

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Quién decide sobre Política Climática?: coaliciones detrás del diseño de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del Perú**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
GOBIERNO

**AUTOR**

Hernán Ernesto Tello Otrera

**ASESOR**

Iván Kriss Lanegra Quispe

Diciembre, 2018

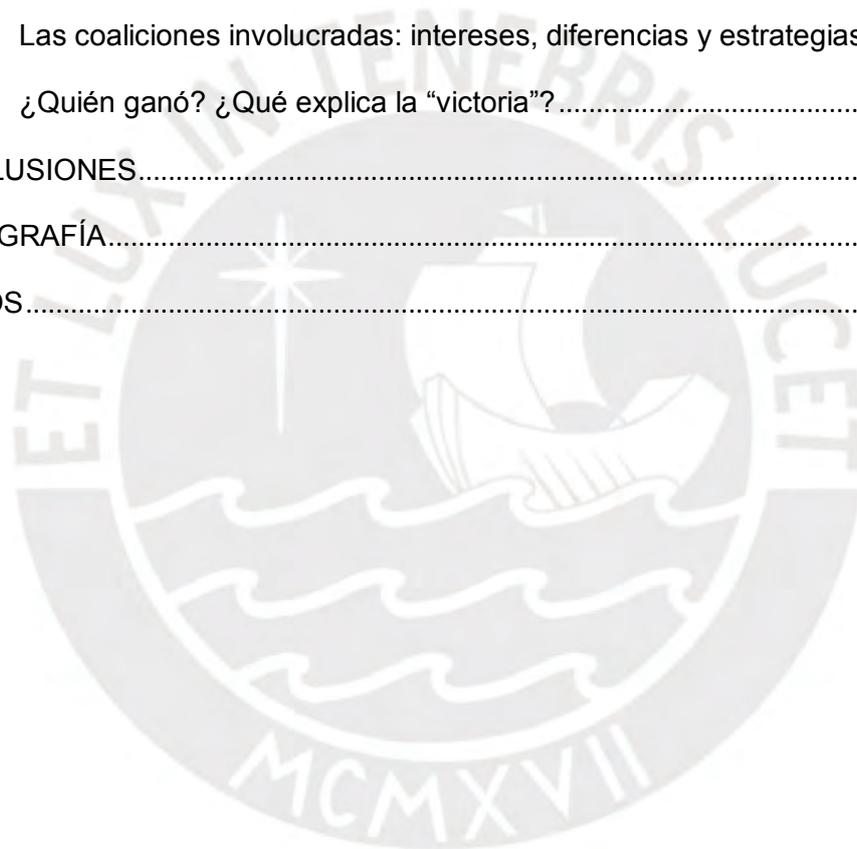
## RESUMEN

Recientemente, el cambio climático ha ganado mayor presencia en la política nacional, debido a la fuerte demanda por implementar medidas concretas sobre las soluciones más adecuadas para enfrentar el fenómeno. Surge la pregunta: ¿Es el Estado capaz de responder a esta demanda? Se han producido cambios en las dinámicas de poder para definir el diseño de las políticas climáticas que involucran múltiples actores estatales y no estatales. Entonces, ¿quién decide hoy sobre estas políticas? Esta investigación propone analizar esta situación centrándose en el caso del diseño de las *Contribuciones Nacionalmente Determinadas* (NDC) del Perú, instrumento de política climática más importante en el país. La tesis identifica los factores que explican su diseño, utilizando como herramienta de análisis el marco de coaliciones promotoras, a fin de explicar el papel de los actores involucrados en el proceso, sus redes y conexiones para poder incidir en su elaboración. Se identifican tres coaliciones promotoras: el grupo que participa en el Proyecto PlanCC y que se involucra en el diseño de las NDC, los actores estatales tradicionales (MEF y MEM) acompañados por grupos empresariales y el Grupo “Perú, Ambiente y Clima”; que se involucran en un contexto de baja capacidad del Estado y de fuerte apoyo de la cooperación internacional bajo especiales directrices, que favorecen que la primera coalición se imponga, a través de un proceso que va neutralizando obstáculos y oposiciones, con el mensaje de que éstos contaban con la opción de política que se ajustaba más a las necesidades y el contexto internacional. Sin embargo, esta victoria es limitada debido a que el producto es concebido como medianamente ambicioso e insuficiente, demostrándose que la estrategia de neutralización requirió generar pactos con quienes se oponían, otorgándoles espacios de influencia de la coalición, dentro de un contexto de múltiples intereses y agendas.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	iv
<b>CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO</b> .....	8
1.1. La política y las políticas públicas del cambio climático.....	8
1.1.1. Política, cambio climático y modernización ecológica.....	8
1.1.2. Gobernanza climática.....	11
1.1.3. La política pública del cambio climático.....	14
1.1.4. Trayectoria de la gestión y las políticas públicas de cambio climático en el Perú (2005-2015).....	17
1.2. Cambio y aprendizaje en políticas públicas.....	21
1.2.1. El Marco de Coaliciones Promotoras.....	23
1.3. Capacidades Estatales para el diseño de políticas sobre cambio climático ...	27
1.4. Redes de incidencia transnacional.....	31
<b>CAPÍTULO 2: EL CASO DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES (NDC) DEL PERÚ FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO</b> .....	33
2.1. El proceso global para la definición de las contribuciones nacionalmente determinadas como la opción para alcanzar la ambición necesaria para enfrentar el cambio climático. ....	33
2.2. El Acuerdo de París y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. ....	37
2.3. El proceso de diseño de las contribuciones nacionalmente determinadas en el Perú .....	40
2.3.1. PlanCC como base para el iNDC de Perú .....	42
2.3.2. El proceso oficial de elaboración de las iNDC en base al Plan de Trabajo de la Comisión Multisectorial de carácter temporal. ....	46
2.4. Principales actores que formaron parte del diseño de las contribuciones nacionales .....	51
2.4.1. El Ministerio del Ambiente .....	51

2.4.2.	El Ministerio de Economía y Finanzas y otros ministerios involucrados..	53
2.4.3.	Libélula, coordinadora técnica de PlanCC. ....	54
2.4.4.	La academia, el sector privado y otros actores relevantes.....	55
2.4.5.	La Cooperación Internacional .....	56
CAPÍTULO 3: COALICIONES PROMOTORAS DE LA POLÍTICA CLIMÁTICA: EL CASO DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALMENTE DETERMINADAS DEL PERÚ.....		
		60
3.1.	Las coaliciones involucradas: intereses, diferencias y estrategias utilizadas.	62
3.2.	¿Quién ganó? ¿Qué explica la “victoria”?	67
CONCLUSIONES.....		70
BIBLIOGRAFÍA.....		73
ANEXOS.....		75



## ABREVIATURAS

BAU	Business as usual.
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
CDKN	Climate and Development Knowledge Network.
CONAM	Consejo Nacional de Ambiente.
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
GEI	Gases de efecto invernadero.
iNDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional.
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.
MAPS	Mitigation Action Plans and Scenarios.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MEM	Ministerio de Energía y Minas.
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego.
MINAM	Ministerio del Ambiente.
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas.
PLANCC	Proyecto Planificación ante el Cambio Climático.
PROCLIM	Programa de Cambio Climático.
PRODUCE	Ministerio de la Producción.
SSN	South South North.

## INTRODUCCIÓN

Parece ser que las políticas de cambio climático han escapado completamente de la agenda ambiental para introducirse a la agenda de desarrollo nacional y, así, buscar convertirse en un eje transversal y prioritario de la acción pública (y también privada), debido principalmente a los retos urgentes que este fenómeno plantea: vivimos en tiempos en los que los cambios de la temperatura promedio, los eventos climáticos adversos (tsunamis, inundaciones, sequías) son cada vez más notorios (aunque algunos no quieran aceptarlo), y eso requiere de acciones de política pública que tengan la claridad de sobrellevar estas situaciones, disminuir los impactos, y tratar de reducir al mínimo las fuentes que originan este fenómeno. Sin embargo, resulta necesario que este proceso de elaboración de políticas sobre cambio climático sea visto en su relación con el contexto internacional, debido a que, en principio, las principales fuentes de generación de gases de efecto invernadero – GEI provienen de los llamados países desarrollados, pero también porque ha sido abordado a partir del proceso de negociaciones internacionales respecto al tema y sus implicancias (los fracasos y avances muy polémicos) y que es el pilar del régimen climático global.

En los últimos 10 años, ha tomado fuerza la demanda por aterrizar las medidas globales en soluciones más locales, por lo que hoy una de las preguntas más permanentes que existen es: ¿Cuáles son las soluciones más adecuadas para enfrentar el fenómeno? El cambio climático es un *wicked problem*<sup>1</sup> por excelencia, por lo que las soluciones planteadas son complejas y responde a una serie de demandas, con la capacidad de –por ejemplo- ser lo suficientemente rígidas para ser predictibles y estables (para que los inversionistas puedan actuar con confianza), pero también, al mismo tiempo, ser flexibles para adaptarse a la nueva información respecto a las causas y

---

<sup>1</sup>Según Laurence Peter (2008), un *wicked problem* es un problema único en su tipo que se caracteriza porque (1) no llegas a entender realmente el problema hasta que hayas desarrollado una solución, (2) no siguen una regla definitiva, (3) las soluciones no están entre “lo bueno o malo”, y (4) no existen soluciones alternativas para éste.

consecuencias sobre el cambio climático. Ya no es sólo un tema o fenómeno ambiental, sino se convierte en uno sociopolítico, en donde los temas de desarrollo entran a tallarse, ya que tiene que ver con el estilo de vida de las personas, las prácticas de consumo, etc. Entonces, ¿es el Estado capaz de responder a esta situación?

En los últimos años, se han dado una serie de discusiones respecto a las capacidades políticas y administrativas con las que cuenta el Estado para cumplir con sus competencias y funciones y, así, satisfacer las demandas que los distintos actores sociales ejercen sobre ella. En ese contexto, existe un creciente interés respecto a la capacidad estatal para elaborar políticas públicas efectivas y sostenibles en el tiempo, y que, además incorporen aquellos inputs que surjan de la relación Estado-Sociedad (Lattuada y Nogueira, 2012). Se aduce falta de capacidad en el propio aparato estatal y sus funcionarios para atender plenamente todos los problemas públicos existentes, sobre todo los de más reciente aparición en la agenda pública, muchos de ellos controversiales (el aborto, temas ambientales, etc.).

El diseño de políticas públicas es una actividad crucial en el policymaking y depende de ésta el éxito o error de la política pública (Marsh y McConnell, 2010; McConnel, 2010). El policy design, tal como cualquier momento en la formulación de una política pública, puede ser hecho bien o de forma pobre, dependiendo de las habilidades y conocimiento de quien diseña, del tiempo que cuenta, la información y otros recursos a su disposición (Wu et. al, 2010), elementos que pueden o no estar permanentes. Sin embargo, hay herramientas o mecanismos que permiten conseguir los objetivos públicos, en caso no cuenten con el conocimiento, tiempo o recursos: contratar, regular al sector privado (para fines económicos o sociales), solicitar servicios a organizaciones no gubernamentales (ONG), ofrecer rebajas de impuestos, etc. (Behn, 2015).

Según el Ministerio del Ambiente, en el contexto económico y normativo actual, las contribuciones nacionalmente determinadas - NDC constituyen el

“Programa País para la mitigación y adaptación al cambio climático”. Esta definición ambiciosa planteada, prácticamente declarándola como la política nacional de cambio climático, es la cúspide de todo un proceso de formulación de políticas públicas sobre cambio climático que se ha dado a lo largo de la última década. Este proceso de formulación ha variado con el tiempo y la dinámica de actores también lo ha hecho. De las limitaciones e influencias iniciales (Valverde, 2012), se han producido cambios significativos en las dinámicas de poder y la influencia en el diseño (por tanto, en el contenido y las creencias detrás) de la política nacional de cambio climático. Entonces, cabe preguntarnos ¿Quién decide hoy sobre las políticas climáticas? ¿Es el Estado o algún otro actor que influye en el proceso?

Gran parte de las investigaciones relacionadas a la fase del diseño de políticas públicas que se han realizado en los últimos años desde la ciencia política – especialmente desde el Perú- tienden a analizar los factores institucionales, políticos (internos y externos) o sociales que influyen en el proceso de diseño de una determinada política pública, argumentando que éstos llevan a entender con mayor claridad las características de la política y “sus tendencias en las siguientes fases del ciclo de políticas públicas” (Córdova, 2015; Alza et. al., 2014; Valverde, 2014; Castillo, 2014; Zas Friz, 2010). En este sentido, es importante diferenciar entre lo que es el proceso de diseño, es decir aquella en fase que comprende un episodio temporal en que se estructura la alternativa de política elegida, determinándose sus herramientas, instrumentos y el ámbito de sus objetivos (Adach, 2011), de aquel diseño final que caracteriza a la política en su ámbito formal.

Esta investigación busca conocer los factores que explican el diseño de las contribuciones nacionalmente determinadas – NDC del Perú bajo el marco de análisis de las coaliciones promotoras – ACF, para poder explicar con mayor claridad el papel de los actores involucrados en el proceso, sus redes y conexiones tanto nacionales como globales para lograr intervenir en el diseño de dicho instrumento y, así, poder decidir sobre las acciones a tomar respecto al cambio climático. Se parte con la idea de que un grupo de individuos e

instituciones en torno al Proyecto PlanCC logra influir -a través de su propuesta técnica y la capacidad argumentativa en torno a ésta- para determinar qué medidas componen un porcentaje importante de la propuesta peruana de contribuciones nacionalmente determinadas, siendo esto posible debido a la baja capacidad del Estado para dirigir políticamente de manera adecuada el proceso de toma de decisiones, así como para gestionar el proceso de manera operativa, debido a la falta de recursos humanos (y sus conocimientos), así como de recursos financieros; adicionalmente, la existencia de un marco de cooperación y colaboración favorable a los intereses de la coalición ganadora terminó siendo vital para que sus objetivos se vean cumplidos.

Se pretende plantear una visión alternativa del proceso de elaboración de políticas públicas en torno al tema de cambio climático, tomando en cuenta la forma en cómo se han elaborado las tesis de pregrado relacionadas a analizar los distintos procesos de política pública. Esta tesis pretende rescatar el valor de las ideas, el conocimiento, los referentes y el peso que tienen los generadores de información (sean parte o no de manera directa de una comunidad científica y académica) para definir determinadas orientaciones de política pública, que los convierte en actores políticos clave en temas complejos donde se requiere un alto nivel de conocimientos (sobre todo de aquellos muy específicos) pero en los que también se encuentran envueltos en un alto grado de tensiones y polémica, tales como cambio climático, bioseguridad, entre otros. Estos actores han desarrollado mecanismos y estrategias para poder incidir en la política pública, ya no sólo a través de su aporte con la evidencia, si no para establecer modos y líneas de acción públicas concretas.

# CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO

## 1.1. La política y las políticas públicas del cambio climático

### 1.1.1. Política, cambio climático y modernización ecológica

Son tres los momentos clave que se han identificado para entender cómo se ha venido desarrollando el aspecto político (sobre todo en el ámbito global) del debate alrededor del cambio climático, que lo lleva a convertirse en un fenómeno político clave en el siglo XXI (Blanco, 2016): (1) la construcción científica del concepto de calentamiento global, (2) el consenso multilateral y la aceptación del origen antropogénico del cambio climático, y (3) la repolitización del cambio climático y ampliación de sus actores. Es en el tercer momento en el que la política del cambio climático comienza a tener mayor relevancia en el panorama global, y es en este momento en el cual esta investigación se centrará.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – UNFCCC, el máximo acuerdo global sobre el tema, recoge el producto de discusiones científicas del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático - IPCC (creado en 1988) y lo define como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables” (UNFCCC, 1992: 3). Es decir, distingue entre “cambio climático” de antropogénico – producto de la creciente contaminación ambiental a partir de los niveles de producción y hábitos de consumo vigentes- y la variabilidad climática de origen natural. Aunque hoy en día se puede hablar de un consenso mayoritario desde la academia sobre el tema<sup>2</sup>, es a partir de esta definición básica que surgen las principales divisiones de carácter político e ideológico respecto a la existencia o

---

<sup>2</sup> Se considera que alrededor del 97% de los científicos del mundo consideran a la definición del cambio climático planteada por la UNFCCC como correcta y, por consecuencia, las afirmaciones sobre su existencia y los impactos del mismo.

este fenómeno, lo que representa en la realidad global, y las medidas que se están tomando o han de tomarse para enfrentar sus impactos.

Se puede decir que el consenso mayoritario sobre la existencia y potenciales efectos del cambio climático se da con la creación de la UNFCCC en 1992. Sin embargo, debido a la magnitud que el tema ha alcanzado en los últimos años, el debate ha salido del ámbito medioambiental (y técnico) para convertirse en un tema altamente político. Según Blanco y Fuenzalida (2013), el cambio climático es un “objeto sociopolítico disputado y construido por diferentes actores sociales a través de un largo proceso de negociación y conflicto y que por lo tanto sus escenarios futuros no son dependientes de estas interpretaciones”. Pese a que la ciencia es bastante clara en su afirmación acerca la existencia del cambio climático y sus orígenes, existe un grupo de políticos y científicos (la mayoría provenientes de aquellos países con mayores volúmenes de emisión de GEI, gran parte de ellos en el grupo de países desarrollados) que se muestran en oposición al consenso global y cuentan con sus propios estudios científicos y propuestas de acción, que están más en la línea de mantener el statu quo acerca de los hábitos de producción y consumo globales<sup>3</sup>.

Anthony Giddens (2010) plantea un escenario político desfavorable respecto a cómo se desarrolla la política de cambio climático y, a su vez, desarrolla un modelo de cómo debería funcionar éste. Menciona que las razones que existan aquellos quienes no creen en la existencia o en el posible impacto se basa en *la paradoja de Giddens*: los efectos del cambio climático no son “tangibles, inmediatos ni visibles en el curso de la vida cotidiana”, por lo que las medidas a tomarse no resultan urgentes y no se realizará nada concreto. Considera, además, que para lograr superar esta paradoja y optar por una “economía de bajo consumo de carbón”, se requiere de un Estado Garante y Planificador del futuro, es decir, que actúe como “facilitador, contribuyendo a estimular y a respaldar a la diversidad de grupos sociales que

---

<sup>3</sup>Ridley, Matt (2015) The Climate Wars and the damage to science. GWPF Essay 3. The Global Warming Policy Foundation, Londres.

sacarán adelante” las acciones en torno al tema. Asimismo, se necesita de convergencia política (valores y objetivos políticos compartidos, con amplio apoyo de la gente) y económica (innovaciones económicas y tecnológicas relacionadas a cambio climático competitivas).

La propuesta de Giddens, que representa los lineamientos de aquellos políticos y científicos que buscaban un “New Deal para el cambio climático” (Giddens, 2010: 27) y que terminará siendo la línea orientadora de la acción climática de los últimos años, contiene las nociones de la teoría –y concepto- de modernización ecológica (Simonis, 1988; Zimmermann, Hartje y Ryll, 1990; Prittwitz, 1993; Mez y Wedner, 1997), también expuesta en los lineamientos planteados en “la tercera vía” (Giddens, 1998), así como la propuesta crítica de Ulrich Beck y “la sociedad de riesgo” (Beck, 2000). En sus inicios, esta teoría plantea “el proyecto de una estrategia basada en la tecnología y en la innovación enfocada en el uso eficiente de recursos y la provisión de co-beneficios tanto para la ecología y la economía”. Al inicio, la “modernización ecológica” fue un programa político, pero que fue convirtiéndose con el tiempo en una propuesta de la academia para alcanzar una reforma ambiental (Mol y Jänicke, 2009), así como una teoría social (Spaagaren y Mol, 2009: 56).

El concepto de modernización ecológica está principalmente relacionado a cambios en la economía –hacia una “economía verde”- y la transformación de la tecnología a favor de la reforma (Zimmermann et. al, 1990); sin embargo, el concepto ha ido agregando un componente más transversal de modernización estructural, que se relaciona con la redefinición de las funciones del Estado (Jänicke, 2009). Una de las ideas pilares es la redefinición de la relación entre el Estado y el mercado, en el marco de una reforma medioambiental, sin llegar a proponer una organización fundamentalmente diferente a la economía basada en el capital. Las dos innovaciones planteadas en esta nueva relación Estado-mercado son las de: (1) transformar a los actores económicos a agentes que trabajen a favor de la reforma y, (2) transformar al Estado y su aparato hacia una institución más flexible, descentralizada y preventiva que genera redes con otros actores de la sociedad y aplica una serie de enfoques e

instrumentos para guiar a la sociedad en dirección a la sustentabilidad (Mol y Jänicke, 2009: 19), así como desarrollar la capacidad para modernización de políticas ambientales que promuevan una performance económica alta, innovaciones para las estructuras de toma de decisiones –abiertas a nuevos intereses e innovadores, el desarrollo de políticas públicas de largo plazo con potencial de cooperación con otras y alta competencia consensual (Jänicke, 1990, 2009).

#### 1.1.2. Gobernanza climática

Hablar de '*gobernanza climática*', o de '*gobernanza*' en si misma, resulta complicado, ya que no existe una definición precisa y consensuada al respecto (Harris, Reveco y Guerra, 2016; Benz, et. al, 2007; Blumenthal; 2005). Sin embargo, un buen punto de partida es explorar las propuestas respecto a '*gobernanza*' que, según la literatura académica, se puede definir como “la suma de diferentes formas que individuos e instituciones, tanto públicas como privadas, utilizan para gestionar asuntos en común” (Patterson et. al, 2003); es decir, las formas de cómo los distintos actores cooperan en los distintos marcos de regulación colectiva -declaraciones normativas-, los instrumentos que establecen los arreglos institucionales (formales, económicos e informales) y las circunstancias sociales (Mayntz, 2006), que pueden llevar a establecer criterios de lo que significa “buena o mala” gobernanza, aplicados –por ejemplo- a calificar las técnicas de gobierno (el llamado “buen gobierno”), la gestión de las interdependencias, las redes y los sistemas de negociación, así como las capacidades y competencias que se cuentan en los campos de toma de decisión menos formales (Fröhlich y Knieling, 2013).

Gráfico N° 1: Actores e instrumentos de la gobernanza.



Fuente: Fröhlich y Knieling (2013).

En línea con lo anterior, el IPCC -órgano científico de las Naciones Unidas sobre cambio climático- menciona que el concepto de *gobernanza* (y su posterior relación con el ámbito climático) ha venido cambiando “debido principalmente, a las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas de las últimas décadas”, y que ha permitido incorporar un enfoque multi-escalar (desde lo global y lo local) y la participación del sector privado, organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil, por lo que la orientación que el concepto de gobernanza climática hoy incorpora estos aspectos (Harris, Reveco y Guerra, 2016: 7). Una definición holística, que incorpora lo mencionado previamente, es la de Jager y Stripple (2003), que habla de “un conjunto de mecanismos y medidas orientadas a dirigir el sistema social hacia la prevención, mitigación o adaptación a los riesgos planteados por el cambio climático”.

Asimismo, existen diversas formas de entender cómo funciona la gobernanza climática, y quién tiene (o quiénes tienen) el centro del poder. Meadowcroft (2014) menciona que existen tres tipos de gobernanza climática. La primera es la jerárquica, en donde el control del proceso está en el nivel nacional o federal, bajo un esquema *top-down*; mientras que la

segunda, la vertical, combina el esquema anterior con uno *bottom-up*, lo que origina relaciones interdependientes entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, la horizontal, se refiere a la incorporación de otros actores y redes en la gobernanza, así como la transferencia de conocimiento y experiencias para el aprendizaje. Otros autores como Hill y Lynn (2004), Hajer y Wagenaar (2003) van en esa misma línea.

Sin embargo, existen otras propuestas que hablan desde una óptica distinta, como el caso de la gobernanza adaptativa (Holling, 1978) o la gobernanza transnacional (Andonova, Betsill y Burkeley, 2009), que plantean –aparte de lo ya identificado por las propuestas anteriores- la existencia de un panorama de actores más amplio (incorporando a los organismos internacionales, las redes transnacionales, entre otros) y que, adicionalmente, considera la capacidad de éstos de desarrollar estrategias, basadas con la información que cuentan, para gestionar circunstancias cambiantes, asumir la incertidumbre a través del tiempo.

Gráfico N°2: Gobernanza adaptativa y transnacional climática



Elaboración propia. Basado en Holling (1978) y Andonova, Betsill y Burkeley (2009)

### 1.1.3. La política pública del cambio climático.

Una política pública se puede definir como elecciones “de la vida organizada” (Lasswell, 1992), “la acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma” (Wildavsky, 1974) o “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública [...] alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, 1998). Aunque estas propuestas contribuyen a generar una línea de orientación, resultan ser generales, no consideran los aspectos más específicos -como el tipo de política que se está tratando- y, por tanto, no contribuyen a entender completamente la diversidad políticas públicas existentes. Es por ello, que autores plantean definiciones más específicas. Según Blanco y Fuenzalida (2013), la política pública del cambio climático se puede definir como:

“el conjunto de acciones e iniciativas, así como el cuerpo de información sobre la materia, cuya progresiva institucionalización genera mecanismos de toma de decisión cuya institucionalización genera mecanismos de toma de decisión que nos permiten dirigir las transformaciones necesarias para enfrentar el fenómeno”.

Existen algunas caracterizaciones generales sobre las políticas de cambio climático que plantean su multisectorialidad, integralidad, territorialización y con un espíritu reformista “de las actividades productivas y de las formas de organización social (Blanco y Fuenzalida, 2013). Adicionalmente, se añaden su perspectiva de largo plazo, es decir, con un fundamento claramente prospectivo, y con una mirada de medidas anticipatorias (Giddens, 2010).

Las políticas de cambio climático principalmente se orientan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hacia volúmenes aceptables que permitan niveles de vida adecuados (políticas de mitigación), así como desarrollar medidas que permitan reducir la vulnerabilidad a los potenciales e inevitables efectos del fenómeno (políticas de adaptación). Si bien se considera que apuntan a objetivos distintos, las medidas de mitigación y

adaptación y sus distintos aspectos (relacionados a financiamiento, desarrollo de capacidades, transferencia tecnológica) suelen ser consideradas como “dos caras una misma moneda”, ya que la primera se ocupa de las causas; mientras que la segunda, sus impactos. Asimismo, cuando éstas son concebidas en conjunto, otros enfoques complementarios se involucran, tales como *climate-smart* o las estrategias basadas en ecosistemas (IPCC, 2014; Padilla, 2016).

La integración de las políticas de cambio climático dentro del concepto de política de desarrollo pone en marcha una estrategia de multisectorialidad, tanto a nivel de los temas como de los arreglos organizativos, y que potencialmente “facilita su aplicación y la superación de las barreras” (IPCC, 2007). Esta multisectorialidad es una expresión de la multi-dimensionalidad y transversalidad producto de los diversos efectos del fenómeno en aspectos como problemas de salud, la disponibilidad de recursos naturales (agua, energía, minerales, etc.), la pérdida de la biodiversidad, entre otros.

Asimismo, las políticas nacionales y locales de cambio climático tienen un alto grado de relación con el desarrollo del proceso global de negociaciones, debido a que se considera que las respuestas frente al cambio climático requieren ser globales, pero acompañadas en medidas más aterrizadas en experiencias nacionales y locales (Figueres e Ivanova, 2002). Este proceso donde los resultados de los acuerdos en espacios internacionales y nacionales adquieren significado y se materializan se denomina territorialización de la política de cambio climático, que en América Latina es desigual e “influencia por la posición de los actores ante la agenda internacional, y por la posición ideológica y el pragmatismo de los gobiernos (Blanco, 2016; Blanco y Fuenzalida, 2013).

En el caso del desarrollo de políticas sobre cambio climático, la literatura plantea que se ha logrado identificar un “ciclo generalizado” que se ha replicado en muchas de las políticas públicas del tema como, por

ejemplo, las de adaptación (Wellstead y Steadman, 2015; Bierbaum et. al. 2014): la identificación de riesgos y vulnerabilidad, el desarrollo de alternativas (*mainstreaming*), la implementación y la evaluación. Asimismo, uno de los elementos clave en este modelo es el rol que juega el gobierno y los actores del sistema social en cada una de las etapas (Howlett, Ramesh y Perl, 2009).

**Cuadro N°1:** Comparación del “ciclo generalizado” y el ciclo de política

<b>Ciclo generalizado (Bierbaum et. al. 2014)</b>	<b>Ciclo “clásico” de política</b>	<b>Actores clave involucrados</b>	<b>Rol del gobierno y actores en el ciclo</b>
Identificar riesgos y vulnerabilidades	Agendación	Universo de actores	Muchos actores compiten por introducir sus temas en la agenda.
Desarrollando opciones (mainstreaming)	Formulación de la política (diseño)	Subsistema de la política	Un número limitado de actores gubernamentales y de la sociedad de sectores específicos desarrollan políticas y programas para enfrentar un tema específico.
<i>No presente</i>	Toma de decisión	Tomadores de decisión	La decisión generalmente procede de los tomadores de decisión más altos.
Implementación	Implementación	Subsistema de la política	La implementación de la política o programa de un sector particular es llevado a cabo de diferentes modos e involucra actores de la sociedad.
Evaluación (monitoreo de los resultados)	Evaluación	Universo de actores	La evaluación involucra diferentes actores gubernamentales y de la sociedad, de diferentes sectores. La evaluación basada en evidencia es necesaria.

Fuente: Wellstead y Steadman (2015).

#### 1.1.4. Trayectoria de la gestión y las políticas públicas de cambio climático en el Perú (2005-2015)

El Perú es uno de los Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) desde 1992 a partir de la firma realizada para la creación de este tratado multilateral tras la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro<sup>4</sup>. Desde ahí, el Perú ha formado parte de las negociaciones para el establecimiento de una serie de instrumentos relacionados con la lucha frente al cambio climático, realizadas cada año con el nombre de Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés).

Como parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el país ha realizado una serie de procesos de diseño de instrumentos de política pública vinculados a cumplir las obligaciones establecidas en el marco de la acción climática. Para supervisar el cumplimiento nacional, se crea la Comisión Nacional de Cambio Climático – CNCC en 1993 (En aquel entonces, Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos)<sup>5</sup>, conformada por distintos ministerios y entidades estatales, ONGs, universidades, entre otros. Se convierte en la instancia responsable de “elaborar y realizar el seguimiento a la Estrategia Nacional de Cambio Climático – ENCC”<sup>6</sup>. La Estrategia Nacional es considerada el marco base de todas las políticas relacionadas a cambio climático. Al inicio fue presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y luego por el Consejo Nacional del Ambiente.

En el año 1994, se crea el primer ente rector de la política nacional ambiental y la máxima autoridad ambiental, denominado el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, un organismo dependiente de la Presidencia del

---

<sup>4</sup> El Perú ratifica su adhesión a la Convención marco en el año 1993 y ratifica su adhesión al Protocolo de Kyoto en 2002.

<sup>5</sup> Resolución Suprema N° 359-96-RE.

<sup>6</sup> Web de la CNCC.

Consejo de Ministros y, por tanto, responsable de las políticas públicas vinculadas a cambio climático<sup>7</sup>. Este Consejo tuvo vigencia hasta el 2008, y en ese periodo se dieron una serie de avances en la legislación y la institucionalidad relacionadas a cambio climático (cuadro nro. 5).

**Cuadro N° 2:** Hitos, Avances legales e institucionales en materia de cambio climático durante la existencia del CONAM (1994 – 2008).

Año	Avance alcanzado
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se pone en marcha la Agenda Nacional Ambiental, que incorpora elementos sobre cambio climático.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se presenta 1era. Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.</li> <li>Se establece el Reglamento de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del aire.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perú ratifica el Protocolo de Kioto.</li> <li>Se crea el Acuerdo Nacional, que incorpora aspecto de la lucha contra los efectos del cambio climático.</li> <li>Se promulga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece la necesidad de generar estrategias regionales de cambio climático.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprueba la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático.</li> <li>Se elaboran los primeros escenarios climáticos, a través del PROCLIM.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promulga la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promulga la Ley General del Ambiente.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entra en funcionamiento la Comisión Especial sobre Cambio Climático y Biodiversidad del Congreso.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promulga Ley de Eficiencia Energética.</li> <li>Se aprueba Estrategia Regional de Cambio Climático de Junín.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprueban las Estrategias Regionales de Cambio Climático de Amazonas y Arequipa.</li> </ul>

Elaboración propia. Fuente: ENCC.

En el año 2001, el CONAM da inicio al Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del AIRE – PROCLIM, con el objetivo de “fortalecer capacidades nacionales para la gestión efectiva de los recursos humanos,

<sup>7</sup> El CONAM se crea mediante Ley 26410 – Ley del Consejo Nacional del Ambiente, promulgado el 16 de diciembre del año 1994.

institucionales y financieros frente a la problemática del cambio climático y la calidad del aire, en áreas y ciudades priorizadas”<sup>8</sup>. Este programa, que se implementó de manera participativa y multisectorial y con el apoyo de la cooperación de los Países Bajos desde el año 2003, se encargó de desarrollar tanto estudios como propuestas de política y proyectos relacionados a cambio climático, a partir de experiencias más locales, como –por ejemplo- el proyecto desarrollado en Piura<sup>9</sup>, bajo tres ejes de intervención: (1) vulnerabilidad y adaptación, (2) inventarios y mitigación, y (3) difusión y capacitación<sup>10</sup>.

Con la creación del Ministerio del Ambiente en el año 2008, se logra –en primer lugar- el cambio de nombre de la Comisión Multisectorial a “Comisión Nacional de Cambio Climático”, que permitió también su actualización en términos de conformación y alcances, así como la creación de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, encargada de liderar los procesos de definición de políticas públicas sobre cambio climático, así como dirigir la formulación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y otros instrumentos relacionados<sup>11</sup>.

En el año 2009, y como antecedente clave para las NDC, que tras las dificultades presentadas en el marco de las negociaciones internacionales durante la COP en Copenhague, el Perú se sumó al Acuerdo de Copenhague, junto a una serie de países, estableciendo tres compromisos de mitigación de carácter voluntario, como parte de ese acuerdo.

Cuadro N° 5: Compromisos voluntarios de Perú en el marco del Acuerdo de Copenhague.

Energía	Forestal	Residuos Sólidos
Energías renovables e hidroenergía representarán 40% de la energía	Lograr emisiones netas declinantes equivalentes a 0 en Uso de la Tierra, Cambio	7 MtCO <sub>2</sub> Eq de reducción respecto al escenario habitual proyectado en el

<sup>8</sup> USMP (s/f) La gestión del cambio climático.

<sup>9</sup> El Clima cambia, yo también.

<sup>10</sup> Memoria del PROCLIM.

<sup>11</sup> La DGCCDRH fue creada mediante Decreto Supremo 007-2008-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

consumida en el país al 2021.	de Uso de la Tierra y Silvicultura.	año 2021, respecto al escenario habitual en ese año.
-------------------------------	-------------------------------------	--

Fuente: Echevarría, et. al. (2017)

Tras la creación del Ministerio del Ambiente, se aprueba la Política Nacional del Ambiente, el primer instrumento de política establecido por el nuevo ministerio que incorpora entre sus lineamientos el objetivo de “incentivar la implementación de medidas de adaptación a los efectos e impactos del cambio climático y de la Gestión de GEI, promoviendo el uso de tecnologías y el desarrollo de proyectos forestales”<sup>12</sup>. Asimismo, se desarrollaron otros instrumentos de política que incorporaron acciones y medidas relacionadas a cambio climático, tales como el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA), que –por ejemplo- incorpora metas quinquenales específicas relacionadas al tema. Por otro lado, se realiza también la actualización de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, un proceso que toma alrededor de 5 años, entre 2010 y 2015, para completarse.

**Cuadro N° 3:** Hitos, Avances legales e institucionales en materia de cambio climático desde la creación del MINAM (2008-2015).

Año	Avance alcanzado
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el grupo de trabajo técnico de seguridad alimentaria y cambio climático (GTTSACC) del MINAGRI.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprueba la Política Nacional del Ambiente, que incorpora componentes sobre cambio climático.</li> <li>Se aprueba la Agenda de Investigación Científica de Cambio Climático.</li> <li>Se aprueba la Estrategia Regional de Cambio Climático de Loreto.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se presenta la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.</li> <li>Se aprueba la Estrategia Regional de Cambio Climático de Lambayeque.</li> <li>Se aprueba el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD.</li> <li>Se actualiza el Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprueban las Estrategias Regionales de Cambio Climático de Piura y Ayacucho.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se lleva a cabo el primer InterClima.</li> <li>• Se aprueban las Estrategias Regionales de Cambio Climático de Cusco y Apurímac.</li> <li>• Informe de la Comisión Multisectorial sobre CC.</li> <li>• Se aprueba el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario 2012-2021.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprueban las Estrategias Regionales de Cambio Climático de La Libertad, Puno y Cajamarca.</li> <li>• Se presenta la Agenda Nacional de Acción Ambiental.</li> <li>• Se realiza el segundo InterClima.</li> <li>• Se modifica la composición de la Comisión Multisectorial sobre CC.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última fase de actualización de la ENCC.</li> <li>• Aprobación del Plan Perú – Compromiso Climático.</li> <li>• Se lleva a cabo la COP20 en Lima.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presentan las contribuciones nacionalmente determinadas del Perú ante la CMNUCC.</li> </ul>

Elaboración propia. Fuente: ENCC.

## 1.2. Cambio y aprendizaje en políticas públicas

Peter John, en una de sus más recientes revisiones de estado del arte (2013) identifica tres etapas en el desarrollo académico de las políticas públicas tal como las entendemos ahora, desde un enfoque de toma de decisiones: (a) periodo clásico de estudios sobre la toma de decisiones y la racionalidad, (b) periodo de síntesis y policy change y (c) periodo de incorporación de la economía política al análisis de las políticas públicas. Esta delimitación de etapas me servirá para hacer una revisión ordenada de la literatura de este campo.

La primera etapa estableció los términos clave respecto a la naturaleza de la toma de decisiones y el nivel de racionalidad envuelta en esta. Teorías como el incrementalismo, el modelo racional, teoría de élites y grupos, entre otras aparecieron en esta etapa. Harold Laswell (1951) en su libro “La orientación hacia las políticas” es quien de forma pionera define política pública. Más

adelante, los estudios de Simon (1957), Lindblom (1959, 1979 y 1991), Lowi, (1964), Dror (1971), Allison (1971), Majone (1978), Bardach (1980 y 1999), Subirats (1989), Parsons (1995), Bardach (1999), entre otros, fueron importantes e influyeron en el debate académico, generando “los cimientos fundamentales en el estudio de las políticas públicas”, aportando “un número significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha” (González, 2005: 102;110).

El tercer periodo, el más contemporáneo, tiene que ver con la incorporación de elementos de la economía política al análisis de las políticas públicas. Los estudios de economía comparada en la actualidad buscan entender a la política pública como “una variable dependiente, el objeto de explicación, para que la economía pudiese ser modelada dentro de decisiones de política y viceversa”, tomando en cuenta el impacto de las constituciones, el voto en legislaturas, la representación, entre otros (John, 2013: 25) explicadas a partir de modelos formales y estadísticos que permitan hacer inferencias causales y generalizaciones. Aquí encontramos teorías como la de condiciones al azar (Dunning, 2012), de factores internacionales (Ha, 2008), entre otros.

La segunda etapa (que es la de mayor interés debido a la investigación), de síntesis, fue la que generó investigaciones que desarrollan análisis más complejos sobre los procesos de toma de decisiones, que generan nuevas teorías que incorporan distintos elementos de las teorías fundamentales de política pública a partir de experiencias más empíricas y toma como prioridad de análisis el cambio (policy change, en inglés) o estabilidad en políticas públicas. Teorías como agenda setting y ventanas de oportunidad de Kingdon (1985), marco de coaliciones promotoras de Sabatier (1987, 1988), equilibrio puntuado de Baumgartner y Jones (1993), teoría de élites, teoría de regímenes, entre otras; surgen en este periodo. Su aporte tiene que ver con el entendimiento de “la naturaleza multidimensional de la elección en políticas públicas” (John, 2013: 23) vinculada a aquellos límites de los individuos para tomar decisiones, tanto en sí mismos como parte del sistema político.

### 1.2.1. El Marco de Coaliciones Promotoras

El *Advocacy Coalition Framework* (Marco de Coaliciones Promotoras) es una teoría que desarrolla el proceso de política pública a través de un enfoque sistémico cuyo eje es la categoría analítica de las coaliciones de causa y establece una visión de la política pública como un sistema de creencias que es definida en un subsistema de política. Asimismo, establece mecanismos para entender como las dinámicas inherentes a esta configuración del escenario político determinan la continuidad y forma de la política pública.

Según Rubio y Rosero (2010), El ACF sienta su interrogante en el cambio que sucede en las políticas públicas y el rol que juega en éste la información científica o aprendizaje; de este modo, la teoría toma distancia del típico enfoque de ciclo de políticas y de los análisis de coyuntura.<sup>13</sup> El ACF de Paul A. Sabatier toma en cuenta el aporte teórico que implicó el enfoque de ciclo de políticas al desagregar la complejidad del proceso en fases; no obstante, señala también sus limitaciones, ya que este enfoque es más heurístico que causal, de modo que no permite plantear hipótesis empíricas.<sup>14</sup>

Por ejemplo, su análisis de la política pública como proceso secuencial y lineal desvía la atención de algunas desviaciones o eventos simultáneos que están presentes. Otra crítica es que no se toma en cuenta el papel del aprendizaje e información científica que se obtiene durante el diseño e implementación, restringiéndose solo a la evaluación. Finalmente, a diferencia del ciclo de políticas, el ACF no se centra solo en una unidad temporal, sino que puede comprender más de un ciclo y múltiples niveles de gobierno.

---

<sup>13</sup> Rubio Serrano, Rocío, & Rosero Vera, Alfredo (2010). "El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras", en A.-N. Roth Deubel (ed.). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 183-212.

<sup>14</sup> *Ibid.*

El ACF tiene como tesis que el avance, continuidad y forma de una política pública es también una variable dependiente del aprendizaje sobre estas por parte del Estado y las Coaliciones Promotoras. De este modo, el ACF difiere en su tesis del enfoque de ciclo de políticas, el cual plantea como variable independiente la competencia entre distintos actores en un marco institucional.

Las preguntas que se sitúan en el centro de investigación del ACF según Weible (2011) son ¿Cuál es el rol de los científicos y de la información técnica disponible en la elaboración de la política pública? ¿De qué manera se movilizan las personas y forman coaliciones promotoras? ¿En qué sentido las personas aprenden de sus aliados y opositores? ¿Qué factores influyen en los cambios que suceden en las políticas públicas? (Weible et ál., 2011).<sup>15</sup> Finalmente, el ACF utiliza tres categorías analíticas centrales las cuales son las coaliciones promotoras, el cambio en las políticas, así como el aprendizaje. Sabatier y Jenkins-Smith (1993, 1999)<sup>16</sup>. Según Gómez Lee (2012), el ACF se centra en tres niveles: el macro, el meso y el micro.<sup>17</sup> El nivel macro es el que se compone de los técnicos del subsistema de política, encargados del proceso de formulación de la política pública y cuyas decisiones son afectadas por variables exógenas del sistema político y socioeconómico. El nivel meso, es aquel en que se forman las coaliciones promotoras como la mejor forma que encuentran los actores para tratar con la multiplicidad de intereses. Finalmente, el nivel micro es aquel en que se analiza al individuo y su psicología.

Adicionalmente, El ACF es un enfoque holístico, cuya hipótesis y lógica causal del ACF se sustenta en 4 premisas: La dimensión temporal, la dimensión espacial, la amplia noción de actores y la política pública como un sistema de creencias. La primera premisa –la temporal- consiste en que se tiene una comprensión del cambio en las políticas a lo largo de un

---

<sup>15</sup> Weible, Christopher, Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Adam, Douglas Henry, & deLeon, Peter (2011). "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue", en *The Policy Studies Journal*, vol. 39, núm. 3, pp. 349-360.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Gomez Lee (2012) Op. Cit.

tiempo adecuado, el cual debe ser de al menos una década (Sabatier, 1993). Esta comprensión del proceso nos esclarece el rol del aprendizaje orientado a las políticas que los emprendedores tienen, de ahí que sea necesaria al menos una década, ya que ese tiempo es adecuado para una adecuada identificación del aprendizaje. Asimismo, un lapso temporal así nos permite identificar el cambio en variables cuya evolución es más gradual como el cambio en los niveles socioeconómicos o en patrones de producción de la economía.

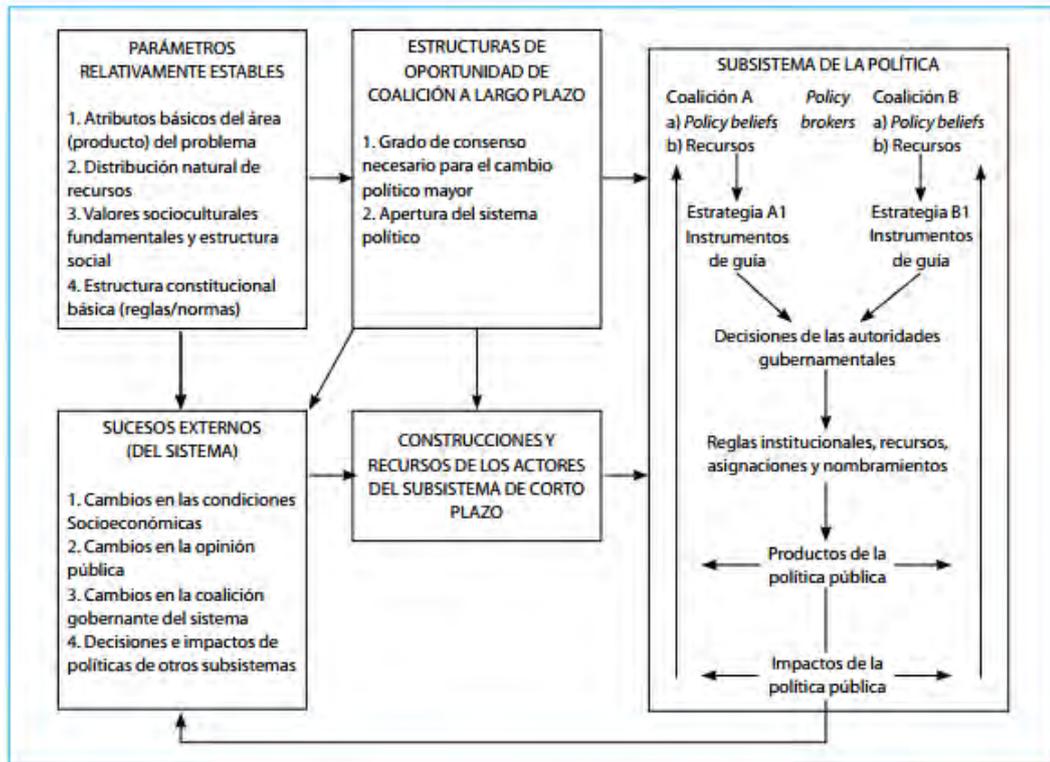
La segunda premisa, la dimensión espacial, considera los subsistemas de política como la principal unidad de análisis del ACF. En este sentido, no se analiza un órgano estatal en particular, sino el subsistema de la política, el cual viene a ser el conjunto de actores (emprendedores, organizaciones públicas y privadas) implicados de forma activa en el problema o asunto de la política” (Sabatier, 1993: 17); por ejemplo, la educación, política exterior, adaptación al cambio climático, desnutrición, etc.

Estos actores buscan influenciar en las decisiones estatales en un aspecto de la política pública. Por otro lado, es necesario diferenciar el subsistema de la política del sistema político, el cual es el más amplio y el que agrupa la actividad política en general, orientada a la conducción de la sociedad en su conjunto. Este sistema suele afianzarse en ciertas instituciones que dan estabilidad al juego político (leyes, normas, costumbres, etc). Asimismo, presenta ciertas estructuras de oportunidad que representan un marco para la acción de las coaliciones promotoras, delimitando su campo de posibilidades de acción.

La tercera premisa menciona que se debe tener en cuenta que los actores del subsistema son muchos, ya que este involucra actores de distintos niveles de gobierno (central, regional, local) así como de distintos sectores y poderes, por lo que no se debe tomar en cuenta sólo a los tradicionales, sino también a los ajenos al Estado (como consultores,

analistas políticos y medios de comunicación, científicos, centros de investigación, etc.).

Gráfico N° 3: Modelo de análisis del ACF



Fuente: Gómez (2012).

Finalmente, la cuarta premisa plantea que las políticas públicas son materializaciones de los sistemas de creencia de las coaliciones promotoras. Incorporan de forma implícita conceptualizaciones de los problemas públicos, es decir, la lectura que tienen las coaliciones sobre la situación; asimismo, incorporan las prioridades de valor que estas tienen, así como teorías sobre cómo alcanzar objetivos (Pressman y Wildavsky, 1973; Majone, 1980, citados por Sabatier, 1993: 17).

Esta estructura viene a ser un sistema de creencias (Sabatier, 1993: 17) de modo que se incorpora las ideas y el aprendizaje al análisis de la política pública. El modelo busca predecir el cambio en la política

analizando la estructura de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras.

Gráfico N° 4: Política Pública como sistema de creencias.



Fuente: Gómez (2012) y Rubio y Rosero (2009)

### 1.3. Capacidades Estatales para el diseño de políticas sobre cambio climático

Muchas veces, se menciona que los principales problemas públicos en América Latina suceden debido a la falta de capacidad estatal (CAF, 2015). Según Bertranou (2015), la capacidad estatal –de manera general- es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. Sin embargo, esta definición resulta insuficiente. Por ello, diversos autores han identificado las manifestaciones, facetas o dimensiones de la capacidad estatal (Rey, 2014:33), útil para poder entender en mayor profundidad acerca de esta categoría (Bertranou, 2015: 43).

Se han identificado una serie de dimensiones de la capacidad estatal, pero las principales son: la capacidad administrativa (o también llamada operacional u organizacional), la técnica, la política y la institucional (Grindle, 1997; Repetto, 2007). La primera se refiere a la capacidad del uso del aparato burocrático en el Estado, es decir, entender, manejar y gestionar la ‘cosa pública’, así como de “implementar las decisiones políticas, [...] poseer la fortaleza suficiente para poseer iniciativas propias, sin caer víctima de la cooptación de intereses particulares” (Rey, 2014). Por otro lado, la capacidad técnica se refiere a “conocimiento específico ligado a fines de la organización estatal” (Bertranou, 2015: 43).

Repetto (2007) define capacidad política (o llamada también *policy capacity*) como “la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos públicos que puedan movilizar”; sin embargo, Bertranou (2015) complementa esta idea incluyendo “la potencialidad de influenciar otros actores para la consecución de un fin”. En cambio, la capacidad institucional se refiere a aquella que se orienta a “fortalecer las reglas de juego” (Mazzei, 2016).

Diversas investigaciones sugieren que la forma en cómo el gobierno, en su relación con otros actores de la sociedad, ha ido cambiando en su habilidad para el desarrollo de políticas públicas sobre cambio climático, por lo que las capacidades políticas para plantear soluciones en el tema han sufrido de la influencia de una serie de factores, principalmente relacionados a cómo la gobernanza global ha venido evolucionando (Head et. al, 2014; Veselý, 2013). Asimismo, se han hecho esfuerzos para desarrollar indicadores objetivos para medir la capacidad de los Estados para enfrentar el cambio climático, considerando aspectos como el número de funcionarios involucrado, sus niveles de educativos, los recursos disponibles, entre otros aspectos (Manitoba, 2001; Hicks y Watson, 2007).

Producto de estas investigaciones, se han identificado –en primer lugar– una serie de tareas (*policy work*) que se requieren para el desarrollo adecuado de políticas sobre cambio climático (cuadro nro. 3).

**Cuadro N° 3:** Roles en el *policy work* en las etapas del ciclo de política.

<b>Ciclo de política</b>	<b>Roles identificados</b>
Agendación	Identificar los temas de política Identificar las opciones de política. Exploraciones ambientales. Realizar consultas públicas.
Formulación de la política (diseño)	Evaluar las opciones políticas. Recopilar datos relacionados. Recopilar información relacionada. Realizar investigaciones relacionadas. Negociar con actores de interés. Desarrollar documentos de posición.
Toma de decisión	Comparar las opciones de política. Realizar matrices de decisión. Participar de reuniones informativas de alto nivel. Negociación con agencias centrales. Planificación de la unidad.
Implementación	Implementación o entrega de políticas o programas. Negociar con directores de programas. Consultas con actores de interés. Análisis legal.
Evaluación	Habilidades de evaluación de políticas (costo beneficio, análisis de riesgo) Herramientas y técnicas basadas en riesgo. Política basada en evidencia.

Fuente: Wellstead y Steadman (2015).

El siguiente paso consiste en reconocer aquellas capacidades que se requieren para el desarrollo de las políticas de cambio climático. Para ello, Wellstead y Steadman (2015: 58) desarrollaron una matriz que reúne cada

una de las habilidades que se requieren para lo mencionado. Si bien la matriz original reúne capacidades analíticas, administrativas y políticas para todas las etapas del ciclo de política, e involucra un nivel de análisis del subsistema de política, para términos de esta investigación serán consideradas las capacidades que puedan aplicarse a actores estatales relacionadas a la etapa de diseño (cuadro N° 4).

Cuadro N° 4: Matriz de capacidades estatales para el diseño de políticas sobre cambio climático.

Habilidades y recursos	Analíticas	Administrativas	Políticas
Individuales	Conocimiento, habilidades y <i>expertise</i> en el análisis de políticas públicas.	Experiencia en planeamiento, presupuesto, contratación de personal, dirección y control.	Conocimiento del proceso, las posiciones e intereses de los actores de interés.  Habilidades en comunicaciones, negociación y creación de consensos.
Organizacionales	Disponibilidad y acceso a profesionales con la capacidad analítica individual adecuada.  Prácticas y maquinaria organizacional para recoger y analizar datos.  Cultura organizacional que adopte el desarrollo de políticas	Compromiso organizacional para la eficacia de la política.  Habilidad para movilizar recursos para el diseño de políticas.  Nivel de coordinación del proceso interno.  Desempeño administrativo y	Capacidad de la agencia de llevar a cabo el proceso.  Procesos para la compromiso de las partes interesadas.  Nivel de acceso a los principales responsables políticos.

	basadas en la evidencia.	rendición de cuentas.	
--	--------------------------	-----------------------	--

Fuente: Wellstead y Steadman (2015).

#### 1.4. Redes de incidencia transnacional

El concepto de redes de incidencia transnacional, llamadas también redes transnacionales de cabildeo e influencia, surge del intento de elaborar una teoría de las relaciones transnacionales, ante el creciente vínculo entre la política nacional y los procesos políticos globales producto de la globalización (Marín, 2012). Este concepto desarrollado por Margaret Keck y Kathryn Sikkink, basado en las convicciones, plantea que las redes son “formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales [...] que se articulan en torno a asuntos para los cuales la información es esencial y el valor de los bienes no puede ser fácilmente estimados” (Keck, Sikkink, 1999).

Las redes de incidencia transnacional cuentan con la participación de actores que trabajan a favor de un asunto, unidos por un discurso común y por los valores compartidos, así como a través de un número de intercambios (colaboración) de información y servicios (Boissevain y Mitchell, 1973), así como cuentan con la participación de actores/individuos que pertenecen a organizaciones no gubernamentales, gubernamentales, etc. Estas redes, adicionalmente, transmiten ideas y presionan de tal modo que tratan de influir en la política nacional, inclusive por sobre actores mucho más poderosos.<sup>18</sup>

Su capacidad de influir está definida porque (1) contribuyen simultáneamente a definir el asunto, (2) buscan convencer a los públicos elegidos de que los problemas que plantean tienen solución, (3) plantean

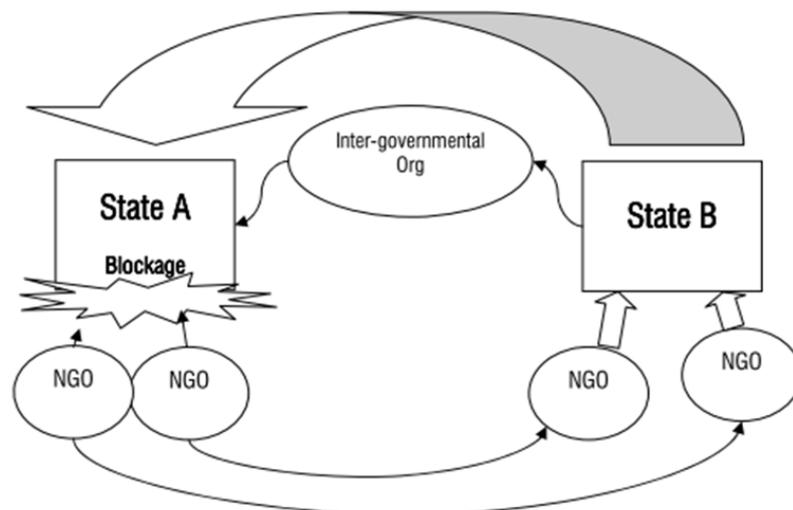
<sup>18</sup>Keck y Sikkink (1999). “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”.

soluciones y (3) vigilan que éstas se adopten. Asimismo, estas redes surgen en contextos donde los canales entre los grupos nacionales y sus gobiernos están rotos u obstruidos o bien no sirven para resolver un conflicto. Ahí, se aplica el patrón “boomerang de influencia”, en donde:

- a. Las conferencias internacionales crean los foros necesarios para formar y fortalecer las redes.
- b. Los activistas consideran que la operación en redes promoverá sus misiones.

Por otro lado, las redes de incidencia transnacional trabajan de cerca con activistas de países desarrollados, conectados con otros de los que se encuentran en desarrollo, en búsqueda de influir en el comportamiento de los Estados frente a la situación de un rompimiento entre un Estado y sus actores internos. El efecto/patrón “boomerang” se pone en práctica de esta forma: las redes, en vez de dirigirse a su Estado, buscan aliados internacionales para que éstos ejerzan cierta presión sobre el Estado desde el exterior.

Gráfico N°5: Esquema de Boomerang de las redes de incidencia transnacional.



Fuente: Keck, y Sikkink, 1999.

## CAPÍTULO 2: EL CASO DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES (NDC) DEL PERÚ FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. El proceso global para la definición de las contribuciones nacionalmente determinadas como la opción para alcanzar la ambición necesaria para enfrentar el cambio climático.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - UNFCCC es un acuerdo multilateral firmado por 197 naciones en torno a generar las medidas globales necesarias para enfrentar el calentamiento global y sus efectos producto del cambio climático. El objetivo de Convención, establecido en su artículo dos es el de “lograr [...] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”, a un nivel que sea suficiente para que los ecosistemas puedan adaptarse naturalmente, garantizar la seguridad alimentaria, y que el desarrollo económico prosiga sosteniblemente<sup>19</sup>.

El Protocolo de Kyoto (PK), el primer acuerdo importante entre las Partes de la Convención, aprobado en 1995, buscó establecer límites a las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) que estaban provocando calentamiento global a través de distintos mecanismos legales, tecnológicos y financieros, bajo un principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y un enfoque *top-down*, es decir, cuyas medidas son sugeridas por la Conferencia de las Partes para su implementación nacional (Leal-Arcas, 2011). Con las dificultades presentadas para implementar los acuerdos y alcanzar las metas previstas, el retiro de países clave como Estados Unidos y Canadá del proceso y la crisis surgida en la COP15 de Copenhague – Dinamarca tras el fracaso de establecer una prórroga al PK, se generó la necesidad de establecer una ruta

---

<sup>19</sup>Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

distinta para desarrollar un nuevo proceso optimista de negociaciones, rumbo a nuevos acuerdos y metas.

Pese al poco optimismo que existió luego de las reuniones de Copenhague, al año siguiente, en la COP16 en Cancún (México), se logra retomar el proceso, en el que se establece la necesidad de encontrar la forma de generar un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante que comprometa a todas las Partes<sup>20</sup>, en base a lo desarrollado por el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo, que comenzará a ser evaluado en la COP17<sup>21</sup>.

En 2011, durante la COP17 realizada en Durban (Sudáfrica), se logró generar no sólo la prórroga del PK, sino también proponer una línea de trabajo para un nuevo acuerdo que lo reemplace. Para ello, se crea el Grupo Ad-hoc sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada<sup>22</sup> (ADP, por sus siglas en inglés), en el que se plantean dos líneas de trabajo: (1) Dar los pasos para negociar un acuerdo mundial sobre el cambio climático que sea adoptado en 2015 y entre en vigor en 2020 y (2) Acordar cómo aumentar la ambición global antes de 2020 para acelerar la respuesta al cambio climático.

Antes de la realización de la COP18 se llevaron a cabo dos sesiones de negociaciones relacionadas a la Plataforma de Durban, en las que se comenzaron a trabajar las propuestas de opciones a tomar para que el acuerdo sea exitoso. En estas reuniones se llegan a establecer las posibles formas del compromiso, así como la posibilidad de que el acuerdo, sea la forma que tenga, esté enlazado a compromisos nacionales, aunque no sería la única forma de compromiso, ya que no sólo se necesita abordar la reducción de

---

<sup>20</sup>Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC.

<sup>21</sup>En el Acuerdo de Cancún se logra también aprobar el Fondo Verde del Clima, que se convierte en una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención relacionado a proyectos, programas, políticas y otras actividades.

<sup>22</sup>El Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban se crea mediante la Decisión 1/CP.17, que establece los parámetros de su accionar, así como mencionar el proceso se dará inicio en la primera mitad del año 2012.

emisiones, también otros temas como adaptación, financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades<sup>23</sup>.

En la COP18, llevada a cabo entre fines de noviembre e inicios de diciembre del año 2012 en Doha (Qatar), se define la necesidad de aprobar un protocolo, “instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal” aplicable a todas las Partes en la COP21, y que entrará en vigor y será aplicable desde el año 2020<sup>24</sup>. Asimismo, se decide “identificar y estudiar, en 2013, las opciones relativas a las medidas para elevar la ambición a los niveles necesarios en el periodo anterior a 2020, con vistas a incluir otras actividades en su plan de trabajo en 2014 [...]”<sup>25</sup>. En esa línea, en el mismo periodo previo a la Conferencia de las Partes en Doha, países como Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Perú, entre otros, mencionan que es necesario “ir más allá de los compromisos voluntarios”, y menciona la necesidad de crear una serie de obligaciones de mitigación para todas las partes, “teniendo en cuenta el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas con sus Respectivas Capacidades”, como la base de estas obligaciones, propuestas de contribuciones de reducción de emisiones para el periodo 2020-2050, que deberían ser por lo menos presentadas en el año 2014<sup>26</sup>.

En el marco de la línea de trabajo 1 del ADP y durante la COP19 realizada en Varsovia (Polonia), se propone formalmente un nuevo enfoque de trabajo que se venido discutiendo previamente que involucre medidas “*bottom-up*”, a través del cual cada Parte de la Convención establece sus propios aportes y que la suma de éstos significará un nuevo acuerdo global, aparte de los lineamientos establecidos bajo el enfoque anterior. Para ello, en el Acuerdo N° 1 de la COP19 se señala:

“Invitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tengan previsto realizar en el contexto de la

---

<sup>23</sup> PNUMA (2012) Documento informativo sobre la Plataforma de Durban.

<sup>24</sup> Decisión 2/CP.18 de la CMNUCC. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/spa/08a01s.pdf>

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> Climate Action Network (2012). P. 7.

aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes para alcanzar el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2, y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015, en el caso de las Partes que estén preparadas para hacerlo) de un modo que promueva la claridad, la transparencia y la comprensión de dichas contribuciones, sin perjuicio de su naturaleza jurídica”<sup>27</sup>.

Asimismo, se menciona que el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban debe establecer, antes de la COP20 se determine la información que se debe incluir en cada contribución<sup>28</sup>. Durante la COP20 en Lima, a través del “Llamado de Lima para la Acción Climática”, finalmente se establece un plazo de definición (hasta octubre de 2015), alcance y formato de estas contribuciones previo a la COP21 para que cada Parte de la Convención pueda presentar sus contribuciones nacionalmente determinadas – iNDC<sup>29</sup> en materia de mitigación (con opciones a incluir medidas de adaptación), y que a través de eso se pueda lograr a fines de año un nuevo Acuerdo durante la reunión en París.

Estas contribuciones deben incluir, según corresponda, “información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación de un año base, cuando proceda), los plazos y/o periodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones”<sup>30</sup>, entre otros aspectos como las justificaciones de por qué las medidas son justas y ambiciosas y de qué manera contribuyen al cumplimiento del objetivo de la Convención en su artículo 2.

---

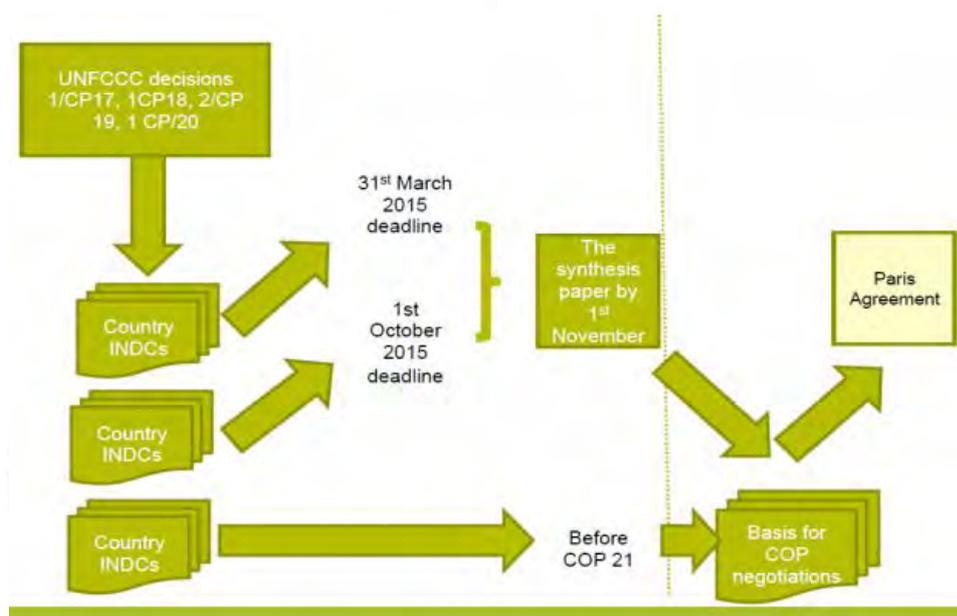
<sup>27</sup> Decisión 1/CP.19 de la CMNUCC. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Antes del Acuerdo de París, las contribuciones eran iNDC, debido a su carácter aún propositivo. Luego de la COP21, pasa a ser NDC.

<sup>30</sup> Decisión 1/CP.20 de la CMNUCC – “Llamado de Lima para la Acción Climática”, art. 14. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/spa/10a01s.pdf>

Gráfico N° 6: La evolución del proceso global para la definición de las iNDC.



Fuente: Kamal (2015).

## 2.2. El Acuerdo de París y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas.

En el marco del periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la UNFCCC realizada en Varsovia (COP19), se acordó invitar a los Estado Parte “iniciar o intensificar los preparativos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional que tengan previsto realizar” (UNFCCC, 2013), lo que representó la formalización de un giro en el enfoque en el proceso de negociaciones climáticas, que pasa de la primacía del modelo *top-down*, medidas planteadas desde la Convención Marco para aplicación nacional y local, a dar más importancia al *bottom-up*, que se refiere a que las propuestas de política surgen desde sugerencias nacionales y que en conjunto representen la acción global, sin ser excluyentes.

Este cambio resultó necesario para conseguir una base de consenso necesario para lograr un nuevo acuerdo que reemplace al ya desprestigiado Protocolo de Kyoto – PK y establecer uno nuevo legalmente vinculante y basado compromisos de las propias naciones parte (Falkner, 2016). El Acuerdo de París es el resultado final y el producto más importante del proceso de negociaciones de la CMNUCC en los últimos años, sobre todo del periodo de negociaciones entre Lima y París, cuyo principal aporte es la participación universal de todas las Partes (así como de la sociedad civil y el sector privado), a diferencia del Protocolo de Kyoto, bajo el principio de acción colectiva<sup>31</sup>.

El Acuerdo de París es el resultado de las negociaciones durante la COP21, en el que se establecieron importantes avances en términos de metas, ambiciones nacionales, transparencia y mecanismos de implementación. En el caso de las metas, se plantean<sup>32</sup>:

- a. Limitar el aumento de temperatura media por debajo de los 2° C respecto a los niveles pre-industriales, buscando establecer esfuerzos para limitar a 1,5° C.
- b. Mejorar la capacidad de adaptación global, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad.
- c. Aumentar el flujo de recursos financieros para apoyar la transformación hacia sociedades resilientes y economías bajas en carbono.

Asimismo, el Acuerdo plantea que su aplicación debe reflejar los principios de equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales<sup>33</sup>. En base a ello, se plantean las ambiciones nacionales, explícitas a través de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, en base a nuevos principios, considerados innovadores<sup>34</sup>: el de progresividad, que plantea que las ambiciones siempre serán incrementales; de dinamismo, por lo que las

---

<sup>31</sup>PNUMA (2016) P. 3.

<sup>32</sup>Acuerdo de París. Art. 2.

<sup>33</sup>Íbid. Art. 2, acápite 2.

<sup>34</sup>PNUMA (2016). Op. Cit.

contribuciones deberán ser evaluadas y renovadas cada cinco años; y, de flexibilidad, que considera que cada Parte puede tener puntos de partida diferentes en base a su nivel de desarrollo y los recursos disponibles.

Otros aspectos importantes del acuerdo son la creación de un “marco de transparencia reforzado para la acción y el apoyo”, que garantizará una evaluación óptima de la implementación de las contribuciones y determinar si se está cumpliendo el nivel de ambición propuesto; y, el establecimiento de un mecanismo de implementación no punitivo, a través de la creación de un comité de expertos no contencioso y de un registro público acerca de la ambición global, el nivel de compromiso nacional, y la rendición de cuentas<sup>35</sup>.

No cabe duda que el corazón del Acuerdo está en el aporte determinado por cada Parte, que son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas o *Nationally determined contributions* (NDC). Éstas son “compromisos que los países presentan para reducir los gases de efecto invernadero (GEI) de acuerdo a sus realidades, a través de acciones de mitigación”<sup>36</sup>, que podrían también incluir compromisos adicionales de adaptación, financiamiento, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica. Estos compromisos, bajo el modelo planteado, pasaron por un proceso de diseño con características particulares en cada país.

A partir del Acuerdo de París, las contribuciones pasan a ser una obligación nacional por los países parte que firmaron el Acuerdo, pues en su artículo 4 se establecen los procesos formales que habrá que seguir cada país para evaluar, comunicar y renovar sus compromisos, procurando que se refleje la mayor ambición posible. Asimismo, se establece que los países en desarrollo, menos adelantados y pequeños Estados insulares recibirán apoyo para el cumplimiento de sus medidas, así como se podrán contabilizar los beneficios secundarios de mitigación que deriven de medidas de adaptación y que las

---

<sup>35</sup> Íbid.

<sup>36</sup> Conexión COP (2015). Cinco claves para entender las contribuciones nacionales determinadas. Disponible en: <http://conexioncop22.com/que-son-las-contribuciones-nacionales-determinadas-indc-latinoamerica/>

partes podrán ajustar en cualquier momento sus contribuciones vigentes con miras de aumentar su ambición.

### 2.3. El proceso de diseño de las contribuciones nacionalmente determinadas en el Perú

Antes de la COP21, los Estado Parte de la CMNUCC tenían el compromiso de preparar sus iNDC<sup>37</sup> (hoy NDC) para el periodo posterior al año 2020. Para este proceso de elaboración, se desarrollaron diálogos técnicos regionales para contribuir a preparar a los gobiernos para definir adecuadamente estas contribuciones<sup>38</sup>, que produjeron una serie de lineamientos básicos, o pasos, que se requieren seguir para lograr tener un documento lo suficientemente ambicioso en base a las realidades de cada país<sup>39</sup>:

- a. Preparar un proceso nacional para la definición de las iNDC, que debe considerar el compromiso de las partes interesadas clave en la definición de las medidas a incorporarse, sobre todo a los tomadores de decisiones de alto nivel, y liderado por el jefe de estado o un ministerio, así como incorporar a otros actores (sociedad civil, empresa privada, otros niveles del Estado).
- b. Preparar la información útil para el desarrollo de las contribuciones, que implica contar con las bases de datos necesarias y análisis relevantes, así como garantizar que lo que se vaya a desarrollar esté alineado con las prioridades nacionales y que contribuya a lograr el objetivo de la CMNUCC.
- c. Establecer la forma que debe asumir la iNDC, entre las diversas opciones que existen (acciones, resultados o la combinación de ambos).
- d. Determinar cómo se realizará el proceso de comunicación de la iNDC, dentro del marco de transparencia, a partir de criterios como el punto de referencia (o año base), los periodos de implementación, los alcances, la

---

<sup>37</sup>La naturaleza de “prevista” indicada por la “i” se refiere a que aún no estuvo definida “la condición jurídica y su forma final bajo el nuevo acuerdo, que entonces estaba en proceso de definirse.

<sup>38</sup>Levin et. al. (2014). P. 4.

<sup>39</sup>Íbid.

cobertura, los procesos de planificación realizados para la preparación de las iNDC, los enfoques metodológicos, y las justificaciones desde el enfoque de equidad y ambición, así como otros datos adicionales.

- e. Establecer el diseño de las medidas de mitigación y adaptación en base a las alternativas disponibles.
- f. Identificar las necesidades de recursos, es decir los medios que se pueden usar y necesitar para la implementación de las contribuciones.

En el caso peruano, el proceso de elaboración de la contribución nacional se definió como multisectorial, técnico, inclusivo y participativo, ya que se permitió la participación y colaboración de los sectores relacionados al tema, la academia, la sociedad civil en todas sus variantes (jóvenes, pueblos indígenas, mujeres, etc.) y el sector privado (MINAM, 2015). La iNDC peruana, presentada el 28 de setiembre de 2015 a la Secretaría de la CMNUCC, contempla<sup>40</sup>:

“Una reducción del 30% respecto a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario Business as Usual (BaU). El Estado Peruano considera que un 20% de reducción será implementado a través de inversiones y gastos con recursos internos, públicos y privados (propuesta no condicionada), y que el restante 10% estará supeditado a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y condiciones favorables (propuesta condicionada)”.

Esta propuesta contempla, adicionalmente, que el año planteado como línea base es el año 2010, tomando en cuenta emisiones escenarios incluyendo o excluyendo el sector Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura – USCUS, sector del cual provienen la mayor cantidad de emisiones de gases en el Perú<sup>41</sup>. Adicionalmente, el escenario BaU plantea un nivel de emisiones de este tipo:

Cuadro N°5: Evolución de emisiones considerando el escenario BaU.

---

<sup>40</sup> Contribución Determinada Nacional de la República del Perú (2015).

<sup>41</sup> Según la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la UNFCCC, las emisiones del Perú se distribuyen en USCUS (47,5%), Energía (21,2%), Agricultura (18,9%), Procesos industriales (6,6%) y desechos (5,7%).

	Emisiones MtCO <sub>2</sub> eq incluyendo USCUS	Emisiones MtCO <sub>2</sub> eq excluyendo USCUS
2010 (año base)	170.6	78.0
2030 (año meta)	298.3	139.3

Fuente: Documento final iNDC – Perú.

Adicionalmente, el Perú cuenta con una propuesta de contribuciones de adaptación basada en metas nacionales establecidas como el Plan Bicentenario, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, entre otros documentos. Esta propuesta, en 5 áreas temáticas (agua, agricultura, pesca, bosques, salud), tiene como enfoques transversales la gestión de riesgo de desastres, infraestructura pública resiliente, enfoque de pobreza y poblaciones vulnerables, género e interculturalidad, y la promoción de la inversión privada en adaptación<sup>42</sup>.

El proceso de diseño de las iNDC del Perú puede calificarse como relativamente rápido, debido a que duró aproximadamente cinco meses. Sin embargo, resulta necesario distinguir dos etapas o momentos importantes, que pueden ayudar a entender con mejor claridad el por qué este proceso de definición fue relativamente rápido: (1) la implementación del Proyecto PlanCC, desde el año 2012, y (2) el periodo oficial de definición de las iNDC, en base a lo establecido en el Plan de trabajo de la Comisión Multisectorial encargada sobre el tema.

### 2.3.1. PlanCC como base para el iNDC de Perú

El día 26 de abril de 2012<sup>43</sup> se crea el Proyecto “Planificación ante el Cambio Climático” - PlanCC, identificado como “un proyecto del gobierno peruano que tiene como objetivo principal construir las bases técnicas y científicas, así como las capacidades para explorar la factibilidad de un desarrollo ‘limpio’ o ‘bajo en carbono’ e incorporar el enfoque de cambio

<sup>42</sup> Documento oficial iNDC Perú.

<sup>43</sup> Ese día, se publicó un comunicado conjunto entre los Ministros del MINAM, MEF, MRE y el presidente del CEPLAN dando inicio (y apoyo) a la implementación del Proyecto.

climático en la planificación del desarrollo del país”<sup>44</sup>. Por tanto, tiene como meta contribuir al diseño de políticas, planes e instrumentos “compatibles con el clima” y su posterior implementación. Este proyecto nace como parte del Programa *Mitigation Action Plans and Scenarios* – MAPS, una experiencia internacional que nace en Sudáfrica y que se extiende a diversos países de América Latina, tales como Brasil, Chile, Colombia y Perú, que los compromete al desarrollo de un proceso liderado a nivel ministerial, cuyo fin central es el de “plantear escenarios de un futuro bajo en emisiones y proyectar soluciones y alternativas”<sup>45</sup>.

**Cuadro N°6:** Experiencias de la Plataforma MAPS.

País	Denominación	Liderazgo orientador
Sudáfrica	Escenarios de Mitigación a Largo Plazo – LTMS.	Ministerio De Medio Ambiente, Comité Interministerial sobre CC, Comisión Nacional sobre CC.
Colombia	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono – ECDBC	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de CC – SISCLIMA.
Chile	MAPS - Chile	Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Medio Ambiente, Agencia Nacional para la Sustentabilidad y Cambio Climático.
Brasil	Implicaciones Económicas e Sociales (IES-Brasil)	Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura (Plan ABC).
Perú	Planificación ante el Cambio Climático - PlanCC	Ministerio del Ambiente – DGCCDRH, Grupo de Trabajo Multisectorial <sup>46</sup> .

Fuente: PlanCC (2017).

El Proyecto se incorpora de manera oficial dentro del esquema gubernamental mediante el informe de la Comisión Multisectorial, en la que se menciona necesario “establecer una planificación ante el cambio climático, que procure y genere evidencia cuantitativa sobre los posibles escenarios de mitigación del CC en el país [...]”<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> <http://www.planccperu.org/el-proyecto>

<sup>45</sup> PLANCC (2017) Bitácora Climática. P. 31.

<sup>46</sup> Creado en julio de 2016 por Resolución Ministerial del MINAM.

<sup>47</sup> Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2015).

El proyecto se desarrolló en tres fases. La primera (2012-2014) tuvo como objetivo desarrollar los escenarios de mitigación del Perú al año 2050, el desarrollo de 77 opciones mitigación y la propuesta de curva de costo marginal de abatimiento o mitigación (MACC)<sup>48</sup>. Luego, se desarrolló una fase intermedia (2014-2015) de apoyo al proceso de definición de las iNDC de Perú. Finalmente, se desarrolló la fase 2 (2015-2016), que desarrolló 10 estudios técnicos que proporcionan información relevante para implementar las NDC de Perú.

Si bien este es un proyecto gubernamental, cuyo comité directivo (con un rol orientador, principalmente) está integrado por el MINAM, MEF, MRE y CEPLAN en la primera fase<sup>49</sup>, PlanCC cuenta con una estructura organizativa compleja, en donde la coordinación técnica y de monitoreo asumida por Libélula, una empresa consultora especializada en temas de cambio climático, con el apoyo técnico internacional de MAPS (compuesto por SSN y la Universidad de Cape Town), así como la Agencia de cooperación Helvetas para la administración de fondos. Adicionalmente, cuenta con una serie de espacios de trabajo:

- (1) Equipo de Investigación: conformado por entidades públicas, privadas, universidades y organismos no gubernamentales encargados de la generación de los productos de PlanCC.
- (2) Equipo Nacional de Prospectiva sobre Mitigación del Cambio Climático – ENPCC: grupo consultivo de actores del sector público, privado, ONGs, academia y sociedad civil en general encargado de guiar el proceso de generación científica sobre los escenarios y opciones de mitigación propuestos por el Equipo de Investigación.
- (3) Grupos técnicos consultivos – GTC: espacio de discusión y análisis respecto a los productos realizados.

---

<sup>48</sup> La MACC es una herramienta que permite “comparar gráficamente las diversas opciones de mitigación en función de la relación entre el potencial de reducción de gases de efecto invernadero y el costo marginal de reducir dichas emisiones”.

<sup>49</sup> Luego incorporará a otros Ministerios.

- (4) Equipo de Facilitación: tuvo como objetivo promover el análisis, “realizar consultas y lograr consensos sobre la información generada”. Integrado por Carlos Loret de Mola y Zorobabel Cancino.

Gráfico N° 10: Organización de PlanCC (Fase 1).



Fuente: Memoria Fase 1 PlanCC.

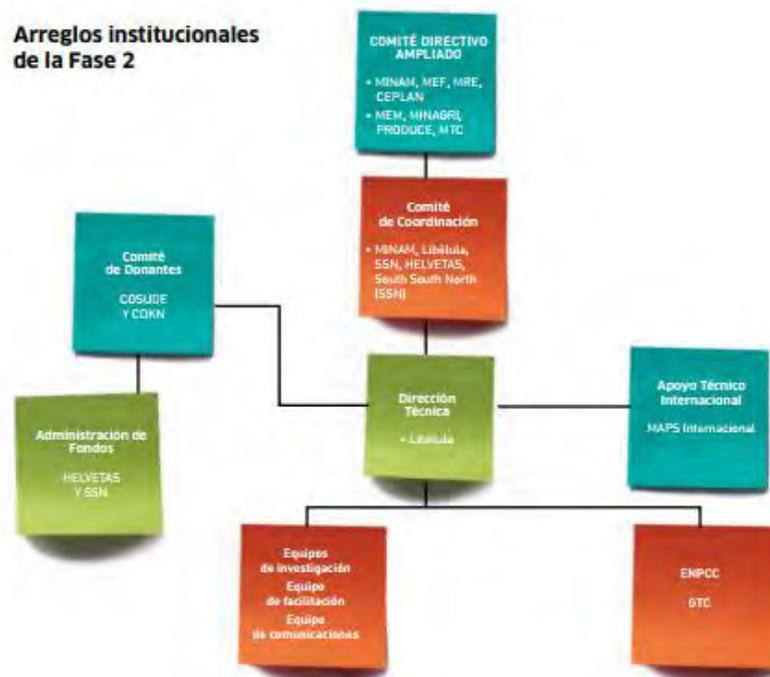
La primera fase del proyecto se dedicó principalmente a desarrollar, en un lapso aproximado de tres años, en base a una metodología de trabajo, una estrategia de capacitación a los participantes y una metodología de investigación propuesta por quienes iniciaron el proyecto en Sudáfrica, la propuesta de escenarios y medidas de mitigación al año 2050. Luego de un proceso que incluyó 6 reuniones del ENPCC, 6 reuniones del GTC y dos Reuniones de Alto Nivel, se presentó una propuesta con 2 escenarios frontera (el escenario requerido por la ciencia y el escenario *business as usual*), 77 opciones de mitigación y 6 escenarios alternativos. Adicionalmente, se logró la actualización del inventario nacional de GEI, la curva MACC y una serie de recomendaciones técnicas. Al terminar esta fase, en 2014, el proyecto se dedicó a una fase de apoyo a la definición de las iNDC de Perú, en el que estuvo involucrado, principalmente como soporte técnico, pero involucrándose también en acelerar la toma de decisiones políticas<sup>50</sup>.

En la segunda fase (2015-2016), PlanCC trabajó una serie de 10 estudios técnicos que contenían información técnica que permitiría la implementación de

<sup>50</sup> Según María Elena Gutiérrez, entre otros entrevistados, se requería el apoyo de la coordinación técnica de PlanCC debido a la cercanía que habían alcanzado con los tomadores de decisión.

20 proyectos relacionados que forman parte de la propuesta de contribuciones del Perú, así como una propuesta propia de metodologías para el cálculo y análisis de una serie de indicadores, y para involucrar y articular sectores relevantes. Esta fase final estuvo acompañada de dos aspectos importantes: la primera, que implicó la recomposición del esquema organizativo, que incluye al MEM, MINAGRI, PRODUCE y MTC, y la incorporación de un comité de donantes, integrado por CDKN y COSUDE; asimismo, se trabaja una estrategia de comunicación e incidencia con materiales de difusión e información para el posicionamiento de los logros y contar el proceso.

Gráfico N° 11: Organización de PlanCC (Fase 2).



Fuente: PlanCC (2017).

2.3.2. El proceso oficial de elaboración de las iNDC en base al Plan de Trabajo de la Comisión Multisectorial de carácter temporal.

El proceso oficial de diseño de las contribuciones nacionales tuvo tres estrategias claramente definidas desde el Ministerio del Ambiente, con el objetivo de asegurarse que éste cuente con la validez técnica, el apoyo político y la legitimidad pública, elementos muy necesarios para que el documento final

pueda ser aprobado con éxito<sup>51</sup>. Éstos fueron: (1) la estrategia técnica, que incluía la conformación de una Comisión Multisectorial con la dirección de los funcionarios de la DGCCDRH; (2) la estrategia política, que buscó asegurarse el apoyo de otros sectores; y, (3) la estrategia pública, que buscó generar compromisos de apoyo de la sociedad civil, el sector privado y otros actores de interés a través de un consultas públicas, encabezado por el Frente Público y la Oficina de Comunicaciones del MINAM.

Uno de los momentos clave para el desarrollo de esta etapa fue la definición de una alianza de trabajo en conjunto entre la Dirección General de Cambio Climático, el Proyecto PlanCC y cooperantes internacionales para tratar -de manera directa- la elaboración de las contribuciones nacionales, bajo dirección, supervisión y seguimiento de la DGCCDRH<sup>52</sup>. El gobierno peruano, en cumplimiento a lo dispuesto en las COP19 y COP20, crea una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, encargada de elaborar un informe técnico que contenga la propuesta de las contribuciones nacionales del país<sup>53</sup>.

Esta comisión estuvo conformada por 12 ministerios y fue presidida por el Ministerio del Ambiente<sup>54</sup> e involucra a tomadores de decisiones a nivel político, así como a un núcleo impulsor conformado por la Dirección de Cambio Climático del MINAM, PlanCC como asistencia técnica, GIZ como facilitador metodológico, y el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático - PACC. Esta comisión cuenta dentro del esquema con los donantes en el proceso y con dos grupos de trabajo, uno de carácter técnico-político, estructurado a través de sectores priorizados y sus entidades competentes, y el otro de trabajo científico, que involucra al MINAM, MTC, MEF, MINEM, MINAGRI y PCM, con apoyo de la Sociedad Civil, Sector Privado y Academia.

**Gráfico N°12:** Conformación del esquema de involucrados en el proceso de diseño de las iNDC Perú

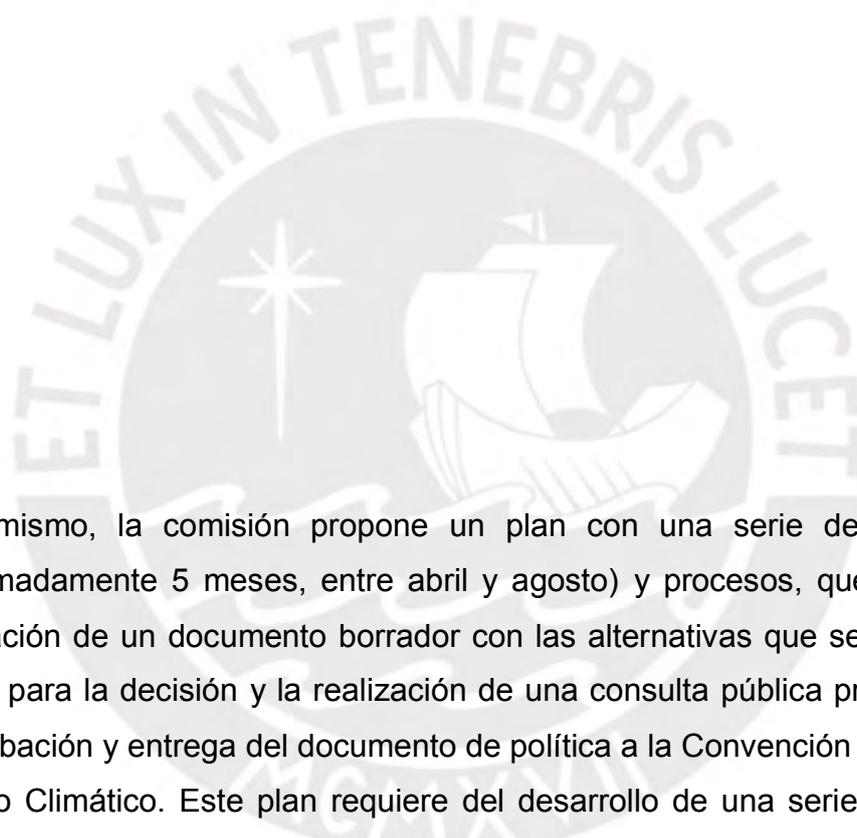


<sup>51</sup> Las estrategias se hacen explícitas en el Plan de Trabajo de la Comisión Multisectorial de elaboración de la iNDC.

<sup>52</sup> Íbid.

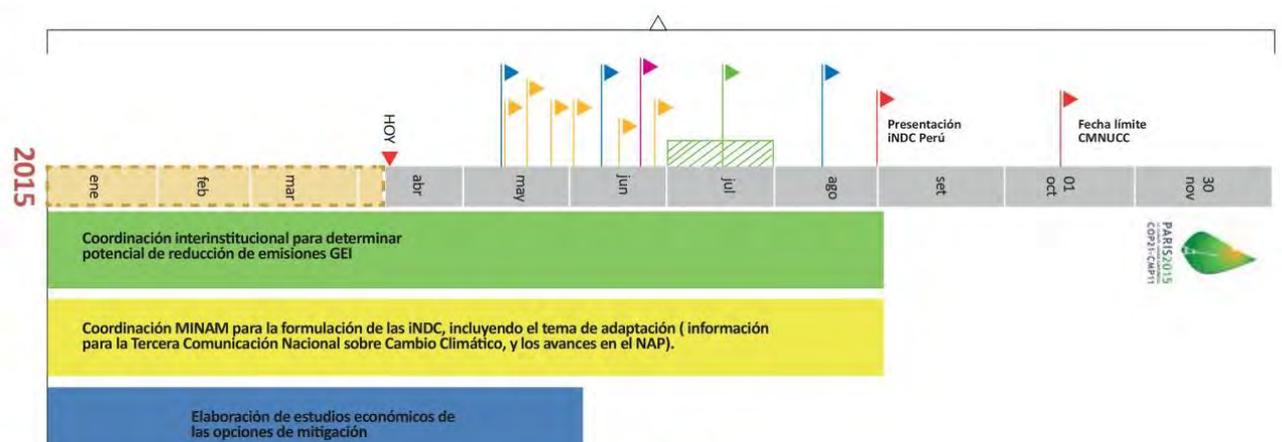
<sup>53</sup> Resolución Suprema 129-2015-PCM del 20 de abril de 2015.

<sup>54</sup> MINAM (2015) Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de realizar los iNDC.



Asimismo, la comisión propone un plan con una serie de plazos (de aproximadamente 5 meses, entre abril y agosto) y procesos, que incluyen la publicación de un documento borrador con las alternativas que se tomarán en cuenta para la decisión y la realización de una consulta pública previamente a la aprobación y entrega del documento de política a la Convención Marco sobre Cambio Climático. Este plan requiere del desarrollo de una serie de estudios económicos, de impacto, y otros complementarios, así como la revisión y aprobación de éstos.

Gráfico N° 13: Línea de tiempo del proceso formal de diseño de las contribuciones nacionales de Perú.



Fuente: MINAM.

En junio, en cumplimiento de la hoja de ruta, que se publica el primer borrador de la propuesta el día 5 de junio. El documento presenta información técnica que hace referencia a cuatro potenciales escenarios de mitigación del Perú hasta el 2030, de los cuales se debía elegir uno como alternativa final para presentar como propuesta nacional de contribuciones, cada uno con un nivel de ambición distinto, así como las medidas (llamadas también opciones) y acciones necesarias para lograr cada uno. Los escenarios plantearon reducciones de 4%, 14%, 31% y 42% del total de GEI emitidos respecto al escenario habitual, llamado también BaU.

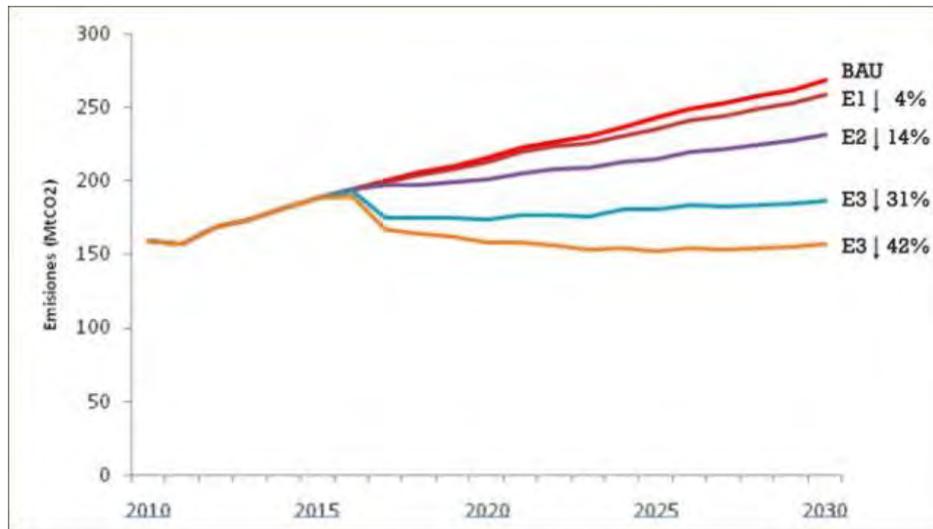
Para dar sustento a la propuesta de escenarios y reducción de emisiones, se solicitó la realización de 20 consultorías para realizar análisis de los compromisos voluntarios del 2009, el análisis de opciones de mitigación por sectores y el análisis macroeconómico, financiero, de competitividad, entre otros, con el objetivo de “generar insumos actualizados y acordes a las necesidades de un proceso multisectorial y participativo de carácter nacional”<sup>55</sup> (ver anexo 2). Estas consultorías fueron

---

<sup>55</sup> MINAM (2015) Op. Cit. P. 25.

financiadas a través del presupuesto de la DGCCDRH, el Proyecto iNDC/IPACC de GIZ y el Banco Mundial.

Gráfico N° 14: Escenarios de mitigación al 2030 propuestos en la Consulta Pública de los iNDC.



Fuente: Documento de Propuesta del Perú (iNDC) para consulta pública.

Respecto al proceso de consulta pública, éste se inició inmediatamente después de publicado el documento borrador y tuvo una duración aproximada de un mes y medio (del 5 de junio al 17 de julio)<sup>56</sup>, llevado a cabo por el Frente Público del Ministerio del Ambiente. Este proceso se caracterizó por tener dos niveles de consulta: un nivel dirigido a actores del sector público; y, el otro, hacia la sociedad civil organizada y el sector privado. Este proceso buscó generar aportes a la propuesta de contribución (comentarios o sugerencias), iniciativas que sumen o eleven las propuesta de ambición, y compromisos ciudadanos voluntarios, a través de una estrategia comunicativa denominada “Pon de Tu Parte”. Para lograr los aportes y los compromisos, se realizaron Talleres Macrorregionales en Piura, Lima, Cusco, Tarapoto y Huancayo.

<sup>56</sup> Presentación: Construyendo participativamente la Contribución Nacional.

Luego de realizado el proceso de consulta, y luego de la revisión de las sugerencias de sociedad civil (que llevó a la inclusión de medidas de adaptación), se obtuvo como resultado que el gobierno determinó que las contribuciones nacionales se aprueben con una propuesta de reducciones del 30% del valor BaU, la cual es presentada a la Secretaría de la CMNUCC el día 26 de setiembre de 2015, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

## 2.4. Principales actores que formaron parte del diseño de las contribuciones nacionales

### 2.4.1. El Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente - MINAM, creado en 2008 mediante Decreto Legislativo 1013, es ente rector del sector ambiente, por lo que es su responsabilidad llevar a cabo la elaboración e implementación de la política ambiental, así como los temas relacionados a esta, tales como el tema de cambio climático. Una de las características clave de este Ministerio es que, debido a su creación coyuntural (en el marco de acuerdos de comercio internacional), “no goza de independencia ni fuerza política” frente a Ministerios relacionados al desarrollo económico y productivo como el MEF o el MEM (Valverde, 2012). En el marco del proceso de diseño de las contribuciones nacionales, es necesario resaltar tres unidades involucradas de forma directa: (1) la DGCCDRH, (2) el Frente Público y (3) el Equipo de Negociaciones.

La Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos<sup>57</sup> es la unidad responsable dentro del organigrama del Ministerio del Ambiente para hacer diseñar, evaluar e implementar las políticas climáticas, que implica un alto nivel de articulación con otros sectores, conocimiento del proceso, habilidad para analizar la información (contar con el conocimiento necesario) y habilidades políticas para llegar a los tomadores de decisión, algo que se cuestiona, debido a que no se contaban con los suficientes recursos

---

<sup>57</sup> Hoy en día, la Dirección se denomina “Dirección General de Cambio Climático y Desertificación”. En aquel entonces estuvo dirigida por Eduardo Durand Lopez-Hurtado.

financieros<sup>58</sup> (pese a que se contaba con el apoyo de la cooperación para contratar a consultores), las herramientas necesarias para realizar los estudios que se requerían, y se contaba con un cuerpo pequeño de profesionales que – si bien contaban con los conocimientos- no se abastecían debido al alto número de tareas asignadas en aquel momento<sup>59</sup>. Asimismo, no se contaba con la capacidad política, lo que generaba distanciamientos entre los funcionarios responsables del tema y los tomadores de decisión<sup>60</sup>.

Cuadro N° 7: Matriz de capacidades – Ministerio del Ambiente/DGCC.

Habilidades y recursos	Analíticas	Administrativas	Políticas
Individuales	Alto grado de conocimiento, habilidades y expertise.	Experiencia importante en gestión pública, pero no necesariamente en el sector.	Alto grado de conocimiento del proceso.  Habilidades comunicacionales deficientes y dispares.
Organizacionales	Bajo acceso a profesionales. Baja capacidad para analizar y recoger datos.	Nivel de coordinación interno dispar.  Alto compromiso para la implementación.	Capacidad parcial de agencia para llevar a cabo el proceso. Alto nivel de generación de compromiso en partes. Acceso complicado a

<sup>58</sup> Fuente: Portal de Transparencia Estándar del MINAM.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Varios entrevistados mencionaron las diferencias personales y conflictos que existían entre el Director de la Dirección General de Cambio Climático, y otros funcionarios tanto dentro como fuera del Ministerio.

			responsables.
--	--	--	---------------

Elaboración propia.

Sin embargo, la presencia de Manuel Pulgar Vidal como Ministro del Ambiente contribuyó positivamente a que el proceso de elaboración de las NDC se cumpla en los tiempos establecidos y con los acuerdos necesarios<sup>61</sup>. Ayudó mucho los vínculos que había establecido, dada su condición como ex directivo de una importante ONG del sector, y su cercanía a actores de la cooperación internacional. Adicionalmente, se rescata el aporte de Carlos Loret de Mola<sup>62</sup>, entonces responsable del Frente Público y Asesor del Ministro, que también contribuyó en el proceso debido a su gran capacidad de articulación, pero enfocada en actores del sector privado, y de la sociedad civil<sup>63</sup>.

#### 2.4.2. El Ministerio de Economía y Finanzas y otros ministerios involucrados.

El Ministerio de Economía y Finanzas del Perú es uno de los ministerios que se consideran con mayor poder de decisión en el país, que tiene la capacidad de determinar el rumbo de las políticas públicas a través de su competencia respecto al presupuesto y, en parte, en la planificación nacional. Junto a otros ministerios de la rama productiva (Agricultura, Producción, Energía y Minas, principalmente), representan a los sectores de mayor rango de importancia y prioridad, frente al Ministerio del Ambiente, que es considerado como de segundo nivel. Por tanto, lo que determine el MEF (tanto si considera positiva o necesaria determinada acción pública), tendrá mucho peso político y orientará la decisión pública.

En el marco de la implementación del Proyecto PlanCC y la elaboración del iNDC, el Ministerio de Economía estuvo presente el proceso desde el inicio, con representantes tanto dentro del esquema de organización de PlanCC como

<sup>61</sup> Los entrevistados refieren que su capacidad política de articular con otros ministerios y otros tomadores de decisión contribuyó a cubrir las brechas de diálogo que existían entre los funcionarios relacionados al tema y otros actores.

<sup>62</sup> Carlos Loret de Mola también fue Presidente del CONAM.

<sup>63</sup> Se reconoce el aporte, según los entrevistados, de Loret de Mola como el que permitió acercar a un sector privado que desconocía del tema y pensaba “que era un tema ambiental que podría generar límites a sus inversiones”.

en la Comisión Multisectorial encargada de elaborar las iNDC. Otros ministerios que acompañaron desde el inicio en ambos procesos fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. En el caso de PlanCC, a partir de la segunda fase, se incorporan el Ministerio de Energía y Minas, de Agricultura y Riego, Producción y Transportes y Comunicaciones, debido a la naturaleza de las propuestas de opciones de mitigación que se venían desarrollando y que, además, se estaban estableciendo en las iNDC (de la cual sí forman parte desde el inicio).

#### 2.4.3. Libélula, coordinadora técnica de PlanCC.

Libélula es una empresa consultora especializada en temas de cambio climático, que inicia sus operaciones en el año 2007, y que está dirigida por profesionales vinculados al sector ambiente, ya que algunos de ellos fueron funcionarios del sector<sup>64</sup>. Los servicios que brinda esta empresa son<sup>65</sup>:

- (1) La asesoría a empresas privadas para medición de huella de carbono y la generación de reportes de sostenibilidad, generación de un programa de sostenibilidad que permita reducir su huella.
- (2) Estrategias comunicacionales para posicionar mensajes dentro de las compañías, el Estado y otras entidades. Organización logística de eventos de impacto, cursos, materiales de difusión, facilitación de espacios.
- (3) Consultorías de investigación aplicada y asesoría estratégica.
- (4) Realización de diagnósticos de balance de la gestión del cambio climático a distintos niveles de gobierno, diagnósticos y evaluaciones de riesgo, evaluación de políticas, programas y proyectos nacionales en cambio climático, medición de huella de carbono para el sector público.

---

<sup>64</sup> La gerenta general de Libélula, María Paz Cigarán fue coordinadora del programa PROCLIM del CONAM. Otros de los empleados de la empresa (Pía Zevallos, María Elena Gutiérrez, Lupe Guinand, etc.) también tienen vínculos con el sector ambiente y otros sectores debido a consultorías, y otros servicios profesionales.

<sup>65</sup> Página web de Libélula.

- (5) Elaboración de Estrategias de Cambio Climático, de desarrollo bajo en emisiones, adaptación al cambio climático, y el diseño de NAMAs<sup>66</sup>.
- (6) Diseño, implementación y ejecución de proyectos de cambio climático.
- (7) Servicios de apoyo a la cooperación e inversión extranjera<sup>67</sup>.

Libélula tiene a cargo la coordinación técnica de dos proyectos estatales: el Programa de Adaptación al Cambio Climático - PACC, y el proyecto PlanCC. Asimismo, se encarga de la gestión de los InterCLIMA, del Subcomité técnico nacional de Gases de Efecto Invernadero – GEI, eventos anuales en los que se encuentran los diversos actores involucrados a la gestión del cambio climático, y el Proyecto de Apoyo a la Gestión del Cambio Climático, que busca sentar las bases de la iniciativa pública Gestión Clima. Adicionalmente, colaboró en la gestión de los espacios previos a la COP20. Otros espacios, pero de carácter privado y de iniciativa propia, son Nexos +1, 7C, Generación +1.

#### 2.4.4. La academia, el sector privado y otros actores relevantes.

Las universidades se vincularon al proceso, tanto de PlanCC como de la elaboración de los iNDC, de manera muy importante. Se consideró que fueron el respaldo que se necesitaba para asegurarse que se contaba con un producto de calidad y validado. Entre éstas se encontraban la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP, Universidad Nacional Agraria La Molina - UNALM, Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM y Universidad del Pacífico. Éstas participaron principalmente del Equipo Técnico, para distintos temas (Transportes, Energía, Procesos Industriales, Forestal, etc.).

Sin embargo, algo común que comparten las universidades con otros actores relevantes, tanto empresas consultoras como organizaciones no gubernamentales (alrededor de 100 en total), fue que la mayoría de éstas fueron contratadas también para el desarrollo de las consultorías relacionadas al proceso de elaboración de las iNDC. Cabe destacar también la participación

---

<sup>66</sup> Medidas Nacionalmente Apropriadas de Mitigación.

<sup>67</sup> No hay especificaciones claras respecto a los servicios que se brindan.

en la implementación del proyecto PlanCC de empresas de diversos rubros y sus representantes a través de la Sociedad Nacional de Pesquería, Sociedad Nacional de Industrias, entre otros.

Cabe mencionar a un grupo de actores, que si bien no se relacionaron directamente al proceso de elaboración de las iNDC, participaron del proceso de consulta pública y, en momentos, del proyecto PlanCC: el grupo Perú, Ambiente y Clima (llamado anteriormente Grupo Perú COP20). Este grupo, que junta a alrededor de 20 colectivos, organizaciones sociales, no gubernamentales<sup>68</sup>, cuya agenda está relacionada a promover la justicia climática, los derechos entorno al medio ambiente e influir en la agenda de las negociaciones internacionales.

#### 2.4.5. La Cooperación Internacional

Los agentes de la cooperación internacional han sido pieza fundamental del proceso por dos motivos: (1) el apoyo financiero, y (2) el apoyo técnico al proceso. Se sabe que estas agencias invierten principalmente “en temas específicos que les conciernen como país inversor”<sup>69</sup>. Según la APCI, en el Perú invierten en temas de cambio climático países como Alemania, España, Suiza, Finlandia, Francia y Estados Unidos<sup>70</sup>. En el caso de las iNDC y el proyecto PlanCC, participaron las siguientes agencias:

Cuadro N° 8: Agencias cooperantes relacionadas al PlanCC y el proceso de elaboración de las iNDC Perú.

Agencia de Cooperación	Participó en PlanCC	Participó en elaboración iNDC
COSUDE	X	X
SSN	X	
CDKN	X	X
HELVETAS	X	

Elaboración propia.

<sup>68</sup> Fuente: Página web de ANC.

<sup>69</sup> Valverde (2014). Op. Cit.

<sup>70</sup> Guía de fuentes cooperantes de la APCI.

Asimismo, otros agentes de la cooperación internacional ya contaban con proyectos internos que buscaban dar soporte al proceso de elaboración de las iNDC. Estos proyectos son: el Proyecto *Ambition Leaders* – del Grupo Negociador AILAC (que contó con alianza de CIES en Perú) y el Proyecto iNDC Perú, ambos financiados por la Cooperación Alemana – GIZ, con fondos del Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear de Alemania.

Cuadro N° 8: Proyectos de cooperación previos al proceso de elaboración de las iNDC.

	<b>Ambition Leaders</b>	<b>Proyecto iNDC Perú</b>
Ejecutante	Consortio de Investigación Económica y Social - CIES	GIZ
Objetivos	<p>Proveer asesoría de expertos a negociadores, así como apoyo logístico durante el proceso de negociaciones y periodos entre sesiones. Apoyar el desarrollo de estrategias de negociación, estructuras comunicativas efectivas y habilidades para la negociación.</p> <p>Contribuir al desarrollo de mecanismos y medidas ambiciosos en el marco del cumplimiento de las medidas establecidas en la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada.</p>	<p>Brindar apoyo técnico y político al Ministerio del Ambiente de Perú para la formulación de la contribución nacional a la reducción de las emisiones de CO2 en un futuro acuerdo climático global. Para ello, fortalece al ministerio en su rol de Punto Focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de institución principalmente responsable de la política nacional de protección del clima.</p>
Productos y/o resultados	Informes de seguimiento y evaluación del proceso de	Contribución nacional presentada y lista para la

	elaboración de los iNDC.	implementación.
Periodo de implementación	De octubre de 2013 a diciembre de 2018.	2014 a 2015.
Presupuesto	€ 6,4 millones	
Cobertura del proyecto	Países miembros del bloque AILAC.	Perú.

Elaboración: propia. Fuente: Factsheets de los proyectos.

Entonces, ¿cuál es el rol de la cooperación en el contexto? Sin duda, la relación entre la cooperación y sus acciones va más allá del financiamiento o el apoyo: se trata del cumplimiento de agendas de cooperación, que identificaron una estrategia para poder influir, así como dotar a sus aliados locales de las oportunidades y espacios necesarios para llevar a cabo la agenda. Es decir, la cooperación ha identificado marcos de acción disponibles a través de recursos financieros y técnicos (en lugares donde no los hay, como en el caso del Ministerio del Ambiente) para asegurarse que sus aliados (que asumen roles importantes en el proceso, como la asistencia técnica o la gestión operativa del proceso), con intereses y visiones similares puedan involucrarse, ya que de otro modo hubiese sido complicado.

Gráfico N° 15: Modelo de marco de cooperación para ingreso al Estado.



Elaboración propia.

Un ejemplo de la implementación de este marco de cooperación es la inclusión de Libélula en PlanCC, que fue posible debido a que la cooperación (quien era la que brindaba un importante fondo para la implementación el Proyecto) indicó puntualmente cuáles eran las opciones para la coordinación técnica y operativa del proyecto<sup>71</sup>. Otro ejemplo similar es en el caso del Proyecto Ambition Leaders, de la cooperación alemana.



---

<sup>71</sup>Los entrevistados refirieron que el donante expresó claramente sus alternativas para la coordinación técnica.

### CAPÍTULO 3: COALICIONES PROMOTORAS DE LA POLÍTICA CLIMÁTICA: EL CASO DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALMENTE DETERMINADAS DEL PERÚ.

Resulta necesario, antes de realizar el análisis, dar una breve explicación respecto al porqué se está usando el marco de coaliciones promotoras de Sabatier como la herramienta de análisis que permite entender cómo se organiza el caso. Para ello, se realizará una breve comparación con otros dos marcos de análisis: las comunidades epistémicas (Hass, 1992) y el *multiple streams framework* – MSF (Kingdon, 1995), que es el modelo habitualmente utilizado para las tesis relacionadas a políticas públicas.

Una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el área de políticas dentro de un campo determinado (Haas, 1992: 3). Sin embargo, la comunidad epistémica no es una unidad de análisis ya que, a diferencia del marco de coaliciones promotoras, que constituye un actor colectivo que emprende acciones, sino que es un espacio abstracto (una red) en la cual se gestan y promueven nuevas ideas que obtienen legitimidad en el campo de los *policymakers*. La unidad de análisis detrás de la comunidad epistémica son los modelos de pensamiento que se gestan (Hass, 1992: 268).

Para el caso descrito previamente, la teoría de comunidades epistémicas no ofrece el marco de análisis que se requiere y las distinciones que se necesitan hacer para entender la importancia del mismo; en todo caso, se reflejan comunidades epistémicas que se encuentran relacionadas entre sí debido a que comparten lecturas acerca de determinados temas. El marco de coaliciones promotoras si permite desagregar las coaliciones y ver sus estructuras a partir de su visión acerca de qué elementos incorporan las

políticas públicas, que tienen que con sus intereses, su visión del problema, y la propuesta de solución que plantean.

Por otro lado, la teoría del MSF plantea la existencia de tres vertientes (problemas, políticas y política) que configuran la forma en cómo se desarrolla el cambio en la política pública, por lo que la unidad de análisis es la dinámica de actores en el marco de cualquiera de las fases del ciclo de política pública (Kingdon, 1995). Esta teoría, por su lado, no ofrece las suficientes categorías analíticas para realizar una aproximación a la dinámica de facciones estructuradas entorno al problema de la reducción de emisiones.

Este enfoque ofrece tres vertientes como modo de aproximación a los elementos que configuran una propuesta de política pública. La primera, la vertiente de problema, es donde se estructuran e incorporan a la agenda política ciertos hechos relevantes y se excluyen otros. Como veremos más adelante, no necesariamente sucede una exclusión total de los que no resultan relevantes. En el caso de la segunda, la de políticas, es donde se ven las principales propuestas de política; y la tercera, la de política, la cual abarca los elementos del ámbito sociopolíticos, no son suficientes, ya que se requiere una aproximación más dinámica de las coaliciones, cuyos elementos no son necesariamente tan ordenados y lineales. Sin bien existen ventanas de oportunidad en el caso, no se configuran del mismo modo que han sido planteadas por Kingdon, sino que responde a muchas más variables como el conocimiento con el que se cuenta, las redes de relaciones personales y profesionales, etc.

Entonces, el marco de coaliciones promotoras resulta presentar un modelo analítico más rico en variables e información de las que hace uso para comprender un caso, ya que incorpora variables como la visión, los conocimientos y las ideas entorno a la política pública y la alineación que puede desempeñarse para la construcción de una coalición entorno a un tema.

### 3.1. Las coaliciones involucradas: intereses, diferencias y estrategias utilizadas.

Según Sabatier (1995) las coaliciones promotoras entorno a un tema de política pública no tienen una misma forma constitutiva, puede darse de manera natural, real, formal, o partir de una experiencia (lo empírico). “Corresponde a una comprensión intelectual, conceptual y categórica sobre las políticas públicas”. Pero, ¿en torno a qué se construyen las coaliciones? Sabatier menciona que los actores de una coalición muestran consensos centrales respecto a cuestiones relacionadas a lo que él llama “núcleo de política”, es decir, en torno a creencias básicas que buscarán trasladar a la política pública, en base, adicionalmente “a motivos e intenciones” (Gómez, 2011). Este núcleo de política, o el ideal de cómo se compone la política pública, está basado en tres elementos fundamentales: la lectura de la situación, las prioridades de valor y las teorías sobre cómo alcanzar los objetivos (el producto de la política).

Sin embargo, es necesario operacionalizar estos elementos. Es por ello que se considerarán como categorías que explican agrupan a los actores entorno a una coalición de este modo:

- a. La visión respecto al estado actual de la política y gestión climática (visiones concretas respecto al presente y al futuro del problema, al rol del Estado y de los otros actores).
- b. Las prioridades que deben ser incorporadas en la política, aquellos elementos de valor (ideas fundamentales, referentes, paradigmas que se requieren implementar).
- c. Los productos que se requieren para mejorar los estados actuales de la política y gestión climáticos, es decir, aquellas medidas concretas basadas en los paradigmas y referentes.
- d. los intereses y motivaciones para participar en el proceso de definición de políticas públicas.

En base a estas variables, se han identificado tres coaliciones que están relacionadas al proceso de diseño de las iNDC: (1) la coalición entorno a los participantes de PlanCC, (2) la coalición en torno a los actores clásicos y productivos de la economía, (3) los activistas en torno al Grupo Perú Ambiente y Clima.

**Cuadro N° 9:** Coaliciones promotoras identificadas en el proceso de elaboración de las iNDC del Perú<sup>72</sup>.

	<b>Coalición 1</b>	<b>Coalición 2</b>	<b>Coalición 3</b>
¿Se constituyó de manera formal?	No	No	Si
Actores involucrados	Actores vinculados al proyecto PlanCC. MINAM.	MEF, MEM, MINAGRI, PRODUCE, actores económicos tradicionales.	Miembros del Grupo Perú, Ambiente y Clima.
Visión respecto al estado actual de la política y gestión climática.	Cambio climático es un tema prioritario. No se cuenta con la capacidad política y financiera para llevar a cabo el proceso iNDC. Se ha abierto una oportunidad para hacer más prioritario al cambio climático.	Las políticas de cambio climático no son necesariamente relevantes pero están en la agenda pública.	El gobierno peruano no es un actor clave en las negociaciones globales y requiere contar con una postura nacional más clara.
Priorid. que deben ser incorporadas en la política.	Economías y desarrollo bajos en carbono, crecimiento verde. Inversiones sostenibles.		Justicia climática, agenda de derechos, género,
Productos que se requieren para mejorar la situación actual.	Se requiere una estrategia frente al cambio climático, y una propuesta de iNDC sólida que incorpore medidas de mitigación (y adaptación, si es posible).	Status quo – mantener la situación tal como está o asumir lo que se proponga.	Incorporar adaptación en la propuesta de iNDC.
Intereses y motivaciones.	El Perú está en una situación de	El cambio climático no es una prioridad,	Influir en la agenda climática global.

<sup>72</sup> Realizado en base a documentos, propuestas y referencias a través de las entrevistas.

	visibilidad por la presidencia de la COP se requiere dar el ejemplo. Mayores oportunidades en base a la experiencia.	pero hay un contexto favorable para dar valor a los proyectos que se han venido planificando (Línea del metro y otras inversiones, etc.)	
--	--	--	--

Elaboración propia.

Respecto a la primera coalición, que está relacionada a los actores vinculados a PlanCC, se ha identificado que la forma que se desarrolla para garantizar que se construya una coalición (al menos de manera no consciente) estuvieron relacionadas a la metodología de trabajo planteada por Libélula, que actúa de catalizador del proceso: (1) un proceso de desarrollo de capacidades al inicio del proyecto para generar una visión y propuesta común de trabajo, que implicó prácticamente empezar desde cero, (2) la dinámica de implementación del proyecto, que se basó en constante intercambio de información y opiniones entre los grupos de trabajo, en ejercicios permanentes de plenaria para presentar los resultados, validarlos entre todos y generar el consenso.

Se evidencia que el núcleo central<sup>73</sup> de la coalición gira entorno a quienes participaron del Equipo Técnico, ya que éstos pudieron desarrollar por ellos mismos el producto, aprender cómo hacerlo<sup>74</sup>, e identificarse con las opciones de mitigación propuestas que sirvieron como base de las medidas a ser incluidas en el iNDC, generándose una aceptación general entre éstos de que el producto presentado era bueno, planteaba “un paso hacia adelante”<sup>75</sup>,

<sup>73</sup> No necesariamente tienen que haber coincidencias entre todos los que forman parte de la coalición en temas secundarios (Sabatier, 1995), sino en los temas sustanciales. Entonces, las posibles discusiones respecto a temas secundarios como las formas en cómo se presentan las propuestas pasan a segundo plano.

<sup>74</sup> Las coordinadoras de PlanCC refieren que uno de los elementos importantes que juntaron a los involucrados en PlanCC fue el proceso de desarrollo de capacidades durante la implementación de la primera fase del proyecto, ya que “se iba descubriendo progresivamente, en grupo, la metodología a utilizar”.

<sup>75</sup> Los entrevistados vinculados con el PlanCC mostraban que

generándose el clima de confianza e incentivos necesarios para que se apueste de manera colectiva por la propuesta de política generada.

Una visión general, y que incluía al Ministerio del Ambiente, es que no habían las capacidades políticas para llevar a cabo el proceso de elaboración de las iNDC de manera plena, y que la experiencia de PlanCC en articular actores del sector público, privado y de sociedad civil es una experiencia que puede facilitar el proceso. Asimismo, se consideraba que PlanCC contaba ya con los instrumentos necesarios (las opciones de mitigación) para ser incorporados en la propuesta de las contribuciones, pero que requería un esfuerzo adicional de revalidación, que se concretó, finalmente, con la aprobación del documento técnico de las iNDC.

Por otro lado, la coalición que reúne a los actores tradicionales (MEF, MEM, MTC, entre otros), se caracterizaron por participar del proceso de manera cautelosa, poniendo en claro sus prioridades, en principio porque no se reconocía plenamente que la propuesta metodológica-científica basada en escenarios que utilizaba PlanCC era la apropiada<sup>76</sup>, lo que generó en determinados momentos que éstos generen ciertos obstáculos y observaciones al proceso<sup>77</sup>. Sin embargo, no existía una propuesta/alternativa que busque competir con la que se planteaba desde el lado opuesto<sup>78</sup>. Era claro que no se consideraba al tema como prioritario, ya que a diferencia del Ministerio del Ambiente, en el que el Ministro estaba directamente involucrado, los funcionarios de segundo rango del MEF eran lo que participaban del proceso de elaboración de las iNDC y de PlanCC<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup>Los entrevistados refieren que, si bien habían críticas acerca del modelo metodológico que seguía PlanCC, no existía mayor oposición, ya que ellos mismos participan del Proyecto, dentro del Comité Directivo.

<sup>77</sup>La Sociedad Nacional de Industrias, según refieren algunos entrevistados, tuvo algunas observaciones a los resultados del Proyecto PlanCC, pero posteriormente fue invitada a participar de la segunda fase para poder conocer mejor la propuesta, disminuyéndose la tensión que existía.

<sup>78</sup>Existieron algunas propuestas alternativas, basadas en proyectos similares, como PAGE Perú pero que no se llegaron a considerar como una alternativa competitiva.

<sup>79</sup> Participaba principalmente Rocío García, especialista de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional del MEF.

La estrategia clara de esta coalición fue la de asegurarse el statu quo, que se demuestra debido a que éstos buscaban defender la incorporación de los proyectos de inversión que se consideraban prioritarios por el gobierno de aquel entonces<sup>80</sup>. Sin embargo, hay un elemento importante a considerar: existía una compatibilidad de las prioridades a incorporarse, ya que se tenían como referentes a visiones y paradigmas similares. Este resulta ser un elemento fundamental, acompañado con su la incorporación los actores de esta coalición en el esquema de gobierno de PlanCC, ya que se genera una vinculación desde el inicio entre ambas coaliciones, lo que permite facilitar acuerdos y asegurar compromisos.

Finalmente, la coalición que menos intervención tuvo en el proceso de las iNDC fue la que estuvo relacionada con el colectivo Grupo Perú Ambiente y Clima (en aquel entonces: Grupo Perú COP20). Esta coalición, que se desarrolla de manera más formal (cuenta inclusive con un registro como asociación), agrupa a una serie de organizaciones sociales, de base, relacionadas en torno a temas como medio ambiente, género, políticas de población, e impulsadas por el liderazgo de la Asociación Nacional de Centros – ANC, que brinda el soporte técnico, financiero y logístico.

En términos de su participación en el proceso de las iNDC, se ha identificado que su aporte puntual fue durante el proceso de consulta pública, dando opinión respecto a las propuestas y generando presión respecto a dar mayor peso a las contribuciones relacionadas a proyectos de adaptación, su prioridad de valor. Su participación en la elaboración de la propuesta no es directa: si bien algunos miembros de este colectivo participan a través de consultorías, lo hacen a representación de su organización o a nivel individual<sup>81</sup>. Su prioridad, y es donde intervienen en mayor proporción, es en el

---

<sup>80</sup> Si bien era su prioridad, habían coincidencias -basadas en la metodología de trabajo- que se incorporen estos proyectos en la propuesta de medidas a tomar.

<sup>81</sup> Como es el caso de Óscar Espinoza de IPES, que participa con su organización como consultor en temas de residuos sólidos,

seguimiento y presión hacia la posición peruana en el marco de las negociaciones globales de la CMNUCC<sup>82</sup>.

### 3.2. ¿Quién ganó? ¿Qué explica la “victoria”?

En base a lo que se ha mencionado previamente, podría afirmarse que la coalición que ganó, y pudo influir en el proceso es la coalición relacionada al PlanCC. Sin embargo, es necesario realizar un análisis más amplio de cómo ha funcionado el proceso. Según Sabatier (1995), “cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas y la creencias de su núcleo están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes tiene a ser estable”, pero, ¿qué sucede en entornos que –más o menos- se han generado las condiciones para que las controversias sean menores? En el caso de la elaboración de las iNDC, se puede evidenciar que el nivel de convocatoria entorno a PlanCC sentó las bases, no sólo para generar una coalición, sino también, para generar confianza entre los actores que no necesariamente estaban plenamente convencidos de la propuesta. Resulta que la victoria, en realidad, es una combinación entre consensos previos y el interés de conseguir una propuesta de iNDC en el menor tiempo posible, neutralizando a los potenciales opositores.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar acerca de las estrategias más puntuales que permitieron asegurarse –antes de tiempo- la oportunidad de influir en la elaboración de las contribuciones. La primera está relacionada al papel que jugó la coordinación técnica, liderada por Lupe Guinand<sup>83</sup> y María Elena Gutiérrez, que pasar por un proceso de aprendizaje político rápido<sup>84</sup> respecto a lo que se requiere para llevar adelante el proyecto y que, luego, se refleja en la rapidez con la que logran los consensos para las medidas a

---

<sup>82</sup>Los entrevistados señalaron que este grupo tenía mayor interés en el tema de las negociaciones, inclusive más que en la agenda nacional.

<sup>83</sup> Por ejemplo, Lupe Guinand consiguió, como parte de su estrategia de trabajo, que el Ministerio de Economía, el Ministerio del Ambiente,

<sup>84</sup> Además, tenían la ventaja de haber trabajado y conocer a muchos de los actores con los que iban a trabajar, o tener cerca a personas que podrían contribuir al acercamiento.

incorporarse en las iNDC, lo que las convierte en operadoras políticas, algo que –no cabe duda- el MINAM requería, con conocimiento técnico especializado: sabían negociar, hasta qué punto y, qué negociar<sup>85</sup>.

La otra estrategia que aseguró “la victoria del proceso” fue la metodología de trabajo y forma en cómo se diseñó la convocatoria de los actores involucrados. Como parte de la implementación del proyecto PlanCC, se logró identificar a aquellos actores e instituciones de prestigio a nivel nacional en sus temas de trabajo y, a partir de ellos se logró acceder a otros actores de relevancia para lo que se quería realizar, llegándose a tener el respaldo necesario de las esferas más altas en la toma de decisiones nacional. Un ejemplo de por qué fue clave la convocatoria es el de Carlos Loret de Mola, que participa como facilitador del PlanCC y que luego asume como responsable del Frente Público, haciendo efectivo su rol de mediador y dando fe que la propuesta de iNDC, que es respaldada técnicamente por PlanCC es positiva para, por ejemplo, el sector privado<sup>86</sup>.

Pero, adicionalmente, no se puede dejar de incluir las oportunidades y sucesos favorables: la necesidad de sacar un producto de calidad, en el menor tiempo posible jugó a favor de la coalición ganadora. La coalición, y sobre todo Libélula, dan garantía de experiencia (ya Libélula tenía dos proyectos del Estado desarrollándose bajo su coordinación: PACC y PlanCC), y se contaba ya con la información que se requería. Asimismo, la presión desde el Ejecutivo para que se tengan las iNDC rápidamente era permanente. Sin embargo, una de las coyunturas que dieron mayor peso fue el hecho que la COP20 se haya realizado en el Perú, lo que había generado, tanto la consolidación de las fuerzas entorno al proceso (y su convencimiento de la ruta a seguir), como la necesidad de responder a la responsabilidad en el proceso global, ya que el momento representaba dar un quiebre y lograr que el Acuerdo de París se

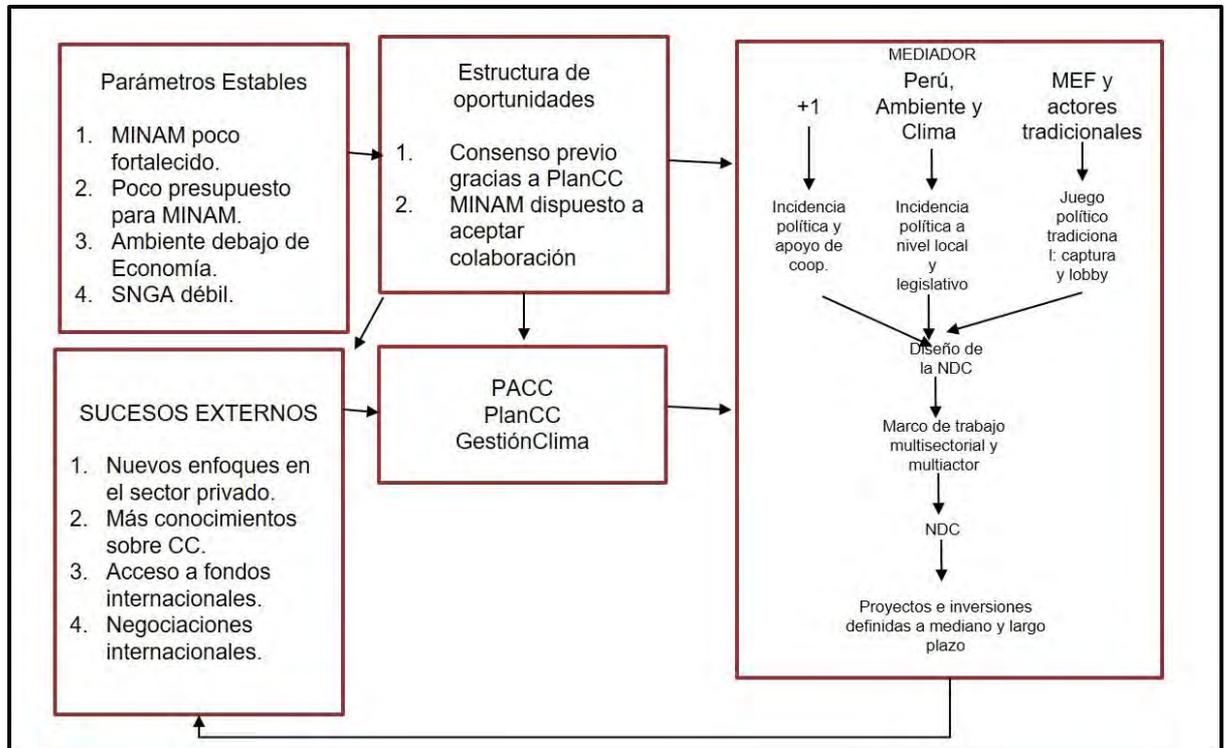
---

<sup>85</sup> Los entrevistados coinciden en el aporte de ambas al proceso, y su cualidad de operadoras políticas.

<sup>86</sup> Carlos Loret de Mola es empresario, aparte de trabajar para el Estado, y considera que su rol es el de “zurcir voluntades”.

haga efectivo<sup>87</sup>. Aun así, hay un elemento fundamental a considerar: PlanCC y Libélula tenían conocimiento del proceso global que se venía y generaron cimientos entorno a eso<sup>88</sup>.

**Gráfico N° 16:** Subsistema en torno a la elaboración de las iNDC del Perú.



Elaboración propia.

<sup>87</sup> Los entrevistados mencionan que había presión del Presidente y el Ministro del Ambiente, debido al compromiso del Perú, al ser presidente de la COP20, por dar el ejemplo.

<sup>88</sup> Los entrevistados refieren que, debido a la experiencia previa y la participación de varios de los involucrados en PlanCC en las negociaciones, conocían claramente hacia donde se orientaba el proceso.

## CONCLUSIONES

Frente a la pregunta de qué factores influyeron en el proceso de diseño de las contribuciones nacionalmente determinadas de Perú, se requiere una respuesta que considere estos dos elementos: (1) entender cómo se movilizaron y agruparon los actores en torno al proceso de diseño, en base a sus creencias e ideas de solución; y, (2) la relación entre la capacidad del Estado y el marco de cooperación (nacional e internacional) que favorece a determinadas coaliciones.

En primer lugar, queda claro que en el proceso existieron tres coaliciones: la primera, relacionada con PlanCC, conformada por actores estatales y no estatales con una visión intermedia (“el cambio climático como oportunidad”), el grupo de los actores tradicionales de la economía (MEF, MEM, grupos empresariales) y la coalición más formal del proceso: Grupo Perú Ambiente y Clima. Se identificó que éstas coaliciones se movilizan entorno a liderazgos que pueden (o no) articular internamente a las coaliciones a través de diversas estrategias, tanto las referidas a generar ideas comunes para participar en la toma de decisiones (Coalición PlanCC); como en base a generar las condiciones mínimas de organización (Perú, Ambiente y Clima). Además, se evidencia que la formalidad o organicidad o no de la coalición, no garantiza la identificación de la mejor ruta u orientación a tomar (prioridades de valor) para lograr influir en el proceso de elaboración de una política pública.

Por otro lado, no todos los que forman parte de una coalición, sobre todo a nivel individual, tienen interés en la colaboración y la cooperación, haciendo que las desavenencias personales (diferencias en puntos de vista, posiciones y actitudes personales) generen tensiones y dificultades tanto dentro como fuera de las coaliciones. Es necesario considerar que los miembros de coaliciones que pueden ser opositoras pueden llegar a compartir espacios de trabajo común en determinadas circunstancias, sin significar coincidencias.

Se confirmó la coalición alrededor de PlanCC resultó ser la victoriosa en esta oportunidad. Sin embargo, se evidencia que no fue una victoria tras un proceso de disputa y competencia a través de propuestas de valor, estrategias y propuestas de política pública. En cambio, fue un proceso en el que progresivamente se logró involucrar y/o neutralizar a potenciales opositores (la coalición tradicional) para así alcanzar consensos respecto a la propuesta metodológica y científica de PlanCC. Esto permitió que por un periodo se concuerde o, al menos, se tenga claro que la propuesta presentada era “la opción que más se ajustaba a las necesidades”, gracias a la agencia de individuos con capacidad de convencimiento y conocimiento de cómo funcionaba la arena pública.

La relación favorable entre la baja capacidad (principalmente política y, en parte, operativa) del Ministerio del Ambiente para gestionar el proceso favorece a la coalición entorno a PlanCC y le otorga un espacio importante. El aprendizaje político de actores clave como Lupe Guinand y María Elena Gutiérrez, resultó importante para determinar quién dirigía el proceso y, por tanto, tenía en sus manos la definición de la propuesta de las NDC. Tampoco se debe dejar de considerar que el aporte de las agencias de cooperación para que la coalición tenga las oportunidades de influir en el proceso es grande. Desde el generoso aporte financiero para la implementación de PlanCC y el proceso de elaboración de las NDC, así como las condiciones para hacer efectivo el uso de los recursos, garantiza que la coalición con mayor fluidez, lo que explica otra de las variables que intervienen en la victoria de esta coalición.

Finalmente, es importante mencionar: ¿cuáles son los límites de la forma en cómo la coalición llegó a vencer? El efecto principal está en el producto: la propuesta de reducción de emisiones. Esta propuesta es considerada por la mayoría como aceptable; sin embargo, otros la consideran como medianamente ambiciosa, por lo que es un avance insuficiente respecto a lo que el propio PlanCC menciona como la ruta más adecuada. En la propuesta del 30% de reducción, sólo las dos terceras partes corresponden a una ambición nacional, es decir, que el compromiso concreto es de 20%, y el resto

(10%) se encuentra condicionado a apoyo internacional. ¿Qué demuestra este resultado? Que uno de los límites en el cumplimiento de la estrategia, al haber involucrado a actores que potencialmente podrían oponerse a la propuesta, fue la necesidad de generar pactos, dar espacio a actores de otras coaliciones que posteriormente criticaron la propuesta y propiciaron hoy cambios sustanciales.



## BIBLIOGRAFÍA

Banco de Desarrollo de América Latina (2015). Capacidades estatales – diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF.

BERTRANOU, Julián (2015). Capacidad estatal: revision del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N<sup>o</sup>4, pp. 37-59.

FALKNER, Robert (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. En *International Affairs* Nro. 92(5), pp. 1107-1125. Londres: LSE.

GIDDENS, Anthony (2010). La política del cambio climático. Primera edición. Madrid: Alianza Editorial.

GOMEZ, Hermes (2011). Las coaliciones promotoras como forma de hacer políticas públicas.

HARRIS, Jordan; REVECO, Cristóbal y GUERRA, Felipe (2016). Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático: comparación de estudios de casos para ciudades de la Alianza del Pacífico. Lima: Adapt Chile y Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

HELD, David y HERVEY, Angus (2009). Democracia, cambio climático y gobernanza global. En *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N<sup>o</sup> 108, pp. 109-130.

LEVIN, Kelly et. al. (2014). “Diseño y preparación de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional”. Washington D.C.: World Resources Institute y UNDP.

MAURTUA, Enrique (2012). La Plataforma de Durban: Implicancias y escenarios en Latinoamérica. La Plata, Argentina: CAN.

MAZZEI, Héctor (2016). Capacidad institucional, nuevos liderazgos y planificación en el Estado Argentino. En *III Jornadas de Investigación en*

*Política y Gobierno – Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación.* San Martín: Universidad Nacional de San Martín.

MOL, Arthur; SONNENFELD, David y SPAARGAREN, Gert (ed.) (2009). *The ecological modernisation reader – environmental reform in theory and practice.* New York: Routledge.

PADILLA, Diego (2016). ¿Adaptación o mitigación? Las ventajas de su integración frente al cambio climático. CIFOR. Disponible en: <http://blog.cifor.org/48200/adaptacion-o-mitigacion-las-ventajas-de-su-integracion-frente-al-cambio-climatico?fnl=es>

PETER, Laurence (2005). Wicked problems and social complexity. En *Dialogue Mapping: Building shared understanding of wicked problems* (Conklin, 2005).

PNUMA (2016) El Acuerdo de París y sus implicaciones para América Latina y el Caribe: Sumario Ejecutivo.

PLANCC (2017). Bitácora Climática – propuesta de un modelo para implementar la contribución nacional en mitigación. Lima: Libélula, Comunicación, Ambiente y Desarrollo.

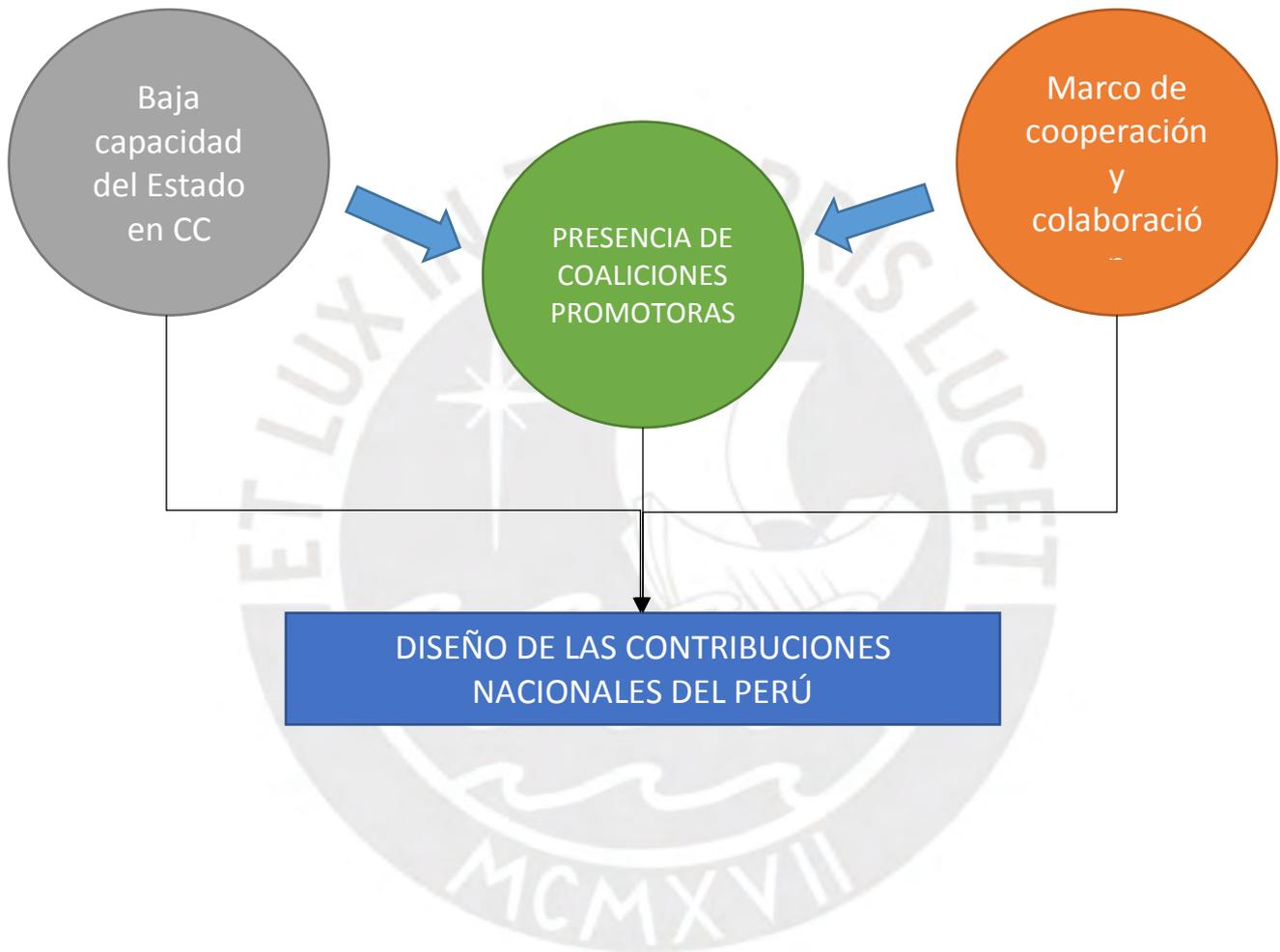
REY, Maximiliano (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. En *Revista Debate Público*, año 1, nro. 1.

ROTH, André-Noël (2014). Políticas públicas – formulación, implementación y evaluación. Décima edición actualizada. Bogotá: Ediciones Aurora.

VALVERDE, Alejandra (2014). “Cambia el clima, no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú”. Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP.

## ANEXOS

### Anexo 1: Relación entre variables.



Anexo 2: Lista de entrevistados.

<b>Nº</b>	<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Rol en el proceso</b>	<b>Importancia</b>
1	Eduardo Durand	Ex Director general de la Dirección General de Cambio Climático – MINAM	Alta
2	Carlos Loret de Mola	Ex jefe del del Frente Público – MINAM, Ex Presidente del CONAM	Alta
3	Mariela Cánepa	Coordinadora de Energía y Clima de WWF- Perú, ex coordinadora del Frente Público del MINAM	Media
4	Diego Padilla	Ex asistente del Frente Público del MINAM, activista en temas de cambio climático.	Media.
5	Cristina Urrutia	Ex especialista de la Dirección General de Cambio Climático – MINAM, Ex miembro del Equipo de negociaciones ante la CMNUCC.	Media.
6	Nicole Chabaneix	Ex asistente del Frente Público del MINAM, Oficial Asociado en WWF y observadora de la primera fase de PlanCC.	Baja.
7	Luisa Elena (Lupe) Guinand	Ex directora de PlanCC y gerenta de proyectos especiales de Libélula.	Alta.
8	María Elena (MEG) Gutiérrez	Ex coordinadora técnica de PlanCC y gerenta de investigación de Libélula.	Alta.
9	Luis Limachi Huallpa	Ex consultor para el informe técnico de las iNDC, miembro del equipo de sector bosques – forestal de PlanCC.	Media.
10	Sofía Castro	Investigadora de INTE PUCP, participante de PlanCC.	Media.
11	Óscar Espinoza	Investigador de IPES, especialista en temas de residuos sólidos y miembro del equipo del sector residuos de PlanCC.	Media.
12	Alonso Tufino	Desarrolló tesis sobre el proceso de incorporación del enfoque de EDS en las políticas de cambio climático.	Bajo.

Anexo 3: Consultorías realizadas en el marco de elaboración de las INDC.

Estudio	Descripción	Entidad Ejecutora
1. Análisis de compromisos voluntarios 2009 – sector energía	Revisión de propuesta sectorial de mitigación y evaluación de viabilidad.	Empresa consultora CENERGIA
2. Análisis de compromisos voluntarios 2009 – sector residuos sólidos	Revisión de propuesta sectorial de mitigación y evaluación de viabilidad.	IPES
3. Análisis de compromisos voluntarios 2009 – sector forestal/USCUSS	Revisión de propuesta sectorial de mitigación y evaluación de viabilidad.	Consultores de MDA
4. Análisis de mitigación sector Energía	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Empresa consultora CENERGIA
5. Análisis de mitigación sector Transporte	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Investigadores de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP)
6. Análisis de mitigación sector Aguas Residuales	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Investigadora de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM)
7. Análisis de mitigación sector Procesos Industriales	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Investigadora de la Universidad Federico Villareal (UNFV)
8. Análisis de mitigación sector Residuos Sólidos	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	IPES
9. Análisis de mitigación sector Forestal	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Consultores de MDA
10. Análisis de mitigación sector Agricultura	Proyección de Escenario BaU y potencial de opciones de mitigación sectorial.	Fundación para el Desarrollo Agrario (FDA) de la Universidad Agraria La Molina (UNALM).
11. Análisis Macroeconómico	Analizar los impactos macroeconómicos de un escenario propuesto de INDC.	Apoyo Consultoría
12. Análisis financiero	Análisis financiero de un paquete de opciones de mitigación desde la perspectiva del sector privado.	Empresa consultora Intelfin
13. Análisis de competitividad y condiciones habilitantes	Evaluación Beneficio/Costo de las condiciones habilitantes de algunas opciones de mitigación y sus implicancias en la competitividad para el país.	Apoyo Consultoría
14. Evaluación de condiciones de ambición y justicia de la propuesta INDC	Análisis de indicadores y enfoques	Empresa consultora New Climate
15. Revisión externa del sector Residuos Sólidos	Revisión metodológica de informe sectorial (facilitar homologación del INGEI 2010 y año base BAU sectorial).	Experta IPCC
16. Revisión externa del sector agricultura	Revisión metodológica de informe sectorial (facilitar homologación del INGEI 2010 y año base BAU sectorial).	Experto IPCC
17. Revisión externa del sector forestal/USCUSS	Revisión metodológica de informe sectorial (facilitar homologación del INGEI 2010 y año base BAU sectorial).	Experto IPCC
18. Revisión externa económica – sectores forestal/USCUSS y agricultura.	Evaluación y recomendaciones sobre el proceso de análisis económico en los sectores forestal/USCUSS y agricultura.	Consultor local especializado
19. Evaluación SIG – sector forestal/USCUSS	Sistematizar información cartográfica disponible y elaborar mapas que permitan un análisis espacializado actualizado de los derechos de uso existentes.	Consultor local especializado
20. Estudios sobre uso de suelo en la Amazonía <sup>41</sup>	Generar datos de actividad post deforestación como insumo a la estimación de las emisiones netas derivadas de la deforestación - Regiones de Loreto, Huánuco, Pasco, Cusco y Junín.	Consultor local especializado