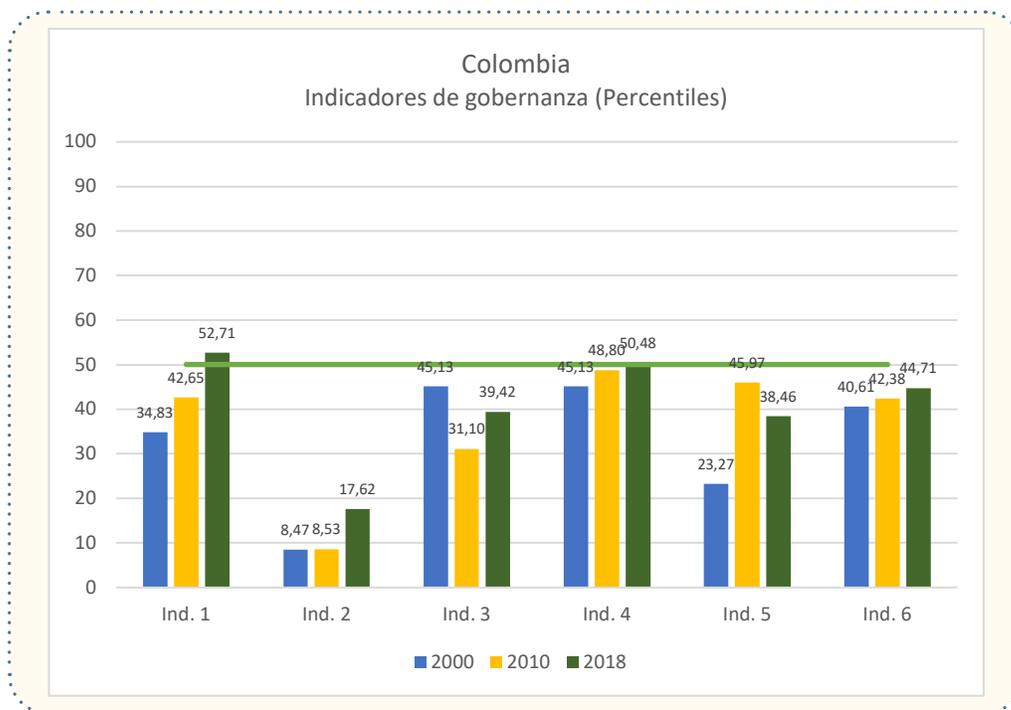


Gráfico 7 Colombia: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

Desde la perspectiva de análisis realizado por el estudio del CATIE, se debe señalar que Colombia, en lo respecta al pilar Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA, el país aparece bastante alineado con las políticas ambientales nacionales; al menos cumple con siete de diez criterios de armonización con instrumentos nacionales de gestión ambiental estratégica, entre estos los NDC. En cuanto al pilar de procesos de planificación y toma de decisiones, cumple satisfactoriamente sólo con cuatro de ocho criterios. Los criterios que no han sido cumplidos satisfactoriamente y que deberían ser considerados en el ejercicio de formulación detallada de la acción climática son: liderazgo público, estructura institucional y definición de un sistema de control. En lo que respecta al pilar de implementación y conformidad, el país cumple con dos de los cuatro criterios; aquellos que no han sido cumplidos satisfactoriamente se refieren a arreglos institucionales para mecanismos de MRV y arreglos de mercado que permitan escalabilidad.

Costa Rica

Costa Rica es un país líder en la región y se refleja en sus indicadores. Todos sus indicadores están sobre los 60 p.p., entre los que destaca el indicador uno (Ind. 1), “voz y responsabilidad”, con 84,73 p.p.; de igual forma, resultan muy valorables los indicadores tres, cinco y seis, pues permiten perfilar a un país que cuenta con las instituciones y capacidades para la administrar procesos complejos de transformación estructural. Costa Rica refleja, a través de estos indicadores, una oportunidad para la implementación de las acciones climáticas que permita alcanzar las metas establecidas en el NDC.

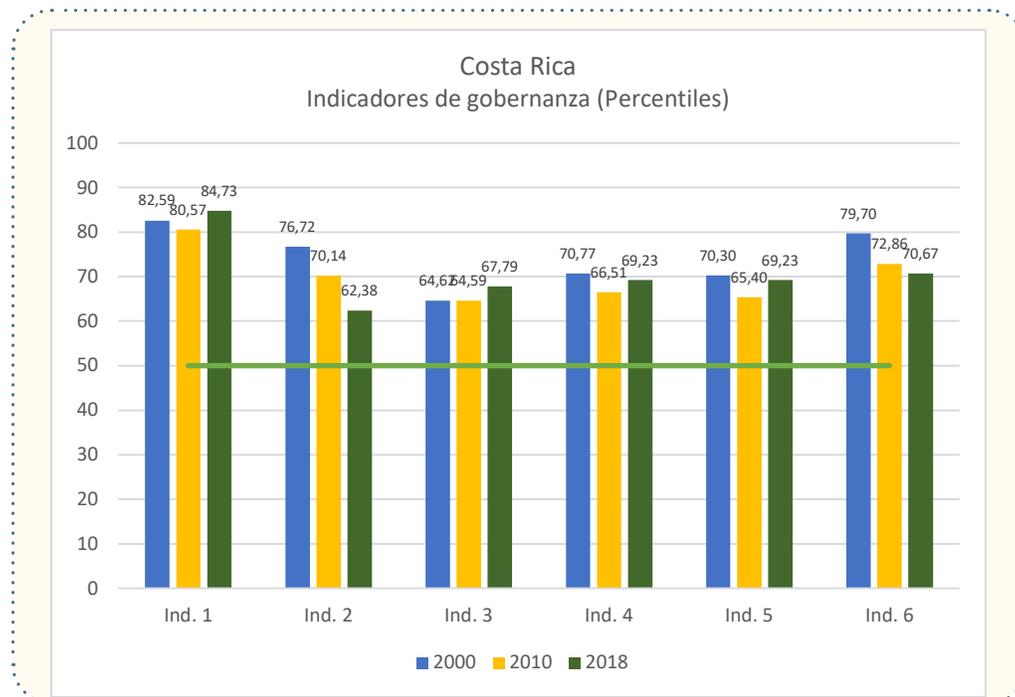


Gráfico 8 Costa Rica: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

En lo que respecta a las virtudes y debilidades de la propuesta de NAMA ganadera desde la perspectiva del estudio realizado por el CATIE, Costa Rica cumple con ocho de los diez criterios establecidos. En cuanto a aquellos criterios no satisfechos, estos corresponden a elementos de alineación con instrumentos jurídicos de carácter nacional, lo cual debería ser revisado a profundidad. Sin embargo, es el país de la región con mejores condiciones de gobernanza para implementar una NAMA ganadera, con un éxito probablemente predecible. En cuanto al pilar de procesos de planificación y toma de decisiones, el país cumple con siete de los ocho criterios examinados. En este sentido, se debe poner atención en el liderazgo del sector privado, el cual está ausente en la gestión. Por último, en lo que respecta al pilar de implementación y conformidad, se satisfacen tres de los cuatro criterios establecidos, por lo que es necesario considerar la carencia en cuanto a arreglos de mercado que permitan escalabilidad.

Guatemala

Guatemala es un país con indicadores de gobernanza bajo los 50 p.p., llega incluso a 13,46 p.p. en el indicador “estado de derecho” del año 2018. Además, ha empeorado en cuatro de los seis indicadores, lo cual representa la urgente necesidad de apoyo técnico para impulsar cambios que permitan un mejor desempeño institucional. El escenario para la implementación de una NAMA ganadera es de alta debilidad institucional, esto se refleja en el indicador cinco, estado de derecho, con solo 13,46 p.p. y el indicador 6, control de la corrupción, con 22,12 p.p.. Ambos indicadores presentan bajas sustantivas respecto al periodo 2010 y 2000. En este escenario, es muy

improbable que la implementación de una NAMA ganadera pueda generar los resultados deseados a nivel país. Es posible que se obtengan algunas experiencias puntuales con buenos resultados y aprendizajes, pero no parece haber condiciones suficientes para el éxito y sostenibilidad de una política pública orientada a cambiar el modo de producción ganadero a nivel nacional.

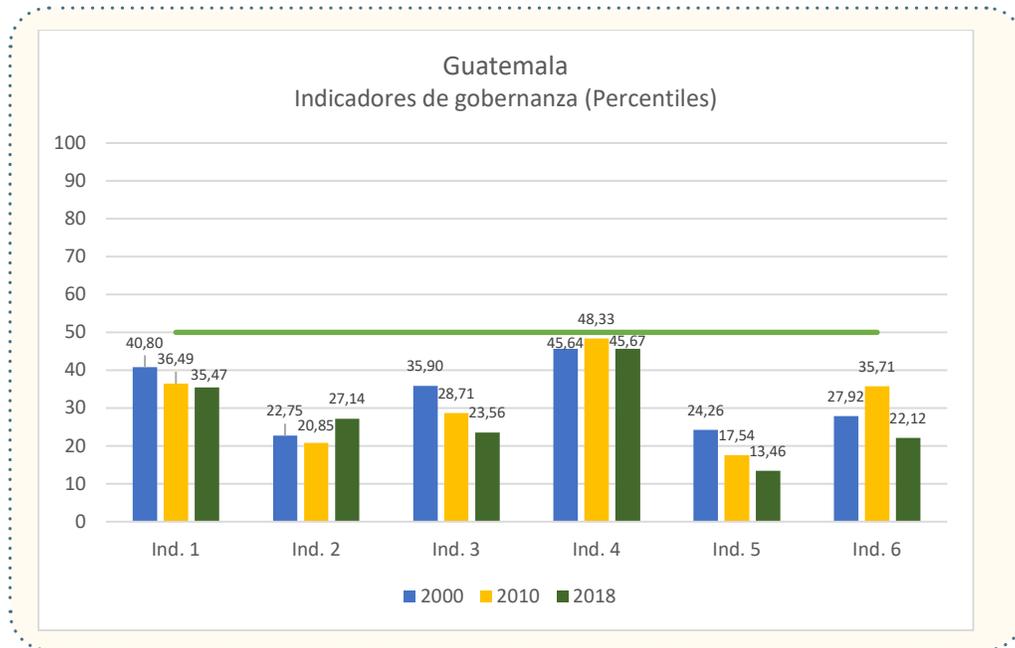


Gráfico 9 Guatemala: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

En lo que respecta a las fortalezas y debilidades examinadas por el estudio del CATIE, se puede señalar que en el pilar “Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA”, Guatemala satisface seis de los diez criterios analizados. Los aspectos en los cuales no alcanza a cumplir cabalmente son: vinculación con estrategia nacional de desarrollo bajo en emisiones y alineación con la ley de cambio climático. El siguiente aspecto es particularmente importante, se refiere a vinculación con las NDC. La importancia radica en el vínculo lógico entre la NAMA ganadera y los compromisos señalados en las NDC; por último, el criterio no satisfecho se refiere a los instrumentos financieros en implementación. En cuanto al pilar de procesos de planificación y toma de decisiones, Guatemala satisface seis de los ocho criterios, aquellos criterios no satisfechos corresponden al liderazgo público y la existencia definida de estructura institucional para la planificación y gestión de la NAMA ganadera. En cuanto al pilar de implementación y conformidad, Guatemala satisface dos de los cuatro criterios. Los elementos que deberían revisarse y considerarse en el diseño se refieren a arreglos institucionales para el MRV y también arreglos de mercado que permiten escalabilidad de la acción a nivel nacional.

República Dominicana

República Dominicana es un país que, en el periodo analizado 2000-2018, ha buscado mejorar la calidad de la institucionalidad, a pesar de que cinco de los seis indicadores están bajo los cincuenta puntos. Se destaca el mejoramiento del indicador sobre efectividad del gobierno, el cual ha evolucionado desde 31,10 p.p. en el año 2000 a 39,42 p.p. en el año 2018. De igual forma, resalta el cambio positivo en la percepción de las personas sobre el indicador cinco, estado de derecho, el cual ha pasado de 26,64 p.p. en el año 2000 a 38,94 p.p. en el año 2018. Sin embargo, hay una señal de alarma en el indicador seis, control de la corrupción, el cual, en el año 2018, obtiene 24,52 p.p., a pesar de mejorar 3,57 p.p. respecto al año 2010, aún está por debajo del puntaje de 28,43 p.p. obtenido el año 2000. República Dominicana presenta un escenario con instituciones que mejoran pausadamente. En este escenario, es posible implementar la NAMA ganadera y esperar resultados adecuados. No obstante, se deben considerar los riesgos que cada una de estas variables puede provocar en la implementación de esta política pública; por lo tanto, se debe incorporar mecanismos adecuados para evitar las asignaciones deficientes de los recursos debido a la corrupción institucional.

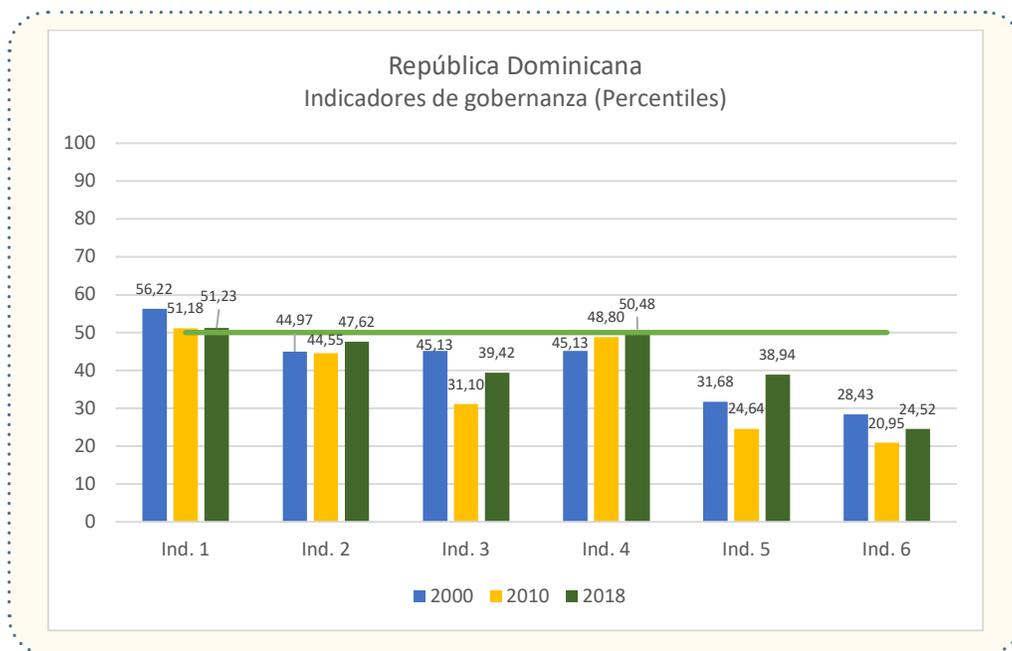


Gráfico 10 República Dominicana: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

El examen a la NAMA ganadera realizado por el CATIE reveló que es la más débil en el pilar del marco jurídico, político, institucional y reglamentario, ya que apenas cumple con sólo cuatro de los diez criterios examinados. Las principales debilidades en este componente se vinculan con la escasa o nula integración con políticas y leyes

medioambientales, además de una carencia en la vinculación de la NAMA con la NDC y la falta de articulación sectorial. Por último, la NAMA ganadera de República Dominicana carece de instrumentos financieros en implementación. En cuanto al pilar de procesos de planificación y toma de decisiones, este país alcanza a cumplir sólo tres de los ocho criterios; el más bajo entre los cinco países examinados. Respecto a las debilidades, estas se refieren principalmente a carencia de espacios de participación para las partes interesadas, carencia de liderazgo privado o público – privado; asimismo, carencias en la definición de un sistema de control. En el tercer pilar referido a la implementación y conformidad, República Dominicana cumple sólo con uno de los cuatro criterios. Los criterios no satisfechos corresponden a la carencia acciones implementadas mediante otros proyectos. En cuanto al seguimiento, no se visualizan arreglos institucionales para mecanismo de MRV. Finalmente, respecto a la sostenibilidad, la NAMA ganadera no presenta claridad respecto a arreglos o mecanismos de mercado que permitan escalabilidad.

Uruguay

Uruguay es un país que ha consolidado su institucionalidad, así lo reflejan sus indicadores y los resultados económicos y sociales. Los seis indicadores muestran una trayectoria de mejora respecto al año 2000. En este contexto de gobernanza, es posible la implementación de la acción climática necesaria para transformar el modo de producción ganadera de forma gradual, pero sostenida.

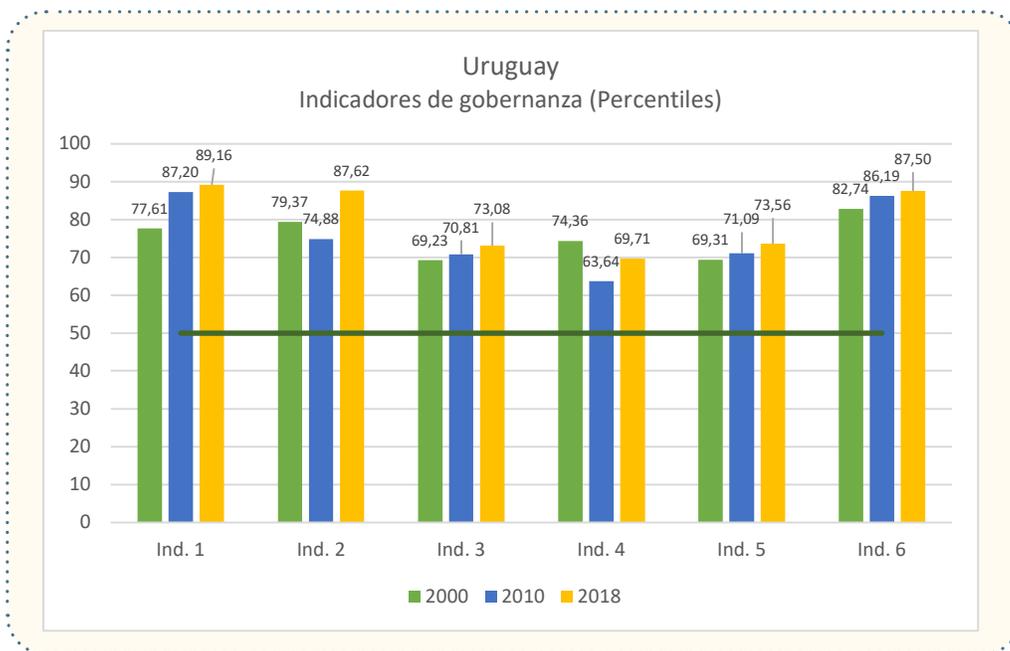


Gráfico 11 Uruguay: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

Honduras

Honduras es un país con pobreza, bajo ingreso per cápita y altamente vulnerable a eventos climáticos. Sin embargo, la causa de esta situación puede explicarse parcialmente por la calidad de la gobernanza. Los indicadores reflejan, por un lado, el deterioro de cuatro de los seis indicadores a lo largo del periodo 2000-2018 y, por otro lado, se debe considerar que ninguno ha alcanzado superar la barrera de los cincuenta puntos porcentuales en un periodo de casi veinte años. En un escenario con estas variables es, quizás, necesario avanzar en la gestión pedagógica de formular e implementar una NAMA ganadera considerando los altos riesgos asociados a la extrema debilidad institucional que muestran sus indicadores.

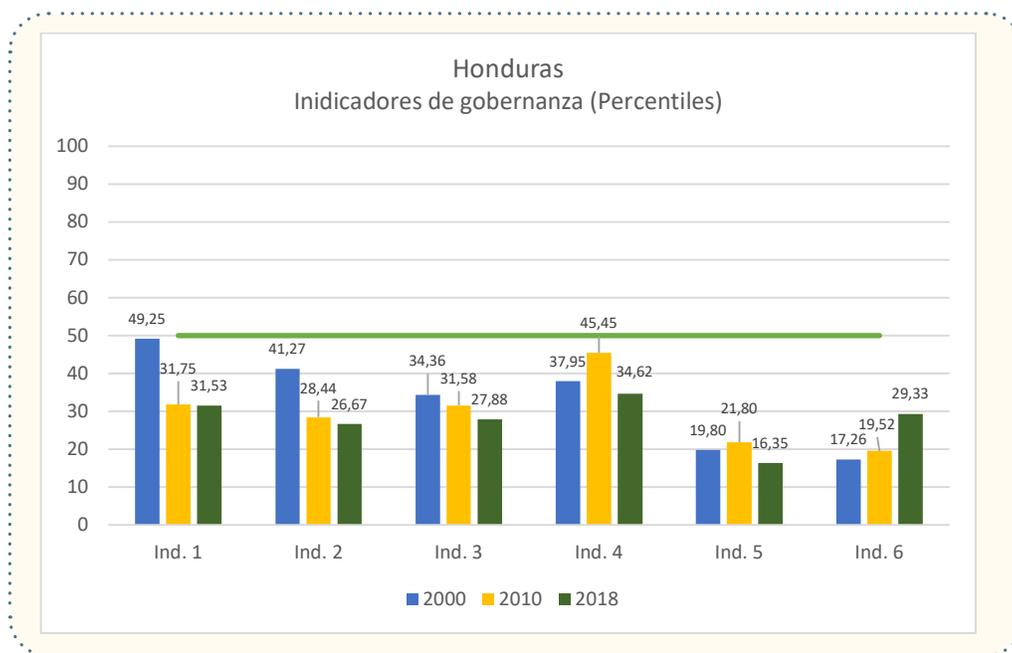


Gráfico 12 Honduras: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

El análisis realizado por el CATIE sobre la gobernanza de Honduras, señala que, en el pilar del marco jurídico, político, institucional y reglamentario, el país satisface sólo cinco de diez criterios. Sus principales debilidades son: falta de integración con las políticas y leyes medioambientales. Además, es muy preocupante la carencia de vinculación de la NAMA ganadera con los NDC del país. Por otro lado, en este pilar se revela la debilidad en materia de incentivos e instrumentos económicos, pues carece de instrumentos financieros en implementación. En lo referente al pilar de procesos de planificación y toma de decisiones, la NAMA ganadera revela escaso liderazgo

privado y público – privado y la carencia de arreglo institucional que garantice la participación. Finalmente, en el pilar de implementación y conformidad, Honduras cumple sólo con uno de los cuatro requerimientos. Las principales debilidades corresponden a la carencia de actividades implementadas mediante otros proyectos, lo cual reduce la experiencia acumulada en este tipo de proyectos. En cuanto al seguimiento, la NAMA ganadera de Honduras no señala explícitamente un arreglo institucional para mecanismos de MRV. Finalmente, en lo referente a sostenibilidad, la propuesta de NAMA ganadera no presenta un mecanismo de mercado que permita la escalabilidad de la acción climática.

Nicaragua

Nicaragua es un país con un alto déficit institucional que, difícilmente, garantiza el ejercicio de los derechos básicos de las personas. En el periodo 2000-2018, cinco de los seis indicadores han mostrado retrocesos significativos, lo cual configura un escenario de alto riesgo para la implementación de acciones climáticas financiadas con recursos externos.

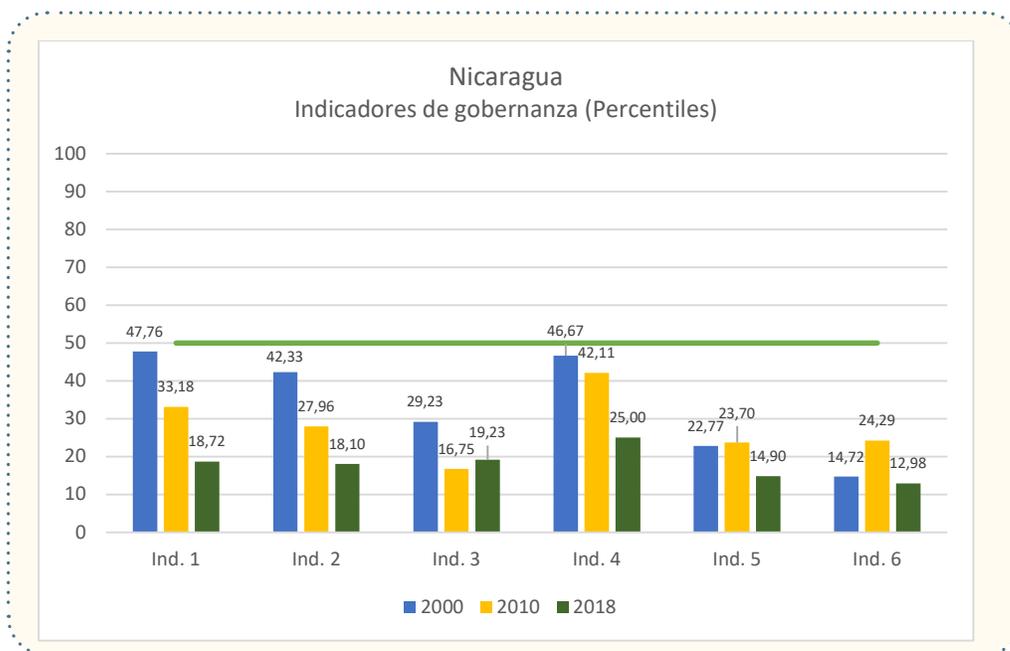


Gráfico 13 Nicaragua: Indicadores de gobernanza 2018

Leyenda	Significado
Ind. 1	Voz y responsabilidad
Ind. 2	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia / Terrorismo
Ind. 3	Efectividad del Gobierno
Ind. 4	Calidad Regulatoria
Ind. 5	Estado de Derecho
Ind. 6	Control de la Corrupción

Desempeño competitivo

La competitividad de los dieciséis países considerados en este análisis permite comparar a los países con acciones climáticas, con el fin de conocer las barreras jurídicas y reglamentarias que inhiben el crecimiento económico.

El índice de competitividad global Doing Business, entrega una primera mirada de los dieciséis países de América Latina considerados en este análisis. Siete se posicionan sobre la puntuación promedio global de 63,6 p.p., Chile (CHL) y México (MEX) lideran con 72,60 p.p. y 72,40 p.p. respectivamente. Tres países de Centroamérica están en este grupo: Costa Rica (CRI) con 69,20 p.p., seguido por Panamá (PAN) con 66,60 p.p. y El Salvador (SLV) con 65,30 p.p.. En un segundo grupo, se ubican los países que obtienen un puntaje inferior al promedio global de 63,6 p.p. y superior al promedio regional de América Latina de 59,50 p.p., en este grupo se encuentran dos países de la región Centroamericana: Guatemala (GTM) con 62,60 p.p. y República Dominicana (DOM) con 60,00 p.p.; de igual modo, en este grupo se ubica Uruguay (URY) con 61,50 p.p.. Finalmente, el tercer grupo corresponde a aquellos países que obtienen puntaje por debajo del promedio regional de 59,5 p.p.. Este grupo lo encabeza Brasil (BRA) con 59,10 p.p. y cierran este grupo dos países de Centroamérica: Honduras (HND) con 56,30 p.p. y Nicaragua (NIC) 54,40 p.p.. En un análisis más detallado de las variables del DBI, se han considerado solo trece países por falta de datos de Brasil, México y Paraguay.



Gráfico 14: Índice de competitividad global Doing Business 2020 (Percentiles)

Chile CHL, México MEX, Colombia COL, Costa Rica CRI, Perú PER, Panamá PAN, El Salvador SLV, Guatemala GTM, Uruguay URY, República Dominicana DOM, Brasil BRA, Paraguay PRY, Argentina ARG, Ecuador ECU, Honduras HND, Nicaragua NIC

Facilidad de apertura de una empresa

Este indicador evalúa el escenario para el emprendimiento en términos de cantidad de trámites, tiempo y costo que debe realizar un emprendedor. El valor promedio de este indicador es de 87,50 p.p.. De los trece países, sólo Panamá (PAN) con 92,0 p.p., Chile (CHL) con 91,4 p.p. y Uruguay (URY) con 89,6 p.p. tienen una puntuación

superior al promedio. En este sentido, se debe señalar que los países con acciones climáticas y NAMA ganaderas obtienen una puntuación inferior al promedio: Colombia con 87,0 p.p., Guatemala con 86,8 p.p., República Dominicana con 85,4 p.p., Costa Rica con 79,9 p.p., Nicaragua con 79,6 p.p. y Honduras con 71,4 p.p., la puntuación más baja de la región centroamericana.

Manejo de permisos de construcción

Este indicador mide los procedimientos, tiempo y costos necesarios para construir un nuevo almacén; incluyendo la obtención de licencias y permisos aplicables, la presentación de las notificaciones necesarias, la solicitud y recepción de las inspecciones requeridas, y la obtención de las conexiones a los servicios de agua y drenaje. Adicionalmente, el índice de control de la calidad de la construcción evalúa la calidad de las regulaciones en materia de construcción, la fortaleza de los mecanismos de calidad y seguridad, los regímenes de responsabilidad legal y pólizas de seguros, y los requerimientos profesionales en materia de certificación. El valor promedio de este indicador es de 68,28 p.p.. De los trece países, cinco se encuentran sobre el promedio. Respecto a los seis países con acciones climáticas y NAMA ganaderas, se debe indicar que tres están sobre el promedio: Costa Rica con 70,8 p.p., República Dominicana con 70,7 p.p. y Colombia con 69,1 p.p.. En cuanto a los restantes países con acciones climáticas, Guatemala, con 65,3 p.p., se aleja levemente del promedio, pero se encuentra mejor que Honduras, con 56,2 p.p., y Nicaragua, con 46,3 p.p.; ambos muy por debajo del promedio.

Facilidad de obtención de electricidad

Este indicador registra todos los procedimientos, tiempos y costos requeridos para que una empresa pueda obtener una conexión permanente de suministro de electricidad para un almacén recientemente construido. Además de evaluar la eficiencia del proceso de conexión, el índice de fiabilidad del suministro y transparencia de las tarifas mide la fiabilidad del suministro eléctrico, la transparencia de las tarifas y el precio de la electricidad. El valor promedio de este indicador es 81,65 p.p.. Costa Rica, con 88,9 p.p., lidera el grupo de cinco países que están por sobre el promedio. En este grupo se encuentran, además, Guatemala con 84,2 p.p. y Uruguay con 82,1 p.p.. Sin embargo, República Dominicana con 68 p.p. y Honduras con 59,9 p.p. se encuentran muy lejos del promedio. Como se ha señalado anteriormente, el DBI tiene un sesgo urbano; por lo tanto, se debe considerar como referencia este indicador, pues en países de bajos ingresos el acceso a la red de energía en el sector rural es más escasa y, eventualmente, los permisos para disponer de energía eléctrica pueden tener costos de transacción superiores a los del sector urbano; en consecuencia, este indicador puede ser aún más desalentador.

Facilidad de registro de propiedad

Este es un indicador relevante tanto para el sector urbano como rural, pues incide en muchos aspectos de la vida empresarial de las personas, desde el acceso al mercado inmobiliario hasta las oportunidades de obtener crédito en el mercado financiero. Examina los procedimientos, el tiempo y el costo necesarios para el registro de propiedades, de acuerdo con un caso estandarizado en el que un empresario desee adquirir un terreno y un edificio que ya están registrados y libres de deudas o pleitos. Además, el índice de calidad en la administración de tierras para cada economía tiene cuatro dimensiones: la fiabilidad de la infraestructura, la transparencia de la información, la cobertura geográfica y la resolución de disputas sobre propiedades. El valor promedio de este indicador es 68,69 p.p., solo cuatro de los trece países obtuvieron puntuación sobre el promedio. Respecto a los países con acciones climáticas en desarrollo, Costa Rica es el país mejor posicionado, liderando este indicador con 74,4 p.p., Colombia es parte de este grupo con 71,2 p.p.; mientras tanto República Dominicana con 67,20 p.p., Guatemala con 64,90 p.p., Honduras con 62,30 p.p. y Uruguay 57,60 p.p. se encuentran en el rango medio de los países. Por

último, Nicaragua, con 46,4 p.p., se encuentra al final de este ranking. En aquellos países con una desviación estándar significativa, debería considerarse este indicador como una posible amenaza en la implementación de medidas de transformación productiva, en especial si uno de los pilares es el acceso al crédito y si la informalidad en la tenencia de la propiedad es alta.

Facilidad de obtención de crédito

Este aspecto reviste una altísima importancia para la implementación de las acciones climáticas y NAMA ganaderas, pues la mayoría de ellas consideran el acceso al crédito como un instrumento estratégico en la implementación. Este indicador examina la fortaleza de los sistemas de información crediticia y la eficacia de las leyes sobre garantías y quiebras para facilitar los préstamos, este indicador no mide la disponibilidad de fondos y cobertura de los servicios de crédito rural. El valor promedio de este indicador es de 70,38 p.p.. Cuatro de los trece países se encuentran sobre el promedio. Colombia con 90,0 p.p., Costa Rica y Guatemala con 85,0 p.p. y Honduras con 80,0 p.p. se encuentran entre los líderes de este indicador. Sin embargo, más alejado de la media, se encuentra Uruguay con 60,0 p.p. y, en la parte inferior del ranking, Nicaragua con 50,0 p.p. y República Dominicana con 45,0 p.p.. Es importante considerar que la tasa de interés activa internaliza la tasa de riesgo de los créditos, la cual puede afectarse por las deficiencias que mide este indicador. En consecuencia, un elemento a tomar en cuenta en cada una de las acciones climáticas deberá considerar tanto un análisis como una estrategia que reduzca el impacto de estas deficiencias.

Protección de los inversionistas minoritarios

Este tema mide la fortaleza de las protecciones de los inversionistas minoritarios en contra del uso indebido y fraudulento de los activos de la compañía, por parte de los directores, para beneficio personal, así como los derechos de los accionistas, las salvaguardas de gobernanza y los requisitos de transparencia corporativa que reducen el riesgo de abuso.

La industria es la integración de diversos actores en una cadena de producción, en la cual tienen participación la producción primaria, el procesamiento y la distribución. En cada uno de los eslabones se encuentran entidades jurídicas que vinculan capital y que procuran sostener una posición en el mercado. De esta forma, resulta de suma importancia para la confianza de los inversionistas la garantía de los derechos societarios de los inversionistas menores. Por lo tanto, se requieren normas jurídicas sólidas que sean capaces de garantizar la inversión de los socios en cada una de las estructuras jurídicas a lo largo de la cadena de valor. En este sentido, los países están, en general, con acciones pendientes para mejorar el marco jurídico concerniente a este indicador.

En este indicador, el valor promedio es de 50,62 p.p.. Sólo cinco países obtienen una puntuación sobre el promedio, pero sólo Colombia, con 80 p.p., de los seis países con acción climática, obtiene una puntuación sobre el promedio. Costa Rica, con 48,0 p.p., tiene alrededor de dos p.p. de desviación respecto al promedio, resultado que puede eventualmente corregirse con una mejora menor de las normas. Sin embargo, Honduras con 42,0 p.p., República Dominicana con 34,0 p.p., Guatemala y Uruguay con 30,0 p.p. y Nicaragua con 24,0 p.p. requieren una revisión profunda de sus normas. Este indicador cobra mayor importancia cuando una de las estrategias para abordar los problemas de transformación productiva y competitividad en el mercado se basa en la asociatividad de los productores y la coordinación de los actores de la cadena de valor.

Facilidad de Pago de impuestos

Este indicador analiza los impuestos y contribuciones obligatorias que una mediana empresa debe abonar o retener en un ejercicio determinado y mide, también, la carga administrativa que supone el pago de impuestos y

los procesos posteriores a la declaración – lo que ocurre después de que la empresa pague impuestos – como la devolución de impuestos, auditorías y recursos fiscales administrativos. El valor promedio de este indicador es 64,0 p.p.. Seis de los trece países obtienen una puntuación sobre el promedio. Respecto a los países con acciones climáticas y NAMA ganaderas, Costa Rica con 78,0 p.p., Guatemala y Uruguay con 70,3 p.p. se encuentran sobre el promedio, mientras que Colombia con 58,6 p.p., República Dominicana con 57,4 p.p. están en la posición intermedia; Honduras con 49,9 p.p. se encuentra en la parte inferior del ranking.

Facilidad de Comercio transfronterizo

Este indicador es de alta relevancia en la región centroamericana debido a la alta dinámica de la actividad de intercambio comercial entre los países, en donde el tiempo y costo asociado puede afectar positiva o negativamente al desarrollo de la actividad ganadera de exportación e importación. Este indicador registra el tiempo y costo asociados con el proceso logístico de exportación e importación de mercancías. Además, Doing Business mide el tiempo total y el costo (excluyendo aranceles) asociados con tres conjuntos de procedimientos del proceso de exportación e importación: documentación, controles transfronterizos y transporte doméstico. Doing Business toma en cuenta el producto en el que cada economía cuenta con ventaja comparativa para medir el proceso de exportación. Para la importación, el producto considerado para todas las economías es las autopartes. El modo de transporte y el puerto comercial –ya sea marítimo, aéreo o terrestre– considerados en el análisis, son aquellos utilizados con mayor frecuencia para el comercio del producto elegido para cada economía, con sus principales socios comerciales. Este indicador tiene un valor promedio de 79,83 p.p., y los países se distribuyen de la siguiente manera: cuatro sobre el promedio y nueve bajo este. República Dominicana, con 83,5 p.p., es el único país con acción climática que obtiene una puntuación sobre el promedio. Costa Rica con 77,6 p.p., Guatemala con 77,2 p.p. y Nicaragua con 77,0 p.p. se alejan alrededor de 2 p.p. de la media, lo que constituye una buena posición relativa. Sin embargo, Honduras con 64,3 p.p., Colombia con 62,7 p.p. y Uruguay con 56,3 p.p. cierran el ranking. Estos tres países merecen una revisión detallada de las condiciones que restringen la dinámica del comercio transfronterizo; sin embargo, ante la formulación de una estrategia climática que sostiene su éxito en el comercio internacional debe considerarse prioritario un análisis profundo y la formulación de acciones que modifiquen las barreras al comercio.

Facilidad de Cumplimiento de contratos

Este indicador mide el tiempo y el costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local. Además, el índice sobre la calidad de los procesos judiciales evalúa la adopción por parte de las economías de una serie de buenas prácticas que promueven la calidad y la eficiencia en el sistema judicial. En este indicador, se aprecia una brecha amplia de todos los países con el óptimo esperado de 100 p.p.; en realidad, el líder de este indicador, Chile, tiene una puntuación sólo de 64,7 p.p.. El valor promedio de este indicador es 56,08 p.p. y seis de los trece países están sobre el promedio. Respecto a los países con NAMA o acciones climáticas, sólo dos de los seis países obtienen una puntuación superior al promedio, estos países son: Nicaragua con 58,6 p.p. y Uruguay con 56,3 p.p.; levemente bajo el promedio, se encuentra Costa Rica con 55,2 p.p.. Sin embargo, República Dominicana con 50,6 p.p., Honduras con 44,2 p.p., Guatemala con 34,5 p.p. y Colombia con 34,3 p.p. obtienen una puntuación que puede reflejar una condición de riesgo en la implementación de las NAMA ganaderas.

Facilidad de resolución de la insolvencia

Este tema identifica los puntos débiles de las legislaciones sobre insolvencia y los principales cuellos de botella procedimentales y administrativos en los procesos de insolvencia. En un mercado con una industria de producción de alimentos altamente concentrada, la bancarrota de un actor significativo puede resultar en un gran problema

para los demás actores en la cadena de valor; en particular, para los productores primarios. En ese sentido, cobra mucha importancia la normativa que permite liquidar activos y pagar a los acreedores. Por lo anterior, se considera este factor como relevante en la competitividad de un país. Sin embargo, once de los catorce países analizados obtienen puntuación bajo los 50 p.p., el valor promedio de este indicador es de 46,04 p.p., muy lejos del óptimo, que son 100 p.p. y sólo cuatro países superan la media. Respecto a los países considerados en el análisis de las NAMA ganaderas y acciones climáticas, Colombia lidera con 71,40 p.p. y, lejos del líder, pero sobre el promedio, está Uruguay con 53,60 p.p.. Por el contrario, República Dominicana con 38,00 p.p., Costa Rica con 34,60 p.p., Honduras con 32,60 p.p. y Guatemala con 27,60 p.p. constituyen el grupo que requiere mejorar la legislación que resuelve la insolvencia de las empresas. Las NAMA ganaderas que buscan implementar acciones de aumento de la productividad en la cadena de valor deben evaluar o al menos considerar este factor como un riesgo, sobretudo por la alta concentración del mercado en los eslabones de procesamiento y comercialización, ya que, dependiendo del país, puede resultar en pérdidas mayores o menores a los eslabones primarios de producción.

Indicadores del Índice de competitividad global Doing Business 2020 (Percentiles)

País		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Chile	CHL	91,4	75,9	85,7	71,1	55,0	66,0	75,3	80,6	64,7	60,1	62
Colombia	COL	87,0	69,1	76,3	71,2	90,0	80,0	58,6	62,7	34,3	71,4	68
Costa Rica	CRI	79,9	70,8	88,9	74,4	85,0	48,0	78,0	77,6	55,2	34,6	74
Perú	PER	82,1	72,5	74,5	72,1	75,0	68,0	65,8	71,3	59,1	46,6	76
Panamá	PAN	92,0	68,2	83,5	65,2	80,0	56,0	46,7	85,5	49,0	39,5	86
El Salvador	SLV	78,6	52,3	74,5	66,3	80,0	36,0	77,5	89,8	51,9	45,6	92
Guatemala	GTM	86,8	65,3	84,2	64,9	85,0	30,0	70,3	77,2	34,5	27,6	97
Uruguay	URY	89,6	57,5	82,1	57,6	60,0	30,0	70,3	58,4	56,3	53,6	102
Rep. Dominicana	DOM	85,4	70,7	68,0	67,2	45,0	34,0	57,4	83,5	50,6	38,0	116
Argentina	ARG	80,4	56,4	70,0	56,7	50,0	62,0	49,3	67,1	57,5	40,0	128
Ecuador	ECU	69,1	66,4	72,3	67,7	45,0	44,0	58,6	71,2	57,5	35,5	131
Honduras	HND	71,4	56,2	59,9	62,3	80,0	42,0	49,9	64,3	44,2	32,6	134
Nicaragua	NIC	79,6	46,3	68,3	46,4	50,0	24,0	52,7	77,0	58,6	41,1	143

Indicadores

1. Facilidad de apertura de una empresa
2. Facilidad de manejo de permisos de construcción
3. Facilidad de obtención de electricidad
4. Facilidad de registro de propiedades
5. Facilidad de obtención de crédito
6. Protección de los inversionistas minoritarios
7. Facilidad de pago de impuestos
8. Facilidad de comercio transfronterizo
9. Facilidad de cumplimiento de contratos
10. Facilidad de resolución de la insolvencia

Clasificación

11. Clasificación en el ranking global a partir de datos actuales

Fuente: Doing Business 2020
Elaboración Propia

Cuadro 5: Indicadores del índice de competitividad global Doing Business (Percentiles)

El perfil entrega un detalle de las fortalezas y debilidades de cada país, las cuales pueden ser barreras potenciales para la implementación de las NAMA ganadera.

Colombia

Destaca entre los países con NAMA ganaderas y otras acciones climáticas, ya que cinco de los diez indicadores tienen puntuaciones sobre el promedio, estos corresponden a:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
2	Facilidad para manejo de permisos de construcción	69,1	68,2
4	Facilidad de registros de propiedad	71,2	86,6
5	Facilidad para obtención de crédito	90,0	70,5
6	Protección de los inversionistas minoritarios	80,0	50,6
10	Facilidad de resolución de insolvencia	71,4	46,0

A continuación, los indicadores con puntuaciones bajo el promedio, estos corresponden a:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
1	Facilidad de apertura de una empresa	87,0	87,9
3	Facilidad para obtención de electricidad	76,3	81,6
7	Facilidad para pago de impuestos	58,6	64,0
8	Facilidad para comercio transfronterizo	62,7	79,8
9	Facilidad para cumplimiento de contratos	34,3	56,0

Aun cuando cinco de los diez indicadores muestran una puntuación aceptable, sobre el promedio de los países examinados, se debe tomar en consideración el efecto que puede tener la reglamentación que reduce la competitividad de Colombia en estos indicadores, particularmente, en lo referido al comercio transfronterizo de productos derivados de la producción agropecuaria, ya que pueden ser barreras a tomar en consideración al momento de formular una NAMA ganadera que pone énfasis en la exportación. Además, los indicadores que merecen consideración, por el efecto que puede tener en los actores de la cadena de valor agropecuaria, corresponden a aquellos que puntúan bajo el promedio. Por supuesto, dependiendo del énfasis o barrera identificada por la NAMA ganadera.

El indicador cumplimiento de contrato, es un asunto de suma importancia, especialmente, si se considera mejorar la productividad de los eslabones de producción primaria sobre la base de compromisos de precio, calidad y volumen con procesadores y comercializadores, la incertidumbre y fragilidad del sistema puede fragilizar las relaciones comerciales entre los actores de la cadena e incrementar los costos asociados. En consecuencia, resulta prudente evaluar el efecto que puede tener esta variable y considerarlo como un riesgo en la implementación.

Costa Rica

Costa Rica destaca por tener siete de los diez indicadores sobre el promedio, estos corresponden a:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
1	Facilidad de apertura de una empresa	88,9	87,9
2	Facilidad de manejo de permisos de construcción	85,0	68,2
3	Facilidad para obtención de electricidad	89,9	81,6
4	Facilidad de registro de propiedades	78,0	68,6
5	Facilidad de obtención de crédito	77,6	70,3
6	Protección de los inversionistas minoritarios	74,4	50,6
7	Facilidad para pago de impuestos	70,8	64,0

A pesar de lo favorable del escenario, Costa Rica tiene tres indicadores con puntuación bajo el promedio y merecen consideración, estos corresponden a:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
8	Facilidad de comercio transfronterizo	55,2	79,8
9	Facilidad de cumplimiento de contratos	48,0	56,0
10	Facilidad de resolución de la insolvencia	34,6	46,0

El efecto que pueden tener estos indicadores en la implementación depende de la orientación estratégica de la NAMA ganadera, en caso de que la NAMA ganadera tuviera énfasis en comercio transfronterizo, debería tomar en consideración, al menos, el riesgo asociado a las siguientes variables examinadas por este indicador.

- 1 Tiempo.
- 2 Costo.
- 3 Cumplimiento documental.
- 4 Cumplimiento fronterizo.
- 5 transporte doméstico.

De todos modos, la implementación de la NAMA ganadera de Costa Rica debe considerar los riesgos asociados a las debilidades estructurales vinculadas a los indicadores referidos al cumplimiento de contrato y facilidad en la resolución de insolvencia, pues de alguna forma constituyen desincentivos al cambio.

Guatemala

Guatemala es un país con un número significativo de indicadores bajo el promedio. En total, siete de los diez indicadores que conforman el Doing Business. Comenzando con los tres que destacan por estar sobre el promedio, llama la atención el indicador referido a la facilidad de acceso al crédito. Se debe aclarar que este indicador no examina la cobertura del sistema crediticio, sino que se refiere a la existencia y cobertura de centrales de riesgo y al resguardo de los derechos de los acreedores.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
3	Facilidad para obtención de electricidad	84,2	81,6
5	Facilidad de obtención de crédito	85,0	70,3
7	Facilidad para pago de impuestos	70,3	64,0

A continuación, los indicadores que tienen una puntuación bajo el promedio, estos corresponden a:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio
1	Facilidad de apertura de una empresa	86,8	87,9
2	Facilidad de manejo de permisos de construcción	65,3	68,2
4	Facilidad de registro de propiedades	64,9	68,6
6	Protección de los inversionistas minoritarios	30,0	50,6
8	Facilidad de comercio transfronterizo	77,2	79,8
9	Facilidad de cumplimiento de contratos	34,5	56,0
10	Facilidad de resolución de la insolvencia	27,6	46,0

Los indicadores más críticos corresponden a aquellos que se desvían sustancialmente de la media. En ese sentido, el indicador de protección de los inversionistas menores, facilidad de cumplimiento de contratos y facilidad de resolución de la insolvencia, constituye el centro de preocupación y son necesarios de analizar en el proceso de diseño de la NAMA ganadera y considerarlos en la matriz de riesgos en la implementación de esta.

República Dominicana

República Dominicana cuenta, solamente, con dos de los diez indicadores sobre el valor promedio. Estos indicadores corresponden a permisos de construcción y comercio transfronterizo, estos pueden resultar relevantes si la propuesta de NAMA ganadera tiene énfasis en comercialización internacional, pero, hasta ahora, las NAMA ganaderas enfatizan en la implementación de modos de producción y fortalecimiento de la cadena de valor. Por lo cual estos buenos resultados no necesariamente pueden brindar una gran ventaja.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
2	Facilidad de manejo de permisos de construcción	70,7	68,2
8	Facilidad de comercio transfronterizo	83,5	79,8

Por otro lado, tomando en cuenta los indicadores con una puntuación significativamente alejada del promedio, al menos cinco indicadores deben ser analizados en detalle y considerados como factores de riesgo en el diseño, y ser monitoreados en la etapa de implementación.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
1	Facilidad de apertura de una empresa	85,4	87,9
3	Facilidad de obtención de electricidad	68,0	81,6
4	Facilidad de registro de propiedades	67,2	68,6
5	Facilidad de obtención de crédito	45,0	70,38
6	Protección de los inversionistas minoritarios	34,0	50,6
7	Facilidad de pago de impuestos	57,4	64,0
9	Facilidad de cumplimiento de contratos	50,6	56,0
10	Facilidad de resolución de la insolvencia	38,0	46,0

Uruguay

Uruguay es un país con ingresos altos, en el cono sur de América Latina; sin embargo, sólo cinco de los diez indicadores de competitividad del DBI obtienen una puntuación sobre el promedio. Se debe señalar que Uruguay no cuenta con NAMA ganadera, pero sí tiene compromiso de reducción de emisiones en las NDC.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
1	Facilidad de apertura de una empresa	89,6	87,9
3	Facilidad de obtención de electricidad	82,1	81,6
7	Facilidad de pago de impuestos	70,3	64,0
9	Facilidad de cumplimiento de contratos	56,3	56,0
10	Facilidad de resolución de la insolvencia	53,6	46,0

Por otra parte, la mitad de los indicadores están bajo del promedio, con una desviación significativa de la media. Esta condición estructural puede impactar en la implementación de la acción climática que Uruguay desee implementar.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
2	Facilidad de manejo de permisos de construcción	57,5	68,2
4	Facilidad de registro de propiedades	57,6	68,6
5	Facilidad de obtención de crédito	60,0	70,3
6	Protección de los inversionistas minoritarios	30,0	50,6
8	Facilidad de comercio transfronterizo	58,4	79,8

Honduras

Honduras es un país que, evaluado desde la perspectiva del DBI, tiene un marco jurídico y reglamentario que dificulta el desarrollo competitivo. En este sentido, Honduras solo tiene un indicador de los diez sobre el promedio, el cual corresponde a la facilidad de obtención de crédito. Este indicador examina la cobertura de la central de riesgo y los derechos de los acreedores; por lo tanto, no se refiere a la cobertura o acceso del crédito.

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
5	Facilidad de obtención de crédito	80,0	70,38

Los nueve indicadores que se encuentran bajo el promedio constituyen un escenario muy complejo para la implementación de una NAMA ganadera, cuyo objetivo es, por un lado, incrementar la productividad y, por otro lado, reducir emisiones.

Los indicadores bajo el promedio son:

Punto en el gráfico	Indicador	Puntuación obtenida (p.p.)	Puntuación promedio (p.p.)
1	Facilidad de apertura de una empresa	71,4	87,9
2	Facilidad de manejo de permisos de construcción	56,2	62,2
3	Facilidad de obtención de electricidad	59,9	81,6
4	Facilidad de registro de propiedades	62,3	68,6
6	Protección de los inversionistas minoritarios	42,0	50,6
7	Facilidad de pago de impuestos	49,9	64,0
8	Facilidad de comercio transfronterizo	64,3	79,8
9	Facilidad de cumplimiento de contratos	44,2	56,0
10	Facilidad de resolución de la insolvencia	32,6	46,0

Desempeño social

El desarrollo social de los países resulta de las decisiones adoptadas por las personas en el marco de la institucionalidad que en cada país se ha dado. Tal como se ha visto en la sección de gobernanza, la presentación y análisis de los indicadores en forma particular contribuye a explicar parcialmente los resultados sociales y económicos que cada uno de los países puede exhibir. A continuación, se presenta el indicador de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés) correspondiente al año 2018. Este indicador permitirá conocer el estado actual de las variables que lo integran y la evolución de estas, durante el periodo 1990 al 2018. Es importante considerar que las condiciones sociales de un territorio son fundamentales para dimensionar tanto el contexto como el alcance de las actividades de la NAMA ganadera que se desea implementar. Por ejemplo, si el objetivo de la NAMA ganadera es cambiar la tecnología de ordeña en las fincas y esto requiere de trabajadores (as) especializados, el bajo nivel de educación de los trabajadores puede ser una restricción que impactará en los costos de la medida, así como un riesgo en el resultado que se deberá considerar en el sistema de monitoreo. El Cuadro 6, “Índice de desarrollo humano 2018”, presenta una mirada general de los 16 países de América Latina, divididos en secciones, según el nivel de desarrollo alcanzado.



Índice de desarrollo humano 2018

Corr.	Ranking IDH	País	Índice de desarrollo humano (IDH) 2018	Expectativa de vida al nacer (años) 2018	Expectativas de escolaridad (años) 2018	Años promedio de escolaridad (años) 2018	Producto nacional bruto per cápita (2011 PPP \$)
Muy alto desarrollo humano							
1	42	Chile	0,847	80,0	16,5	10,4	21.972
2	48	Argentina	0,830	76,5	17,6	10,6	17.611
3	57	Uruguay	0,808	77,8	16,3	8,7	19.435
Alto desarrollo humano							
4	67	Panamá	0,795	78,3	12,9	10,2	20.455
5	68	Costa Rica	0,794	80,1	15,4	8,7	14.790
6	76	México	0,767	75,0	14,3	8,6	17.628
7	79	Colombia	0,761	77,1	14,6	8,3	12.896
8	79	Brasil	0,761	75,7	15,4	7,8	14.068
9	82	Perú	0,759	76,5	13,8	9,2	12.323
10	85	Ecuador	0,758	76,8	14,9	9,0	10.141
11	89	República Dominicana	0,745	73,9	14,1	7,9	15.074
12	98	Paraguay	0,724	74,1	12,7	8,5	11.720
Desarrollo humano medio							
13	124	El Salvador	0,667	73,1	12,0	6,9	6.973
14	126	Guatemala	0,651	74,1	10,6	6,5	7.378
15	126	Nicaragua	0,651	74,3	12,2	6,8	4.790
16	132	Honduras	0,623	75,1	10,2	6,6	4.258

Cuadro 6 Índice de desarrollo humano 2018

Fuente: Human Development Report 2018
Elaboración propia

Uruguay es el único país con acción climática (NO NAMA ganadera) que se encuentra entre los países con un desarrollo humano muy alto, se encuentra en la posición 57 del ranking del IDH 2018. En la clasificación de los países con un desarrollo humano alto, se encuentran tres países con NAMA ganadera: Costa Rica en la posición 68, Colombia en la posición 79 y República Dominicana en la posición 89 a nivel global. Finalmente, en la posición de países con desarrollo humano medio, se encuentra dos países con NAMA ganadera, los cuales son Guatemala y Honduras, quienes ocupan la posición 126 y 132 respectivamente, en el ranking global 2018. Una comprensión más profunda de la posición relativa de cada país en el ranking global se puede encontrar a continuación en el perfil de cada país.

Costa Rica

Costa Rica es el país líder en la región centroamericana en varios campos de la vida económica y social. En lo que respecta a la expectativa de vida al nacer, es el país con la expectativa más alta de la región en el periodo 1990 – 2018. En el año 1990, Costa Rica contaba con una expectativa de vida de 75.7 años, valor que solo alcanzó

Colombia veintiséis años después (2016) y Uruguay, catorce años después (2004). En el año 2018, la expectativa de vida alcanzó los 80,1 años, el más alto de la región y de los países con NAMA ganaderas.

En cuanto a las variables sobre expectativas de años de escolaridad y años promedio de escolaridad, Costa Rica se ubica en el cuarto puesto de los países con acción climática, por detrás de Uruguay y Colombia. Como se observa en el gráfico 16, Costa Rica pudo garantizar, en el año de 1990, 9,8 años de escolaridad a los niños nacidos ese año; al final del periodo, en el año 2018, logra 15,4 años, lo cual lo coloca por detrás de Uruguay, Colombia y República Dominicana. Sin embargo, en la variable sobre el promedio de escolaridad, Costa Rica es el líder indiscutido en la región centroamericana y disputa año a año con Uruguay. En el año 1990, la escolaridad promedio alcanzó 6,9 años, llegando a 8,7 años.

Costa Rica lidera la región centroamericana en cuanto al ingreso per cápita, con un monto de \$7,744 dólares en el año 1990 y \$15,685 dólares en el año 2018. El gráfico 18 muestra la trayectoria de Costa Rica y visibiliza cómo Países como Colombia y República Dominicana han avanzado, particularmente este último, quien supera marginalmente a Costa Rica en el año 2018. En este contexto social, evaluado por el IDH, es posible encontrar argumentos que permitan visualizar el escenario posible en el cual deben implementarse las NAMA ganaderas.

Uruguay

Uruguay es un país con una institucionalidad sólida en América Latina, así se pudo apreciar en el índice de gobernanza analizado anteriormente. En cuanto a la variable de expectativa de vida¹³, se aprecia, en el gráfico 15, la trayectoria positiva de la curva a lo largo de un periodo de veintiocho años con una pendiente del 15%. Uruguay, en el año 1990, tenía una expectativa de vida de 72,6 años y alcanzó 77,8 años para el año 2018. Para tener una dimensión del significado de esta variable, el valor alcanzado por Uruguay en el año 1990 (72,6 años) equivale al alcanzado por Colombia en el año 1999, diez años después.

En lo referente a la variable de educación, tanto las expectativas de escolaridad y la escolaridad promedio (medida en años), Uruguay tenía una expectativa de educación de 12,9 años, superada solamente por Argentina. Al final del periodo, en el año 2018, registra 16,3 años, superado por Argentina y Chile. Sin embargo, en el marco de los países con acciones climáticas ganaderas, Uruguay es el líder. Respecto a los años de escolaridad promedio, este es un dato más preciso. Uruguay alcanzaba 7,2 años, superado por Chile y Argentina; en el año 2018, alcanzó 8,7 años, detrás de Chile y Argentina. En el contexto de los países con acciones climáticas, Uruguay está a la par con Costa Rica y sobre Colombia.

El ingreso per cápita de Uruguay se ha duplicado en el periodo 1990 – 2018. Pasando de \$9,842 dólares a \$20,916 dólares. Con estos resultados, Uruguay es líder entre los países con acción climática ganadera.

Colombia

Colombia ha experimentado un mejoramiento sustantivo del indicador de expectativa de vida en el periodo 1990 – 2018. Inicia con un indicador de 69,8 años en el año 1990, y alcanza los 77,1 años en el año 2018. Al observar la trayectoria en el gráfico 15, se puede apreciar una inclinación más pronunciada ($m=26\%$), lo cual lo acerca aceleradamente al desempeño de Uruguay.

En cuanto a los resultados exhibidos en las variables sobre expectativas de escolaridad y escolaridad promedio, Colombia presentó 9,1 años en el año 1990, lo cual posicionaba de cuarto entre los países con acción climática

¹³ El índice de expectativa de vida al nacer refleja el número de años que podría esperar vivir un recién nacido si los patrones predominantes de tasas de mortalidad, específicas por edad, en el momento del nacimiento, permanecen iguales durante toda la vida del bebé.

ganadera. Sin embargo, en el año 2018, la expectativa se elevó 14,6 años, colocándose de segundo entre los países con acción climática, detrás de Uruguay. Esta trayectoria es importante y consistente con la evolución de la variable de escolaridad promedio, la cual pasó de 5,5 años en 1990 a 8,3 años en el 2018; esto le permitió superar a República Dominicana en el año 2007 y aproximarse a los líderes: Costa Rica y Uruguay.

En cuanto al indicador de ingreso per cápita, Colombia inició el año 1990 con un nivel similar a Costa Rica, bordeando los \$7,729 dólares. Sin embargo, en el año 1995 se estancó y declinó hasta los \$8,413 dólares en el año 2000. Después de una recuperación de la dinámica de crecimiento y tras una década de crecimiento sostenido, donde alcanzó los \$12,888 dólares, se ha vuelto a ralentizar y ha retrocedido al tercer lugar entre los países con NAMA ganadera, perdiendo así dos posiciones respecto al año 1990.

Honduras

Honduras cuenta con serias complicaciones institucionales, así se ha reflejado en los indicadores de gobernanza. En lo que respecta a la variable de expectativa de vida, Honduras tenía una expectativa de 66,7 años en el año 1990, eso significa 9 años menos que el líder, Costa Rica. En el año 2018, tuvo 75,1 años, reduciendo la brecha respecto a Costa Rica a cinco años. Sin embargo, esta brecha puede requerir al menos una década más para aproximarse al líder. Esta condición reflejada en la variable de expectativa de vida puede impactar la productividad de las personas y los costos de las empresas.

República Dominicana

República Dominicana es un país con variables que han mostrado una trayectoria muy positiva. En cuanto a la variable de expectativa de vida, esta fue de 66,6 años en el año 1990 y de 73,9 años en el año 2018. Sin embargo, se debe señalar que el desempeño de República Dominicana ha sido inferior a Honduras, Guatemala y Nicaragua, con apenas un 26 % de desempeño; en comparación con Guatemala y Honduras, con un desempeño 42 % y 30 % respectivamente. De este modo, pasó de ser el cuarto en el año 1990, a quedar de séptimo en el año 2018, en la lista de los siete países analizados.

Respecto a las variables de expectativa de escolaridad y escolaridad promedio, se debe indicar que la expectativa era de 11,5 años en el año 1990, un valor superior al de Costa Rica en ese mismo año. Al final del periodo analizado, en el año 2018, la expectativa llegó a 14,1 años. En cuanto a la escolaridad promedio, esta fue de 5,0 años en el año 1990 y 7,9 años en el año 2018.

En cuanto al ingreso per cápita de República Dominicana, este ascendió a \$5,516 dólares en el año 1990, llegando a casi triplicarse en el año 2018, con un valor de \$15,821 dólares. El destacable desempeño económico del periodo llevó a que este país superará a Colombia en el año 2014 y a Costa Rica en el año 2018.

Nicaragua

Nicaragua es un país sin NAMA ganadera registrada; sin embargo, es interesante revisar el comportamiento de sus indicadores, sobre todo por su gestión pública desde 1990. En lo que respecta a la variable de expectativa de vida, era de 64,30 años en el año 1990, momento en que se cerraba una etapa marcada por el conflicto de la guerra. En el periodo 1990 – 2018, la variable tuvo un acelerado mejoramiento, así lo refleja la pendiente de la curva con 36 %. De este modo, en el año 2018, la expectativa de vida llegó a los 74,3 años.

En cuanto a las expectativas de escolaridad, esta ha sido de 7,7 años, ubicándose sexto entre los siete países con acción climática. En el año 2018, esta variable ascendió a 12,2 años, avanzando a la quinta posición. En cuanto a

la escolaridad promedio, en el año 1990 era de 4,8 años y cerró el año 2018 con 6,8 años, retrocediendo de la quinta a la sexta posición.

Respecto al ingreso per cápita, Nicaragua es uno de los países más pobres del continente. En este sentido, el ingreso per cápita, al año 1990, ascendía a \$2,973 dólares, el más bajo de los países con acción climática ganadera. En el año 2018, este ascendió a \$4,910 dólares, mejorando una posición, por delante de Honduras.

Guatemala

Guatemala es un país reconocido por la amplia diversidad cultural, las profundas desigualdades y los graves conflictos sociales. Guatemala cuenta con NAMA ganadera; en este sentido, se justifica conocer el comportamiento de las variables que integran el IDH de este país. En 1990, la expectativa de vida era de 62,3 años, la más bajas de la región. A pesar del buen desempeño de 42 % en el periodo 1990 – 2018, medido por la pendiente de recta, la expectativa de vida en el año 2018 era de 74,1 años, superando a República Dominicana y posicionándose penúltimo en la región y sexto entre los países con acción climática.

En cuanto a las variables de expectativa de escolaridad, se puede señalar que, en el año 1990, era la más baja de la región con apenas 6,5 años, ocupando el último lugar entre los dieciséis países analizados en el ranking. En lo referente a escolaridad promedio de Guatemala, en el mismo año 1990, esta fue de 3,1 años, el más bajo del conjunto de países analizados. En el año 2018, la expectativa subió a 10,6 años, mejorando solo una posición en el fondo del ranking. En cuanto a la escolaridad promedio, esta fue de 6,5 años, manteniéndose en el último lugar de la tabla.

El ingreso per cápita de Guatemala, en el año 1990, fue \$5,101 dólares, ocupando la quinta posición dentro los siete países con NAMA ganadera y la posición trece dentro de los dieciséis países analizados. En el año 2018, este valor fue de \$7,509 y se mantuvo en la misma posición en ambos ranking.

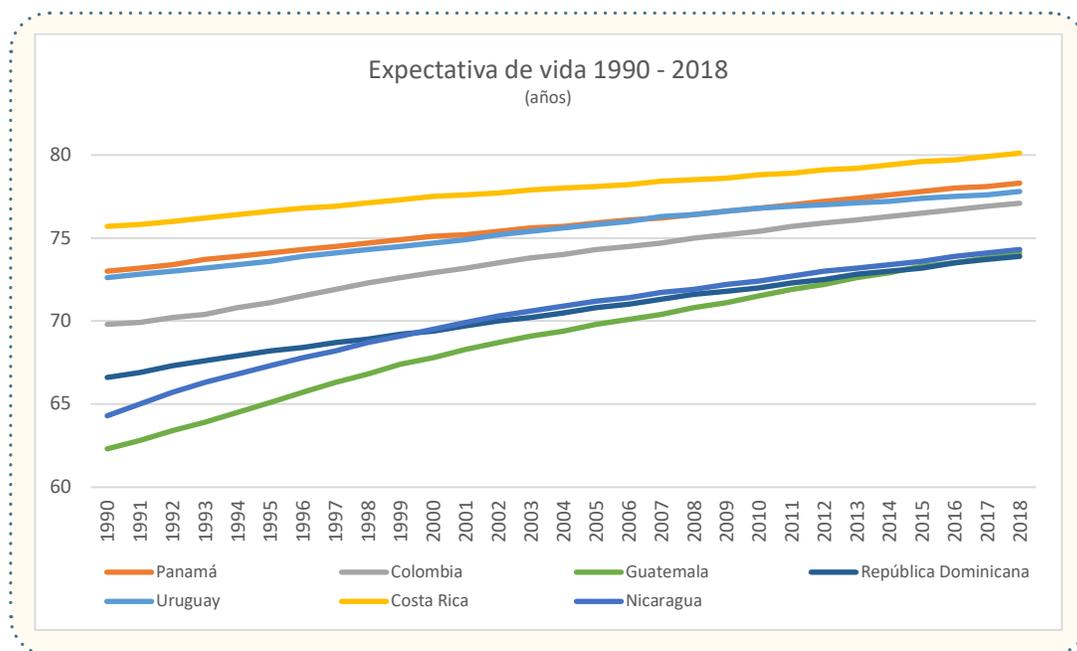


Gráfico 15 Expectativa de vida países con acción climática 1990 – 2018

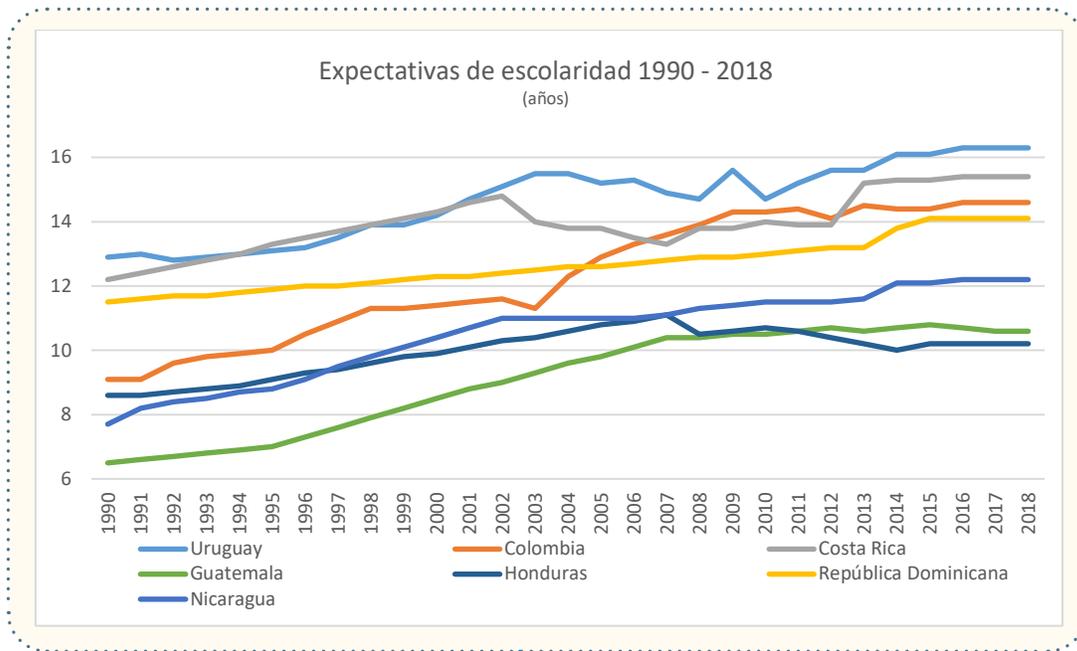


Gráfico 16 Expectativa de escolaridad 1990 - 2018 (años)

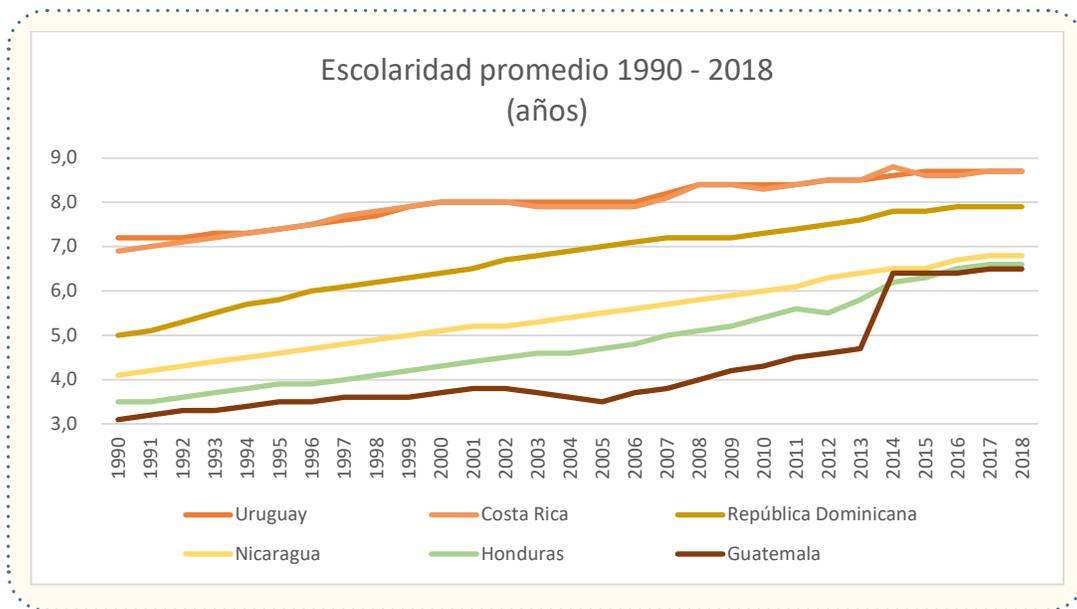


Gráfico 17 Escolaridad promedio 1990 - 2018

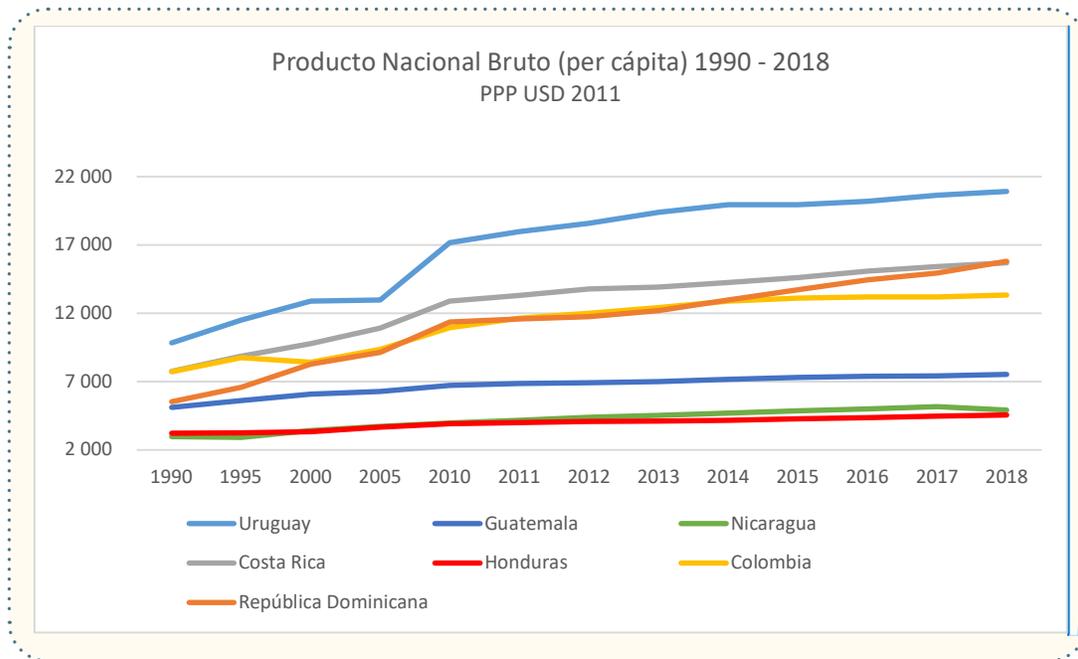


Gráfico 18 Producto nacional bruto per cápita 1990 – 2018 (PPP US\$ 2011)



Discusión

¿La implementación de las NAMA ganaderas en los países analizados contribuirá a los objetivos de reducción de emisiones de los NDC?

Los resultados presentados pueden generar escenarios optimistas o pesimistas respecto la capacidad que cada país dispone para alcanzar los resultados planteados en las respectivas NAMA ganaderas. Estos escenarios se han construido en base a la información provista por los indicadores de gobernanza, competitividad y desempeño social, los cuales permiten configurar muchos posibles escenarios. Sin embargo, se debe advertir que ninguno de ellos es capaz de internalizar el sinnúmero de variables que están presentes en un entorno cambiante y dinámico.

En este sentido hemos elaborado un indicador que consolida los resultados de los indicadores de gobernanza (WGI), de competitividad (DBI) y desarrollo humano (IDH). Dicho indicador consolidado se estableció sumando la ponderación de un tercio asignada a cada indicador. Además, se usa el valor promedio como criterio para establecer el escenario optimista, para aquellos países que presentan puntuación sobre el promedio.

Índice consolidado $1/3$ WGI – $1/3$ DBI – $1/3$ IDH

País	Consolidado
Chile	73,25
Costa Rica	73,07
Argentina	69,70
Uruguay	66,23
Colombia	63,21
Ecuador	62,55
Panamá	62,04
Brasil	60,96
El Salvador	59,87
México	58,68
Honduras	57,91
Perú	57,48
Guatemala	54,51
Nicaragua	53,77
Paraguay	52,98
Rep. Dominicana	52,95

Cuadro 7 Índice consolidado $1/3$ (WGI-DBI-IDH)

Elaboración propia

Costa Rica, Uruguay y Colombia son los tres países que presentan mejores condiciones para la implementación de las NAMA ganaderas, básicamente, porque los resultados ponderados de cada uno de los indicadores considerados permiten racionalizar la decisión. En cuanto al aporte real que pueden hacer a la reducción de emisiones y, por lo tanto, contribuir a los compromisos de cada país a las NDC, este depende, en buena parte, de las condiciones bases que se reflejan en los indicadores utilizados en este análisis; sin embargo, se requiere de una alta calidad de gestión del ciclo de proyecto. Esto parece ser más probable en países que tienen condiciones estructurales

verificables. Bajo el criterio utilizado, Honduras, Guatemala y República Dominicana son países con debilidades estructurales que deben ser consideradas al momento de iniciar la formulación de una propuesta de NAMA ganadera. El impacto que pueden tener las debilidades estructurales medidas por cada uno de los indicadores se reflejarán en el escaso resultado logrado en la implementación de la NAMA, sobre todo en la escalabilidad y sostenibilidad de la medida.

Sin embargo, se ha formulado un segundo escenario, cuyo índice consolidado valora en dos quintos el indicador de desarrollo humano, un quinto el indicador Doing Business y dos quintos el indicador global de gobernanza. El resultado se observa en la siguiente cuadro.

Índice consolidado 2/5 WGI – 1/5 DBI – 2/5 IDH

País	Consolidado
Chile	70,76
Costa Rica	69,14
Argentina	65,66
Uruguay	62,88
Colombia	59,80
Panamá	58,99
Brasil	58,80
Ecuador	57,58
El Salvador	56,06
México	55,38
Honduras	53,63
Perú	53,62
Guatemala	51,65
Rep. Dominicana	50,40
Paraguay	50,17
Nicaragua	49,58

Cuadro 8 Índice consolidado 2/5 WGI- 1/5DBI- 2/5 IDH

Elaboración propia

La posición relativa de los países no cambia, aun cuando se varíe la ponderación de cada uno de los tres indicadores utilizados en el análisis. A pesar de que esto puede tener una explicación aritmética, también confirma que las condiciones estructurales juegan un rol clave en el éxito de las políticas públicas. El cambio en la ponderación tuvo como objetivo reducir la ventaja o brecha de los países con mejor desempeño económico; sin embargo, esto no altero el ranking. Finalmente, son Costa Rica, Uruguay y Colombia los países que pueden tener mejores condiciones básicas para la implementación exitosa de una NAMA ganadera, cuyo objetivo es cambiar el modo de producción y reducir las emisiones. Los demás países requieren acciones climáticas que se ajusten o al menos consideren el riesgo que cada indicador revela y cuyo impacto dependerá del objetivo que la NAMA ganadera formule.

Conclusiones

- Las NAMA brindan una gran oportunidad a los países para organizar su agenda pública de producción ganadera baja en emisiones, en función de los objetivos de reducción GEI propuestos en los NDC. El tiempo y costo requerido para mejorar la capacidad institucional puede ser el aprendizaje de las trayectorias recorridas por aquellos países que lideran el desarrollo en la región, como es el caso de Costa Rica y Colombia. No obstante, en cuanto al valor de la experiencia comparada, es igualmente significativo que cada país aplique a profundidad las metodologías internacionalmente validadas, que permitan identificar participativamente las barreras jurídicas, las debilidades administrativas, técnicas y financieras. Estas pueden obstaculizar la implementación de acciones que permitan un cambio transformacional sostenible y avanzar en un modelo de gobernanza inclusivo, eficiente y eficaz para el sector ganadero. Los países evaluados: Costa Rica, Colombia, Honduras, Guatemala y República Dominicana están en condiciones sociales y políticas que pueden coadyuvar o limitar la implementación exitosa de las NAMA ganaderas. En algunos de estos países, los altos índices de violencia, la percepción ciudadana acerca de la alta corrupción y la baja competitividad pueden reducir los incentivos para una inversión privada que acelere un cambio tecnológico en la producción primaria y de la cadena de valor. Si bien es cierto que estos elementos están fuera del alcance de la intervención de las NAMA, es importante que el modelo de gobernanza garantice transparencia en las decisiones y en la asignación de recursos. Por otro lado, es importante identificar cómo se manifiestan estos riesgos externos en la gestión de la NAMA ganadera, de modo que sean considerados en el monitoreo, i.e. el incremento del delito de abigeato, o los asaltos a transportes de ganado y leche. En este sentido, adquiere mucha importancia una planificación y gestión de riesgos.
- La institucionalidad de los países es fundamental para el desarrollo social, económico y cultural de estos. Los países con alto desempeño en el desarrollo humano, medidos por el índice de desarrollo humano, tienen una alta correlación con el desempeño en el indicador global de gobernanza. En este sentido, los dieciséis países considerados en este análisis cuentan con fortalezas y debilidades institucionales para garantizar la elección de un gobierno y garantizar las libertades básicas. De esta forma, sólo nueve países tienen evaluaciones sobre 50 p.p., encabezados por Uruguay y cerrando este bloque Rep. Dominicana. En la región centroamericana y del caribe, sólo Costa Rica y República Dominicana están en esta lista, los demás tienen puntajes inferiores a los 50 p.p.. En lo que respecta a la violencia como medio político para desestabilizar un gobierno, sólo cuatro de los dieciséis países analizados obtienen puntaje superior a los 50 p.p.: Uruguay y Chile, en Sudamérica, y Costa Rica y Panamá, en Centroamérica. Sin embargo, considerando el foco de las NAMA ganaderas de interés para este estudio, resulta preocupante que países como Honduras y Nicaragua muestren deterioros tan significativos en el periodo 2000 – 2018. Estos primero dos indicadores entregan valiosa información respecto al grado de estabilidad y paz en el cual se pueden desarrollar procesos básicos de la democracia. La violencia como medio de desestabilización, sumada a la violencia delictual que experimentan algunos de estos países, puede transformarse en un obstáculo y en un riesgo para la implementación de políticas públicas destinadas a aumentar la productividad de la industria ganadera, reduciendo la probabilidad de continuidad en la implementación de este tipo de políticas o el cambio de focalización del presupuesto público.
- En cuanto a la efectividad del gobierno, se debe señalar que solo dos de los seis países con acciones climáticas están sobre los 50 p.p., estos son Uruguay y Costa Rica. En la región centroamericana destacan, entre los que lideran el ranking de este indicador, Costa Rica y Panamá. Entre los países posicionados bajo los 50 p.p., El Salvador experimentó una sustancial pérdida, bajando alrededor de 20 p.p. en el periodo 2000-2018. Honduras

y Guatemala bajaron 4 p.p. y 5 p.p. cada uno, respectivamente. Considerando la percepción de baja efectividad y calidad de los servicios públicos, debe tenerse presente al momento de diseñar las NAMA ganaderas, destinadas a incrementar la productividad del sector, pues el proceso transformacional requiere de respuestas públicas de alta calidad, con el fin de impactar eficaz y eficientemente en la realidad que se desea cambiar.

- En la calidad regulatoria, los países muestran, en general, un mejor desempeño. Sin embargo, en Centroamérica aparecen muy rezagados Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cuales han bajado su puntaje en el periodo 2010 - 2018. Las NAMA ganaderas se insertan en la institucionalidad jurídica vigente y, eventualmente, pueden considerar en sus resultados nuevos marcos legales y reglamentarios. Por lo tanto, este indicador permite valorar y considerar el riesgo asociado tanto a la implementación, como a la sostenibilidad de la acción climática promovida.
- El respeto al estado de derecho y la baja percepción del control de la corrupción son variables claves en el proceso de desarrollo y crecimiento económico. Lamentablemente, en ambos indicadores solo cuatro de los dieciséis países analizados superan los 50 p.p.. En la región centroamericana, el estado de derecho es respetado significativamente en Costa Rica y Panamá; en cambio, en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se registra una baja percepción de respeto a esta institución fundamental. Las consecuencias del bajo respeto al estado de derecho se pueden percibir en la baja inversión, en la alta tasa de migración y el bajo crecimiento de los países.
- La percepción del control de la corrupción es una variable que incrementa significativamente los costos de vida y de creación de nuevos negocios. Coincidentemente con el ranking de respeto del estado de derecho y el ranking de control de la corrupción, sólo cuatro de los dieciséis países superan los 50 p.p.. El ranking es encabezado por Uruguay y sólo Costa Rica, de la región centroamericana, figura entre los mejores cuatro. Sin embargo, Panamá, El Salvador, Guatemala y Nicaragua registran significativas bajas en la valoración en el periodo 2010-2018.
- Las debilidades identificadas en las NAMA de los países evaluados mediante la metodología “Marco de Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal” elaborado por FAO, permitiría un análisis profundo y amplio de variables clave en cada uno de los tres pilares de gobernanza. En cuanto al pilar “Marco Político, Jurídico, Institucional y Reglamentario”, las principales debilidades corresponden a los escasos vínculos de las NAMA con las NDC, la excepción son Costa Rica y Colombia. En lo que respecta a incentivos financieros, todos los países hacen referencia a una estrategia de financiamiento e incluso con similares instrumentos; sin embargo, solo la propuesta de Honduras plantea una estructura general de gobernanza para el financiamiento de la NAMA ganadera, y solamente Costa Rica plantea la creación de un fondo específico para la implementación de su NAMA ganadera. En lo referente al pilar “Procesos de Planificación para la Toma de Decisiones”, todos los países consideran la participación del sector público y privado. La debilidad surge en los arreglos institucionales, ya que estos están menos claros en las NAMA evaluadas. En todos los países, a excepción de Costa Rica, los arreglos institucionales son planteados como la identificación de actores y la asignación de roles generales. En lo que respecta al “Liderazgo”, las NAMA han sido promovidas principalmente desde el sector público. No obstante, resulta importante identificar los actores en función de los objetivos de reducción de GEI y productividad, que tanto el sector público y privado persiguen. El liderazgo de ambos sectores y el diálogo con acuerdos fortalecerá la gobernanza para los fines que se ha diseñado. En cuanto al pilar “Implementación y Conformidad”, se aprecia un esfuerzo por esbozar un sistema de MRV. Las NAMA ofrecen una gran oportunidad para mejorar los sistemas actuales de MRV. En este sentido, es importante incorporar como parte del sistema indicadores de gobernanza, los cuales permitirían monitorear los avances, pero sobre todo

aquellos rezagos que puedan poner en riesgo el objetivo de la NAMA. La participación, la integración, el liderazgo, la transparencia y la eficacia son aspectos fundamentales que deben ser incorporados en el sistema de MRV, para ello la metodología aplicada en este estudio constituye un buen punto de partida.

- El desempeño económico depende, en gran parte, de la estructura normativa, de las capacidades instaladas y potenciales, de las condiciones sociales (educación, salud, seguridad) de la población y de un sin número de variables. Sin embargo, la objetividad que denota el Doing Business Index permite integrar, en la decisión, elementos objetivos y verificables. Si bien es cierto que el DBI tiene un sesgo urbano, aun así, señala que hay países con debilidades reglamentarias y jurídicas que dificultan una mejora en el desempeño de los sectores productivos. En general, las NAMA ganaderas no identifican barreras reglamentarias y jurídicas; por el contrario, centran su propuesta en las herramientas técnicas específicas de tecnología de producción ganadera. Se debe señalar que identificar barreras reglamentarias y procurar superarlas puede generar un aceleramiento en el logro de los objetivos de la NAMA. Adicionalmente, resulta de suma importancia para los tomadores de decisiones que las NAMA puedan precisar cuál es el beneficio que puede reportar una política pública del carácter de la NAMA ganadera en materia de crecimiento, generación y calidad de empleos, incremento de la recaudación tributaria, modernización de la industria, conquista de nuevos mercados y otros beneficios más. En este sentido, las propuestas de NAMA ganaderas limitan el impacto a la reducción de emisiones en circunstancias, en que los efectos de una política pública impactan en muchas áreas de la vida de las personas y territorios en los cuales se implementa.

Bibliografía

- PROFOR - FAO. (2011). *Marco Para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal*. (documento de metodología; fuente: <http://www.fao.org/3/i2227s/i2227s00.pdf>)
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. (s.f.). *Análisis de Aspectos Técnicos de las NAMA de Ganadería de la Región de América Latina y el Caribe*. Turrialba - Costa Rica: CATIE. (Reporte de consultoría; fuente: CATIE)
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. (s.f.). *Análisis de Gobernanza de las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas Para Sistemas Ganaderos en la Región Latinoamericana*. Turrialba - Costa Rica: CATIE. (Reporte de consultoría; fuente CATIE)
- Daniel Kaufmann, A. K. (2010). *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. (Policy research working paper; fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf>)
- FAO. (2014). *Greenhouse Gas Emissions from Agriculture, Forestry and Other Land Use*. Roma. (infografía; fuente: [http://www.fao.org/assets/infographics/FAO-Infographic-GHG-enV2\[5\].pdf](http://www.fao.org/assets/infographics/FAO-Infographic-GHG-enV2[5].pdf))
- Gerber, P. S. (2013). *Enfrentando el cambio climático a través de la ganadería - Una visión global de las emisiones de mitigación*. Roma: Organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura (FAO). (Libro; fuente: <http://www.fao.org/3/i3437s/i3437s00.htm>)
- Ryfisch, D. C. (2017). *Información y Guía sobre NAMAs - Habilitando la implementación de NDC's a través de NAMAs*. (Documento metodológico; fuente: <https://orbit.dtu.dk/en/publications/informaci%C3%B3n-y-gu%C3%ADa-sobre-namas-habilitando-la-implementaci%C3%B3n-de-n>)
- UNESCO. (s.f.). *Education Quality Analysis/Diagnosis Framework (GEQAF)*. (web site de información institucional; fuente: <http://www.ibe.unesco.org/en/activity/general-education-quality-analysis-framework-geqaf-initiative#:~:text=The%20General%20Education%20Quality%20Analysis,quality%20education%20and%20learning%20effectiveness%3B>)

Anexo

Anexo I: Metodología Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal

Estructura original de la metodología

Los elementos básicos del Marco son sus pilares, componentes y subcomponentes. Está compuesto por tres pilares fundamentales y 13 componentes básicos.

1. Pilar: Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios

- 1.1. Políticas y leyes relacionadas con los bosques.
- 1.2. Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso.
- 1.3. Concordancia entre las políticas más amplias y las políticas forestales.
- 1.4. Marco Institucional.
- 1.5. Incentivos Financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios.

2. Pilar: Procesos de planificación y toma de Decisiones

- 2.1. Participación de las partes interesadas.
- 2.2. Transparencia y responsabilidad.
- 2.3. Capacidad y acción de las partes interesadas.

3. Pilar 3: Implementación, aplicación y conformidad

- 3.1. Administración de los recursos forestales.
- 3.2. Aplicación de las leyes forestales.
- 3.3. Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad.
- 3.4. Cooperación y coordinación.
- 3.5. Medidas para combatir la corrupción.

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 environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

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

ISBN: 978-9977-57-728-9



9 789977 577289